

REFLEXIÓN y EVALUACIÓN sobre Derechos y Territorios Indígenas en **BOLIVIA**

MEMORIA DEL PANEL DE EXPERTOS



Reflexión y Evaluación sobre Derechos y Territorios Indígenas en Bolivia

Memoria del Panel de Expertos
11 de septiembre de 2014

TIERRA cuenta con el apoyo institucional de:
Pan Para el Mundo - Servicio Protestante para el Desarrollo (PPM-SPD)
Organización Intereclesiástica para la Cooperación al Desarrollo (ICCO)

Reflexión y evaluación sobre derechos y territorios indígenas en Bolivia. Memoria del panel de expertos.

DL: 4-1-923-15
ISBN: 978-99974-821-2-9

Palabras clave: DERECHOS INDÍGENAS/GOBERNANZA DE LA TIERRA/RECURSOS NATURALES/CONSULTA/ACCESO/TIERRA/AUTONOMÍA INDÍGENA/BOLIVIA

La responsabilidad de los contenidos corresponde a los autores.

© TIERRA, marzo de 2015

Editor: TIERRA
Calle Hermanos Manchego N° 2566
Telf: (591-2) 243 2263
Fax: (591-2) 211 1216
Email: tierra@ftierra.org
Sitio web: www.ftierra.org
La Paz - Bolivia

Diseño y diagramación: TIERRA

Impresión: Scorpion

Impreso en Bolivia

Índice

Presentación	9
Reflexión y evaluación sobre derechos y territorios indígenas en Bolivia	
Introducción	13
1 Derechos y participación política de los pueblos indígenas en Bolivia.....	15
Leonardo Tamburini	
1. Introducción.....	15
2. Derechos políticos de los Pueblos Indígenas a elegir y a ser elegidos.....	16
3. Tentando una evaluación del ejercicio y la implementación de los derechos políticos de los pueblos indígenas.....	26
4. Tendencias, desafíos y retos del movimiento indígena	29
2 La situación actual de los territorios indígenas en tierras altas	33
Vincent Nicolas	
Bibliografía.....	41
3 Situación y desafíos de los territorios y pueblos indígenas de tierras bajas y Yungas de Bolivia.....	43
Graciela Zolezzi Ch.	
1. La base territorial de los pueblos indígenas en tierras bajas y Yungas.....	43
2. Conquista de los pueblos indígenas de tierras bajas: derechos colectivos y condición estatal.....	46
3. El alcance constitucional de los derechos de los pueblos indígenas es recortado por las leyes y políticas públicas.....	48
4. La gestión sostenible de los territorios y los recursos naturales en TIOC está amenazada.....	53
5. Conclusiones	54
6. Desafíos para los pueblos indígenas	54
4 El extractivismo: Factor estructural para la vulneración del derecho a Consulta de los Pueblos Indígena Originarios en Bolivia	57
Oscar Campanini	
1. Introducción.....	57
2. La expansión de las fronteras extractivas: El contexto internacional y la economía boliviana primario exportadora	58
3. Y las políticas gubernamentales actuales ¿dónde apuntan?	61
4. Territorios extractivos Vs. territorios indígenas	65
5. La tergiversación de la consulta: transformaciones normativas	67
6. A manera de conclusiones. Más pistas para escenarios futuros: las proyecciones gubernamentales	72
Bibliografía.....	75

5 Hoja de ruta de la justicia indígena en Bolivia.....	79
Marco Antonio Mendoza Crespo	
1. Introducción.....	79
2. Horizonte	81
3. Avances	81
4. Demoras.....	82
5. Regresiones	84
6. Desafíos	89
7. Acciones.....	91
6 Temas de debate y conclusiones.....	93
1. Debate.....	93
2. Conclusiones	96

Lista de cuadros y gráficos

Cuadro 1. Circunscripciones Especiales Indígena Originario Campesinas	22
Cuadro 2. Candidatos Elegidos por el movimiento indígena Circunscripciones Especiales Indígenas.....	23
Cuadro 3. Candidatos uninominales y plurinominales Indígenas elegidos por el Movimiento Indígena.....	23
Cuadro 4. Asambleístas departamentales.....	24
Cuadro 5. Asambleístas indígenas departamentales elegidos por partido político	25
Cuadro 6. Representantes departamentales elegidos por voto	25
Cuadro 7. Representantes indígenas a nivel municipal Santa Cruz	25
Cuadro 8. Representantes indígenas a nivel municipal Beni	25
Cuadro 9. Porcentaje de la población urbana y rural según censos	37
Gráfico 1. Índice de precios internacionales de las materias primas (2003-2011)..	58
Gráfico 2. Exportaciones bolivianas de minerales y gas (1998-2013) (en TM y MM pie3 respectivamente	59
Gráfico 3. Principales productos agroindustriales exportados Bolivia (1999-2011), (MM \$us)	60
Gráfico 4. Principales productos agroindustriales exportados Bolivia (1999-2011), (MM \$us)	65
Gráfico 5. Ampliación de la superficie cultivada por cultivos industriales y soya (MM ha).....	65

Presentación

El artículo 30 de la Constitución Política del Estado contempla los derechos de los pueblos indígenas como expresión del carácter plurinacional del Estado en Bolivia. Estos derechos son el resultado de las luchas reivindicativas indígenas. Se centran principalmente en la participación política en distintos espacios nacionales y departamentales, en el derecho a la consulta en los Territorios Indígena Originario Campesinos (TIOC), referido a aquellos aspectos que afecten su forma de vida y el acceso a los recursos naturales renovables, y en el autogobierno como expresión de la libre determinación que incluye la administración de la justicia indígena. Estos derechos han sido desarrollados en normativas específicas en aplicación de la nueva CPE.

Hoy en día este proceso parece estancado y la situación actual de los pueblos indígenas en Bolivia, especialmente de tierras bajas, atestigua un mayor descontento. Las instituciones comprometidas con la defensa de los derechos de los pueblos indígenas se han visto frenadas en muchas de sus actividades sin que la situación de ese sector haya mejorado sustancialmente en lo que se refiere, por ejemplo, a la autonomía, derecho consagrado por la misma Constitución. En este contexto el evento plantea la urgente necesidad de reflexionar y evaluar, con la participación de expertos con amplio conocimiento y trayectoria en el trabajo con pueblos indígenas en Bolivia, el estado actual de la aplicación de los derechos indígenas y territoriales, establecer pautas concretas para la profundización de debates, posiblemente reorientar las tareas y definir futuras iniciativas.

Gonzalo Colque
DIRECTOR FUNDACIÓN TIERRA

REFLEXIÓN Y EVALUACIÓN SOBRE DERECHOS Y TERRITORIOS INDÍGENAS EN BOLIVIA

Memoria del panel de expertos

Organizadores

Wilfredo Plata, Investigador de TIERRA

La Paz, septiembre de 2014

Introducción

Los derechos indígenas en Bolivia son uno de los logros de las luchas de esos pueblos y sus organizaciones en las últimas dos décadas. En 2009 fueron inscritos en la Constitución Política tras un proceso constituyente previo. Normas internacionales también reconocen esos derechos, entre ellas el Convenio 169 de la OIT y la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas de 2007.

Este cuerpo de derechos se puede sintetizar en el ejercicio de “sus sistemas políticos, económicos y jurídicos acorde a su cosmovisión”, así como el derecho al ejercicio de la justicia indígena y particularmente el de la consulta. Sin embargo, el ejercicio de estos derechos ha tropezado con muchas dificultades ocasionadas por la acción e inacción del Estado y esto hace ver que estas conquistas tienden a quedar en los papeles y no favorezca el efectivo desarrollo de los pueblos.

Es necesario recordar que estas conquistas, ahora constitucionalizadas, son resultado de una larga lucha, particularmente de los pueblos y organizaciones indígenas de tierras bajas. La caminata o marcha fue el modo de protesta más común en pos de la conquista de sus reivindicaciones ante el Estado y sociedad civil. Desde 1990 con la “Marcha por el Territorio y la Dignidad” hasta 2012 con la marcha en defensa del Territorio Indígena y Parque Nacional Isibóro Sécore (TIPNIS), se contabilizan nueve marchas que han protagonizado los pueblos indígenas de tierras bajas. Estas manifestaciones contaron con un amplio apoyo de la sociedad civil en general y de organizaciones indígenas de tierras altas.

Una de las particularidades de la lucha de los pueblos indígenas es la demanda de territorio, por ello, desde su perspectiva, la aplicación de los derechos indígenas en gran medida se ha centrado en reivindicaciones por sus territorios. El resultado fue que el Estado a través del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) entregara a los indígenas títulos de propiedad colectiva denominados Tierras Comunitarias de Origen (TCO). La Constitución de 2009 convierte las TCO en Territorios Indígena Originario Campesinos (TIOC).

Con la finalidad de abordar temas inherentes a esta problemática, TIERRA organizó un panel de reflexión y evaluación e invitó a expertos y expertas de todo el país con amplio conocimiento y trayectoria de trabajo en esta temática, quienes acudieron a la cita en La Paz el 11 de septiembre de 2014.

El objetivo fue contar con un espacio para hacer una urgente reflexión y evaluación del estado actual de la aplicación de los derechos indígenas y territoriales, establecer pautas concretas para la profundización de los debates, tratar de reorientar las tareas y definir futuras iniciativas. El presente documento, producto de trabajos preparados por los expositores del evento y la participación de los demás expertos y expertas en el tema, pretende ser una aproximación a la problemática indígena. En ellos se abordan los siguientes temas: 1) la participación política, 2) la situación de los territorios tanto de tierras bajas como de tierras altas, 3) recursos naturales y el derecho a la consulta y 4) la justicia indígena.

Una de las reflexiones expresadas en el evento enfatiza, por ejemplo, las transformaciones que están ocurriendo en la Gestión Territorial (GT). Está cambiando la forma de gestionar los territorios, debido a la cada vez más acentuada relación con los centros urbanos. Los conflictos territoriales en las TCO han sido cambiados por conflictos de lotes urbanos, afirma un panelista. Esto hace prever que la multiresidencia y la pluriactividad de los habitantes de los territorios indígenas es un fenómeno latente que tiene incidencia directa en la gestión del territorio.

14

El extractivismo de los recursos naturales, particularmente de los hidrocarburos, los minerales, los recursos maderables, es otro de problemas que confrontan las comunidades indígenas. Este tema es particularmente sensible debido a que está relacionado con actividades económicas impulsadas desde el Estado como la minería y los hidrocarburos. En este contexto está pendiente la aplicación del derecho a la consulta. La tendencia desde los organismos del Estado es minimizar la aplicación de este instrumento, concebido precisamente para la protección de los derechos en los territorios indígenas.

En lo que respecta a la justicia indígena, es preciso anotar que no existe igualdad jerárquica entre ésta y la justicia ordinaria, aunque la temática mereció un amplio debate entre los expertos. Se planteó que la inclusión de la justicia indígena en la Constitución fue contraproducente porque la tendencia es convertirla en códigos o leyes, yendo en contra de su base de sustentación que está conformada por las costumbres, las que varían en cada región de Bolivia en consonancia con la diversidad de pueblos. Al abordar este tema se pueden dilucidar otros aspectos como la identidad. Es decir, la aplicación de la justicia indígena requiere de un correlato fuerte de cohesión comunal, pero las bases comunales están siendo socavadas por la movilidad de los habitantes de las comunidades indígenas.

Como dijimos al principio, este documento refleja una paradoja en la relación entre los pueblos indígenas y el Estado: los derechos de los pueblos indígenas no tienen una aplicación como política de Estado, sino más bien se han convertido en una retórica, en claro detrimento de las expectativas de ese sector.

Esta memoria está dividida en dos partes. En la primera se presenta 5 textos escritos por los expertos sobre los cuatro temas mencionados líneas arriba. Esta es la base de la discusión que se refleja en la segunda parte que incluye los principales temas de debate y las conclusiones.

1

Derechos y participación política de los pueblos indígenas en Bolivia

*Leonardo Tamburini*¹

1. Introducción

Después de 30 años de un largo proceso reivindicativo, los pueblos indígenas de Bolivia han logrado inscribir en la Carta Magna los principales derechos humanos reconocidos a nivel internacional, entre éstos el de la participación política. Con base en estos derechos, llegaron a ocupar en el último quinquenio un sinnúmero de espacios en los diferentes niveles del Estado, sobre todo en los electivos: la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP), sub-gobernaciones, corregimientos, las asambleas legislativas departamentales, así como en alcaldías y concejos municipales. Esta amplia participación parece no haber reportado en el avance de la consecución de la agenda establecida como mandato para sus representantes, consistente fundamentalmente en la materialización y profundización de los derechos sustantivos inscritos en la Constitución. Por el contrario, las regresiones normativas y de política pública respecto a los derechos indígenas ha sido la tónica en estos años de ejercicio de los derechos políticos, sin que los representantes nombrados por sus organizaciones hayan podido hacer algo.

Si bien las causas del por qué se ha llegado a esta situación parecen estar claras para las organizaciones indígenas; tener una estrategia para salir del impasse es algo que aún está lejos. Este hecho preocupa no solamente al movimiento, sino a un importante sector de la sociedad civil que no entiende la democracia boliviana sin la activa participación de los pueblos indígenas del país, actor social y político insustituible desde hace más de 30 años.

El movimiento indígena, tomando en cuenta los diferentes períodos en su trayectoria de lucha y de historia reivindicativa, en los años '80, '90 e, incluso, en los 2.000, no ha dejado de plantearse, en cada período, objetivos trascendentes que le han permitido crecer como actor social. Desde el 2010 en adelante es la primera vez que el movimiento indígena ha encontrado una meseta que no le ha permitido avanzar más allá de lo que ha logrado inscribir

¹ Investigador de CEJIS.

en la Constitución Política del Estado. A partir de allí, empieza una curva descendente. Todos los elementos y las señales hacen ver que se está enfrentando una coyuntura de reflujo y eso tiene correlato con lo que sucede en América Latina, donde desde hace cinco o siete años no se titulan más tierras indígenas y las regresiones normativas son moneda corriente. Los procesos de titulación indígena están prácticamente paralizados, como en Bolivia, donde contamos con la información de que el INRA tiene la instrucción interna de no tramitar más dotaciones de tierras a los pueblos indígenas y comunidades campesinas hasta el 2019. No se están distribuyendo las tierras fiscales identificadas, salvo las que están en proceso de saneamiento. Y esto es una señal de que las mismas serán entregadas a empresarios extranjeros o nacionales que las hagan producir a gran escala. Pero, para que esto ocurra, se debe abrir el candado constitucional, el cual dispone que las tierras fiscales solamente pueden ser distribuidas colectivamente a favor de campesinos e indígenas.

2. Derechos políticos de los Pueblos Indígenas a elegir y a ser elegidos

2.1. Normativa de origen internacional

a. Convenio N° 169 de la OIT

El artículo 6.1 del Convenio indica que “los Estados deben establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan”.

Esto significa que los Estados deben ajustar su normativa interna para que los indígenas participen en la vida pública nacional desde su propia especificidad. Este último resaltado marca la obligación internacional de los estados de garantizar el goce y pleno ejercicio de los derechos de participación tomando en cuenta las propias organizaciones y formas de representación de los pueblos, puesto que las normas electorales nacionales, generalmente, están pensadas desde una lógica occidental².

Inicialmente, el Convenio preveía el derecho a la participación de los indígenas en la adopción de medidas o políticas que puedan afectarles directamente, a partir de sus propias instituciones. El desarrollo de este Convenio, con el accionar de los órganos internacionales de Derechos Humanos, así como con los órganos de control de los tratados, y los de jurisdicción, en especial la Corte Interamericana de Derechos Humanos, han precisado un poco más este aspecto al establecer que las organizaciones e instituciones propias son las que tienen el derecho de establecer de qué forma participan en el desarrollo de sus propios derechos. En la cuestión de los derechos políticos, específicamente, la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos

² Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), sentencia Yatama vs. Nicaragua 2005. Párr. 220.

Humanos sobre el caso Yatama Vs Nicaragua (2005), reafirma que debe hacerse a partir de sus propias organizaciones y de sus formas de representación, tomando en cuenta que la legislación nacional adopta una lógica occidental y que excluye o margina a los pueblos indígenas para poder participar políticamente en los procesos nacionales.

b. Declaración de los Pueblos indígenas de la ONU

En el caso de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU, el artículo 3 establece que “los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.”

El derecho a la libre determinación es el derecho madre o aquel que enlaza y da sentido a los demás derechos. Es el prerrequisito o condición para el ejercicio de los demás derechos. Este artículo es similar al 1º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), previsto para los otros sujetos internacionales de derecho, que son los estados. Es decir, los pueblos indígenas tienen el mismo rango que los pueblos de los otros estados, con la particularidad que esto no funda la autodeterminación o la independencia dentro de los estados donde se encuentran los pueblos indígenas, pero da sentido al libre ejercicio de los otros derechos conseguidos. Más específicamente, Anaya³ lo entiende como “una designación de derechos que los seres humanos tienen y ejercen colectivamente en relación con los vínculos de comunidad y solidaridad que caracterizan la existencia humana”.

Más adelante, el artículo 5 prescribe que “los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.”

La Declaración es parte del ordenamiento jurídico boliviano desde que el Presidente promulgó la Ley N° 3760/07, por tanto está plenamente vigente y es de cumplimiento obligatorio. Esta norma refuerza el derecho pleno que tienen los pueblos indígenas de participar en los asuntos públicos mediante sus instituciones, pero no solamente en aquellos asuntos que les incumban directamente, sino en todos los aspectos de la vida del Estado.

La Declaración permite que los pueblos indígenas avancen en el Estado, con el Estado e, incluso, permeando al Estado. Eso es lo que se ha logrado en la Constitución, más allá de sus bemoles o sus contradicciones, ese fue el intento en la Asamblea Constituyente del 2006.

3 ANAYA, James, en “El desafío de la Declaración,” IWZZGIA, 2010.

2.2. Normativa nacional

a. Constitución Política del Estado de 2009

El reconocimiento constitucional

Artículo 1. Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país.

Artículo 2. Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la ley.

Una de las principales demandas del movimiento indígena, sobre la que más hemos trabajado durante el periodo pre constituyente (2000-2001), hasta que se logró la Asamblea Constituyente (2006), es identificar al Estado como el principal responsable de la marginación y la exclusión en la que se encuentran los pueblos indígenas. El modelo de Estado tenía una estructura, una lógica y una práctica monoétnica y monocultural, pero se logró hacer una modificación importante al artículo primero de la Constitución. La definición de Estado cambia, aunque con una redacción bastante ampulosa, y se logra inscribir que es plurinacional y comunitario, que es intercultural y que, además, reconoce el pluralismo jurídico político y cultural. Y el artículo 2 recoge dos elementos centrales que fundan los derechos indígenas: el de la preexistencia de los pueblos indígenas y el de la libre determinación, aunque el artículo está atado a que solo implica la autonomía y el autogobierno. De todos modos, la autodeterminación debe entenderse como está en la Declaración, por mandato de la teoría del “bloque de constitucionalidad” que establece que los convenios internacionales suscritos por el Estado y convertidos en instrumentos nacionales, son plenamente ejecutables, aunque contradigan la normativa nacional.

Derechos políticos

Artículo 11 (II). La democracia se ejerce de las siguientes formas, que serán desarrolladas por la ley:

3. Comunitaria, por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, entre otros, conforme a Ley.

Artículo 26 (II). El derecho a la participación comprende:

3. Donde se practique la democracia comunitaria, los procesos electorales se ejercerán según normas y procedimientos propios, supervisados por el Órgano Electoral, siempre y cuando el acto electoral no esté sujeto al voto igual, universal, directo, secreto, libre y obligatorio.
4. La elección, designación y nominación directa de los representantes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, de acuerdo con sus normas y procedimientos propios.

Artículo 30 (II). En el marco de la unidad del Estado y de acuerdo con esta Constitución las naciones y pueblos indígena originario campesinos gozan de los siguientes derechos:

4. A la libre determinación y la territorialidad.
18. A la participación en los órganos e instituciones del Estado.

Artículo 209. Las candidatas y los candidatos a los cargos públicos electos, con excepción de los cargos elegibles del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional serán postuladas y postulados a través de las organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, las agrupaciones ciudadanas y los partidos políticos, en igualdad de condiciones y de acuerdo con la ley.

Artículo 210 (II). La elección interna de las dirigentes y los dirigentes y de las candidatas y los candidatos de las agrupaciones ciudadanas y de los partidos políticos será regulada y fiscalizada por el Órgano Electoral Plurinacional, que garantizará la igual participación de hombres y mujeres.

Artículo 210 (III). Las organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos podrán elegir a sus candidatas o candidatos de acuerdo con sus normas propias de democracia comunitaria.

Artículo 211 (I). Las naciones y pueblos indígena originario campesinos podrán elegir a sus representantes políticos en las instancias que corresponda, de acuerdo con sus formas propias de elección.

Artículo 211 (II). El Órgano Electoral supervisará que en la elección de autoridades, representantes y candidatas y candidatos de los pueblos y naciones indígena originario campesinos, mediante normas y procedimientos propios, se dé estricto cumplimiento a la normativa de esos pueblos y naciones.

Como se puede apreciar, la Constitución boliviana es una de las normas que más ampliamente reconoce los derechos indígenas. Sobre la participación, ésta optó por el modelo mixto de reconocimiento en el cual se combina el derecho consuetudinario

indígena y el derecho positivo de vertiente liberal/romanista. Es decir, se reconocen las instituciones propias para elegir los representantes por normas y procedimientos propios, pero con supervisión del Órgano Electoral, en todos los niveles, se supone⁴. Se reconoce la presencia indígena para definir la circunscripción –en el caso de la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP)- y se acepta la representación por pueblo, pero la unidad de representación es el departamento. Se rechaza, por tanto, que el número de representantes sea igual al número de pueblos reconocidos.

En resumen, se reconoce la democracia comunitaria, con lo que los pueblos indígenas tienen el derecho a participar en la vida política del Estado a través de sus instituciones representativas; tienen derecho a elegir a sus candidatos a cargos públicos a través de sus organizaciones; a la elección, designación y/o nominación de candidatos a través de sus normas y procedimientos propios. Ese proceso debe pasar por la supervisión del Órgano Electoral a través de las normas y procedimientos propios; además de la supervisión (y acreditación ante) del Órgano Electoral del cumplimiento de normas y procedimientos, lo que implica que estamos ante una democracia híbrida. También se indica que la definición de las circunscripciones donde se dan estos procesos, debía estar a cargo de los indígenas en concertación con el Estado; así como el número de representantes, que también iba a ser definido por el Estado de forma concertada con los indígenas.

b. Legislación para el proceso electoral del 2009/2010

La CIDOB y sus organizaciones regionales establecieron una estrategia para los dos procesos electorales. En primer lugar, antes del inicio de la Asamblea Constituyente, se produjo la natural alianza con el MAS, el partido de gobierno, lo que implicaría la designación de los candidatos por las propias organizaciones en todos los niveles y la negociación por parte de la organización nacional con el partido de gobierno. Y, en el caso de la normativa, se estableció un compromiso de concertación para que las disposiciones constitucionales fueran reconocidas en la legislación de desarrollo.

La discusión de la legislación que regiría el proceso electoral que renovarían los mandos políticos del país se instaló una vez refrendada la Constitución Política del Estado en febrero de 2009 y fue aprobada en abril de ese año. En esta coyuntura se debía definir varios temas, aunque el central estaba referido a la reelección del Presidente en funciones. Este aspecto condicionó la negociación entre oficialismo y oposición, que pese a los altos costos políticos que estaba pagando producto de los sucesos de 2008, mantenía la mayoría en la Cámara de Senadores y condicionaba la aprobación de cualquier ley.

En una negociación, que sería sintomática respecto de otras que vendrían en el futuro, las organizaciones indígenas CIDOB y CONAMAQ quedaron al margen con sus respectivas propuestas y el Gobierno, junto con la bancada mayoritaria en el Congreso,

⁴ La normativa de desarrollo electoral (Ley N° 026/10) la restringe solamente a las asambleas departamentales.

tomó los acuerdos básicos para lo que sería después la Ley del Régimen Electoral Transitorio N° 4021/09. El acuerdo básico fue viabilizar la reelección del presidente Evo Morales a cambio de la introducción de varios artículos –o más bien títulos completos– de los estatutos autonómicos departamentales de la región del Oriente (Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija).

Para las organizaciones indígenas supuso aceptar concesiones, claramente violatorias a sus derechos establecidos en la recién aprobada Constitución y los estándares internacionales sobre participación política. Esta definición se mantiene hasta la fecha, puesto que la Ley N° 26/10 reproduce exactamente las mismas violaciones, las cuales pueden resumirse en:

- Bajo número de escaños especiales para la Asamblea Legislativa Plurinacional, definidos en un número de siete, lejos de los 14 o peor, de los 36 demandados por las organizaciones.
- Los representantes indígenas fueron elegidos mediante sufragio universal, individual y secreto, sin un padrón indígena. Y sus circunscripciones fueron abiertas a la participación de partidos políticos, contrariando abiertamente lo dispuesto en los artículos 11, 26 y 211 de la Constitución.
- Sus organizaciones no tuvieron posibilidades legales de habilitar a sus candidatos para fijar orgánicamente su adscripción a su organización nacional.

Cuadro 1. Circunscripciones Especiales Indígena Originario Campesinas

Departamento	Escaños Departamento	Escaños Uninominales	Escaños Plurinacionales	Circunscripciones Especiales	Naciones y pueblos
La Paz	29	15	13	1	Afroboliviano, Leco, Mosetén, Kallawaya, Tacana y Araona
Santa Cruz	25	13	11	1	Chiquitano, Guaraní, Guarayo, Ayoreo y Yuracaré -Mojeño
Cochabamba	19	10	8	1	Yuki, Yuracaré
Potosí	14	8	6	-	-
Chuquisaca	11	6	5	-	-
Oruro	9	5	3	1	Chipaya y Murato
Tarija	9	5	3	1	Guaraní, Weenayek, Tapiete
Beni	9	5	3	1	Mosetén, Pacahuara, Itonama, Joaquiniano, Maropa, Guarasugwe, Moré, Mojeño, Sirionó, Baure, Tacana, Tsimane, Movima, Cayubaba, Yuracaré, Cavineño, Chácobo, Canichana,
Pando	5	3	1	1	Yaminagua, Pacahuara, EsseEjja, Tacana, Cavineño y Machinerí
Total	130	70	53	7	

Fuente: Corte Nacional Electoral (2009).

c. Preparación de las organizaciones indígenas para las elecciones nacionales 2009. Resultados

El 6 de diciembre de 2009 fue una fecha histórica para los pueblos indígenas de Bolivia. Por vez primera en la vida política nacional, representantes indígenas, designados directamente por sus organizaciones matrices, fueron parte de la Asamblea Legislativa Plurinacional. Cinco fueron elegidos en circunscripciones especiales por 45.069 votos en siete departamentos, mientras que otros tres provienen de las circunscripciones uninominales y plurinominales.

**Cuadro 2. Candidatos Elegidos por el movimiento indígena
Circunscripciones Especiales Indígenas**

Departamento	Candidato	Calidad	Pueblo Indígena	Organización	Partido
La Paz	Jorge Medina Barra	Titular	Afroboliviano	CPILAP	MAS
	Blanca M. Cartagena Chuqui	Suplente	Tacana		MAS
Cochabamba	Eleuterio Guzman Z.	Titular	Yuracaré	CPITCO	MAS
	Luisa Guagugasulsateagua	Suplente	Yuqui	CPITCO	MAS
Santa Cruz	Bienvenido Zacu M.	Titular	Guarayo	COPNAG - CPESC	MAS
	Tereza Nomine C.	Suplente	Ayorea	CANOB - CPESC	MAS
Beni	Pedro Nuni Cayti	Titular	Mojeño-Ignaciano	CPEMB	MAS
	María Justiniano Cujuy	Suplente	Movima	CMIB – CPIB	MAS
Pando	Juan Carlos Canamari	Titular	Tacana	CIPOAP	MAS
	Laura Tabo	Suplente	Chácobo	CIPOAP	MAS

Fuente: Bolivia Plurinacional CIDOB-CEJIS, 2009.

23

**Cuadro 3. Candidatos uninominales y plurinominales Indígenas
Elegidos por el Movimiento Indígena**

Departamento	Circunscripción	Candidato	Candidato	Pueblo Indígena	Organización	Partido
Santa Cruz	59	Wilson Changaray	Titular	Guaraní	APG	MAS
Beni	62	María T. Limpias	Suplente	Mojeño	CNAMIB	MAS
Chuquisaca	2do. Plurinominal	Efraín Balderas Ch.	Titular	Guaraní	CCCH	MAS

d. Preparación de las organizaciones indígenas para las elecciones departamentales y municipales 2010. Resultados

El 4 de abril de 2010 se realizaron los comicios para elegir alcaldes municipales, concejales, así como los gobernadores y las asambleas departamentales. Con una campaña innecesariamente agresiva hacia los sectores opositores e incluso de agrupaciones políticas aliadas, el Presidente asumió personalmente el proceso a fin de ampliar la base electoral del MAS. Frente a ello, la población respondió en consecuencia. El partido del Presidente perdió varios espacios en el corazón de la base social de su movimiento y, en términos cuantitativos, más de un millón de votos, aunque mantuvo el control sobre más de la mitad de los gobiernos municipales y en seis de las nueve gobernaciones departamentales del país. A diferencia de lo que sucedió para las

elecciones nacionales, los pueblos indígenas pudieron hacer ejercicio de sus derechos políticos para elegir a sus representantes directos a las asambleas departamentales aplicando normas y procedimientos propios. Fueron elegidos de manera directa 23 representantes indígenas a las asambleas en ocho de los nueve departamentos del país. En el caso de las elecciones municipales, el movimiento indígena consiguió obtener la primera concejalía de varios municipios: cinco en el departamento de Santa Cruz y dos en el departamento del Beni, además de otros curules en varios municipios estratégicos de la geografía electoral de las tierras bajas de Bolivia.

Cuadro 4. Asambleístas departamentales

Departamento	Asambleísta	Calidad	Pueblo Indígena	Organización
Santa Cruz	Rodolfo López*	Titular	Chiquitano	OICH
	Beatriz Tapanaché*	Suplente	Chiquitano	OICH
	Suby Picanerai Chiqueneoi	Titular	Ayoreo	CANOB
	Saron Picanere Dosape	Suplente	Ayoreo	CANOB
	Wilson Añez Yamba	Titular	Guarayo	COPNAG
	Celina Apei Urapogui	Suplente	Guarayo	COPNAG
	Filemón Suárez	Titular	Guaraní	APG-SCZ
	Nelly Romero**	Suplente	Guaraní	APG-SCZ
	Rosmary Bravo Flores*	Titular	Yuracaré-Mojeño	CPYM
Roberto Cortez Soria*	Suplente	Yuracaré-Mojeño	CPYM	
Chuquisaca	Justo Molina	Titular	Guaraní	CCCH
	Bertha Nuñez	Suplente	Guaraní	CCCH
	Edubiges Chambaye	Titular	Guaraní	CCCH
	Mónica Benítez	Suplente	Guaraní	CCCH
Tarija	Justino Zambrana	Titular	Guaraní	CCCT
	Pascual Balderas	Suplente	Guaraní	CCCT
	Antonio Tato Paco Ruiz	Titular	Weenhayek	ORKAWETA
	Carmen Rosa Cortéz	Suplente	Weenhayek	ORKAWETA
	Vicente Ferreira Carema	Titular	Tapiete	ORKAWETA
	Patricia Tato Sánchez	Suplente	Tapiete	ORKAWETA
Cochabamba	Elisa Elsa Seribó	Titular	Yuqui	CPITCO
	Abel Laura	Suplente	Yuqui	CPITCO
	Juan Carlos Noe	Titular	Yuracaré	CPITCO
	Florinda Plrada	Suplente	Yuracaré	CPITCO
Cochabamba	William Cuéllar	Titular	Sirionó-Mojeño	CMIB
	Dolores Muiba Noza	Suplente	Sirionó –Mojeño	CMIB
	Lola Tabo*	Titular	Cavineño – Trinitario	CPIB
	Inocencio Yubanore	Suplente	Cavineño – Trinitario	CPIB
La Paz	Chanito Matahua Huari	Titular	Araona	CIRABO
	Claribel Roxana Ramírez	Suplente	Araona	CIRABO
	Julio Cesar Cessy Gonzáles	Titular	Tacana	CPILAP
	Mayra Cartagena	Suplente	Tacana	CPILAP
	Jhonsom Jiménez Cobo	Titular	Leco	CPILAP
	Liliana Medina	Suplente	Leco	CPILAP
	Horacio Medrano Alvares	Titular	Mosetén	CPILAP
	Victoriana Calman Lero	Suplente	Mosetén	CPILAP

Fuente: CIDOB-CEJIS. Bolivia Plurinacional N° 2. 2010.

* Removidos **Renunciantes

Fueron elegidos otros representantes a los órganos subnacionales.

Cuadro 5. Asambleístas indígenas departamentales elegidos por partido político

Departamento	Provincia	Nombre	Partido	Pueblo	Organización
Beni	Mojos	María Limpias	MAS-ISP	Mojeño Ignaciano	CPEMB
Santa Cruz	Guarayos	Antonia Irayigra	MAS-ISP	Guarayo	COPNAG

Cuadro 6. Representantes departamentales elegidos por voto

Departamento	Provincia	Nombre	Cargo	Organización	Pueblo	Partido
Beni	Mojos	Sixto Bejarano C.	Sub-Gobernador	CPEMB	Mojeño Ignaciano	MAS-ISP
	Mojos	Ignacio Apase G.	Corregidor Seccional	CPEMB	Mojeño Ignaciano	MAS-ISP

Cuadro 7. Representantes indígenas a nivel municipal Santa Cruz

N°	Alcalde	Provincia	Municipio	Organización	Pueblo
1	Carlos Cuasace	Ñuflo de Chávez	Concepción	MAS-IPSP	Chiquitano
2	Daniel Áñez	Ñuflo de Chávez	San Javier	OICH	Chiquitano
3	Miguel Ípamo	Ñuflo de Chávez	San Antonio de Lomerío	MAS-IPSP	Chiquitano
4	Jesús Poiché	Velasco	San Rafael	OICH	Chiquitano
5	Nélida Urapuca	Guarayos	Ascención de Guarayos	MAS-IPSP	Guarayo

Cuadro 8. Representantes indígenas a nivel municipal Beni

N°	Alcalde	Provincia	Municipio	Organización	Pueblo
1	Basilio Normabi	Mojos	San Ignacio de Mojos	MAS-IPSP	Mojeño Ignaciano
2	Jorge Áñez	Ballivián	San Borja	MAS-IPSP	Tsimane

3. Tentando una evaluación del ejercicio y la implementación de los derechos políticos de los pueblos indígenas

La apertura formal de espacios políticos para los pueblos indígenas no puede ser negada, pese a las claras regresiones en la legislación de desarrollo de la Constitución. Siete representantes en la Asamblea Legislativa Plurinacional y casi treinta en los niveles subnacionales muestran la extraordinaria presencia en los órganos electivos nacionales, efecto de su participación en la Asamblea Constituyente y resultado de un largo y fatigoso proceso de reivindicación, que los indígenas tuvieron estos últimos 25 años.

Igual que durante la Asamblea, las organizaciones, sobre todo la CIDOB y sus organizaciones regionales, definieron los candidatos con aval orgánico, abrieron el escenario de construcción de los mandatos específicos para ellos, los que tenían que ver con la profundización de la agenda indígena. En el caso de la ALP, los asambleístas tenían el mandato de hacer seguimiento a las denominadas leyes estructurales, sobre todo las relativas a asuntos electorales y la de Autonomías, además de la del Órgano Judicial. En el caso de los departamentales, uno de los objetivos más importantes era lograr que los estatutos departamentales aprobados ilegalmente vía referendos fueran revisados totalmente a través de un proceso participativo para reescribirlos con todos los sectores sociales.

Al mandato y aval de sus organizaciones se le agregó la instrucción de constituir una bancada indígena, que fuera el referente político de los pueblos indígenas en la Asamblea Plurinacional y en las departamentales, tratando de formar un espacio de estructuración de posicionamientos de los asambleístas.

Para hacer una evaluación debemos señalar algunos eventos clave que hicieron cuesta arriba el ejercicio a la participación de los representantes indígenas. Tal vez el más emblemático ha sido el conflicto del TIPNIS, que terminó por quebrar la relación entre movimiento indígena y Gobierno, y por tanto, con la bancada mayoritaria en la ALP. La ruptura de la alianza se extendió en las asambleas departamentales, donde la bancada indígena cambió de posición y, en muchos casos, se alió incluso a la oposición, jugando de todos modos un papel marginal y alejándose del cumplimiento de su agenda, negociándose proyectos y algunas ayudas puntuales para los pueblos de esos departamentos.

Uno de los primeros síntomas de que el MAS no iba a permitir la existencia de una referencia indígena diferente a la del propio partido, que le quitaba el elemento simbólico del Proceso de Cambio, fue el boicot a la constitución de la bancada indígena. El hecho de que los asambleístas indígenas provenientes de las circunscripciones especiales, plurinominales y uninominales, que tenían mandato orgánico, tuvieran la intención de desmarcarse del esquema partidario, hizo que el MAS implemente una política de presión y chantaje hacia ellos para evitar perder el control político sobre los mismos. Los primeros asambleístas en despegarse fueron aquellos elegidos en las listas plurinominales y uninominales, quienes fueron amenazados de perder el curul y ser expulsados del partido. Los "especiales" también fueron chantajeados, pero no tuvo el partido de gobierno el mismo e inmediato resultado, puesto que, pese a haber sido

elegidos con la personería del MAS, los electores eran los propios pueblos. El MAS negó la formalización de la bancada indígena, por tanto, esta funcionó de manera espontánea, aunque con poco apoyo y fuerte cuestionamiento de parte de sus pares, quienes señalaban a sus integrantes como “traidores” al partido, que “tanto los había ayudado”.

El bautismo de fuego de la bancada indígena fue la discusión de las denominadas leyes estructurales, en las que articuló los planteamientos de la CIDOB y el CONAMAQ. La bancada fue clave en los debates de las leyes del régimen electoral y la Ley Marco de Autonomías. En el primer caso, incluso, sus miembros se declararon en huelga de hambre para ejercer presión y, en el segundo, defendieron el articulado construido por la CIDOB en el marco de la VII Marcha Indígena, que se desarrolló entre el 21 de junio y 22 de julio de 2010, logrando la inclusión de los acuerdos que la Cámara de Senadores celebró con los marchistas en Guarayos el 13 de julio.

La bancada también fue fundamental durante la crisis del TIPNIS. Por la visibilidad e impacto del conflicto que generó la VIII Marcha, donde la petición fundamental era la adopción de una ley que prohíba la construcción de la carretera Villa Tunari-San Ignacio de Mojos, los representantes indígenas cumplieron un destacado papel en el debate y construcción del proyecto-base sobre el cual se discutió la futura Ley N° 180/11. Sin embargo, esta actitud de rebeldía respecto del MAS no fue perdonada por el Gobierno, que agudizó la presión para que los indígenas, a quienes prácticamente se les dictó una especie de muerte civil en la ALP. Pero la herida de muerte a la bancada la marcó, primero, la renuncia del asambleísta mojeño Pedro Nuni Caity, quien ejercía el liderazgo de este espacio, pero se alejó para ser candidato a gobernador en el departamento del Beni; y, segundo, la intervención gubernamental a la CIDOB y su posterior división. Si bien la CIDOB viene funcionando con cierta regularidad, pesan mucho la división y el reconocimiento de parte del gobierno a una organización diferente a la que avaló a los asambleístas, los que quedan desconectados de los debates. Por otro lado, la referencia de consulta para el Gobierno pasó a ser la directiva que el propio ejecutivo montó, por tanto ya no es útil escuchar los representantes indígenas en la ALP. Con esto, la acción de los representantes se fue diluyendo hasta casi desaparecer.

En el caso de las bancadas indígenas departamentales, su acción fue un poco más cohesionada en un principio, y las presiones fueron mejor manejadas. En casi todos los departamentos del Oriente, los asambleístas indígenas definían la mayoría en la Asamblea, por lo tanto sus posiciones fueron importantes para mantenerlas para uno u otro signo. En un primer momento, todas las bancadas respondieron a sus “aliados naturales”, es decir el MAS. Sin embargo, por efecto de la crisis del TIPNIS, casi todos los asambleístas optaron por distanciarse del partido de gobierno y, en algunos casos, como el de Santa Cruz, decidieron aliarse al oficialismo regional. Estas alianzas redundaron en un tratamiento más digno de parte de los antiguos detractores de los indígenas, abriéndose a varias propuestas de desarrollo a nivel local y provincial, así como a un tratamiento especial respecto de los asambleístas. De todos modos, en los últimos meses, el MAS ha presionado para lograr el cambio de los asambleístas rebeldes, a través de las organizaciones de pueblo más cercanas (caso OICH). Por tanto, algunas bancadas, como la de Santa Cruz, han vuelto a la alianza original con el MAS.

Las bancadas de las asambleas de los departamentos de Beni y Santa Cruz fueron las que tuvieron mayores recambios de representantes indígenas haciendo valer la revocatoria de mandato, expresamente incluida en sus procedimientos de elección por normas y procedimientos propios. Su posicionamiento, más cerca o más alejado de la mayoría oficialista, así como la confrontación por el caso TIPNIS, hizo que las organizaciones definieran la sustitución de sus asambleístas en esos espacios. Debe decirse que en todos los casos los cambios fueron aceptados sin generarse rupturas internas decisivas, salvo conflictos que no pasaron a mayores. Esto muestra una madurez política que no tienen los partidos y agrupaciones políticas tradicionales, cuyas estructuras anquilosadas han mantenido sus asambleístas, pese a las irregularidades y/o cambios de posición (incluso transfugio) de sus representantes, contradiciendo la propuesta electoral con la cual accedieron a esos espacios.

La agenda central de los asambleístas indígenas de los departamentos de Santa Cruz, Beni y Pando, la redacción de un nuevo Estatuto Autonómico Departamental, fue el principal documento que la bancada trabajó junto a sus organizaciones. Si bien no obtuvieron la aprobación debido a que la agenda fue trabada constantemente por el oficialismo regional o el propio MAS, salvo el caso de Pando, donde el Gobierno acompañó ese proceso, los pueblos indígenas son el único sector que cuenta con propuesta propia, larga y participativamente construida de Estatuto Autonómico. Es más, en los casos antes mencionados, la bancada indígena fue la única agrupación política que propuso la metodología para la elaboración participativa y aprobación de los Estatutos.

En el caso de los espacios municipales, por lo menos en Tierras Bajas, puede decirse que las autoridades indígenas no han logrado desarrollar una gestión realmente intercultural, y han terminado por reproducir el modelo municipalista impuesto por la Ley de Participación Popular, por el cual la atención de sus comunidades fue respondida sin considerar la especificidad que la realidad indígena exigía. Es decir, la dotación de servicios básicos, la canalización de proyectos productivos y otras áreas del desarrollo humano fueron atendidas como si se tratara de poblaciones mestizas o monoculturales, contradiciendo en muchos casos los patrones culturales de producción, sistema de salud y currícula educativa de esos pueblos. A favor se puede decir que se han registrado pocos casos de corrupción o de malos manejos de fondos, lo cual ha generado cierta confianza en la población votante.

Uno de los logros de la representación indígena es que las leyes fueron aprobadas con un nivel de participación importante porque su debate se produjo en 2010, antes de los conflictos citados.

Con relación a la reelaboración de los estatutos autonómicos, todas las organizaciones tienen propuestas propias planteadas; de hecho, son las únicas organizaciones políticas que tienen un estatuto propio presentado oficialmente en las asambleas departamentales.

Y, con relación a los otros derechos, todas tienen propuestas, y más o menos tienen algún tipo de incidencia en los escenarios nacionales y departamentales.

4. Tendencias, desafíos y retos del movimiento indígena

Bolivia es un barómetro de lo que viene sucediendo en América Latina con los pueblos indígenas. Después de una coyuntura de por lo menos 10 años (2000-2010) de emergencia social y política importante, en la que el reconocimiento de los derechos ha sido uno de los elementos más destacados, hemos entrado en una especie meseta que preanuncia una etapa fuertemente regresiva en relación a políticas e implementación de las conquistas legales conseguidas. La agudización de los conflictos debido al modelo de desarrollo asumido en la región, de base fuertemente extractivista, contradice claramente el paradigma del Vivir Bien establecido en los nuevos textos constitucionales y, peor aún, por los instrumentos internacionales de derechos humanos de los pueblos indígenas. La contradicción en retórica y práctica de los gobiernos, fundamentalmente en aquellos autoproclamados del “bloque nacional y popular”, es cada vez mayor y no parece que se invierta el signo en los próximos tiempos, más bien todo lo contrario.

En el plano de los retrocesos, se puede afirmar que se han consolidado varias de las transgresiones con relación a los derechos políticos en la legislación electoral, como en la Ley 026 y en las otras modificaciones que se han realizado.

En la Ley Marco de Autonomías, hemos pasado un calvario en el tema tierra. Más allá de que hemos participado como instituciones y hemos acompañado la marcha, creo que la movilización tuvo grandes logros, pero lo que nos ha dejado no es lo más lindo y prueba de ello es que tenemos más de cinco años prácticamente sin ningún avance.

La Ley de Deslinde Jurisdiccional ha significado la descomposición prácticamente de las autoridades originarias jurisdiccionales con el recorte de competencias.

En el tema de Consulta, posiblemente se abra el debate el 2015, pero hay serias transgresiones a los estándares internacionales en el proyecto inconsulto que el Gobierno concluyó a principios de 2014.

En cuanto a la reelaboración de estatutos, solo se puede contabilizar el de Pando, los otros no han sido aprobados.

En las otras leyes se perfilan también serias transgresiones a los derechos de los indígenas.

El ejercicio de los derechos políticos en Bolivia de parte de los pueblos indígenas está prácticamente en terapia intensiva, al menos desde la estrategia que asumieron en 2006, asumiendo el respeto que el Estado tendría de las estructuras tradicionales y organizaciones sociales creadas por el movimiento indígena y consolidadas en el escenario político y social nacional. Sin el referente nacional, o al menos claramente debilitado como lo está ahora –igual al creado por el Gobierno, que sirve solamente para avalar lo que éste propone– los pueblos indígenas cuentan solamente con sus organizaciones regionales y de pueblo para interactuar con el Gobierno, principal proponente de normas en el Parlamento. No tenemos

todavía el resultado de las elecciones de octubre, pero sin representantes indígenas fuera de los esquemas político-partidarios y desligados del mandato de sus organizaciones, es difícil que cumplan el rol de promover el cumplimiento y respeto de los derechos indígenas en la ALP, y terminarán avalando las transgresiones que se prevén, sufrirán los pueblos indígenas en pos del desarrollo, tal como se lo está concibiendo actualmente. Como ocurrió con la Ley Minera, de cuya discusión los indígenas quedaron al margen, es de prever que representantes (si es que alguno orgánico es elegido) y las organizaciones legítimas sean testigos mudos de la aprobación de varias otras normas que flexibilicen los dictados constitucionales, como la legislación de recursos naturales, si no es que antes se modifica la propia Constitución, considerada por los nuevos aliados del Proceso de Cambio, muy ambientalista y muy indigenista. Dentro de estas reformas, la relativa al Órgano Judicial será clave, puesto que es la que debe asegurar que las modificaciones a los diferentes regímenes a realizarse no vengán “bloqueadas” por una justicia impermeable a los dictados del poder político.

Se avecina una coyuntura claramente regresiva para los derechos indígenas. Todas las señales indican que políticas y normas sufrirán reformas para bajar los estándares de protección.

Por otro lado, hay una tendencia hacia la desarticulación entre organización nacional, representantes elegidos y organizaciones regionales con la agenda histórico reivindicativa que estaba muy clara hasta 2010. Ésta se ha diluido en los procesos territoriales. La autonomía contribuye a que la agenda haya retrocedido a los territorios profundizando la regionalización del proceso reivindicativo.

Pese a los problemas anotados, la autonomía política lograda a partir de la votación por normas y procedimientos propios y el control ejercido sobre los representantes de parte de las organizaciones de pueblo, parecen ser el verdadero germen de la democracia comunitaria articulada a los espacios estatales de decisión con participación indígena. Es el experimento más exitoso de ejercicio de los derechos políticos indígenas.

Ante este estado de situación, los desafíos están en la cancha de los indígenas y tienen que ver con la recuperación de espacios de discusión y debate en las organizaciones.

Otro gran desafío es la reunificación de la CIDOB y del CONAMAQ, como los dos referentes del movimiento indígena nacional. La recuperación de la iniciativa política y social, que la tenían hasta el 2011, es otro de los desafíos, así como reposicionar la agenda, basada no solo en la profundización de los derechos, sino en la defensa de los derechos.

Nosotros sabemos que a nivel de la OIT, las empresas privadas que hacen uso de recursos estratégicos tienen su articulación dentro de Naciones Unidas, y están haciendo gestiones con la OIT para ver en qué medida pueden bajarse los parámetros de protección de los derechos establecidos en el Convenio 169 y hay una agenda de revisión del Convenio en términos de no inviabilizar inversiones y el desarrollo de los países emergentes. Es una tendencia que ratifica lo que sucede en el escenario nacional.

Finalmente, hay que decir que el movimiento indígena debe hacer una urgente, profunda y exhaustiva reflexión de su situación. Debe redefinir sus estrategias para poder ejercer, al menos en un plano de igualdad, los derechos políticos conseguidos. La bisagra que representó el conflicto TIPNIS no ha redundado en una madurez y fortalecimiento orgánico y político del movimiento, por el contrario, ha sumido a las organizaciones en sus contradicciones pequeñas sin capitalizar el enorme caudal social que consiguió en aquel momento. En el caso de tierras bajas, las organizaciones indígenas, y sobre todo los representantes políticos, siguen razonando como minorías, sometidos a la polarización oficialismo-oposición, autoexcluyéndose de la discusión de construir una alternativa diferente, algo que parecía inminente después de los hechos del TIPNIS.

2

La situación actual de los territorios indígenas en tierras altas

Vincent Nicolas ⁵

La temática que me ha pedido desarrollar Fundación TIERRA, en esta oportunidad, es “la situación actual de los territorios indígenas en tierras altas” a partir de un análisis de situación de sus organizaciones y de sus principales desafíos. En seguida, quisiera aclarar que creo necesario ampliar la mirada sobre la problemática indígena y no limitarla a la cuestión territorial porque, precisamente, hace falta preguntarse cuán crucial es hoy en día esta cuestión, para los pueblos originarios de tierras altas. Efectivamente, el territorio fue parte de un proyecto político, el mismo que, hoy en día, se encuentra en franco retroceso.

El análisis debe partir necesariamente de la situación de profunda crisis que atraviesa hoy en día el movimiento indígena en Bolivia, tanto en tierras altas como en tierras bajas, para tratar de identificar las raíces de esta crisis. Hoy en día la CIDOB y el CONAMAQ, que son las dos principales organizaciones indígenas del país, están profundamente divididas; carecen de un proyecto político propio o, al menos, no logran transmitirlo ni a sus bases ni menos irradiarlo hacia la sociedad en general. El protagonismo político que han tenido estas organizaciones en el pasado reciente parece haberse simplemente esfumado y, más allá de la coyuntura, es necesario encontrar los orígenes más profundos de esta crisis.

Si bien es cierto que el gobierno nacional ha hecho su trabajo cortando el sostén material (proveniente en gran medida de la cooperación internacional y de ONG's) de las organizaciones que le son contestatarias, cooptando dirigentes y creando, cuando ha sido necesario, directivas paralelas, estas acciones no alcanzan por sí solas a explicar el estado de decaimiento de las organizaciones indígenas, a no ser que consideremos que su proyecto político haya sido efectivamente un proyecto de ONG's y no un proyecto genuino de los pueblos indígenas. Probablemente, podamos encontrar, en el proyecto político que fue de las organizaciones indígenas, ambas cosas: reivindicaciones de larga data y profundamente arraigadas en los

⁵ Antropólogo.

pueblos indígenas por una parte y preocupaciones y visiones provenientes de la cooperación internacional por otra.

Me parece que hay, y es lo que voy a intentar mostrar ahora, una tensión entre dos proyectos políticos históricos. El proyecto de la autonomía, del autogobierno de los pueblos, frente a un proyecto de inclusión e integración al Estado. ¿Cómo se relacionan los pueblos originarios con el Estado? ¿Integrándose plenamente en el Estado o buscando una autonomía y un autogobierno?

Para entenderlo, es necesario recurrir a la historia, ya que esta tensión es visible desde el momento de la colonia. En cuanto renunciaron a la guerra frontal con el invasor español, los mallkus acordaron servir al Estado colonial, como lo hicieron anteriormente con el Estado Inca, es decir: sin renunciar a ejercer el gobierno sobre sus pueblos. Por su parte, los españoles, vencedores, decidieron ejercer el control sobre los indios a través de sus autoridades naturales. Los pueblos originarios sirvieron al Estado colonial (mediante la mit'a y el tributo esencialmente), pero conservando un espacio de autonomía y autogobierno; y este espacio era, precisamente, el territorio. Esto puede entenderse como un pacto de reciprocidad, tal como lo ha propuesto T. Platt: los originarios cumplían sus obligaciones con el rey a cambio del reconocimiento de sus territorios (Platt, 1982, Platt, Bouysse Cassagne, Harris, 2006). Los documentos coloniales confirman ampliamente esta interpretación puesto que, cada vez que era necesario defender una porción de territorio, los caciques hacían valer sus leales servicios a la corona española y los originarios, sus pagos de tributo y sus servicios prestados como mitayos. Esta esfera de autonomía de los ayllus fue objeto de una agresión frontal por parte del Estado republicano que decidió desconocer a las autoridades originarias, declarándolas "extinguidas" y desconocer los territorios originarios protegidos por títulos coloniales, declarándolos vacantes y cediendo gran parte de ellos a favor de la hacienda.

En este contexto, los caciques declarados extinguidos se reorganizaron y defendieron sus tierras usando las estrategias legales de sus antepasados, recurriendo en particular a los títulos de tierra otorgados durante la colonia, ya sea por fray Luis López, ya sea por José de la Vega Alvarado o por algún otro juez de tierras. A fines del siglo XIX y principios del XX se fue estructurando un poderoso movimiento de caciques y alcaldes mayores, hoy conocido como el movimiento de los caciques apoderados, que pugnó por el respeto de sus territorios, de la forma tradicional de servir al Estado mediante el tributo y, de esta manera, por mantener su autonomía de gobierno frente al Estado boliviano. El territorio y la educación fueron las dos principales demandas de este movimiento.

La guerra del Chaco marcó, sin embargo, una ruptura en esta historia política. De pronto, los indios fueron incorporados a la maquinaria de guerra estatal y forzados a ir a combatir como soldados, a pesar de la protesta de sus caciques. Tras el fin de la contienda bélica, el movimiento de los caciques apoderados quiso reorganizarse, pero había nacido una nueva generación de líderes con una nueva ideología y una nueva forma de pensar. Los excombatientes abrazaron las ideas del nacionalismo revolucionario; organizaron los

primeros sindicatos agrarios y varios de ellos militaron en la filas del MNR. Los caciques que habían protestado por el derecho de no participar en las guerras quedaron marginados por los excombatientes que promovieron una nueva forma de hacer política desde el área rural, que buscaba su integración dentro del Estado boliviano. El triunfo de la Revolución nacional implicó la derrota definitiva del movimiento político de los caciques apoderados. El gobierno de la Revolución respondió, de manera peculiar y parcial, a sus reivindicaciones históricas (con la Reforma Agraria y la educación universal) pero fue suficiente para que desaparecieran los caciques y fueran sustituidos por los sindicatos campesinos. Nótese que la Reforma Agraria tuvo un impacto trascendental en las haciendas, donde tuvo un efecto de redistribución de la tierra entre los ex peones, pero tuvo un impacto casi nulo en los ayllus, salvo que acabó definitivamente con sus esperanzas de recuperar alguna tierra que había caído en manos de los patrones. Nótese también que el voto universal (que no fue una reivindicación de los caciques) consagró la incorporación definitiva del campesinado en la política nacional y, por ende, el fin de las dos repúblicas que permanecían distintas desde la colonia.

A partir de los años setenta, empezaron los cuestionamientos al modelo de Estado del nacionalismo revolucionario, desde el indianismo y el katarismo. El indianismo y el nacionalismo aymara plantearon la desaparición de Bolivia y la creación de un Estado-nación indio, ya sea el kollasuyo o el Tawantinsuyo. El katarismo, en cambio, reclamó una integración plena del campesinado en el Estado y la nación. El manifiesto de Tiwanaku habla de la necesidad de una participación plena de los campesinos en la política, la economía y la sociedad como única vía para lograr la "unidad nacional". Ambas vertientes katarista e indianista son herederas del '52, en la medida en que abrazan el ideal de Estado-nación e identifican al Estado-nación como el objetivo a lograr, ya sea mediante la integración del campesino al Estado boliviano, ya sea mediante la creación de un nuevo Estado (Nicolas, Quisbert, 2014).

Sin embargo, a partir de las reformas legales de los años noventa (con la nueva redacción de la Constitución, incluyendo el reconocimiento de la multiculturalidad, la ratificación del convenio 169, la ley INRA, la Reforma educativa, etc.) se crea una tensión entre el proyecto político de inclusión del indio al Estado (heredero a su manera del '52) y el proyecto político de la autonomía de los ayllus (heredero en cierta medida del pensamiento de los caciques apoderados). Este segundo proyecto se reactiva en Tierras Altas, en parte por la influencia de las organizaciones de tierras bajas y en parte bajo el impulso de ciertas ONG's. La figura legal de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO's), incorporada en la Ley INRA, suscitó el entusiasmo del CONAMAQ, que centró su plataforma reivindicativa en torno a este tema. Fue una época de gran efervescencia, en la que muchas autoridades originarias se pusieron a visitar los archivos históricos en busca de documentos antiguos relacionados con sus territorios ancestrales. Yo diría que el proyecto CONAMAQ es interesante cuando rescata y retoma la senda marcada por los caciques apoderados y se vuelve menos interesante y, sobre todo, menos viable cuando plantea el discurso de la reconstitución. Pero, en todo caso, ni la reconstitución de los Suyus de CONAMAQ ni la titulación de las TCO's representan un proyecto de Estado como tal y buscan más bien poner límites al Estado, límites a la empresa

privada y obtener el reconocimiento de sus territorios, en cuanto espacios de autogobierno y de ejercicio de su derecho a la autonomía y a la gestión sostenible de sus recursos naturales.

Esta tensión entre dos proyectos políticos distintos se resolvió con la Asamblea Constituyente, donde triunfó la opción campesina por la inclusión y perdió la opción indígena originaria de buscar mayor autonomía. Hay que recordar que, en el momento de la Asamblea Constituyente, había muy pocas voces por advertir de los peligros de la incorporación de los pueblos indígenas y originarios al Estado. Sin embargo, el reconocimiento constitucional implica necesariamente el sometimiento al Estado. La inclusión de la justicia indígena originaria campesina al ordenamiento jurídico boliviano es el mejor ejemplo de lo contraproducente que puede resultar este tipo de reconocimiento constitucional. La justicia comunitaria que siempre se ejerció al margen del sistema legal estatal ahora se ve considerablemente limitada por el hecho de su incorporación al aparato jurídico estatal.

A partir de la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado, podemos ver que el proyecto político indígena de autonomía con el Estado ha ido decayendo y es más bien ese otro proyecto, de inclusión al Estado, el que ha triunfado. No es casual que, en el gobierno de Evo Morales y en el Estado Plurinacional, no se haya registrado un avance significativo en la titulación de TCO's en tierras altas. En los años anteriores, la TCO encarnaba un proyecto político indígena. Hoy en día, ha triunfado otro proyecto político: el de la toma de poder y de la incorporación plena en el Estado. En este contexto, el tener un título de propiedad comunitaria ha perdido mucho de su atractivo. Lo importante se juega en los cupos de poder que determinado ayllu o pueblo originario puede lograr dentro de las estructuras de poder del partido de gobierno. Además, el papel central que juega hoy el Estado en la economía extractiva hace que los derechos indígenas (a la consulta, a la gestión sostenible de los recursos naturales renovables, etc.) se vean cada vez más subordinados a los intereses del Estado. En tierras altas, las TCO's que se han titulado dentro del Estado Plurinacional corresponden en su inmensa mayoría a demandas presentadas en gobiernos anteriores. Son muy pocas las nuevas demandas que se hayan generado dentro del Estado Plurinacional; es decir que la nueva Constitución Política del Estado no ha generado un mayor interés por los territorios Indígena Originario Campesinos (TIOCs). Al contrario, el Estado Plurinacional ha registrado avances significativos en el saneamiento simple y la titulación individual de propiedades campesinas, tarea dejada pendiente por los gobiernos anteriores.

No es tampoco casual que, en cuatro años de vigencia de la Ley Marco de Autonomías, las autonomías indígenas no hayan avanzado casi nada. No sólo es culpa de la burocracia y de los candados que contiene la ley, sino, es el contexto político que ha cambiado. Muchos de los municipios que se animaron a plantear ser Autonomía Indígena hace cinco años, hoy en día se preguntan para qué diablos se metieron en ese lío.

Los conflictos limítrofes entre ayllus que, en los años setenta y ochenta, eran innumerables y aún importantes en los años noventa (como el conflicto que opuso a los ayllus Jukumani, Qaqachaka y Laymi) disminuyeron drásticamente y se incrementaron, al contrario, los conflictos en áreas periurbanas por loteamientos, lo que se debe a una dinámica demográfica de migración campo-ciudad.

Los conflictos limítrofes inter-ayllus no sólo disminuyeron, sino que cambiaron de significado: ahora surgen conflictos por la presencia (real o imaginaria) de riquezas subterráneas y no por la actividad agrícola o pastoril. Uno de los pocos conflictos limítrofes que se ha reactivado en los últimos años es el conflicto entre los ayllus de Coroma y Killakas a raíz del boom de la quinua, pero se trata de una situación muy particular que implica un retorno al campo o, más bien, una explotación intensificada de los terrenos por parte de residentes. En el conflicto de Coroma estuvo muy presente también la cuestión de la presencia de determinados recursos naturales no renovables (piedra caliza, uranio, etc.). Otro conflicto que ha generado varios bloqueos de caminos es el conflicto entre comunidades de Tacobamba y Betanzos, por la explotación de determinadas vetas de mineral; en este caso también, el elemento desencadenante es la producción minera y no la actividad agrícola.

El padrón de hábitat de la población boliviana ha cambiado considerablemente en las últimas décadas. Los datos de los censos sucesivos entre 1950 y 2012 reflejan la progresiva urbanización de la población aún cuando este fenómeno tiende a ser subestimado por la migración censal que ha acompañado los censos de 2001 y 2012. Si en 1950 la población rural representaba el 60% de la población boliviana, hoy en día representa tan sólo el 32,67%. Si consideramos el impacto de la migración censal (gente que va al campo a hacerse censar), debemos concluir que la población rural en Bolivia está probablemente por debajo del 30%.

Cuadro 9. Porcentaje de la población urbana y rural según censos

N°	Censos	Población urbana	Población rural
1	1950	26,20	73,80
2	1976	41,74	58,26
3	1992	57,55	42,45
4	2001	62,42	37,58
5	2012	67,33	32,67

Fuente: Nicolas y Quisbert, 2014: 95-96.

Si la tenencia de tierra era, hasta hace poco, el mayor problema en el campo a tal punto de justificar, por ejemplo, la existencia de instituciones como la Fundación Tierra; hoy en día, con una población boliviana cada vez más urbana, este problema ha pasado a un segundo plano y el conflicto actual en el campo es el de la disponibilidad de la mano de obra. En este contexto, el significado del territorio ha ido cambiando: Si antes el territorio era el ámbito de la reproducción socio-cultural del ayllu, de su producción económica y de su vida religiosa-ritual, hoy en día el territorio es el espacio donde viven ancianos y niños, donde llegan los residentes para las elecciones, los censos y determinadas fiestas, donde se produce los fines de semana y donde se realizan los campeonatos anuales de fútbol. Existen ya TCO's en tierras altas, donde los titulares del territorio viven en la ciudad y contratan empleados para cuidar de sus ganados y sembradíos.

A la reducción drástica de la población rural, hay que añadir otro elemento más reciente: La reducción de la población indígena en el último censo. La población indígena en Bolivia ha pasado de 62% en 2001 a tan sólo 40% en el 2012. ¿Qué fue lo que pasó? En un reciente trabajo, Pablo Quisbert y yo hemos propuesto un ensayo de explicación, del cual me gustaría retomar algunos elementos antes de considerar las consecuencias de este resultado sobre un eventual proyecto político indígena (Nicolas, Quisbert, 2014).

Para empezar, es necesario recordar a qué corresponde el 62% del 2001. En el gobierno de Tuto Quiroga se reintrodujo una pregunta acerca de la pertenencia étnica (pregunta ausente de los censos de 1976 y 1991) con el fin de coadyuvar a la planificación de las políticas multiculturales. Esta pregunta, basada en un criterio de autoidentificación, fue aplicada a todos los mayores de 15 de años: “¿Se considera Ud. perteneciente a alguno de los siguientes pueblos originarios o indígena?”. Los resultados del censo arrojaron un 62% de población indígena, dato que tuvo repercusiones extraordinarias en el plano político. Evo Morales se refirió a este resultado en su primer discurso de investidura antes que al histórico 54% de votos obtenidos en las elecciones del 2005. Los autores de la Constitución Política del Estado hicieron de ese 62% su principal respaldo para la creación de un Estado Plurinacional y para la definición de la nación boliviana como conformada por “las naciones y pueblos indígena originario campesinos”. A su vez, la incorporación de lo indígena en la Constitución, su formulación en términos de pueblos y naciones Indígena Originario Campesinos (IOC's) y el cierre semántico de lo IOC en 36 naciones y pueblos influirán de manera determinante en la redacción de la pregunta del censo 2012 y en el resultado obtenido: 40% de indígenas en el país.

Así como el censo 2001 quiso refrendar las políticas multiculturales del neoliberalismo, el censo 2012 quiso ser el fiel reflejo del Estado Plurinacional, pero terminó negando una de sus principales premisas: Que los indígenas son mayoría en Bolivia. Para este desastroso resultado tuvo que concurrir varios factores:

- a) La reformulación de la pregunta en términos constitucionales jugó un papel preponderante. La denominación “naciones y pueblos indígena-originario-campesino” no es un término aún muy bien asimilado por la gente y la asociación de lo indígena u originario con lo campesino ahuyentó posiblemente a los indígenas urbanos. Además, el supuesto de naciones indígenas planteado en la Constitución es un supuesto que condice con el nacionalismo aymara, pero que no corresponde a la identidad quechua que, las más de las veces, no implica la idea de nación.
- b) El cierre semántico que opera la Constitución de lo indígena originario campesino identificándolo con las 36 naciones terminó excluyendo a mucha gente. A su vez, la lista de pueblos del INE, al inspirarse en las 36 lenguas del texto constitucional, asumió que la identidad cultural es igual a la lingüística y excluyó los suyus de CONAMAQ, que habían sido excluidos ya del texto constitucional. El único suyu que estuvo anotado en la lista del Censo fue el Yampara, pero luego fue borrado al momento de hacer públicos los resultados del censo.

- c) El rechazo hacia la identidad mestiza que profesaron varias autoridades de gobierno semanas anteriores al censo hizo que mucha gente no quisiera identificarse como IOC por no negar el carácter mestizo de su identidad. Recordemos que el mestizaje es parte integrante de la identidad quechua y no es casual que los quechuas sean los que más hayan disminuido en este último censo.

Además de estos elementos de explicación, habría que considerar los efectos de la paulatina urbanización de la población indígena del país en la autoidentificación. Sí bien la migración no implica automáticamente un cambio de identidad, tiene efectos a largo plazo en las generaciones siguientes. En el 2001, la pregunta fue aplicada a los mayores de quince años. Esto quiere decir que toda esta población que no pudo contestar el 2001, sí pudo hacerlo el 2012 y, evidentemente, la forma de identificarse de los jóvenes no es idéntica a la de sus mayores. Una cosa es la identidad del migrante y otra es la de sus hijos y nietos.

La pregunta del censo 2012 decía: “como boliviano o boliviana, Ud. pertenece a alguna nación o pueblo IOC o afroboliviano”. Esta formulación subordinaba, por lo tanto, la identidad indígena a la identidad nacional. De esta manera se evidencia que el Estado Plurinacional triunfó donde fracasó la Revolución Nacional: En subsumir todas las identidades indígenas dentro de la nación boliviana. Y obtuvo como resultado que, por primera vez en la historia de los censos, los pueblos indígenas son minoritarios en Bolivia.

Hay quienes creen, en base a encuestas realizadas, que bastaría retornar a la formulación del censo anterior para revertir los resultados del último censo. Sin embargo, es olvidar que la formulación actual está conforme a la Constitución Política del Estado y que cambiarla implicaría nada menos que un cambio de modelo de Estado. Por otra parte, es olvidar también que la evolución demográfica y la dinámica generacional tiene un peso importante en las modificaciones de las identidades étnicas. Por último, si realmente las identidades étnicas fuesen tan movilizadas que varían según la formulación de la pregunta, esto socavaría el fundamento del Estado Plurinacional, mucho más que el 40% alcanzado el 2012.

En conclusión, el Estado Plurinacional ha logrado subordinar mejor y más efectivamente que cualquier otro proyecto político anterior las nacionalidades indígenas y originarias a la nación boliviana. Al incorporar sus símbolos de luchas (la wiphala) y sus héroes propios (Tupac Katari), el Estado Plurinacional ha logrado inclusive anular el nacionalismo aymara que, en algún momento, planteó la desaparición de Bolivia y el resurgimiento del Kollasuyo. Al incorporar la Autonomía Indígena dentro del marco constitucional, ha logrado reducir a la mínima expresión las aspiraciones de los pueblos indígenas a la autodeterminación. Y por fin ha logrado que los pueblos indígenas se vean minoritarios en el último censo. En este contexto no es de sorprenderse que las organizaciones indígenas estén atravesando una profunda crisis y que las reivindicaciones territoriales no sólo no hayan avanzado significativamente sino que hayan ido vaciándose de su sentido político.

Se debería repensar un proyecto político indígena sobre esta nueva condición de pueblos minoritarios y desterritorializados. El carácter minoritario de los pueblos indígenas en la

Bolivia actual es un aspecto que muchos analistas se rehúsan a aceptar, pero que me parece irreversible. Por suerte, el proyecto de autonomía de los pueblos indígenas no depende de su carácter mayoritario o minoritario. En cuanto al territorio sigue siendo un aspecto importante e inseparable en un proyecto autonomista, pero ya no tiene la misma relevancia que antes. Prueba de ello es el reciente protagonismo de los Suyus Yampara y Qhara qhara en el plano político. Mientras el proyecto de CONAMAQ se centraba en las demandas territoriales de los ayllus, los pueblos originarios de los valles chuquisaqueños tenían dificultades en encajar en ese proyecto por no contar con un territorio bien definido. La presencia de larga data de la hacienda y la fuerza actual de los sindicatos campesinos hizo que los proyectos de TCO's no tuvieran viabilidad en Chuquisaca. Sin embargo, hoy en día los suyus Yampara y Qhara qhara son quienes lideran la lucha de los pueblos originarios por el reconocimiento de sus identidades étnicas locales. La apatía de los ayllus de Potosí y Oruro demuestra, al contrario, que el territorio solo no sirve de nada si no está articulado a un proyecto de autogobierno. La recuperación de la independencia política de las organizaciones indígenas tanto de tierras bajas como de tierras altas es una tarea urgente y necesaria; pero sólo será posible si se replantea un proyecto político independiente del proyecto de poder actualmente imperante.

Bibliografía

- Nicolas Vincent Quisbert Pablo (2014). Pachakuti: el retorno de la nación. Estudio comparativo del imaginario de nación de la Revolución Nacional y del Estado Plurinacional, La Paz, PIEB.
- Platt Tristan (1982). Estado boliviano y ayllu andino. Tierra y tributo en el Norte de Potosí, Lima IEP.
- Platt Tristan, Bouysse-Cassagne Thérèse, Harris Olivia (2006). *Qaraqara-Charka. Mallku, Inka y Rey en la provincia de Charcas (siglos XV –XVII). Historia antropológica de una confederación aymara*, La Paz, Plural.

3

Situación y desafíos de los territorios y pueblos indígenas de tierras bajas y Yungas de Bolivia

43

Graciela Zolezzi Ch. ⁶

1. La base territorial de los pueblos indígenas en tierras bajas y Yungas

1.1 Consolidación legal de TIOC con ganancias y pérdidas

Información generada por la Fundación Amigos de la Naturaleza para la elaboración de un catálogo de cartografía ambiental a publicarse próximamente ⁷ nos permite constatar que, desde 1990 hasta mediados del 2012, el lento proceso de reconocimiento de territorios indígenas por parte del Estado convirtió las 23,6 millones de hectáreas de territorios demandados como tierras indígenas originarias en tierras bajas y Yungas, en 12, 4 millones de hectáreas tituladas (52%), a favor de pueblos indígenas; con una pérdida de 11,3 millones de hectáreas demandadas (48%), las mismas que fueron tituladas principalmente a favor de propietarios privados, o permanecen como tierras fiscales o en proceso de saneamiento de tierras para titulación.

Este punto es clave para analizar el proceso de reivindicación histórica territorial de los últimos años, puesto que como muestran las cifras, la tendencia ha sido hacia

⁶ Antropóloga social fue miembro del equipo de APCOB que contribuyó a conformación el movimiento indígena CIDOB, ha trabajado largos años en tierras bajas propiciando también la organización de mujeres indígenas. Actualmente trabaja como Asesora Social en la Fundación Amigos de la Naturaleza.

⁷ Esta ponencia toma como base información cartográfica que está en proceso de elaboración en FAN. Debo agradecer a FAN y en particular a Marlene Quintanilla y Saúl Cuellar quienes están abocados a esta labor por permitirme utilizar parte de los datos que estamos trabajando para una próxima publicación que contribuirá a dar conocer la importancia de los territorios indígenas para la conservación y manejo sostenible de los recursos naturales y el desarrollo sostenible.

la reducción de las superficies originalmente demandadas. Pero de otro lado, debemos mencionar que si bien se redujeron sus demandas originales, el resultado final es que los pueblos indígenas cuentan con casi 12 millones y medio de hectáreas que son territorios titulados a su favor. En términos relativos, esto no es poca superficie porque constituye el 11% ciento de la geografía del país y el 17% de la superficie de tierras bajas y Yungas.

El 13% de las Tierras Indígena Originario Campesinas (TIOC) tituladas (8 unidades) ha consolidado menos del 20% de la superficie demandada. El 18% de las TIOC (11 unidades) ha consolidado entre el 20 y 40% de lo demandado; 22% de TIOC (13 unidades) ha consolidado entre 40 y 60% de superficie. La consolidación de derechos de propiedad de la tierra a propietarios privados dentro de los territorios titulados, en algunos casos, ha dado como resultado territorios indígenas discontinuos y con acceso a suelos pocos fértiles y recursos naturales escasos que dificultan las posibilidades de gestión y manejo sostenible de su reducido hábitat tradicional.

Seis TIOC (10%) han consolidado entre el 60 y 80% de lo demandado. 22 TIOC (37%) han consolidado más del 80% de lo originalmente demandado. Dentro de este último rango se encuentran solo 10 de las 59 TIOC de tierras bajas y Yungas que lograron consolidar la totalidad de la superficie demandada (8 TIOC el 100% y dos el 99%).

Aunque la legalización y titulación no haya favorecido una consolidación efectiva de los territorios indígenas originalmente demandados, es destacable que las TIOC abarquen el 17% de tierras bajas y Yungas y el 11% del territorio del país. El resultado final ha supuesto en muchos casos un fraccionamiento de las áreas territoriales con la consecuente pérdida del control de parte de los pueblos indígenas a su territorio; territorios que han sido titulados como quesos gruyeres, donde la posibilidad de control de conservación de los recursos naturales y la gobernabilidad se ven seriamente afectadas.

1.2 TIOC con buen estado de conservación de la biodiversidad

La legalización de los territorios indígenas TIOC fruto de la demanda y movilización de las organizaciones indígenas ha dado en propiedad a los pueblos indígenas superficies del territorio nacional que en su mayoría están en buen estado de conservación de la biodiversidad. Ello debe llamar nuestra atención porque traduce una forma de acceso, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales por parte de sus pueblos -que dada la modalidad de vida de su cultura y la poca concentración demográfica- han permitido la conservación de los recursos naturales que constituyen un valor y un potencial para el desarrollo de los mismos y que cumplen importantes funciones ambientales que benefician al país y al planeta.

Bolivia es un país amazónico, cuyas tierras bajas y Yungas constituyen el 70% de la superficie de su geografía nacional. La importancia y el valor de los recursos naturales y biodiversidad biológica y cultural del país han conducido a la formulación de políticas que han dado lugar a la creación de Áreas Protegidas Nacionales, Departamentales y Municipales; a la declaración de Sitios Ramsar para proteger humedales de importancia internacional; así como al reconocimiento de TIOC como propiedades colectivas de pueblos nativos con derechos exclusivos sobre los recursos naturales no renovables.

Nos encontramos frente a territorios que constituyen un potencial para el desarrollo y que cumplen importantes funciones ambientales que benefician al país y al planeta. Es preocupante que estos territorios no logren consolidar su autogobierno cuando tienen un rol fundamental que jugar para lograr el desarrollo sostenible del país y contribuir a la reducción de amenazas a la conservación de los recursos naturales y biodiversidad. De otro lado, los efectos del cambio climático y las tendencias y los efectos relacionados van a afectar justamente a los sectores sociales más vulnerables y a los indígenas en particular. Ante esta situación, vemos que hay oportunidades y problemas que el Estado y los pueblos indígenas tienen que asumir conjuntamente como una responsabilidad histórica.

Los territorios indígenas son actualmente áreas geográficas poco pobladas y bien conservadas a comparación de otros lugares con presencia de población rural en el país. Existe una coincidencia espacial importante de los territorios indígenas y las áreas protegidas (AP). Las TIOC no solo incluyen parte de las AP, sino que colindan con éstas, siendo que la superficie de las TIOC en las AP de las tierras bajas y Yungas equivale al 18% de la superficie de las AP. Son solo 6 TIOC de tierras bajas y Yungas cuya superficie no coincide con AP; las 43 restantes sí coinciden.

El 37% de la superficie de las TIOC tituladas (4'526.575 ha) se superponen con áreas protegidas. De las 43 TIOC que coinciden con AP, 10 coincide en más del 92% de la superficie de su territorio; siendo que cinco coinciden en un 100% (TIOC Parque Nacional Isiboro Sécuré; Chiquitano Pnatanal; Ayoreo Rincón del Tigre; Tacana III; Tsimane Mosesten Pilón Lajas). Además, una TIOC coincide en un 75% (Yuracaré y Trinitario El Pallar); y dos TIOC tienen más del 50% de su superficie en AP (Guaraní Alto Parapetí y Itikaraparirenda).

En el parágrafo II, la Constitución Política del Estado establece que donde exista sobreposición de áreas protegidas y territorios indígena originario campesinos, la gestión será compartida y se realizará con sujeción a las normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, respetando el objeto de creación de estas áreas.

Cabe destacar también que el 13% de la superficie de TIOC son extensiones geográficas de humedales (1'872.949 ha) de importancia internacional que, a su vez, constituyen

16% del total de los sitios Ramsar. 16 TIOC, tienen parte de su territorio en cinco Sitios Ramsar (Bañados del Izozog Río Parapetí, Blanco, Matos, Pantanal Boliviano y Yata). Las TIOC que tienen mayor superficie coincidente con los Sitios Ramsar son el Territorio Movima (99%); Territorio indígena Baure (92%); Multiétnico (86%); y el Territorio Movima II (73%). Otras TIOC de importancia son Cayubaba (68%), Indígena Itonama (64%), Consejo Chimane (56%), Chácobo-Pacahura (58%), Chiquitano Pantanal (48%); y Ayoreo Rincón del Tigre (39%).

La superficie compartida entre áreas protegidas, sitios Ramsar y TIOC tituladas nos están indicando sitios estratégicos de control territorial. Esta sobreposición de áreas protegidas y sitios Ramsar, dentro de las TIOC están en un millón de hectáreas, 8% de la superficie total de las TIOC. Esas zonas que son áreas protegidas o Ramsar constituyen el 44% de la superficie total de las TIOC.

Estamos en una situación importante de destacar. Si bien los territorios indígenas han ganado y perdido en la titulación -y han perdido significativamente en el proceso-, constituyen áreas de gran interés para el futuro del desarrollo económico sostenible que será posible respetando sus derechos territoriales.

2. Conquista de los pueblos indígenas de tierras bajas: derechos colectivos y condición estatal

Los avances en el reconocimiento de estos derechos de los pueblos indígenas están respaldados en la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y cuentan con el mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas y los informes del relator especial sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas, que han contribuido a la exigibilidad de sus derechos ante los diferentes estados nacionales. La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (CPE) y las leyes internacionales ratificadas -como son el Convenio 169 de la OIT y la Declaración Sobre Pueblos Indígenas- y varias leyes nacionales -Ley de Consulta Previa; Ley de Deslinde Jurisdiccional, la Ley de Autonomía- otorgan a los pueblos indígenas derechos políticos y sociales, así como, la propia CPE y otras leyes, les otorgan derechos exclusivos de acceso a los recursos naturales renovables.

2.1 Derechos colectivos de los pueblos indígenas

Un primer elemento a destacar es que el Estado Plurinacional de Bolivia reconoce derechos colectivos de pueblos indígenas; derechos al territorio ancestral, la lengua y la cultura, que comprometen la existencia y reproducción de una colectividad humana construida histórica y culturalmente en su relación con el medio ambiente, con bases culturales materiales e inmateriales.

Mediante los convenios internacionales el Estado ha asumido que los derechos humanos individuales no son suficientes para garantizar la existencia y desarrollo de los pueblos indígenas.

Además, como lo ha explicado en varias oportunidades el Relator Especial de la Organización de Naciones Unidas (ONU) sobre la situación de los pueblos indígenas, los derechos de los pueblos indígenas tienen un carácter reparador de daños acumulados en la historia, de opresión y discriminación que surgió históricamente durante el período colonial y se instaló en las sociedades nacionales republicanas hasta el presente. Todos estos y otros, son derechos conquistados por la lucha organizada del movimiento indígena en Bolivia. Empero, la normativa nacional no está exenta de contradicciones, así como las políticas públicas no siempre acompañan los derechos colectivos conquistados. En tal sentido, es pertinente traer a colación el llamado de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que plantea:

“Los miembros de los pueblos indígenas y tribales precisan ciertas medidas especiales para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos, en especial respecto del goce de sus derechos de propiedad, a fin de garantizar su supervivencia física y cultural. ... es indispensable que los Estados otorguen una protección efectiva que tome en cuenta sus particularidades propias, sus características económicas y sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres... (Texto citado en el MÓDULO DE CAPACITACIÓN “DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS” publicado por OXFAM).

Por lo tanto, el Estado Plurinacional de Bolivia debería otorgar una protección efectiva que tome en cuenta estas particularidades propias de sus características económicas y sociales y su situación especial de vulnerabilidad, su derecho constitucional, valores y costumbres.

2.2 Los indígenas son Estado

Un segundo aspecto a relevar es que la CPE, en el caso boliviano, ha incorporado a los pueblos indígenas a la institucionalidad del Estado. El sistema político administrativo del Estado consagrado por la CPE de 2009 establece la existencia de departamentos, provincias, municipios y *territorios indígenas, originario campesinos. Los territorios indígenas titulados como TCO son una unidad administrativa* del Estado Plurinacional de Bolivia.

Junto a esto, la CPE reconoce a los pueblos indígenas *derechos políticos de participación en los órganos e instituciones del Estado*: Se han creado las circunscripciones especiales indígenas en representación en el Parlamento en siete departamentos del país; se ha establecido la participación proporcional de naciones y pueblos indígenas en Asambleas Departamentales; se han creado espacios de participación indígena en el Órgano Judicial, en los Tribunales Supremo de Justicia, Constitucional, Agroambiental y Electoral.

La jurisdicción indígena originaria campesina tiene rango constitucional (art. 190 de la CPE y Ley de Deslinde Jurisdiccional).

Los mencionados son los principales espacios abiertos para hacer efectivos los derechos colectivos de los pueblos indígenas en el Estado Plurinacional de Bolivia. Sin embargo, factores políticos y sociales limitan el alcance de los cambios introducidos. Hasta el momento, el balance es desfavorable si la medida es la contribución al ejercicio pleno de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Estas medidas especiales conquistadas al Estado se han tornado formales y no logran un efecto de ampliación de derechos. Toca al movimiento indígena volver a formular su agenda y articular sus alianzas para trazar estrategias políticas destinadas a transformar la situación en pro de la conquista de sus derechos de pueblos sobre el espacio ganado en su nueva condición de Estado.

3. El alcance constitucional de los derechos de los pueblos indígenas es recortado por las leyes y políticas públicas

3.1 Los territorios indígenas son solo propiedades agrarias

Tienen esta categoría, de acuerdo a los títulos conferidos por Resolución Ministerial, y deben someterse a un proceso jurídico para constituirse en Entidades Territoriales Autónomas. La Ley Marco de Autonomías y Descentralización 031 (2010) recorta el alcance de la CPE del año 2009 y de la ley 3760 de Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) condicionando el ejercicio de autogobierno de los pueblos indígenas a un proceso administrativo de conversión de TIOC a Entidades Territoriales Autónomas, exigiendo requisitos que dificultan la autogestión territorial al considerar la titulación de los territorios de pueblos indígenas por el INRA solo un asunto de derecho agrario. De esa manera desvirtúan el derecho colectivo territorial indígena, introduciendo dos vías administrativas: la territorial y la municipal, y dando prioridad a ésta última. Solo dos TIOC en las tierras bajas han optado por la vía territorial: Lomerío (dpto. Santa Cruz) y Cavineño (dpto. Beni) y están en el largo proceso de tramitación ante el Estado para superar dificultades impuestas a su ejercicio de gobierno autónomo. Las demás, en proceso, son 11 municipios indígenas en el país que han optado por la vía municipal, solo uno de ellos es de tierras bajas y ninguno del Beni, departamento que concentra la mayor diversidad de pueblos indígenas de tierras bajas y del país⁸.

8 Datos de la Fundación TIERRA : Jesús de Machaca y Charazani, en La Paz; Mojocoya, Tarabuco y Huacaya, en Chuquisaca; Salinas García Mendoza, Chipaya, Pampa Aullagas y Totora, en Oruro; Chayanta, en Potosí; Charagua, en el departamento de Santa Cruz)

3.2 Las demandas indígenas de participación en su condición de pueblos en las instancias legislativas del Estado fueron recortadas en la CPE de 2009

Hoy los pueblos indígenas confrontan el problema de ocupar en la Asamblea Legislativa reducidos espacios (siete en total) en las denominadas circunscripciones especiales indígenas, que debieron haberse creado -como demandaba la CIDOB- con representación indígena en directa correspondencia con la totalidad de sus pueblos, pues se trataba de institucionalizar en el Estado una medida de reparación de la opresión colonial conducente a la realización de sus derechos colectivos de pueblos en evidente desventaja.

Hoy ese espacio conlleva negociaciones en las cúpulas de las dirigencias del movimiento indígena que se encuentra dividido, dificultando un verdadero ejercicio de democracia interna y articulación y exigibilidad de sus organizaciones intercomunales. De otro lado, la representación resulta en cargos aislados de dirigentes que no articulan sus plataformas y demandas políticas de pueblos indígenas. La diversidad de pueblos no se siente cabalmente representada por cargos parlamentarios que no tienen mecanismos para la exigibilidad de sus pueblos y que no han planteado hasta el momento una agenda legislativa propia de alianza indígena que retome sus demandas históricas y su actual condición de Estado para hacer efectivos sus derechos colectivos a la lengua, cultura, y gobiernos autónomos en sus entidades territoriales.

En los departamentos las organizaciones indígenas negocian espacios de participación, con mayor o menor éxito, a través de canales electorales de partidos políticos; ello fracciona su organización y subordina su agenda reivindicativa de pueblos indígenas. Ejemplo de ello, en el departamento de Santa Cruz, la Asamblea Legislativa Departamental ha incorporado a cinco representantes de pueblos indígenas en concordancia con los pueblos indígenas existentes (con sus respectivas suplencias generalmente mujeres) que son elegidos por usos y costumbres de un total de 28 asambleístas. La agenda política del movimiento indígena de la CIDOB y de la regional departamental CPESC ha subordinado su propia agenda indígena a las agendas políticas partidarias, debilitando su acción conjunta sin haber legislado a favor de sus pueblos. Existe también una Comisión de Pueblos Indígenas que debe fiscalizar al ejecutivo y el funcionamiento de programas y proyectos, pero no opera en tal sentido.

También en Santa Cruz, existe una institucionalidad adicional, que es la Secretaría Indígena dentro de la Gobernación, una instancia que hace a los indígenas parte del Estado, pero que no está jugando adecuadamente su rol, pues tiene un carácter más burocrático que de desarrollo, donde los indígenas no están pudiendo colocar su agenda.

3.3 La superposición en la división político administrativa del Estado es un impedimento para la gestión territorial efectiva y el gobierno de los territorios indígenas

Un análisis con base geográfica (FAN 2014) muestra, con datos del INRA al 2012, que en tierras bajas y Yungas, del total de 59 TIOC solo 37 (63%) se ubica en un solo departamento; 20 TIOC (34%) se extienden sobre dos departamentos y dos TIOC (3%) se ubican en tres departamentos. La situación es crítica cuando se analiza el nivel de jurisdicción municipal superpuesto a las TIOC: ocho TIOC (14%) están comprendidas solamente en un municipio; lo más frecuente es que las TIOC estén superpuestas a tres (15 TIOC equivalente al 25%) y cinco municipios (11 TIOC o el 19%). Hay 6 TIOC en cuatro municipios (10%) y el caso extremo es el de la TIOC Guarayos, que se superpone a 8 municipios. La división de las TCO en varios municipios impide el ejercicio de los derechos políticos indígenas y en particular el de la autonomía territorial.

50

La doble pertenencia de los pueblos indígenas originarios a sus TIOC y a los municipios genera graves inconvenientes para el ejercicio de sus derechos colectivos de pueblos y para la participación ciudadana. Con la Ley de Participación Popular (1994) los municipios en Bolivia se extendieron al área rural y adquirieron relativa autonomía de gestión pública, siendo que el Estado asignó a los municipios del país el 20% de la renta interna y aduanera, y su distribución de acuerdo al número de habitantes de los municipios. Si bien, en ese marco las organizaciones de los pueblos indígenas adquirieron reconocimiento jurídico, así como determinados derechos de participación a nivel local; la situación marcó ya un problema entre los niveles de gestión municipal y gestión indígena y un paralelismo en sus sistemas de representación municipal y autoridades propias. Posteriores leyes, como la Ley 482 de Gobiernos Autónomos Municipales y la Ley 300 de la Madre Tierra, han consolidado la importancia de la gestión municipal dentro de la estructura del Estado en detrimento de los territorios de los pueblos indígenas.

En cuanto a los derechos ciudadanos de los indígenas, el fraccionamiento de las TIOC -por la superposición con las secciones municipales y los frecuentes límites jurisdiccionales inciertos entre secciones municipales- crea incertidumbre en la pertenencia de las comunidades a sus TIOC y coarta la participación política de los ciudadanos indígenas que deben definir dónde involucrarse, dado su derecho ciudadano establecido en la CPE. El fraccionamiento de la TIOC en varios municipios dispersa la representación ciudadana y el funcionamiento efectivo del mecanismo de control social, afectando no solo la gobernanza de las TIOC, sino también la de los municipios. Por ejemplo, en el caso del municipio de Riberalta, cuyos límites no están claramente definidos, y en el cual cuatro TIOC abarcan el 46% de la superficie municipal, el Estado ha aplicado en diferentes momentos, criterios distintos para delimitarlo, ocasionando que algunas comunidades se hayan incluido o excluido en el proceso de planificación administrativa municipal y se hayan desplazado a municipios vecinos en las elecciones nacionales, con la consecuente irregularidad en la asignación de recursos por coparticipación tributaria.

3.4 El sistema de planificación del Estado es incoherente

La distribución de TIOC de tierras bajas y Yungas por departamento del país -sin descontar las superposiciones- es la siguiente: Santa Cruz está en primer lugar con el mayor número de TIOC (24), seguida por el Beni (21 TIOC), en tercer lugar el departamento de La Paz (13 TIOC); en cuarto lugar Chuquisaca y Cochabamba (7 TIOC, respectivamente); el quinto lugar es de Tarija (6 TIOC) y, por último, se ubica el departamento de Pando con 4 TIOC.

El sistema de planificación nacional soslaya a las TIOC al no establecer la obligatoriedad en la articulación de niveles de planificación departamental, municipal y territorial indígena. Pero también discrimina a indígenas al no otorgar recursos públicos a nivel de la jurisdicción de las TIOC -como lo hace con otros niveles del Estado- para que los pueblos indígenas se conformen en una entidad administrativa, se gobiernen y se administren en el marco de su propia cultura y se organicen en sus instituciones políticas propias.

El Estado central está generando mecanismos que excluyen a los territorios indígenas: Los planes de gestión territorial indígena (PGTI) no están siendo desarrollados e implementados como instrumentos públicos y se están propiciando otro tipo de planes, priorizando los niveles de administración y de gestión municipal, como por ej., en el Mecanismo Conjunto de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático que se deriva de la Ley de la Madre Tierra. La guía de adscripción al mencionado mecanismo (2014) privilegia nuevamente el nivel municipal frente al de TIOC, siendo que se refiere a los beneficios de la adscripción a nivel departamental, municipal y local sin mencionar a las TIOC o refiriéndose en algunos casos a “un ámbito menor”. Asimismo, propone “impulsar un proceso gradual de apoyo a la constitución de fondos de carácter departamental y municipal que permitan promover acciones” de transferencia de recursos financieros sin incluir el nivel territorial de TIOC. Por último, cuando menciona a los “actores protagónicos” se refiere a los públicos, privados, comunitarios y cooperativos, sin mención explícita a los pueblos indígenas y a la instancia administrativa de pueblos indígenas como parte del Estado.

A nivel departamental, en Santa Cruz, un ejemplo de acción preferencial de políticas públicas hacia los pueblos indígenas ha sido la creación dentro de la Gobernación, de la Secretaría de Pueblos Indígenas (SPI) (Decreto 127 de 2011 de la Gobernación) que constituye una excepción dentro de los sistemas de gobiernos departamentales del país. Esta instancia es resultado de una demanda de la Central de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC). Si bien la organización indígena departamental ha logrado institucionalizar la participación de los cinco pueblos en la estructura administrativa del Gobierno Departamental, su funcionamiento no conjuga con los lineamientos políticos con los que fue concebida. Si bien la SPI está estructurada en tres direcciones destinadas a abordar asuntos claves para el desarrollo de los pueblos indígenas -incluyendo asuntos de género- su ejercicio se aleja de los criterios programáticos

originales. Las organizaciones de los cinco pueblos se han distribuido las direcciones y no existe mayor coordinación entre ellos. Los indígenas ocupando cargos públicos buscan “atender a sus bases”. Resultado de ello, los programas y proyectos, en general, son inconsistentes y no responden a la problemática y demandas de sus pueblos acorde a sus características y potencialidades culturales, y han dejado atrás sus reivindicaciones estratégicas. La asignación presupuestal de la Gobernación no es relevante y no articula la planificación regional con las de gestión territorial indígena.

El Plan Santa Cruz 2025 no recoge, en absoluto, la condición de pueblo de los indígenas del departamento con base en sus territorios. El diagnóstico que sustenta el plan invisibiliza a la población indígena y el plan departamental omite completamente a las TCO o TIOC y hace caso omiso a los mandatos constitucionales de pluriculturalidad del país, así como a los acuerdos internacionales que obligan a los Estados a tomar medidas especiales para los pueblos indígenas y las leyes nacionales que obligan a la consulta previa e informada sobre los asuntos que hacen a su desarrollo. La proyección presupuestal hace referencia a una propuesta de pacto fiscal ante el Gobierno Central, que plantea duplicar la asignación de fondos y, en lo que respecta a los pueblos indígenas, propone tan solo incrementar recursos del Fondo Indígena para pasar de cero a uno por ciento.

En cuanto a los derechos colectivos de los pueblos indígenas, la situación actual en muchos municipios es de irrespeto, siendo que no son consultados en las decisiones municipales que afectan a su territorio y no se incorpora en la estructura legislativa municipal a la representación de sus autoridades. Por ejemplo, en el municipio de Riberalta, el Concejo Municipal, en su conformación, no ha incluido hasta la fecha la representación directa de los pueblos indígenas, mediante normas y procedimientos propios, tal como lo establece la CPE en su artículo 284 inciso II.

En la elaboración de los PDM que contienen TIOC, generalmente se levantan demandas comunales omitiendo las planificaciones territoriales indígenas. Existe un paralelismo en la planificación municipal y planificación de la gestión territorial indígena. Los instructivos como las guías de planificación municipal no consideran los planes de los territorios indígenas para su conciliación en la construcción de PDM, lo que resulta en la no correspondencia y desarticulación de las visiones y objetivos estratégicos de desarrollo entre los PDM y los PGTI y consecuentemente en los proyectos y programas que ejecutan los municipios. Pero, de otro lado, los PGTI tampoco son instrumentos que estén aplicándose en las TIOC. Ello es atribuible a debilidades organizacionales, pero también a la falta de recursos técnicos y financieros que no pueden ser asumidos por los pueblos indígenas que deben constituirse en Entidades Territoriales Autónomas para acceder a recursos de provisión estatal; procedimiento que es moroso y cuyos requisitos demográficos y de consulta y aprobación por los municipios, entre otros factores, lo hacen inviable en la mayoría de los casos. Situación que se evidencia por la inexistencia de procesos concluidos a varios años de su vigencia.

4. La gestión sostenible de los territorios y los recursos naturales en TIOC está amenazada

Uno de los problemas más graves que enfrentan actualmente las TIOC para la sostenibilidad de su gestión territorial, es la superposición con derechos otorgados a la minería, la exploración y explotación petrolera, el aprovechamiento forestal, así como la construcción de infraestructura vial. Esto, unido a una débil legislación para el ejercicio de la Consulta Libre Previa e Informada y a las estructuras propias de autoridad poco definidas, las insuficientes regulaciones internas del uso de los recursos naturales, compromete su posición con respecto a los actores económicos externos. La reciente aprobación de la Ley Minera y Metalurgia 535 (28/05/2014) es considerada por los pueblos indígenas de tierras bajas como una amenaza para la sostenibilidad de sus territorios porque “consolida la política de expansión de la minería en las tierras bajas de Bolivia y consolida la superposición de áreas mineras a territorios de los pueblos indígenas, parques naturales y áreas de alto valor natural...” (Resolución Cumbre Social sobre Minería, Santa Cruz de la Sierra, 6 de junio 2014). La ley incluye un mandato de elaboración de un “reglamento sectorial específico sobre la consulta previa” (art. 35) que deberá estar concluido en un plazo de 180 días, que según opinión de juristas, estaría “desnaturalizando” el carácter de la consulta previa (Cejis; Miguel Vargas, junio 2014). La ley disminuye exigencias y controles sobre las exploraciones y explotación minera favoreciendo al sector informal y cooperativo con escasas regulaciones, así mismo contiene disposiciones que permiten el uso de elementos altamente contaminantes del medio ambiente.

Según la información cartográfica elaborada por FAN, la actividad hidrocarburífera en tierras bajas y Yungas, al 2012, tiene una cobertura aproximada de 2,4 millones de hectáreas, de las cuales, el 41% se ubica dentro de TIOC. La TIOC con mayor proporción de superficie bajo explotación petrolera es Itka-Guasú con 38%, mientras que las TIOC T'Smane Mosen Pilon Lajas, Leco de Apolo y San José de Uchupiamonoas tienen el 85%, 84% y 54%, respectivamente, bajo exploración petrolera.

Otro aspecto es el relativo al régimen forestal. Si bien la legislación forestal eliminó las concesiones forestales dentro de las TIOC, en los últimos años se ha incrementado en éstas la actividad forestal maderable. Los pueblos indígenas están cediendo sus derechos exclusivos a empresarios privados -quienes se ven atraídos por sus bosques mejor conservados- mediante contratos de aprovechamiento a corto y largo plazo, dada la insuficiente capacidad técnica y económica de las comunidades indígenas para realizar el trabajo de manera independiente. En el año 2010 se incrementó el acceso al bosque bajo manejo maderable respecto al año 2005. El sector privado pasó de 1,4 a 1,9 millones de hectáreas y los indígenas duplicaron su superficie bajo manejo pasando de 0,8 a 1,7 millones de hectáreas en ese mismo período. El mayor incremento relativo lo tuvieron las comunidades campesinas con derechos maderables sobre 1 millón de hectáreas en pequeños predios menores a 200 hectáreas, que no garantizan la sostenibilidad del bosque (ABT 2012). Además, la explotación ilegal en los bosques de los extensos territorios indígenas es difícil de controlar y sigue siendo un serio problema.

Por último, actualmente, el 20% de las carreteras proyectadas atraviesan territorios indígenas consolidados, afectando zonas de alto valor de biodiversidad, en varios casos superpuestos a áreas protegidas, como, por ejemplo el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécuré (TIPNIS).

Las organizaciones indígenas se hallan debilitadas para ejercer el control interno de sus territorios, y no han logrado incidir suficientemente para que en el país se aplique la legislación internacional de consulta libre, previa e informada que les corresponde como pueblos indígenas.

5. Conclusiones

Paradoja: Los pueblos indígenas de las tierras bajas que conquistaron la condición plurinacional del Estado y lucharon por sus territorios y autonomía, hoy siguen marginales e invisibilizados por las políticas públicas.

Amenaza: Está amenazada la consolidación ambiental, económica y política de sus TIOC como espacios de vida y definición de propias formas de desarrollo y autogobierno.

6. Desafíos para los pueblos indígenas

- Reivindicar la garantía del Estado a los derechos individuales y colectivos reconocidos a nivel nacional e internacional para el respeto al ejercicio de la autonomía y la libre autodeterminación de los pueblos.
- Consolidar su condición de pueblo indígena en el ejercicio efectivo de la administración del Estado Plurinacional a favor de los pueblos indígenas.
- Recuperar la garantía de la integridad territorial y la unidad administrativa de las TIOC para su efectivo autogobierno, administración y definición de desarrollo sostenible.
- Institucionalizar las TIOC como nivel e instancia administrativa y de planificación dentro del Estado.
- Generar mecanismos democráticos para consolidar la institucionalización de los espacios públicos de participación y representación colectiva de los pueblos indígenas en el Estado.
- Legislar la consulta previa, libre e informada para todos los rubros productivos haciendo valer los derechos internacionales de los pueblos indígenas.
- Desarrollar políticas públicas que garanticen el derecho a la educación bilingüe intercultural y salud intercultural y los sistemas de la justicia propia en el marco de la interlegalidad.

Bibliografía

Fundación TIERRA (2010). Territorios Indígenas Originario Campesinos en Bolivia, entre la Loma Santa y la Pachamama. La Paz, Bolivia

Fundación Amigos de la Naturaleza (2014). Cartografía Ambiental de las Tierras Bajas y Yungas de Bolivia en proceso de conclusión.

Silvia Ovando B. (xxxx). *Marco Constitucional para el ejercicio del derecho de participación de los pueblos indígenas*. Fundación Amigos de la Naturaleza.

Plan de Desarrollo Municipal de Riberalta (2014-2018).

Plan de Departamental de Género Santa Cruz (2014).

Plan Departamental Santa Cruz 2025.

4

El extractivismo: Factor estructural para la vulneración del derecho a Consulta de los Pueblos Indígena Originarios en Bolivia

57

*Oscar Campanini*⁹

1. Introducción

La consulta previa, libre e informada ha sido una de las más importantes reivindicaciones históricas del movimiento indígena en Bolivia –tanto de tierras altas como de tierras bajas¹⁰. En este sentido, en Bolivia se han logrado hitos importantes en el reconocimiento normativo de la consulta como son el reconocimiento del Convenio 169 de la OIT (1989) a través de Ley N° 1257 del 1991, el reconocimiento de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) a través de ley N° 3760 del 2007 que la ratifica, así como la Ley N° 3058 de Hidrocarburos (2005) por este el único sector que desarrolla y regula la consulta. De igual forma, diferentes disposiciones constitucionales (2009) reiteran el carácter de derecho de los pueblos indígena originario campesinos¹¹.

En la gestión de gobierno del MAS –partido que asumió el gobierno con pleno respaldo de pueblos indígenas de tierras bajas y tierras altas–, la consulta no ha dejado de ser uno de los temas de más álgido debate e, incluso, de división entre estos pueblos y el partido de gobierno; división que tuvo su punto crítico con el conflicto por la construcción de la

⁹ Investigador.

¹⁰ Para el presente documento usamos la denominación general de pueblos indígenas para referirnos a la diversidad de pueblos, etnias y naciones indígenas y originarias tanto en tierras bajas como en tierras altas que existe en Bolivia. La CPE uso la denominación de indígena originario campesino con este propósito.

¹¹ Art. 30, 304, 352, 403.

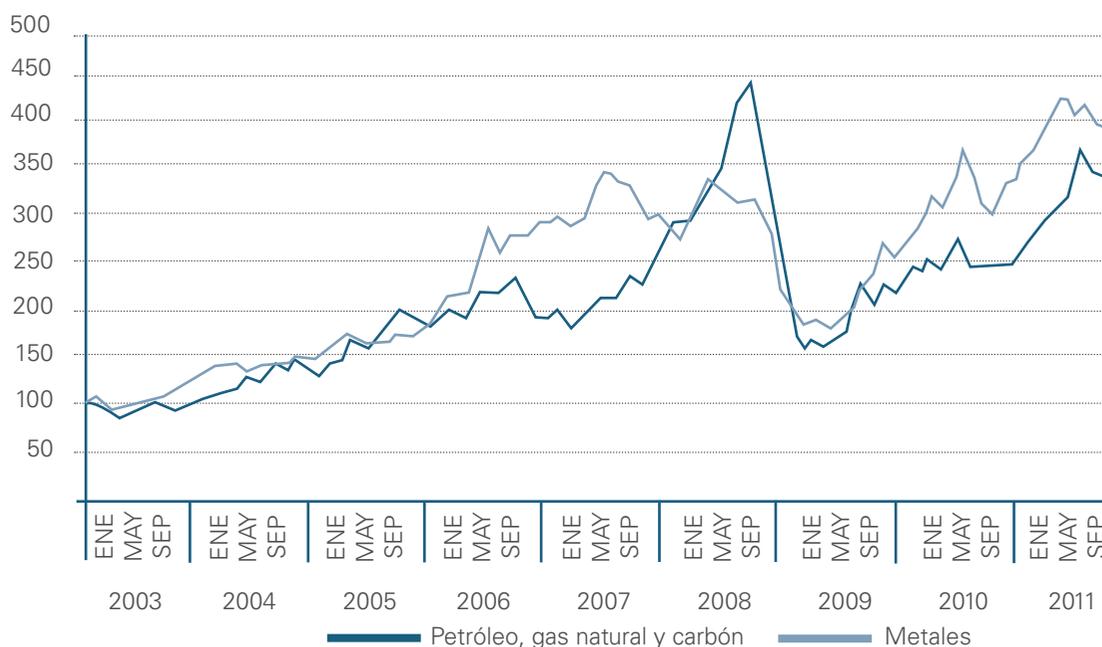
carretera atravesando por el TIPNIS. El reciente debate de la Ley que pretende normar este tema en todos sus aspectos y sectores, tensiona aún más esta relación y pone en alerta las reivindicaciones de los pueblos indígenas.

El propósito de la presente ponencia no es desarrollar un análisis sobre la consulta o el caso específico mencionado del TIPNIS, sino brindar el contexto que explica por qué esta temática es tan polémica y casi irresoluble en su relación con el Estado boliviano, además de aportar elementos contextuales y estructurales que apoyen la reflexión y evaluación sobre los derechos y territorios indígenas en Bolivia.

2. La expansión de las fronteras extractivas: El contexto internacional y la economía boliviana primario exportadora

A pesar de la crisis financiera hipotecaria del 2009 y de la crisis de deuda pública europea el 2011, el crecimiento global no ha entrado en una etapa recesiva, por el contrario, se ha recuperado y mantiene un crecimiento positivo impulsado principalmente por las denominadas economías emergentes (China, India, Rusia, Brasil). Y es el crecimiento de estas economías el principal demandante de materias primas (metales) alentando la demanda de energía (hidrocarburos); y por ende el factor que ha incidido en un histórico crecimiento en el precio internacional de éstas.

Gráfico 1. Índice de precios internacionales de las materias primas (2003-2011)

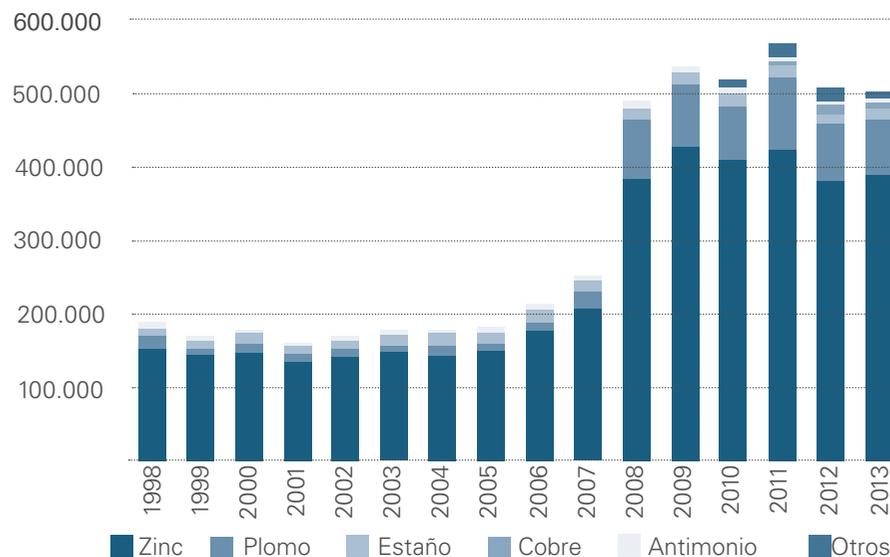


Fuente: CEPAL citado en (Altomonte, Acquatella, Arroyo, & Andrei, 2013).

Este contexto de precios altos de los últimos años y una mayor competencia entre las economías emergentes y las economías hegemónicas (EEUU, Japón, UE), ha sido un incentivo para que la importancia en la provisión global de materias primas de América Latina haya crecido –con algún peso comparable con los mayores países proveedores de minerales concentrados¹², algunos monocultivos (soya)¹³ y sin ser determinante en cuanto a hidrocarburos¹⁴. Este contexto ha promovido, prácticamente, en todos los gobiernos de la región, políticas de mayor aliento a la exportación de materias primas: ya sea con programas de inversiones públicas, ajustes a normativa ambiental, políticas de incentivos u otras medidas.

Para el caso boliviano, esto no deja de ser la excepción: La exportación de gas, minerales y monocultivos al 2012 equivale a casi el 90% de las exportaciones nacionales. Y si bien esta tendencia de preeminencia de la exportación de materias primas ha caracterizado a la economía boliviana desde su nacimiento, las dimensiones del volumen de exportaciones por el contexto de precios ya descrito, y la consecuente creciente dependencia del contexto internacional, hacen este aspecto mucho más crítico; profundizando el carácter primario exportador de nuestra economía y sus impactos territoriales y ambientales.

Gráfico 2: Exportaciones bolivianas de minerales y gas (1998-2013) (en TM y MM pie³ respectivamente)

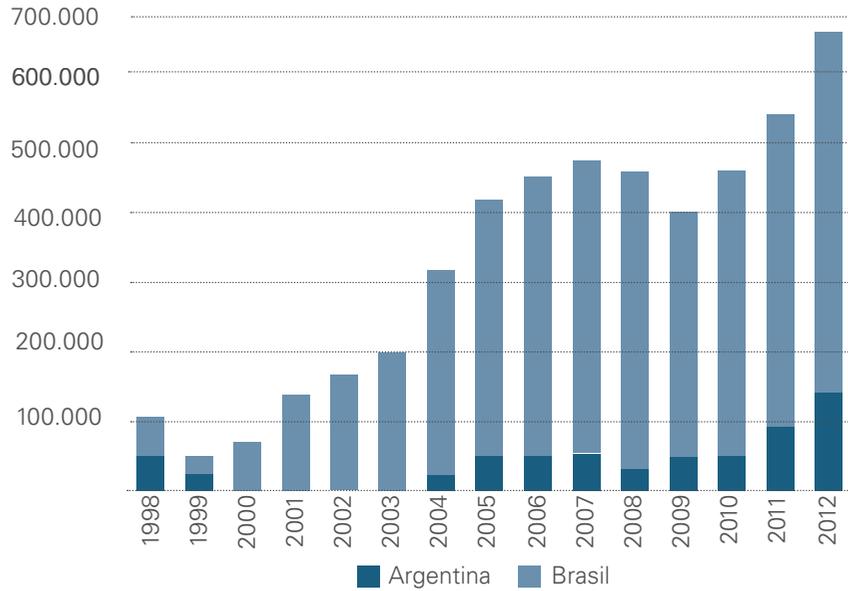


Fuente: Ministerio de Minería y Metalurgia, 2013.

12 Para el 2010, mientras América Latina (AL) exportó algo menos de 60 mil MM \$us en minerales en etapa primaria, Australia alcanzó poco más de 50 mil MM \$us y EEUU menos de 30 mil MM \$. Por el lado de las inversiones en exploración, igualmente AL alcanzó a atraer un 27% de los 11.200 MM \$us para el mismo año, siendo Canadá (19%) y África (13%) otros destinos privilegiados. Finalmente, en cuanto a reservas, AL tienen en algunos minerales igualmente un lugar privilegiado: litio, plata, cobre, estaño, bauxita, níquel entre otros (Altomonte, Acquatella, Arroyo, & Andrei, 2013).

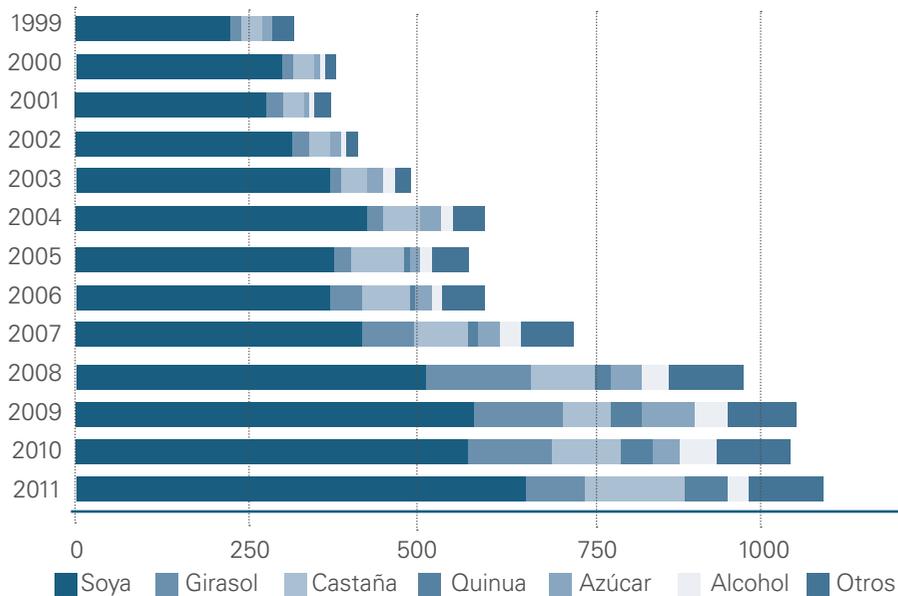
13 Para el 2013, los mayores productores de soya a nivel mundial de AL eran: Brasil (29,7%), Argentina (18,7%), Paraguay (2,9%), Uruguay (1,1%) y Bolivia (0,8%); respondiendo estos por el 53,3% de la producción mundial para ese año (PROBIOMA, 2014).

14 A nivel global, América del Sur representó el 2011 un 20% de las reservas petroleras y tan solo algo más de 3% de reservas de gas natural; mientras que en cuanto a producción apenas llega a 8% y 4% respectivamente (Altomonte, Acquatella, Arroyo, & Andrei, 2013).



Fuente: CEDIB, 2014.

Gráfico 3: Principales productos agroindustriales exportados Bolivia (1999-2011), (MM \$us)



Fuente: PROBIOMA, 2014.

La dependencia que genera este crecimiento de la exportación de materias primas tanto en el plano económico, político y socio-cultural¹⁵ es un factor estructural que se debe considerar para el tema que nos toca analizar.

3. Y las políticas gubernamentales actuales ¿dónde apuntan?

Si bien el gobierno argumenta que el extractivismo es temporal y necesario para salir del modelo económico actual sustentando que es el recurso necesario para pasar a una “sociedad del conocimiento”¹⁶, los datos expuestos, las políticas y acciones gubernamentales plantean serias dudas a estas intenciones; confirmando, por el contrario, la profundización del modelo económico basado en un extractivismo cada vez más intenso. Un breve estado de situación de las políticas asumidas por el actual gobierno en cada sector, nos permite respaldar lo antes mencionado.

En el ámbito minero:

- *Profundización del modelo primario exportador*¹⁷, la producción de minerales metálicos ha sido prácticamente en su totalidad (97%) para la exportación como materia prima. Si bien esta característica ha sido la constante en la historia minera del país, el alto nivel de explotación y extracción de materias primas actual no es comparable con el pasado; entre el 2006 y 2013 se han exportado cerca de 450 mil toneladas métricas finas de minerales, lo que equivale a 154% más que entre 1999 y 2005.
- *Debilitamiento de la minería estatal*. En los últimos años, a pesar del reducido crecimiento de la minería estatal¹⁸, esta sigue siendo marginal (7,8%)¹⁹ y reducida a la minería de estaño; mientras que las exportaciones importantes (zinc, plomo, cobre y oro) están a cargo de empresas privadas, principalmente transnacionales; y con

15 En el ámbito económico: la concentración de la mano de obra –tanto en número como en costos– en los sectores asociados a la exportación de materias primas (ej: más de 120 mil cooperativistas); el debilitamiento y/o desincentivo de sectores manufactureros no tradicionales –tanto por políticas públicas, incremento de costos en insumos y laborales–; un crecimiento de las importaciones –que para el caso boliviano llega incluso a abarcar los alimentos tradicionalmente producidos en Bolivia como la papa–; la inflación consecuente; la concentración de la inversión pública en infraestructura centrada en exportación de materias primas –antes que integración interna–; un rol importante de los ingresos de regalías extractivas en los recursos del TGN. En el ámbito político: el rol que se ha asignado –cierto o no– a las regalías extractivas para sostener las políticas de redistribución a través de bonos; un rápido incremento de recursos públicos ejecutados en infraestructura sin su correlato en el crecimiento del aparato productivo;

16 Marinkovic, 2014.

17 Los records históricos de exportación de minerales alcanzados en el período 2006-2013 (450.112 TME, 154% más que entre 1999-2005) han sido en un 97,24% (2013) en su forma más básica como mineral concentrado. Aspecto que tampoco ha variado de forma positiva en los últimos años: el 2005 la exportación como concentrados llegaba a 94,48%.

18 Crecimiento que ha respondido, además de la coyuntura de incremento de precios a nivel internacional, a movilizaciones de los propios trabajadores mineros: Huanuni y Colquiri, las principales operaciones de la COMIBOL, fueron resultado de conflictos de los propios trabajadores que impulsaron y plantearon la nacionalización de estas minas.

19 7,85% de las exportaciones totales de minerales; en los principales minerales exportados (por volumen y por valor: zinc, oro, plata y plomo) el Estado representa tan solo el 3,71% del zinc; llegando las cooperativas hasta un 91,22% del oro y la minería mediana hasta 67% zinc, 67% plata y 78% plomo.

un rol cada vez más protagónico las cooperativas mineras. Si bien discursivamente se habla de fortalecer el rol del Estado, en los hechos ocurre lo contrario. Incluso, la nacionalización de Huanuni y Colquiri no fueron resultado de la voluntad política del Gobierno, sino producto de conflictos y movilizaciones de los propios trabajadores.

- *Subvención estatal a las empresas (cooperativas y minería mediana)*, que contrasta con un muy reducido aporte impositivo y regalitario al Estado²⁰. Las recientes modificaciones normativas han beneficiado aún más al sector privado y cooperativista con el ajuste del sistema regalitario, fondos de fomento e incluso entrega directa del patrimonio de lo que fue COMIBOL, entre otras medidas.
- *Frente al agotamiento de yacimientos viejos²¹*, se promueve el crecimiento irrestricto de la minería²² planteando como estrategia de sostenibilidad del sector el crecimiento desmedido e irrestricto de la minería ya sea través de diversificación de minerales (tantalio, litio, indio son casos ilustrativos), la expansión hacia áreas no tradicionales (principalmente cuenca amazónica) e, incluso, privatizando el patrimonio de la minería estatal como incentivo para las cooperativas.

62

Estas políticas impulsan el crecimiento de la minería también en el aspecto territorial. El 2014 se llegaron a otorgar derechos por 2,28 millones de hectáreas a la minería, lo que implica la ocupación de espacios territoriales con importantes impactos, principalmente en territorios indígenas y por tanto derechos de los pueblos indígenas. Esta contraposición entre intereses mineros y territorios indígenas es lo que va a generar conflictos y vulneración a gran parte de los derechos, entre ellos, el derecho a la consulta.

En el ámbito de los hidrocarburos:

- *Las reservas han experimentado una disminución considerable que las nuevas certificaciones y esfuerzos exploratorios no han podido revertir²³*. Proyecciones plantean que –al ritmo de consumo actual– las reservas se agotarían en 14 años en el caso del condensado y 14,9 para el gas²⁴. Esto es resultado de la concentración de las inversiones

20 El sector cooperativista que ha producido casi la mitad de las exportaciones (49,58%), en los hechos no aporta al Estado ni la tercera parte (29,4% el 2013); el sistema impositivo está más estricto con toda la población y actor económico, pero no así con la minería cooperativista; la inversión pública no solo va dirigida para la minería estatal sino para el sector cooperativista y minero mediano: de 20,4 Millones \$us invertidos entre 2002-2005 se pasó a 390,2 millones \$us en el 2006-2013; el FOFIM ha facilitado 31,9 millones de Bs a 14 cooperativas en La Paz, Cochabamba, Oruro y Potosí; existe un claro proceso de concentración de los derechos mineros.

21 Los principales yacimientos de minerales prácticamente se han agotado: a manera de ejemplo, Huanuni tiene reservas de 8 años según autoridades públicas.

22 Entre el 2013 y el 2014 la superficie concesionada a la minería ha crecido de 7.920 a 8.095(194 en trámite) derechos; de 2,249 a 2,287 (más, 0,098 en trámite) millones de Has. esta superficie actual es mayor a toda la superficie cultivada en Bolivia. La agenda patriótica se plantea al 2025 que la minería mediana pase de 1.077.154 el 2013 a 1.346.508 Ha; las cooperativas de 834.052 a 1.459.591 Ha. El sector cooperativo (de 750 cooperativas en 1998 se ha pasado a 1.630 el 2013) es uno de los puntales de este crecimiento.

23 Del pico reciente (2003) al que se llegó de 28,7 TCF de gas y 486 MMBbl de petróleo apenas se ha podido alcanzar a 10,45 TCF de gas natural al 2013 y 211,5MMBbl de condensado a 2013.

24 Datos muy altos pues no toman en cuenta que las reservas no se pueden explotar en un porcentaje mayor al 80% incluso con la mayor tecnología disponible.

en el periodo de la capitalización en pozos de desarrollo antes que de exploración; y el incremento irresponsable de los volúmenes de exportación por el contexto de precios altos. Hay grandes inversiones que se han realizado desde el Gobierno para tener nuevas certificaciones y proyectos exploratorios, para mantener el nivel de reservas por la dependencia que se ha generado de los hidrocarburos; pero todos estos esfuerzos no han logrado incrementar significativamente las reservas.

- *Regalías hidrocarburíferas se destinan crecientemente (75% del IDH al 2012) a la subvención al diesel* para consumo de la agroindustria y el transporte pesado (vinculado en una importante proporción a actividades extractivas y de infraestructura).
- *Disminución del precio internacional del gas por su disociación del precio del crudo*, a raíz de la explotación de gas pizarra en EEUU que ha generado una importante distorsión en el comportamiento previo del mercado.
- *Un crecimiento del consumo interno y por tanto una mayor dependencia de una adecuada gestión de reservas*²⁵. El uso doméstico y automotriz del gas ha crecido, sin embargo al presente el 60% de la generación de energía eléctrica –en buena proporción destinada a la industria agrícola, minera y productiva– se respalda en este recurso. Incluso, a nivel interno se profundiza esa dependencia de los hidrocarburos.

Este afán de explorar y explotar hidrocarburos es crítico. Desde 2007, cuando 2 millones de hectáreas estaban destinadas a ese fin, al 2012 se ha incrementado a 24 millones de hectáreas, lo que representa un incremento de hasta ocho veces y una cobertura actual del 22% del territorio nacional. Este crecimiento demuestra la importancia que las políticas dan al incremento las reservas y la producción de hidrocarburos; sin demostrar preocupación alguna por las afectaciones a derechos indígenas que esta exploración pudiera tener. Demuestra también toda una lógica de dependencia de nuestra economía, nuestro sistema político, el ámbito cultural y social en relación a la importancia que tienen las materias primas en nuestra economía, el gas en particular.

En el ámbito agroindustrial y forestal:

- *Rol cada vez más protagónico en la producción mundial de soya*²⁶, ocupando Bolivia el 11º lugar de los países con mayor superficie cultivada y a nivel interno el 33,7% (1,13 MM Ha.) de la superficie cultivada.
- *Creciente producción agrícola para la exportación e incremento de importación de*

25 En este sentido y a través de la subvención del gas, la energía eléctrica también está subvencionada; aspecto que según algunos analistas ha tenido consecuencias sobre el desincentivo a la inversión de empresas privadas en generación. La dependencia interna que ha generado esta subvención en caso de aplicarse medidas de desincentivo en el consumo de energía eléctrica se plantearían como un “tarifazo eléctrico”.

26 Entre Brasil y Argentina, el 2008 llegaron a 37,5 millones de hectáreas de soya cultivada para obtener 105,6 millones de Ton. de soja; casi la mitad de la producción mundial de soja (45,6%), destinada en su gran mayoría (80%) a la exportación para la alimentación animal y la producción de carne en Europa y Asia (Delgado Cabeza, 2010).

alimentos. Los cultivos industriales (soya, sorgo, maíz, caña) implican casi al 80% de la superficie cultivada actual, de ese total, la mitad es soya; el resto de los productos alcanzan el 18%²⁷.

- *Incremento de agroquímicos introducción de transgénicos sin correlato en incremento de productividad*²⁸. Incremento en la importación de agroquímicos desde el 2006 llegando a 152,19 millones de kilos al 2012 y el cambio de la matriz genética de la soya, de 21% de soya transgénica el 2005 al 99,6% el 2012, sin un incremento correspondiente en la productividad.
- *Extranjerización de la producción de soya*. 57% (brasileros 38%, menonitas 9%) de la superficie cultivada por grandes y medianos productores y 67% (menonitas) en el caso de pequeños productores.
- *Concentración de la tierra*. El 3% de los productores (grandes) concentran el 56% de la superficie cultivada, mientras que el 84% de los productores (pequeños) cultivan el 24% de la superficie.
- *Los bajos rendimientos por tanto no explican el incremento de la producción sino la expansión de la frontera agrícola* sobre TCO, Áreas Protegidas, sitios RAMSAR y reservas forestales. La deforestación se ha incrementado "pasando de unas 148.000 hectáreas anuales en la década de 1990 a 270.000 ha en la década pasada, y a 350.000 ha (solo) en 2011" (Universidad de la Cordillera, 2013). Cabe además recordar que solo este año (2013) se aprobó la legalización de 4 MM Has. deforestadas ilegalmente entre 1996-2011 (Ley 337).

Esta política extractivista en áreas claves de la economía boliviana constituye no solo un hecho contextual, sino un factor estructural de la afectación a los derechos de los pueblos indígenas; ya que sus territorios, parte esencial de sus derechos y de su ser como pueblos indígenas, son de interés y están siendo avasallados por actividades productivas que son centrales en nuestra economía y fundamentales para las políticas gubernamentales actuales. Existe por tanto una contraposición entre el modelo económico que se está impulsado y los derechos de los pueblos indígenas. Esto se ve con el derecho a la consulta, donde si bien hay avances normativos importantes en nuestro país, también hay retrocesos en los hechos e, incluso, en la propia normativa.

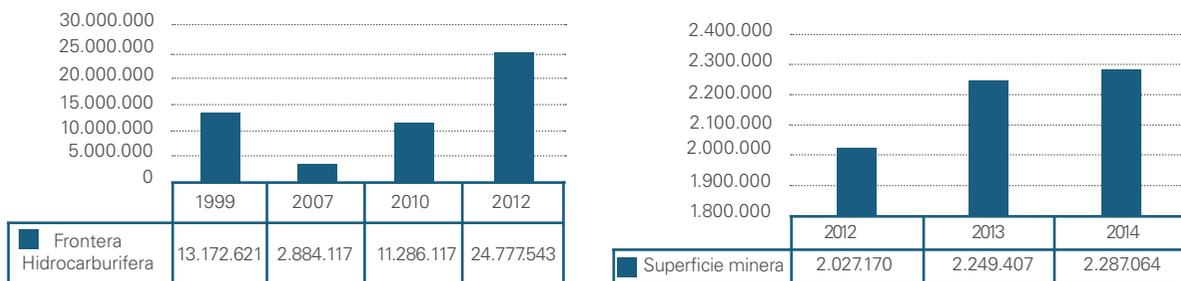
27 En términos de volúmenes la relación es similar 80,4% cultivos industriales y tan solo 8,7% tubérculos a pesar de ser Bolivia la cuna de este producto. De la superficie bajo producción a nivel nacional, casi un tercio se destina a la exportación (1.276.540 Ha de un total 3.345.482 Ha) llegando el 2012 a 660,9 MM \$us., principalmente soya. Contrastando existe un incremento de la importación de productos para el consumo: 503 TM de alimentos con un valor de 375 MM\$us el año 2011.

28 Si bien la superficie cultivada en el periodo 1999-2011 ha incrementado en 39% (2.036.517 a 2.841.820 Has.), la importación de agroquímicos se ha incrementado en 446% (25.369.582 a 138.727.067 Kg.); que desafortunadamente no tiene su correlato en el incremento del rendimiento promedio que en el mismo periodo tan solo se ha incrementado en 8% (de 17K/Ha el '98 se pasó a 66 K/Ha el 2011)(Crespo, 2013).

4. Territorios extractivos Vs. territorios indígenas

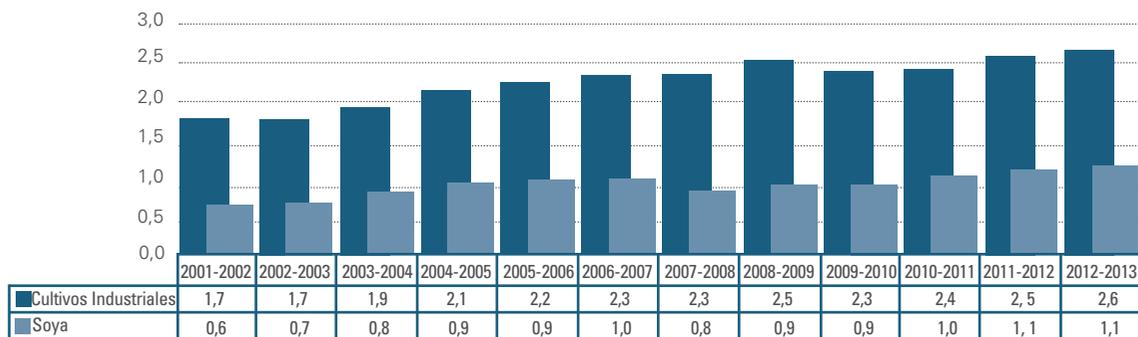
El crecimiento de los volúmenes de exportación de materias primas ya analizado tiene importantes consecuencias sobre los territorios donde se desarrollan; no solo porque las explotaciones implican mayores volúmenes sino porque en muchos casos –principalmente para los recursos no renovables– la disminución de las reservas existentes ha mermado los rendimientos de explotación y ha requerido la introducción de tecnologías intensivas (caso de la minería a cielo abierto); además de la infraestructura necesaria para su emplazamiento – que en muchos casos puede tener mayores consecuencias indirectas que la propia operación extractiva²⁹. Sin embargo, el impacto que deseamos resaltar es su ampliación territorial es que la superficie comprometida para exploración/explotación hidrocarburífera actualmente ocupa el 22,5% del territorio nacional, 2,08% en el caso de la minería y 2,39% en el caso de cultivos industriales.

Gráfico 4: Principales productos agroindustriales exportados Bolivia (1999-2011), (MM \$us)



Fuente: Gandarillas, 2013 y 2014.

Gráfico 5: Ampliación de la superficie cultivada por cultivos industriales y soya (MM ha)



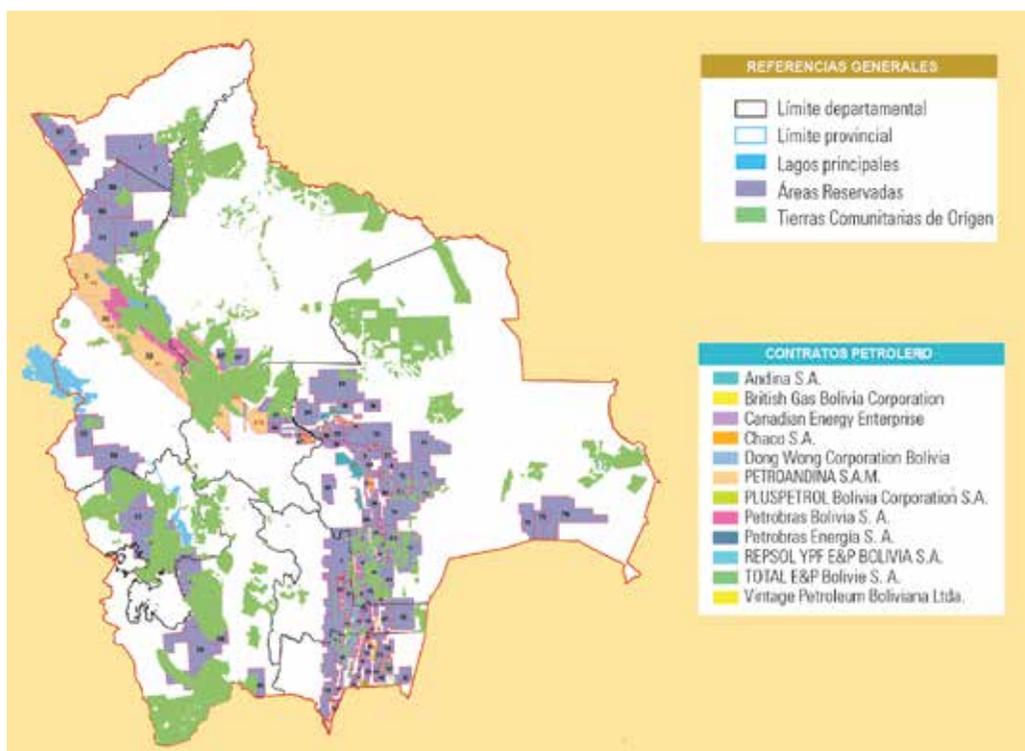
Fuente: INE y MDRyT citado en (PROBIOMA, 2014).

29 El caso de la carretera que por el TIPNIS es el caso más ilustrativo al respecto. Ver (Jimenez, 2011) y desde una perspectiva más amplia que considera la explotación de recursos naturales, la infraestructura de exportación de éstas desde un punto de vista regional e histórico ver (Villegas, 2013)

Esta ampliación de las fronteras extractivas, más que por su extensión, por su localización y riqueza en recursos naturales³⁰, al sector de la sociedad civil que más afecta es a los pueblos indígenas³¹. La superposición/afectación de estas fronteras extractivas a territorios indígenas evidencia dicha afirmación: para el caso hidrocarburífero son afectados 37 territorios indígenas en tierras bajas³² y 27 en tierras altas ; para el caso minero y agrícola no nos ha sido posible procesar esta información, pero los mapas siguientes ilustran lo mencionado.

Respecto a la inequidad en el acceso a la tierra en razón de género, las Directrices Voluntarias (DV) hacen un llamado para garantizar la igualdad del derecho de las mujeres al disfrute del acceso a la tierra y los beneficios sociales económicos y políticos que genera. Sin embargo y al igual que en la legislación boliviana, el énfasis excesivo en la protección legal deja en un segundo plano la consideración de que las desigualdades en el acceso a la tierra no son neutrales con respecto al género y responden a problemas estructurales como el patriarcado y formas de opresión que tienen múltiples explicaciones y razones.

Mapa 1: Reservas y adjudicación de áreas de interés hidrocarburífera y TCO

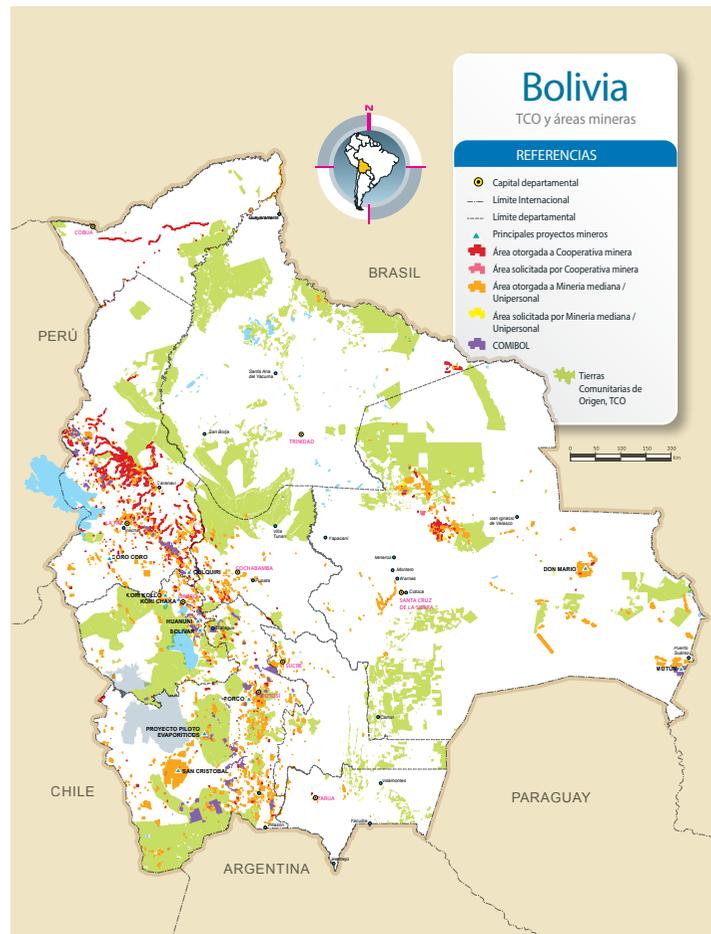


Fuente: Decreto Supremo N° 1203 del 18 de abril de 2012, Centro Digital de Recursos Naturales de Bolivia, Departamento de Manejo y Ciencia de Ecosistemas de Texas A&M. University (TAMU) en (CEDIB, 2014)

30 Principalmente cordilleras en el altiplano, zonas aluviales en la Amazonía, Chiquitanía, Pantanal en el caso de la minería; Chaco, Amazonía y Altiplano para hidrocarburos; y Amazonía, Chiquitanía y Altiplano para los cultivos industriales. Ver mapas en Anexos.

31 El impacto sobre los ecosistemas ricos en biodiversidad o sobre los recursos naturales vitales para ecosistemas vulnerables y/o estratégicos son también de alta preocupación; y si bien tienen relación estrecha con los pueblos indígenas no desarrollamos este aspecto en la presente ponencia.

32 La región más afectada es, sin lugar a dudas, la del Chaco, donde el total de los territorios indígenas están superpuestos con áreas de interés petrolero. Adjuntamos en anexos el detalle.

Mapa 2: Derechos mineros y TCO superpuestas por estos

Fuente: (CEDIB, 2013) en base a Centro Digital de Recursos Naturales de Bolivia, Departamento de Manejo Ciencia de Ecosistemas de Texas A&M. University (TAMU)

Esta superposición entre territorios extractivos y territorios indígenas con seguridad que tiene importantes implicaciones en múltiples dimensiones (ambientales, culturales, sociales, políticas y económicas) sobre los pueblos indígenas, al punto de transformar radicalmente su forma de organización, producción e, incluso, su propia existencia como pueblos indígenas. En este sentido, la consulta es uno de los principales mecanismos de defensa y garantía de los derechos de los pueblos indígenas reconocida por instrumentos internacionales y normativa nacional.

5. La tergiversación de la consulta: transformaciones normativas

Esta superposición y consecuentes impactos y afectaciones a los pueblos indígenas, si bien hacen de la consulta un mecanismo de defensa y protección para los pueblos indígenas, desde la perspectiva de la política de ampliación de la frontera extractiva ya analizada,

se convierten en un freno³³; por lo que la política explícita en términos de consulta es de reducirla a la mínima expresión. En este sentido los avances normativos mencionados al inicio del presente documento, también han sido reducidos; analizaremos algunos casos ilustrativos: La reglamentación de la consulta en el sector hidrocarburífero (D.S. 29033 de 2007) y el planteamiento sobre la consulta en la recientemente aprobada Ley Minera (N° 535 de 2014). Esta medida liberó la fuerza de trabajo del campo, liquidó el sistema de la hacienda y el poder de los terratenientes y fue parte de los cambios trascendentales impulsados por la Revolución Nacional de 1952, especialmente en la región alto andina del occidente.

a. La consulta en la Ley de hidrocarburos y su reglamentación³⁴

La Ley de Hidrocarburos planteó importantes avances en términos de la consulta a los pueblos indígenas reconociendo los aspectos más importantes de este derecho (previa, oportuna, obligatoria, de buena fe; con principios de veracidad, transparencia, información y oportunidad; respetando organización, territorialidad, usos y costumbres); llegando a plantearse de forma explícita el respeto a las decisiones arribadas en la consulta (art. 115); asignando al Estado un rol de ejecutor, financiador de la consulta –a través del Ministerio de Hidrocarburos (MH), Ministerio de Desarrollo Sostenible (MDS) y Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (MAIPO) (art. 117) – y conciliador en caso de respuesta negativa (art. 16). Sin embargo, estos avances ya fueron recortados cuando fueron declarados inconstitucionales mediante sentencia N° 0045/2006 el art. 126 en su integridad y las frases relativas al consentimiento en art. 115 y 116.

Posteriormente se aprueba el DS 29033 en un momento de correlación favorable para los pueblos indígenas –febrero de 2007 coincidente con un rol protagónico de este sector en la Asamblea Constituyente–, sin embargo, estos reglamentos confirman retrocesos a lo establecido en la Ley. El decreto en cuestión reglamenta la consulta y la participación para actividades hidrocarburíferas de los pueblos indígenas y campesinos en el marco de la Ley 3058, planteando algunas precisiones que se convierten en un retroceso respecto a lo avanzado en la Ley:

- *El momento de realización de la consulta.* La Ley establece dos momentos: antes de cualquier actividad, obra o proyecto sectorial, siendo la consulta condición necesaria para ésta y, dos, previamente a la aprobación del Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental (EEIA); sin que estos momentos sean condición el uno del otro. Sin embargo, el reglamento señala que el primer momento es requisito

33 “Algunos hermanos, so pretexto de alguna consulta, de alguna licencia ambiental, sólo nos quieren sacar plata”, por lo que “de aquí en adelante, dependerá de los movimientos sociales y sus autoridades municipales y departamentales acelerar la exploración, perforación y explotación del petróleo para el departamento de La Paz”, expresó el Primer Mandatario” (La Razón, 2011), “El presidente Evo Morales pidió ayer ‘acelerar’ los procesos de consulta previa en el país para no perjudicar los proyectos de desarrollo y, sobre todo, aquellos referidos a la explotación de hidrocarburos y construcción de carreteras.” (ABI, 2014)

34 Borrador basado en (Gandarillas, 2014)

para el segundo. Esto genera contradicciones en el sentido de que el primer momento no cuenta con la información recabada por el EEIA y por el contrario el EEIA se elabora como respuesta a las consideraciones del primer momento de la consulta; cuando este proceso debería desarrollarse en sentido contrario: generar información para una adecuada consulta, no información adecuada a las preocupaciones de la consulta³⁵.

Objetivos de la Ley INRA

- Las entidades responsables de la consulta. A pesar que la Ley otorga la responsabilidad de la consulta a un grupo multidisciplinario de ministerios (art. 117) el reglamento indica que el Ministerio de Hidrocarburos será la Autoridad Competente de la consulta (Art. 2), cuando la Ley establece que las autoridades competentes en forma conjunta son éste ministerio, el de Desarrollo Sostenible y el de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (Art. 117); la coordinación con el viceministerio de Biodiversidad, Recursos Forestales y Medio Ambiente y el Viceministerio de Tierras (Art. 5) no cambia esta función.

Este reglamento es modificado en dos oportunidades en la línea de “retirar el freno al desarrollo”, el 9 de mayo de 2007 mediante DS 29124 y el 21 de mayo de 2008 mediante el DS 29574:

- *Acortar el tiempo que toma la consulta.* El DS 29124 acorta los plazos (de 60 a 30 días) para la elaboración de la resolución biministerial que viabiliza el pago que posibilita la realización de la consulta (art. 8 del DS 29033). Y en base al principio de preclusión hace del resto de los plazos establecidos en el proceso de consulta plazos perentorios art. 4 del DS 29124. El DS 29574 ajustará aún más los plazos perentorios para el primer momento de la consulta.

Estos ajustes son parte de un conjunto de modificaciones tanto al procedimiento de consulta como al de obtención de la Licencia Ambiental; modificaciones ambas en la misma línea de acelerar el proceso y no tanto de cuidar su calidad en función de participación efectiva de los pueblos indígenas, garantía de no vulneración a sus derechos y conservación del medio ambiente.

b. La consulta en la nueva Ley de Minería y Metalurgia³⁶

La Ley 535 de Minería y Metalurgia se aprueba el 28 de mayo del 2014. Algunos lineamientos contextuales en relación a la consulta que se plantean en esta ley son:

³⁵ El caso de la exploración sísmica en el Bloque Lliquimuni y la consulta realizada al pueblo indígena Mositén es ilustrativo en este sentido, “Las comunidades no tenían conocimiento del contenido del borrador del Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental (EEIA) antes de iniciar el proceso de consulta y participación. La información presentada en el EEIA no correspondía a la zona del Norte de La Paz, sino a una zona en el Chaco” (Díaz Vidaurre, 2010, págs. 76-77).

³⁶ Acápito basado en (Vargas, 2014)

- Primacía del derecho minero respecto a los derechos colectivos y privados. En varios de sus artículos se favorece al “actor productivo minero”, entregándole derechos sobre recursos naturales, superficies, agua (art. 107-109, 111 y 112).
- *Todo el territorio nacional se constituirá en área para actividades mineras.* El proyecto de ley autoriza la explotación minera en todo el territorio nacional (art. 227, 93 III y V).
- *Criminalización de la defensa del territorio y del derecho a la protesta.* Cualquier acción, movilización o bloqueo que se organice para impedir el inicio o para suspender actividades de explotación minera será reprimida con el auxilio de la fuerza pública, sancionada penalmente y además con la obligación de resarcir daños y perjuicios (art. 99 II, 103, 100)

Para el caso de la consulta previa, la Ley minera vulnera principios de la consulta previa reconocidos por la CPE y convenios internacionales.

- Minimización de la Consulta previa, libre e informada. El proyecto de ley reduce el derecho de los pueblos y naciones indígena originario campesinas a tres reuniones solo para explotación sin veto, sujeta a una resolución ministerial inapelable, a pesar del resultado de la consulta (art. 218 I, 219 II, 222, 214 IV, 215)
- Certificación para ser sujeto de “consulta previa”. Para que los pueblos indígena originario campesinos participen en procesos de consulta previa deben contar con certificación de existencia precolonial y dominio ancestral del territorio, demostrando que conservan patrones culturales propios y su autoidentificación con alguna nación o pueblo Indígena Originario Campesino (OIC) (art. 216. I).
- *Deja de ser previa, obligatoria, vinculante, informada, de buena fe, según normas y procedimientos propios.* No es previa porque no se establece cuándo se realiza: antes de los planes de desarrollo, de las actividades, del trámite, etc; la Autoridad Jurisdiccional Administrativa Minera (AJAM) ya se pronuncia respecto al proyecto antes de la consulta. No es obligatoria porque no se debe aplicar a actividades de exploración y prospección; se deja fuera la adecuación de contratos previos. No es vinculante porque se reconoce la norma; pero, después, al categorizar como estratégicos los minerales, se afirma que no puede ser vinculante, vulnerando y desconociendo jurisprudencia internacional. No es informada porque no establece características de los documentos que se deben presentar, o el contenido y lenguaje con el que se presentarían; no existen mecanismos ni obligación sobre la entrega de información adecuada. No es de buena fe porque este principio implica la búsqueda de consensos; el objetivo está claro de forma antelada, no es defender los derechos de pueblos indígenas o el medio ambiente sino viabilizar la actividad minera. No se hace según normas y procedimientos propios porque vulnera el principio de integridad territorial, pues solo establece que se realizará la consulta con la comunidad directamente afectada, impidiendo la posibilidad de que otras comunidades afectadas puedan ser

escuchadas o presentar algún reclamo construyendo de forma participativa decisiones (art 207-208)

c. La reducción de la consulta

La consulta es un derecho colectivo de los pueblos indígenas, que a su vez posibilita otros derechos; se concibe esencialmente como un proceso de diálogo y acuerdo/ consensos sobre actividades, obras y/o proyectos concretos. Diálogo necesario para concertar en un marco de diferentes concepciones sobre desarrollo y para promover una construcción participativa de éste; finalmente, dicho diálogo debe garantizar a todos los involucrados contar mínimamente con la misma información, conocimiento y un lenguaje común (Yasukawa, 2012). Sin embargo, las transformaciones legales han tergiversado este proceso de diálogo y concertación y han trastocado el propósito original. Claramente, existe una gran diferencia en el sector minero respecto a los avances –con muchas limitaciones– del sector hidrocarburífero; sin embargo, los proyectos de Ley Marco de Consulta y la propia experiencia en ambos sectores dan cuenta de una tendencia³⁷. Como hemos podido ver se ha reducido la consulta a:

- *Un acto formal sin trascendencia*³⁸. Si bien el mayor tema de debate fue el carácter vinculante de la consulta y la capacidad de veto de los pueblos indígenas, la aplicación real y la normativa sobre consulta reducen la posibilidad de concertación y, por tanto, la posibilidad de ajustar la Actividad, Obra o Proyecto; llegando en el caso de la nueva Ley Minera a dejar la decisión sobre su forma de implementación a la autoridad sectorial, sin necesidad de tomar en cuenta los criterios de los pueblos indígenas.
- *Un mero proceso informativo*. Si bien la información es un factor esencial para la consulta, la normativa ha convertido en el acto de entrega de información el propósito central de la consulta. O, como la sentencia constitucional N° 0045/2006 interpreta, la recolección de información sobre el “daño a sus intereses”. Si bien el intercambio de esta información es necesario, es tan solo un paso del proceso de concertación para conseguir el consentimiento del pueblo indígena.
- *Una negociación de indemnizaciones*. Continuando con el análisis anterior sobre la interpretación de la sentencia constitucional N° 0045/2006, ésta también simplifica la consulta a una “cuantificación del daño a sus intereses”... “para que sea debida y equitativamente indemnizado”. Si bien parte del proceso de consulta es acordar compensaciones a las afectaciones –así como indemnizaciones en casos no previstos– este no es el fin último de la consulta.

37 Casos como de la sentencia constitucional 2003/2010-R de 25/10/2010 se convierten en importante jurisprudencia a favor del cumplimiento de la consulta previa; sin embargo, la abrumadora cantidad de casos en los que no se aplica la consulta o su aplicación es tan deficiente que no precautela de forma efectiva los derechos de los pueblos indígenas respaldan el que hablemos de una tendencia. Esta sentencia hace referencia a la ocupación de campamentos en TCO Itika Guasu por el Servicio Departamental de Caminos (SEDECA) Tarija.

38 El caso de Jach’a Suyu Pakajaqui es ilustrativo en este sentido, ver (Vargas Delgado, El anacronismo del proceso de consulta en el Jach’a Suyu Pakajaqui: entre el reconocimiento del derecho y la voluntad política para su cumplimiento, 2010)

- *Un trámite administrativo.* Finalmente, las transformaciones normativas y las posiciones gubernamentales ponen en evidencia que el tema de los plazos parece ser uno de los de mayor preocupación tanto para empresas como para gobierno, y no así los derechos de los pueblos indígenas y el medio ambiente en el que se realiza la AOP; concibiendo así la consulta como un trámite más –para el caso de hidrocarburos incluso una parte del trámite de la Licencia Ambiental.

Algunos aspectos clave de la consulta que requieren ser abordados en el análisis son (Jimenez, 2013):

- *El rol que cumple el Estado.* El Estado, de ser el garante del cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas y de la normativa relativa a la temática, ha pasado a ser el mayor impulsor de grandes proyectos extractivos y representante de los intereses de las empresas en estos proyectos. El involucramiento de YPFB, para el caso de hidrocarburos, ya sea como parte de la representación estatal o como el impulsor del proyecto –en el marco de contratos de riesgo compartido o proyectos de empresas mixtas– es un claro ejemplo de este conflicto.
- *Información seria, veraz, integral y técnicamente solvente.* Si bien se critica desde las empresas y el propio Estado los “análisis subjetivos de impactos ambientales no normados”; la falta de información para absolver preocupaciones basadas en la práctica es la real deficiencia. Como hemos podido ver, incluso, el propio procedimiento tergiversa este propósito.
- *Negociaciones entre partes desiguales en poder.* Finalmente, el procedimiento desemboca en procesos de negociación de partes muy desiguales en términos de poder (capacidades técnicas, económicas, políticas, etc.). Si bien el Estado debería cumplir un rol que equilibre esta desigualdad, como hemos podido comentar, juega el rol contrario.

6. A manera de conclusiones. Más pistas para escenarios futuros: las proyecciones gubernamentales

Hasta aquí podemos afirmar que la tendencia de las políticas hasta ahora implementadas en relación a la consulta a los pueblos indígenas es de reducirla a la mínima expresión. Esta tendencia, sin lugar a dudas, tiene estrecha correlación con las políticas vinculadas a la exportación de materias primas, a su vez, factor fundamental de las políticas económicas de Gobierno. Los documentos disponibles sobre estas proyecciones plantean los siguientes escenarios en términos de crecimiento de la extracción y exportación de materias primas (hidrocarburos y minería):

- El Plan de exploración 2011-2020 de YPFB prevé un incremento de las reservas hasta 14,4 TCF de gas, 51 áreas de exploración, 53 áreas bajo evaluación³⁹ y tan solo para el

³⁹ (YPFB, 2014).

periodo 2010-2015 un plan de exploración inmediata de 3.633 MM \$us⁴⁰. Se proyecta para el 2025 una inversión de 7.610 MM \$us⁴¹.

- En cuanto a minería, para el periodo 2015-2020, se prevé nueve proyectos de exploración (en Mallku Khota, Concordia, Thuthu, Potosí y Santa Cruz)⁴², y el 2025 una inversión de 5.603 MM\$us para una producción de 996.000 TMF de concentrados y 2.062 MM\$us de metálicos (además de 942 MM\$us del Mutún); remarcándose como meta que por cada dólar invertido desde el Estado se espera un dólar de inversión privada⁴³.
- Para el caso de la agroindustria se plantea y acuerda con el sector empresarial⁴⁴ incrementar la superficie bajo producción de 3,3 (2013) a 6 millones de Has. hasta el 2025, elevando la producción de 16,3 a 40 Miles de TM⁴⁵.

Estos niveles de producción, inversión propuesta, y ampliación territorial de las áreas de extracción, sin lugar a dudas, proyecta mayores conflictos con territorios indígenas y, consecuentemente, la “necesidad” de “agilizar las inversiones” y “viabilizar” de forma más expedita esta extracción en estos espacios. De forma explícita los programas de exploración en hidrocarburos y minería plantean el tema de la consulta en los siguientes términos:

- El Plan de Exploración 2011-2020 establece que la sobreposición de áreas hidrocarburíferas con territorios de pueblos indígenas “de forma general [...] conlleva a retrasos frecuentes y en algunos casos a la no viabilidad de la Actividad, Obra o Proyecto” por débil y difusa política de relacionamiento comunitario de las empresas, exigencias económicas por compensación en base a análisis subjetivos de impactos ambientales, exigencia y posiciones intransigentes de los interesados (YPFB Corporación, s.f., pág. 69).
- Mientras que en el plan sectorial de minería 2008-2015, la consulta aparece como política al involucrar a la comunidad en procesos de explotación de recursos minero metalúrgicos, asumiendo a la consulta como estrategia y programa, se operativiza mediante proyectos de “Sensibilización a comunidades sobre la importancia de la contribución de la minería al desarrollo”⁴⁶
- Finalmente, el proyecto de Ley Marco de Consulta,⁴⁷ de forma explícita, elimina la consulta en caso de “medidas legislativas o reglamentarias mediante las cuales se aprueban contratos de la industria extractiva”, “prospección y exploración en minería”, ni como parte del proceso de tramitación de la licencia ambiental en hidrocarburos⁴⁸.

40 (YPFB, s.f.).

41 (Estado Plurinacional de Bolivia, 2014).

42 (MAS-IPSP, 2014).

43 (Estado Plurinacional de Bolivia, 2014).

44 (Hoy Bolivia, 2013), (Rojas Moreno, 2014).

45 (Estado Plurinacional de Bolivia, 2014).

46 (Ministerio de Minería y Metalurgia, 2008).

47 En su versión de 2013.

48 (Vargas Delgado, 2013). De igual forma ante la “negativa” de participar se viabiliza la consulta a través de las organizaciones matrices.

El resultado de estas políticas, sin lugar a dudas, tiene graves consecuencias sobre la sociedad boliviana en su conjunto, y –como hemos podido analizar– de forma más dramática y directa sobre los pueblos indígenas. El análisis de escenarios futuros es una tarea más compleja que la acá realizada, pero los elementos expuestos son, con seguridad, importantes elementos estructurales y coyunturales a tomar en cuenta.

Bibliografía

- ABI. (12 de mayo de 2014). Evo pide acelerar procesos de consulta para no perjudicar proyectos de desarrollo. Página siete, págs. <http://www.paginasiete.bo/economia/2014/5/12/pide-acelerar-procesos-consulta-para-perjudicar-proyectos-desarrollo-21287.html>.
- Altomonte, H., Acquatella, J., Arroyo, A., & Andrei, J. (2013). Recursos naturales en UNASUR. Situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional. Santiago de Chile: CEPAL-UNASUR.
- CEDIB. (2013). Mapoteca. Cochabamba: CEDIB, sin publicar.
- CEDIB. (2014). Base de datos hidrocarburos. Cochabamba: CEDIB.
- Crespo, M. A. (2013). El caso de la Soya Transgénica. Exposición realizada en el taller “Situación del extractivismo en Bolivia, una mirada desde las tierras bajas” en Santa Cruz el 2 de julio de 2013. Santa Cruz: CEDIB.
- Delgado Cabeza, M. (2010). EL SISTEMA AGROALIMENTARIO GLOBALIZADO: IMPERIOS ALIMENTARIOS Y DEGRADACIÓN SOCIAL Y ECOLÓGICA. Revista de Economía Crítica, 32-61.
- Díaz Vidaurre, M. (2010). Proceso de consulta realizado al pueblo indígena Mosestén en Alto Beni, proyecto exploración sísmica 2D, Bloque Lliquimuni. En I. Bascope Sanjinés, Lecciones aprendidas sobre consulta previa (págs. 57-81). La Paz: CEJIS.
- Estado Plurinacional de Bolivia. (2014). Informe presidencial de final de gestión 2013. La Paz: Presidencia del estado Plurinacional de Bolivia.
- Gandarillas, M. (2013). Ampliación de la frontera hidrocarburífera: Áreas Protegidas y Territorios Indígenas en la mira. Exposición realizada en el taller “Situación del extractivismo en Bolivia, una mirada desde las tierras bajas” en Santa Cruz el 2 de julio de 2013. Santa Cruz: CEDIB.
- Gandarillas, M. (2014). Análisis sobre la normativa medioambiental en hidrocarburos (Mimeo). Cochabamba: CEDIB.
- Gandarillas, M. (2014). Ley minera N° 535. Cochabamba: CEDIB.
- Hoy Bolivia. (16 de agosto de 2013). Vicepresidente acuerda con CAO y CAINCO ampliación de producción agrícola de Bolivia. Hoy Bolivia.com, pág. <http://www.hoybolivia.com/Noticia.php?IdNoticia=86117>.
- Jimenez, G. (2011). La Carretera Villa Tunari-San Ignacio de Moxos ¿a quién beneficia? Petropress N° 27, 16-23.

- Jimenez, G. (2013). Consulta previa. Aportes de Ayllus de Cochabamba a un posicionamiento nacional. Petropress N° 28, 18-21.
- Jimenez, G. (2013). Territorios indígenas y áreas protegidas en la mira. La Ampliación de las fronteras de industrias extractivas. Petropress N° 31, 4-18.
- La Razón. (21 de octubre de 2011). Evo pide posibilitar labores de exploración petrolera en La Paz. La Razón, págs. http://www.la-razon.com/index.php?_url=/economia/Evo-posibilitar-exploracion-petrolera-Paz_0_1490251007.html.
- Marinkovic, V. (s.f de 2014). Álvaro García Linera: "El extractivismo es algo temporal". Energía Bolivia, págs. http://www.energiabolivia.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1915:alvaro-garcia-linera-elextractivismo-es-algo-temporal&catid=19&Itemid=109.
- Martinez, J. (2013). PANORAMA NACIONAL SECTOR FORESTAL: LOS BOSQUES UN GIGANTE DESCONOCIDO. Expocisión realizada en el taller "Situación del extractivismo en Bolivia, una mirada desde las tierras bajas" en Santa Cruz el 2 de julio de 2013. Santa Cruz: CEDIB.
- MAS-IPSP. (2014). Bolivia: Juntos vamos bien para Vivir Bien. PROGRAMA DE GOBIERNO 2015-2020. s.l.: MAS-IPSP.
- Ministerio de Minería y Metalurgia. (2008). Plan sectorial Minería y Metalurgia 2008-2015. La Paz: MMM.
- Ministerio de Minería y Metalurgia. (2013). Informe final. Gestión 2012. La Paz: MMM.
- Página Siete. (24 de Junio de 2013). "Colchón" de \$us 30.000 millones protege al país contra la crisis. Página Siete.
- Poveda Dávila, P. (2014). Formas de producción de las cooperativas mineras en Bolivia. La Paz: CEDLA.
- PROBIOMA. (2014). Contexto sobre la agricultura y monocultivo en Bolivia. Santa Cruz: PROBIOMA.
- Rojas Moreno, F. (15 de agosto de 2014). Ejecutivo pacta con el agro por más producción. El Deber, págs. <http://www.eldeber.com.bo/Finanzas/ejecutivo-pacta-con-el-agro-por-ms-produccion/140814235909>.
- Tejada, A. (2013). De la TCO de los atributos a la de los derechos. Expocisión realizada en el taller "Situación del extractivismo en Bolivia, una mirada desde las tierras bajas" en Santa Cruz el 2 de julio de 2013. Santa Cruz: CEDIB.
- Universidad de la Cordillera. (2013). BOLIVIA AVANZA PARA IMPULSAR LA AGRICULTURA Y FRENAR LA DEFORESTACIÓN CRECIENTE. Boletín RUTA CRÍTICA, 1-3.
- Vargas Delgado, M. (2010). El anacronismo del proceso de consulta en el Jach'a Suyu Pakajaqui: entre el reconocimiento del derecho y la voluntad política para su cumplimiento. En I. Bascope Sanjinés, Lecciones aprendidas sobre consulta previa (págs. 97-156). La Paz: CEJIS.
- Vargas Delgado, M. (2013). Ley Marco de Consulta. Entre la instrumentalización del derecho y la posibilidad de rearticulación del movimiento indígena originario. Petropress N° 31, 26-29.
- Vargas, M. (2014). PUEBLOS INDÍGENAS Y MINERÍA. EL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA EN LA LEY DE MINERÍA N° 535. Santa Cruz: CEJIS.

- Villegas, P. (2013). Geopolítica de las carreteras y el saqueo de los recursos naturales. Cochabamba: CEDIB.
- Yasukawa, Y. (2012). Aporte a un proceso de diálogo. En Vicepresidencia Estado Plurinacional de Bolivia, Memoria. Conferencia sobre el derecho a la consulta de los pueblos indígenas (págs. 17-18). La Paz: Vicepresidencia Estado Plurinacional de Bolivia.
- YPFB. (2014). ABASTECIMIENTO DE SERVICIOS PETROLEROS ESPECIALIZADOS EN BOLIVIA. Presentación para Buenos Aires. Buenos Aires : YPFB.
- YPFB Corporación. (s.f.). Plan de exploración 2011-2020. La Paz: YPFB Corporación.
- YPFB. (s.f.). Resumen ejecutivo. Plan de inversiones YPFB Corporación 2009-2015. La Paz: YPFB.

5

Hoja de ruta de la justicia indígena⁴⁹ en Bolivia

*Marco A. Mendoza Crespo*⁵⁰

1. Introducción

En Bolivia, el nuevo diseño constitucional de justicia tiene el desafío de realizar los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política del Estado (CPE) y en los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos que conforman el bloque de constitucionalidad. Los principales compromisos asumidos por el Estado Plurinacional Comunitario con la comunidad internacional en materia de derechos de los pueblos indígenas se encuentran expresados de manera textual en la Constitución Política del Estado vigente.

El proceso constituyente ha supuesto un salto cualitativo porque, a diferencia de otros países, lo que hemos hecho es adscribirnos a los contenidos a la declaración de Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas. Es un dato no menor, porque nos hemos comprometido, como sociedad y como Estado Plurinacional Comunitario, desde los tres elementos clave que tienen que ver con libre determinación, autogobierno y participación efectiva.

Se trata entonces, de un compromiso asumido en el proceso constituyente para restablecer relaciones de poder entre el Estado Plurinacional y los pueblos indígenas, no en términos de multiculturalismo, sino de interculturalidad; no en términos de inclusión, sino fundamentalmente en términos de participación efectiva, no solo en el diseño e implementación de políticas, sino en la propia gestión del poder. Ese es el horizonte de la Constitución y de la Carta de Derechos comprometida con los Pueblos Indígenas.

⁴⁹ Entendiendo que el texto constitucional crea el “concepto metacomplejo indígena originario campesino” olvidando los diversos procesos de construcción/constitución/realización de sus identidades que han resultado en su diferenciación espiritual, económica, social, política, cultural, en adelante para efectos del desarrollo de este documento, sólo se hará referencia a “indígena”, siguiendo el lenguaje de los instrumentos internacionales.

⁵⁰ Abogado. martoniomendoza@gmail.com

Este hecho obliga al conjunto de las jurisdicciones señaladas en el texto constitucional, a fortalecer el núcleo común del Sistema de Justicia, conformado por los principios y valores compartidos por el conjunto de las jurisdicciones del Sistema de Justicia referidos en la Carta de Derechos, con el añadido que, en el caso de la justicia indígena, éstos se encuentran contenidos en sus cosmovisiones. Así se explica que en materia de derechos indígenas, quienes imparten justicia a nombre del Estado Plurinacional: jueces y tribunales ordinarios, y, autoridades e instancias de justicia indígena, por mandato expreso del texto y contexto constitucional, deban hacerlo no sólo desde una norma jurídica particular y concreta, sino desde un marco de referencia mayor: la carta de derechos en relación con la diversidad/el pluralismo de las matrices culturales de los pueblos indígenas, y a partir/a través de sus especificidades/particularidades, como procesos complementarios e indivisibles.

Y, en cuanto se refiere al pluralismo jurídico, es un pluralismo jurídico en igualdad de jerarquía, no subordinado, sino más bien igualitario. Esto se explica en el propio texto constitucional con un dato que es fundamental: función judicial única. Ese término que está muy oculto en el texto constitucional, supone que las decisiones de justicia de autoridades indígenas, de la misma manera que las decisiones de justicia de las autoridades de justicia ordinaria son decisiones del Estado Plurinacional Comunitario.

Entonces, estamos frente al desafío de que no solamente las estructuras de Autogobierno Indígena, sino sus contrapartes, sus pares de la justicia ordinaria y la sociedad en su conjunto, comprendan que cuando una autoridad indígena decide un caso de justicia lo hace a nombre del Estado Plurinacional Comunitario, que es una decisión que no puede ser modificada por la justicia ordinaria y que solo podría ser impugnada ante la jurisdicción constitucional demandando la restitución de derechos presuntamente vulnerados. Y que, solo por esa vía podría ser modificada en tanto y cuanto vulnere derechos.

Entonces, y a partir de nuevos marcos de referencia política, jurídica, social, económica y cultural, en el contexto de implementación de una carta de derechos ampliada que han sido prometidos/comprometidos por el constituyente y pactados/ratificados en el referéndum constituyente, corresponde establecer si en el momento inicial de la transición constitucional se ha avanzado, si existen demoras o regresiones en su realización. Una tarea no menos importante: identificar los desafíos.

Se propone la siguiente Hoja de Ruta para la transición constitucional de la justicia indígena en un contexto de construcción/ejercicio de la justicia plural en este primer momento de tránsito histórico: 1. Horizonte, en relación con los compromisos del constituyente; 2. Avances, para evaluar los hitos alcanzados por el proceso en curso; 3. Demoras, para identificar los principales obstáculos de carácter normativo, institucional, social y cultural; 4. Regresiones, para comprender las decisiones de carácter estratégico en la coyuntura; 5. Desafíos, para identificar los objetivos estratégicos a partir de acciones concretas en la coyuntura. 6. Acciones, para establecer una agenda mínima que permita atender las emergencias de la coyuntura sin perder la perspectiva del horizonte.

2. Horizonte

El proceso constituyente boliviano no ha concluido. A partir de la aprobación del nuevo texto constitucional en febrero de 2009, Bolivia vive un proceso de transición política, normativa e institucional para hacer efectivo el nuevo pacto social contenido en la Constitución Política del Estado vigente, con el desafío de construir el Estado Plurinacional Comunitario desde el conjunto de los órganos públicos y en los distintos niveles de gobierno sub-nacional autónomos en un contexto de transición constitucional.

Este proceso de tránsito está vinculado a la realización de los derechos indígenas, como uno de los temas más relevantes del proceso constituyente boliviano y de su resultante texto constitucional, de la misma manera que la acogida de los instrumentos internacionales en derechos humanos como parte del bloque de constitucionalidad, no solamente en relación con los contenidos del artículo 410 constitucional, sino –y fundamentalmente– cumpliendo el mandato de los artículos 13 IV y 256 de la CPE vigente, es decir, haciendo efectiva la Carta Universal de Derechos configurada por la Declaración Universal, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Pactos de Derechos Civiles y Políticos y otros Instrumentos Internacionales, que desde la vigencia del nuevo texto constitucional, conforman el bloque de constitucionalidad.

Este nuevo marco de derechos, supone otras formas de relacionamiento entre el Estado y la sociedad civil, y por esto mismo, un conjunto de desafíos que deben enfrentar los órganos públicos para su realización.

3. Avances

En íntima relación con el horizonte, el principal avance es el diseño constitucional de justicia plural, articulado a una carta de derechos ampliada desde el bloque de constitucionalidad, con el horizonte de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.

Este marco de derechos supone un avance cualitativo y un mayor compromiso asumido por el Estado Plurinacional Comunitario, que -a diferencia de otros Estados- se obligó a respetar y realizar los derechos de los Pueblos Indígenas en nuevos términos de participación política: libre determinación y autogobierno. No es suficiente atender y entender los derechos en el marco del Convenio 169 de la OIT. Es necesario realizar los derechos de los Pueblos Indígenas en los términos en los que la sociedad boliviana y los órganos públicos del Estado Plurinacional Comunitario nos comprometimos en la construcción y aprobación del texto constitucional, como resultado del proceso constituyente.

La realización de estos derechos supone la implementación de procesos que construyan otros términos de relación y correlación del poder, de manera que se traduzcan en gestión pública intercultural, generando y desarrollando nuevos términos de diálogo político, social,

económico, cultural, entre los Órganos Públicos y los Autogobiernos Indígenas, en clave intercultural.

En estos términos de construcción/transición histórica, la justicia plural, es apenas un momento en esta (re)constitución/re(construcción) que obliga a trabajar y atender la pluralidad y el pluralismo en toda su extensión: política, económica, cultural con una agenda que obliga a fortalecer la democracia plural e intercultural; la economía plural y la interculturalidad como práctica política que reconoce y respeta la diversidad sin olvidar la especificidad/particularidad de cada uno de los Pueblos Indígenas que reclaman una igualdad de oportunidades desde el respeto a su diferencia.

Entonces, respecto a los derechos de los Pueblos Indígenas, se infiere que su tratamiento y realización se encuentran determinadas en una Carta de Derechos ampliada por la incorporación de los contenidos de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, más aún cuando, por mandato del artículo 2 constitucional su preexistencia antecede y determina los términos en los que debe construirse/constituirse el Estado Plurinacional Comunitario. El compromiso asumido por el constituyente, vincula la gestión pública a la realización de los derechos de los Pueblos Indígenas, en toda su extensión.

Quizá los avances más importantes tienen que ver no solamente con el diseño constitucional de justicia, sino con algo que es importante, en el marco de la nueva Constitución, que es la composición, aunque restringida, del Tribunal Constitucional Plurinacional, a partir de la elección del 2011. Pese a que la propia Ley del Tribunal Constitucional limita ese avance. Hay una sala que va a tratar, conocer y resolver los temas de justicia indígena, sólo una sala y nuevamente entramos en esta lógica de pluralismo jurídico subordinado, cuando el conjunto del Tribunal Constitucional Plurinacional debió ser impregnado con el pluralismo jurídico y no considerar los casos de manera compartimentada, de manera segmentada.

Otro de los avances es la transición, la conversión de las 11 autonomías municipales a autonomías indígena originario campesinas. Simplemente como convocatoria, como decisión, en diciembre de 2009, de los propios pueblos indígenas, constituye una victoria significativa en la búsqueda y construcción del horizonte.

4. Demoras

En este primer momento de tránsito político, normativo e institucional se han presentado demoras en la realización de los derechos de los Pueblos Indígenas, porque no se ha comprendido que este tránsito democrático -constitucional, normativo e institucional- tiene como nuevo marco de referencia “la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país” que en su realización material debe resultar en el diseño e implementación de políticas que hagan efectivos: 1. La democracia plural e intercultural que tiene su origen y se realiza a partir de la articulación de tres vertientes: democracia representativa, democracia directa y

participativa y democracia comunitaria. 2. La economía plural, que tiene como principales expresiones la organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa. 3. El pluralismo jurídico, como resultado de los procesos de coordinación y cooperación en términos de interlegalidad y diálogo horizontal, que hagan posible la articulación y complementariedad entre el conjunto de jurisdicciones de igual jerarquía, señaladas por el texto constitucional.

Los Órganos del Estado Plurinacional Comunitario, han privilegiado los procesos de desarrollo, fortalecimiento y gestión del poder en términos de ejercicio de la democracia representativa, al extremo de vulnerar derechos de representación y participación política de los Pueblos Indígenas. Sólo así se explica que se encuentre postergada la elección de Asambleístas Nacionales por Circunscripción Especial Indígena en términos de democracia comunitaria y como respeto y ejercicio de los Autogobiernos Indígenas. Hoy, no existe diferencia ni en la postulación, ni en los términos de elección de estos asambleístas indígenas con la forma en la que se eligen diputados uninominales. La única diferencia es que llevan poncho y ojotas. El reconocimiento a los Autogobiernos Indígenas, tiene un avance mayor en las Asambleas Legislativas Departamentales, y nominalmente en los Gobiernos Municipales, a partir de la constitución de Distritos Municipales Indígenas.

En el espacio local tenemos demoras también a pesar que en la Ley Marco de Autonomías se hace referencia a los distritos municipales indígenas. Eso está postergado también porque la condición es elaborar Cartas Municipales, que en estas cartas se especifique este tema y que el Tribunal Constitucional Plurinacional emita la declaración de constitucionalidad. Ahí, sin dudas, tenemos problemas.

En un contexto de deber constitucional de promover la economía plural, se atiende como prioridad la economía estatal y se privilegia la organización económica privada y social cooperativa. La economía comunitaria ha sido abandonada y sólo tiene carácter simbólico, a pesar de su importancia en términos de hacer efectiva la soberanía y seguridad alimentaria. Seguimos bajo lógica del extractivismo y capitalismo de estado, insistiendo en lo público, en lo privado, y en una complicidad vergonzante en el tema de las cooperativas mineras. La economía comunitaria está reducida a la periferia. Pese a su importancias y peso específico en la construcción del Estado Plurinacional Comunitario, no tiene ningún apoyo.

También existen demoras en la construcción/constitución del pluralismo jurídico, como resultado de los procesos de coordinación y cooperación intra e interjurisdiccional, la interlegalidad y el diálogo horizontal. Hasta hoy no es posible la articulación -en términos de complementariedad- entre el conjunto de jurisdicciones de igual jerarquía, señaladas por el texto constitucional.

La transición de justicia no es una transición de la justicia plural. La transición de justicia está marcada por la Ley de Transición del Órgano Judicial. Es solamente una transición del Órgano Judicial. Y, en ese marco, no hay recursos, no hay apoyo para que sea una transición en criterios de pluralismo y bajo los lineamientos de la Constitución Política del Estado.

Consiguientemente, el conjunto de los órganos del Estados Plurinacional Comunitario, siguen privilegiando los procesos, bajo las viejas lógicas del Estado colonial republicano. No estamos viviendo el primer momento de construcción del Estado Plurinacional Comunitario, sino estamos viviendo, posiblemente, el último momento de mantener vivo el Estado nacional.

5. Regresiones

Si preocupa la demora con la que el Estado Plurinacional Comunitario ha atendido la realización de los derechos de los Pueblos Indígenas, las regresiones de carácter normativo e institucional tienen mayor importancia.

A partir de un análisis de algunas decisiones estratégicas asumidas por los Órganos Públicos, como acciones en contextos coyunturales concretos, se puede afirmar que la agenda indígena no sólo se encuentra postergada o demorada, sino que ha sufrido importantes retrocesos en términos de los avances y compromisos históricos asumidos por el constituyente. Es posible decir, que se han producido procesos regresivos en términos y clave de multiculturalismo, cuando el horizonte constitucional obliga a procesos de construcción estatal y societal en clave intercultural.

Dos son las regresiones más importantes: La postergación de la agenda autonómica indígena y la aprobación de la Ley de Deslinde Jurisdiccional para quebrar la igualdad jerárquica de la Justicia Indígena.

a. Agenda Autonómica Indígena postergada

Reconociendo que el punto más alto de realización de la pluralidad y pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico se da en el contexto de conversión de autonomías municipales a autonomías indígena originario campesinas, porque allí se piensa, dice y hace una parte del Estado Plurinacional, a partir de procesos de armonización, conjugación, diálogo y articulación de economía plural, pluralismo jurídico y democracia plural e intercultural, que hacen a la esencia de este proceso de transición constitucional y que en su implementación tiene como uno de sus grandes desafíos realizar la gestión pública intercultural, es posible afirmar que la transición autonómica indígena tiene todas las características de un proceso constituyente en instancia local, porque busca establecer un nuevo pacto social que resulte en una mayor y mejor participación de los colectivos indígena originario campesinos en la gestión pública, diseñando, desarrollando e implementando una nueva institucionalidad con vertientes que provienen del modelo republicano con resabios coloniales y otros que traen desde sus propias prácticas políticas, económicas, sociales y culturales.

Entre otros, las autonomías indígena originaria campesina tienen como desafío la adecuación normativa e institucional a las competencias establecidas por el marco de derechos internacional, constitucional y normativo, que debe ser expresado en sus

estatutos autonómicos, y realizado como parte del ejercicio efectivo de sus derechos. A ese efecto y desde los nuevos referentes constitucionales, el estado boliviano no cumple con su deber de construir una agenda pública con un enfoque de derechos, que anime a la adopción de políticas públicas como respuesta integral a la demanda indígena de una mayor y mejor participación en el diseño de políticas con pertinencia cultural para expresarse en programas, proyectos y presupuestos que hagan posible su implementación. Hasta hoy, las 11 Autonomías en proceso de conversión Autonómica Indígena Originaria Campesina deben confrontar grandes dificultades de carácter normativo y financiero.

Normativamente, el proceso electoral del 4 de abril de 2010, ha dado lugar a la elección de autoridades municipales que constituyen el principal obstáculo a la transición autonómica. Financieramente, el Estado boliviano no provee los recursos suficientes que hagan posible el cumplimiento de las tareas que deben enfrentar las autoridades indígena originario campesinas y sus consejos de estatuyentes. Las demoras en el Tribunal Constitucional Plurinacional para atender la declaración de constitucionalidad de los Estatutos Autonómicos Indígenas y Originarios, y la demora en la convocatoria a referéndum autonómico de salida por el Tribunal Supremo Electoral, sólo son una parte de la decisión estatal de postergar la constitución de las autonomías indígenas.

La suerte de estas autonomías será sellada con la convocatoria a Elección de Autoridades Municipales, que el 22 de septiembre aprobará el Tribunal Supremo Electoral. Es posible que –una vez más- la Ley de Convocatoria a ser aprobada por la Asamblea Legislativa Plurinacional subordine y postergue estos procesos de construcción política desde la misma base del Estado Plurinacional Comunitario a lógicas y prácticas de democracia representativa, y que nuevamente se convoque a elección de alcaldes y concejales en los 11 Municipios en transición Autonómica Indígena. Ahí podríamos decir que esta agenda deja en estado de coma y pone en terapia intensiva a las Autonomías Indígenas, a pesar de que ya tenemos declaración de constitucionalidad en Totorá Marka y en Charagua. El principal enemigo de la autonomía indígena está en el Órgano Ejecutivo, que actúa en complicidad y subordina a los otros tres órganos.

La parada y vigilia que se va a hacer frente al Tribunal Electoral no sirve de nada. La decisión se la toma desde el Palacio de Gobierno.

Como parte del fortalecimiento de la justicia indígena corresponde mirar qué está pasando, qué va a ocurrir con estos 11 gobiernos en transición.

b. Ley de Deslinde Jurisdiccional

El diseño constitucional de justicia obliga al conjunto de las jurisdicciones a instalar, desarrollar y sostener sus procesos de coordinación y cooperación en términos

de un pluralismo jurídico igualitario. No hay otra posibilidad de hacer efectiva la función judicial única⁵¹ en un contexto de igualdad jerárquica entre las jurisdicciones señaladas en el texto constitucional, en términos de interlegalidad horizontal y en clave intercultural.

La Ley N° 073 de Deslinde Jurisdiccional, pretende quebrar esa igualdad jerárquica establecida por la Constitución Política del Estado, buscando subordinar la jurisdicción indígena a la jurisdicción ordinaria/agroambiental. A contrapelo del diseño constitucional, esta norma es regresiva porque responde y corresponde a lógicas de construcción multicultural, en términos de pluralismo subordinado. La denominación de esta norma, marca la regresión normativa: no se trata de deslindar, de separar las jurisdicciones, sino de articularlas desde lógicas de complementariedad. Debió llamarse Ley de Coordinación y Cooperación.

Sin Ley de Deslinde Jurisdiccional se desarrollaron procesos de coordinación y cooperación interjurisdiccional en el marco del imperativo establecido por el artículo 189 constitucional.

El proceso de regresión normativa e institucional marcado por la Ley de Deslinde Jurisdiccional supone un salto histórico al pasado. Esta norma regresiva desconoce los compromisos del Estado Boliviano, en un contexto de vigencia de una Carta de Derechos ampliada, emergente del proceso constituyente. Es posible afirmar que este retroceso nos lleva al periodo anterior a la vigencia de la Constitución Política del Estado de 1994, porque con un marco constitucional restrictivo se lograron importantes avances en materia de derechos de los pueblos indígenas a partir de un marco normativo que fue consolidando el ejercicio al derecho propio. Hoy, con un marco constitucional muy avanzado, los procesos de regresión normativa pretenden negar derechos consolidados en una amplia Carta de Derechos.

Equivocadamente se ha afirmado que no es posible conocer y resolver conflictos vinculados al derecho penal. Esta es una falacia, sólo se expulsan de la justicia indígena los delitos cometidos contra la integridad corporal de niñas, niños y adolescentes, los delitos de violación, asesinato u homicidio (sic). Todo otro acto en materia penal, puede y debe ser conocido y resuelto por las autoridades de justicia de los pueblos indígenas. Estas restricciones de carácter normativo podrían considerarse una vulneración a los derechos de los pueblos indígenas en tanto limitación en el ejercicio de su justicia, como acto de autogobierno. Si bien es posible que se hayan dado algunos casos de vulneración de derechos al momento de impartir justicia en relación con población en situación de vulnerabilidad, corresponde a la jurisdicción constitucional verificar los hechos y restituir los derechos. A partir de hechos particulares, se ha optado por la

51 Las decisiones de justicia de jueces y tribunales ordinarios, agroambientales y especiales, y de las Autoridades e Instancias de Justicia de los Autogobiernos Indígenas, son equivalentes. Tal el umbral y el horizonte de la función judicial única, que no puede explicarse y realizarse si no a partir –y en términos– de una igualdad jerárquica entre jurisdicciones, y por ello mismo, de quienes dicen y deciden justicia a nombre del Estado Plurinacional Comunitario.

sospecha y la generalización, como si todo acto de justicia indígena fuese vulneratorio de derechos.

La expulsión de los aspectos relacionados al derecho propietario en el marco del derecho civil determinada por el artículo 10 b), del derecho forestal y del derecho agrario por el inciso c) del mismo artículo 10 de la Ley N° 073 de Deslinde Jurisdiccional obstaculiza el derecho al Autogobierno Indígena, desconoce las prácticas políticas, económicas, sociales y culturales vinculadas a la gestión territorial indígena y desconoce/debilita el Autogobierno Indígena, vulnerando los derechos consagrados en los artículos 2, 30 y 191 de la CPE.

Esta disposición va contra las normas y procedimientos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos que tradicionalmente han resuelto asuntos que tienen que ver con el derecho propietario, entre otros, los que derivan de la sucesión hereditaria. Esta restricción de carácter normativo, afecta el derecho al territorio, la constitución y gestión del Autogobierno Indígena sustentada en sus lógicas y prácticas de ordenamiento territorial.

¿Qué supone derecho agrario en términos de las comunidades? Todo lo que tiene que ver con ordenamiento y gestión territorial en relación con temas productivos. Es el día a día de las comunidades, donde entran temas de linderos, daños de animales y todo lo que tiene que ver con la producción.

En el mismo sentido, sólo deberían haberse excluido las concesiones forestales y la titulación de tierras que constituyen atribución privativa del nivel Central de Gobierno, a través de las entidades señaladas por Ley, porque el uso y aprovechamiento de recursos forestales es inherente a la gestión territorial indígena y la resolución de los asuntos referidos a este ámbito forma parte de sus prácticas de justicia. Respecto a las prácticas relacionadas al uso y aprovechamiento del suelo y que se vinculan con la economía comunitaria, forman parte de la tradición de derecho y de administración de justicia de las naciones originarias y pueblos indígenas reconocida por el marco normativo internacional y nacional, vigente. El día a día de las comunidades indígenas está vinculado a la actividad productiva y a la resolución y transformación de los conflictos que emergen de ella. Esto es, decisiones de justicia en el marco del derecho agrario. Expulsar el derecho agrario de la justicia indígena es cuando menos dañar los términos de ejercicio efectivo del Autogobierno Indígena para entregar todas las decisiones en este campo a la jurisdicción agroambiental por la vía de la declinatoria de competencia.

¿Para qué sirve el Autogobierno Indígena en estos temas? Deberíamos irnos todos a nuestras cosas y decir que aquí murió el Estado Plurinacional. Hemos planteado en distintos ámbitos, y lo han hecho la CIDOB y el CONAMAQ, pedir la adecuación constitucional de la Ley de Deslinde, pero los oídos y las puertas del Ejecutivo y del Legislativo están cerradas. Hay una decisión política de mantener sin modificaciones el texto de esta norma.

A esta altura sólo hay dos posibilidades:

- Dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en el artículo 10 II de la Ley N° 073 de la Ley de Deslinde Jurisdiccional en clave de un pluralismo jurídico subordinado y en términos de un multiculturalismo regresivo.
- Cumplir el imperativo constitucional de realizar los derechos de los pueblos indígenas en los términos del bloque de constitucionalidad y con el horizonte de la Carta de Derechos ampliada, en un contexto de pluralismo jurídico igualitario, en clave de interculturalidad.

Si se opta por la vía de aplicar el artículo 10 II de la Ley de Deslinde Jurisdiccional, se vulnerarían derechos y los procesos de coordinación y cooperación entre las autoridades indígenas con la jurisdicción agroambiental se reducirían a la declinatoria de competencia, para que todos los asuntos vinculados a la economía comunitaria sean conocidos y decididos por jueces agroambientales.

Si se opta por la implementación del diseño constitucional de justicia plural en términos de igualdad jerárquica para hacer efectiva la función judicial única, los procesos de coordinación y cooperación interjurisdiccional obligan a un diálogo intercultural desde una lógica de pares de la justicia, en la que se haga efectiva la construcción de una interlegalidad horizontal, en un contexto de respeto al artículo 10 I, que se encuentra en correspondencia con el diseño constitucional y con los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos que forman parte del bloque de constitucionalidad, por cuanto determina que: “La jurisdicción indígena originaria campesina conoce los asuntos o conflictos que histórica y tradicionalmente conocieron bajo sus normas, procedimientos propios vigentes y saberes, de acuerdo a su libre determinación”. En esta línea, se han logrado sentencias constitucionales, entre otras, la Sentencia Constitucional Plurinacional 0874/2014 de 2014 en el conflicto de competencias jurisdiccionales suscitado entre la Jurisdicción Indígena Originaria Campesina de Zongo y el Juez Primero de Instrucción en lo Penal de El Alto, remitido al Tribunal Constitucional Plurinacional.

Entonces, la Ley 073 de Deslinde Jurisdiccional ha sido adecuada constitucionalmente a través de Sentencias Constitucionales y, ante la falta de voluntad política de los Órganos del Estado Plurinacional de reconocer su error histórico, deja al conjunto de operadores de justicia, indígenas y ordinarios, la dura tarea de sustentar cada decisión de justicia que involucre derechos indígenas, con el bloque de constitucionalidad, vinculando la decisión de cada uno de estos casos a las sentencias constitucionales del Tribunal Constitucional Plurinacional, Cortes y Tribunales Constitucionales de la Región, recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humano.

6. Desafíos

Se plantean varios desafíos:

- Recuperar la independencia de los Autogobiernos Indígenas, afectados por la actividad/influencia/injerencia de los partidos políticos.
- Descolonizar la justicia indígena, en contextos de rescate/recuperación, reconstitución/fortalecimiento de las identidades indígenas.
- Construir y fortalecer el núcleo común de las justicias en un marco de respeto y realización de derechos.
- Atender las agendas de Género y Generacionales desde sus propias matrices culturales.
- Diferenciar el linchamiento de los actos de justicia indígena.

La acción de las organizaciones políticas ha afectado la estructura, vida orgánica, el presente y –posiblemente- el futuro inmediato de los Autogobiernos Indígenas en sus distintos niveles. Esta acción política se hace más evidente en periodos electorales como el que se encuentra en curso.

Si bien los procesos de debilitamiento de sus estructuras de poder se explican por un cada vez mayor distanciamiento entre las instancias de representación política respecto de su base política y social, la acción de las organizaciones políticas agudiza esta situación de crisis y desencadena los procesos de fractura interna.

No se puede concebir que un gobierno determine la representación indígena, cuando el Autogobierno Indígena emerge desde sus propias prácticas de poder. Este hecho sólo se explica por el distanciamiento o divorcio de las instancias nacionales e intermedias, en relación con sus estructuras comunitarias. Es de esperar que en algún momento, se generen procesos de reconstitución de los Autogobiernos Indígenas en términos de independencia partidaria.

Si bien el ejercicio de la justicia no se da en las estructuras superiores de los Autogobiernos Indígenas que actúan en términos de representación política, los procesos de debilitamiento y fractura de las instancias nacionales, afecta las estructuras intermedias y de base en las que no sólo se ejerce la representación y acción política indígena, sino –también- las decisiones de justicia.

La descolonización de la justicia indígena, es tarea pendiente. Las autoridades de justicia en ejercicio del Autogobierno Indígena, han sido permeados por las otras prácticas de justicia: han tomado las actas de la justicia ordinaria, las multas de la policía, los castigos físicos de las prácticas coloniales de justicia. Son muchos los préstamos que explican la pesada carga que supone la larga carga heredada de la colonia y del periodo republicano.

No se trata de aprobar un decreto para descolonizar la justicia. En perspectiva, se debe diseñar e implementar procesos que permitan realizar el rescate y recuperación de las identidades

contenidas en la diversidad de las justicias indígenas, desde la recuperación de los sitios sagrados, la ritualidad, los principios y valores que se explican desde las cosmovisiones, etc. La memoria larga que se encuentra en poder de los yatiris, los ipayes, los amawtas, las awichas. Sólo corresponde señalar la necesidad de descolonizar la justicia indígena, en un marco de respeto a la libre determinación de los pueblos indígenas y de sus Autogobiernos. Cada pueblo indígena asumirá su proceso de reconstitución y fortalecimiento identitario, en sus propios tiempos, con sus urgencias y emergencias.

Dada la diversidad de matrices civilizatorias que han dado origen a las más de 600 justicias indígenas, y a la justicia ordinaria, ¿desde dónde se pueden desarrollar los procesos de construcción de la justicia plural en términos de Gestión Intercultural? Sin duda, sólo a partir de la identificación del núcleo común de las justicias. Entonces ¿cuál es ese núcleo común? Los principios y valores compartidos, que se encuentran expresados en la Carta de Derechos. Esta Carta de Derechos constituye un imperativo para todas las justicias, no como límite sino como objeto de realización. En ese contexto, por ejemplo, el respeto a toda forma de vida, constituye la base de toda decisión de justicia. Si este es un imperativo en todo acto de justicia, desde este núcleo común todas las justicias tienen el deber de modificar los términos en que los colectivos sociales asocian el linchamiento con prácticas de justicia, para expulsarlo del lenguaje cotidiano y del imaginario social.

Una mayor participación de las y los jóvenes y de las mujeres en las decisiones de justicia, constituye un imperativo para los Autogobiernos Indígenas. Las mujeres tienden a conservar las prácticas culturales, los jóvenes a su innovación. La velocidad con la que los jóvenes se incorporan a la economía, a través del uso de tecnologías de información y comunicación, está acelerando los procesos de transformación y cambio cultural. Las modificaciones que estos hechos provocan en las comunidades, rebasa la capacidad de respuesta que tienen los Autogobiernos Indígenas en la producción y reproducción del poder, a partir de sus tradicionales prácticas de poder. Las autoridades indígenas sienten que la rebeldía de los jóvenes está desestructurando el poder desde la base y que no tienen posibilidad de respuesta. Las mujeres, en algunos casos, son parte de esta dinámica de transformación. Los jóvenes generan el cambio. Se ha relegado de los procesos de información, consulta y decisión a las y los adultos mayores. Los yatiris, los ipayes, los chamanes han sido desplazados; las decisiones políticas y las decisiones de justicia se realizan sin respetar los rituales, ni los sitios sagrados. No se pide permiso ni se consulta a las Huacas, ni a los dueños de la naturaleza.

Las identidades están en crisis y la economía derrumba los últimos intersticios de las prácticas de poder. Lo que no pudo hacer el gobierno colonial y republicano, lo hace la quinua. Lo que no pudieron lograr la castaña y la goma, lo hace el Corredor al Norte. Lo que no hizo el proceso de colonización lo hace el oro en el norte amazónico.

No hay una sola respuesta posible. Cada Autogobierno Indígena debe trabajar una agenda que atienda sus especificidades culturales y los elementos que están afectando sus identidades. Serán distintos tiempos, diferentes soluciones, sin embargo, no es posible postergar por

más tiempo la agenda de género y generacionales. Una vuelta de mirada a las awichas. El retorno al origen de las diversas identidades: la espiritualidad que se sustenta y explica desde las cosmovisiones.

No es posible realizar actos de justicia indígena sólo como acciones y decisiones de poder.

7. Acciones

Se debe establecer una agenda mínima que permita atender las emergencias de la coyuntura sin perder la perspectiva del horizonte, es decir, tender un puente que articule las acciones del presente con el objetivo estratégico a largo plazo.

- Recuperar el derecho a la libre determinación y al autogobierno como elementos centrales en el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas. Se plantea la necesidad de fortalecer las prácticas de democracia comunitaria, en términos de respeto, recuperación y revalorización de las prácticas de diálogo político y social en la construcción de acuerdos. Dentro de este ejercicio, hacer efectivo el derecho al desarrollo, al territorio y a la gestión territorial; a la consulta de buena fe, previa, libre e informada; a la participación y representación política en términos de construcción/constitución de nuevas relaciones de poder. Gestión Pública Intercultural.
- Fortalecer los Autogobiernos Indígenas a partir del ejercicio de la autonomía y de la justicia. Recuperar la agenda autonómica indígena. Profundizar, fortalecer y blindar los procesos autonómicos indígenas en transición. Iniciar nuevos procesos autonómicos. Identificar aliados estratégicos, desarrollar y sostener alianzas estratégicas. Fortalecer las autoridades de justicia, incorporando al conjunto de actores en las comunidades en la discusión y decisión de los actos de justicia. Mejorar la calidad de las decisiones, respetando las normas y procedimientos propios, que hacen al debido proceso. Lograr el cumplimiento de las decisiones. Fortalecer el ejercicio del Autogobierno Indígena fortaleciendo los procesos autonómicos y haciendo efectivas las buenas decisiones de justicia.
- Desarrollar acciones de litigio estratégico para el respeto a los derechos de los pueblos indígenas. Las decisiones de la jurisdicción constitucional deben ser utilizadas como precedentes para avanzar en la realización y el ejercicio de derechos. La declaración de constitucionalidad de los Estatutos Autonómicos de Totorá Marka y de Charagua constituye un importante precedente constitucional respecto a la construcción del Estado Plurinacional Comunitario en un marco de realización de derechos de los pueblos indígenas. Resoluciones del Tribunal Constitucional respecto del ejercicio de Autogobierno Indígena a partir de actos de justicia, también constituyen un importante precedente. Si existen derechos vulnerados, plantear acciones constitucionales para generar precedentes que consoliden derechos y obliguen al Estado Plurinacional Comunitario en todos sus niveles e instancias a respetarlos y a hacerlos efectivos.

6

Temas del debate y conclusiones

Los principales temas de debate y conclusiones se enfocaron en los derechos de los indígenas, los territorios indígenas, los recursos naturales y el derecho a la consulta, la justicia y el proceso actual de las autonomías de los pueblos indígenas. Lo que presentamos aquí son los aspectos que consideramos relevantes en el debate y las conclusiones.

El resumen de parte de la discusión alterna con citas literales y opiniones que se dieron en los grupos de trabajo y en los debates del plenario. Algunos han sido editados para una mejor lectura, sin afectar el sentido que les dio cada orator/a.

1. Debate

Gestión territorial. La gestión territorial es un tema de antigua data y su epicentro de debate y propuestas es la gestión colectiva de la tierra y el territorio bajo el enfoque de la Gestión Territorial Indígena (GTI) en tierras bajas. En tierras altas tiene una connotación más ligada a la gestión familiar individual al interior de las comunidades. En el evento la discusión ha girado en torno a “la posible fisura que existiría entre el territorio y los pueblos indígenas, en el sentido de que la población indígena que ha demandado territorio (la TCO, por ejemplo) ya no organiza su vida política en este territorio, sino que hay un fuerte proceso de migración, de capas dirigenciales que están conectadas con otras dinámicas; salen y retornan a las comunidades. Los jóvenes ya no están en las comunidades, solamente las personas mayores, y esto es especialmente más común en lugares donde la actividad productiva ha empeorado. La mesa ha debatido y se ha preguntado: Si el territorio sigue siendo el elemento unificador para la demanda de los derechos políticos y para la realización de los derechos de los pueblos indígenas”.

Los derechos indígenas en contextos urbanos. El replanteamiento del enfoque sobre los derechos indígenas está relacionado con el tema anterior, exclusivamente relacionado con los territorios indígenas o Tierras Comunitarias de Origen (TCO). Es decir, si las comunidades indígenas han sufrido cambios en su interior por el influjo de su

relacionamiento con la sociedad nacional debido a la migración a los centros urbanos, por ejemplo, “habrá que repensar la manera de plantear los derechos indígenas en contextos urbanos, ya que no necesariamente deberíamos vincular sus derechos con el territorio, encapsularlos o retenerlos en sus territorios, porque la situación es muy distinta”. Un ejemplo mencionado fue el fenómeno de la doble residencia en las comunidades de la región del altiplano de La Paz y particularmente de las comunidades de la región circunlacustre.

No avanza la igualdad jerárquica entre justicia indígena y ordinaria. Una coincidencia de los expertos fue que la igualdad jerárquica entre justicia indígena y el sistema de justicia ordinaria quedó sólo en buenos deseos y en realidad es un reflejo de la exclusión de la temática indígena de las esferas estatales. También existe una suerte de idealismo en torno a la justicia indígena que impide una visión más realista en esta materia.

De otro lado las comunidades indígenas y campesinas llevan adelante su práctica cotidiana de aplicación de justicia. En relación con esta realidad, su inclusión en la Constitución Política del Estado no tiene repercusión y hasta puede ser considerada un retroceso.

94

Algunas razones de esta situación son:

La justicia comunitaria queda en idea. Esto sucede “..debido a la falta de mayor profundización y lectura de la realidad y contexto en el que nos encontramos”. Tanto la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) como el Consejo Nacional de Ayllus y Marcas del Qullasuyu (CONAMAQ) plantearon sistemas en el marco del pluralismo jurídico. “Entonces se habla de un sistema de justicia ordinaria y de un sistema de justicia indígena, pero esto no se trabajó y por eso se quedó en idealismo, no se conoce a profundidad los procedimientos” de cómo opera este sistema de justicia.

¿Fue bueno inscribir la justicia indígena en la Constitución? Se ha planteado la hipótesis de que: “..la Ley de Deslinde no está mal, sino que la situación actual es una consecuencia de la inscripción de la justicia indígena originaria campesina en la Constitución Política. Es decir, que con el reconocimiento constitucional, tiene, de por sí, una serie de consecuencias y esto nos invita a pensar, realmente, sobre si conviene o no esa inscripción; su inclusión dentro del Estado o si más bien la autonomía no se gana en los márgenes del Estado”.

“Mientras no estaba reconocida constitucionalmente, la justicia comunitaria se practicaba de manera mucho más libre, porque no había necesidad de un control constitucional que te diga si estás aplicando bien o mal. Un empresario minero hizo una apelación ante el Tribunal Constitucional afirmando que “hubo ...un acto de justicia indígena originaria campesina en una comunidad que no es ni indígena ni comunitaria”.

“Eso es muy problemático. Antes, solo había conflicto entre una justicia y la otra, básicamente, cuando moría una persona. La justicia boliviana no se metía en el tema de cómo se ejerce la justicia en la comunidad mientras no había una denuncia de asesinato. Solo si se hacía una denuncia el juez de instrucción podía ingresar y había una investigación sobre el hecho”.

Salvo este caso, en realidad no había problema de competencia. Es preciso decir que el Estado boliviano pone límites a la justicia indígena. Por ejemplo no reconoce la pena de muerte como sanción por un delito, y cuando ésta acción se produce en alguna comunidad y es explicada como un acto de justicia indígena, la justicia ordinaria tipifica este proceder como el delito de linchamiento. Entretanto, la justicia indígena funciona en las comunidades, aunque ahora no con la independencia que gozaba antes de su inclusión en la Constitución Política.

La crisis de valores afecta a la justicia indígena. “Hay procesos de fractura y de debilitamiento de las identidades que sostienen estas justicias debido a la influencia del mercado, por su relación con la sociedad [dominante] karayana, o karay, k’ara, como quieran llamarla; porque las culturas son permeables y trabajamos no desde la lógica de fronteras, sino de bordes; y nuestras justicias indígenas tienen préstamos y han sido afectadas por las lógicas racionales y prácticas de la justicia ordinaria, si no de dónde salen las actas, si no por qué ahora quieren que todo sea escrito, si son más bien de una tradición oral y sostenidas tradicionalmente en principios y valores. Lo que está en crisis en nuestras justicias son principios y valores. El caso de la quinua que está despedazando la estructura de autogobierno de los Quillacas, es un ejemplo de aquello”

“Existe una explicación no solamente por el tono de los residentes sino por el mismo hecho de que la propia gente que vive en las comunidades, en complicidad con los residentes, están debilitando sus propias estructuras de poder y están desconociendo a sus autoridades”

“Esto ha pasado también con el tema de la explotación del oro en Guanay de La Paz, está pasando con los tacanas en el norte de La Paz. Hay una situación cómplice, en la que están extendiendo permisos para sacar madera a nombre de los tacanas y estas dirigencias se están enriqueciendo con un mal ejercicio del poder”

Alternancia entre justicia indígena y justicia ordinaria. En las comunidades existe un uso que alterna entre uno y otro sistema de justicia dependiendo de la coyuntura como lo demuestra el siguiente ejemplo:

En un conflicto suscitado entre dos grupos en el Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS) “el grupo que un año antes defendió la aplicación de la justicia indígena, ahora enfrenta un conflicto con otro grupo indígena y lo primero que hace es querellarse en la justicia ordinaria”

Esto demuestra que no existe una conducta uniforme de recurrir a la justicia indígena en una controversia, sino esto puede variar como señala el ejemplo.

Transformaciones rurales. Las transformaciones en las comunidades rurales son provocadas por factores externos a ellas como “..acciones político-partidarias, intereses extractivistas, intereses de mega proyectos, de la minería, o de la producción de quinua”

“La feminización de la agricultura, por ejemplo, es otra transformación y eso por qué. Porque la doble residencia influye decisivamente o porque el hombre se está yendo a trabajar a la minería y la mujer se está quedando a cargo del sistema productivo, o se están reacomodando.”

“Los jóvenes conforman un sector social que no se ha estudiado suficientemente. En algunas regiones del país la identidad de este sector poblacional es afectada por “el narcotráfico, el contrabando, los autos chutos, por ejemplo, niños de 12 o 13 años que son chutereros en Challapata”

2 Conclusiones

Dificultades en la aplicación de los derechos indígenas. “Respecto a la situación actual, encontramos que el avance de los derechos políticos es, en términos formales, importante. Sin embargo, en términos de aplicación tenemos varias dificultades, entre ellas, la más analizada en el grupo ha sido el sujeto de estos derechos políticos que son los pueblos y las organizaciones indígenas, que viven en una situación difícil, en un momento de inflexión, y en un momento, tal vez, en el que se abre un paréntesis o una interrogante respecto de qué puede pasar a partir de 2015.”

“Se piensa que existen factores externos e internos que producen esta situación. Los factores externos tienen que ver más con la relación de los indígenas con el gobierno. Inicialmente fue muy productiva, muy positiva, pero después ha caído en una ruptura. Y esto hace que también las debilidades, que ya se percibían entre las organizaciones indígenas, se hayan profundizado, se hayan agrandado hasta llegar al momento de la división de las principales organizaciones nacionales”.

La pugna por los recursos naturales afecta a los pueblos indígenas. Existe una creciente pugna y conflictos por recursos naturales que no solamente afecta a pueblos indígenas, pueblos indígena-campesinos, sino a nivel nacional, por el modelo económico productivo del extractivismo. El gas, la minería, la expansión de la frontera agrícola son temas que afectan directamente a las tierras tituladas, en primer lugar, porque explotan recursos naturales en estos territorios.

También se debe estudiar cómo el extractivismo penetra violentamente todas las estructuras de relaciones de los pueblos indígenas porque es una irrupción impresionante de recursos, de dinero. Entonces, hay una afectación al territorio, hay una afectación al medio ambiente, y todo eso lo sabemos, es devastador para esos ámbitos, pero también es devastador en términos sociales. Los pueblos indígenas son permeables a este tipo de influencia, su vida cambia absolutamente.

Los derechos indígenas implican otras relaciones y correlaciones de poder. La realización de estos derechos supone la implementación de procesos que construyan otros términos de relación y correlación del poder, de manera que se traduzcan en gestión pública

intercultural, que generen y desarrollen nuevos términos de diálogo político, social, económico, cultural entre los órganos públicos y los autogobiernos indígenas en clave intercultural.

En estos términos de construcción/transición histórica, la justicia plural, es apenas un momento en esta (re)constitución/re(construcción) que obliga a trabajar y atender la pluralidad y el pluralismo en toda su extensión: política, económica, cultural con una agenda que obliga a fortalecer la democracia plural e intercultural; la economía plural y la interculturalidad como práctica política que reconoce y respeta la diversidad sin olvidar la especificidad/particularidad de cada uno de los Pueblos Indígenas que reclaman una igualdad de oportunidades desde el respeto a su diferencia.

El control de la renta del gas divide a los indígenas. El control de la renta del gas genera divisiones entre campesinos e indígenas. La venta de recursos naturales en algunos sectores de tierras bajas es un fenómeno que afectan a los habitantes de territorios indígenas. No existe control territorial de los pueblos sobre estos problemas porque este tipo de control no es el factor que agrupa su identidad colectiva y motiva su reivindicación para construir la justicia indígena y trabajar por su autonomía.

Los conflictos internos perjudican la autonomía indígena. Las pugnas internas en las comunidades perjudican el avance de las autonomías indígenas. Eso es muy evidente en varios procesos en curso. “El conflicto no solo es porque hay un marco legal que obstaculiza su conversión a la autonomía indígena, también surge de parcialidades que no se ponen de acuerdo en la elaboración del estatuto. Unos privilegian más democracia liberal y otros la comunitaria y hay grandes conflictos internos entre sectores, entre pequeños grupos de poder local y también entre generaciones: Los jóvenes, los mayores, los que están migrando. Es un proceso complejo que hay que revisar con calma. A veces decimos en los pasillos que el alcalde no trabaja en el gobierno municipal, que en muchos casos los concejales van a sesionar desde las ciudades al campo. Estas realidades afectan”.

Los indígenas ya no están en la cresta de la ola. En los años 70 y 80, los sectores sociales indígenas eran actores privilegiados en el contexto de una propuesta original, novedosa y transformadora. Pero ahora se han quedado y ya no están en la cresta de la ola, no porque sean minoritarios en cantidad de población, que tengan en ese sentido menos posibilidades de poder, sino porque que no están logrando realizar esa visión alternativa de construcción, de desarrollo en el ámbito de su diversidad cultural.

Desconocimiento de la realidad de los pueblos indígenas. Existe desconocimiento de datos concretos sobre la situación actual de los pueblos indígenas. Aun menos conocida es la situación de las mujeres indígenas. También se habla mucho de lo colectivo y se olvida de esa otra diferencia que hay con las mujeres indígenas que están en situación mucho más desventajosa.

Defensa de la Constitución. En perspectiva de balance, la Constitución Política del Estado es un logro muy importante que se debe defender. Todo lo que ha venido después, con las distorsiones,

se ha producido a nivel de las leyes. Empezando por la Ley de Autonomías, que ha echado por la borda el concepto de territorio indígena. Esos retrocesos que se han dado en las normas se debe seguir denunciando con miras a que se rectifiquen porque son inconstitucionales.

Se necesita evaluar la plataforma de trabajo de las organizaciones indígenas. Hace falta una evaluación de la plataforma de trabajo de las organizaciones indígenas, particularmente de tierras bajas. La plataforma consiste en tierra y territorio, educación, salud, integración de la mujer, economía, participación ciudadana. ¿Cuánto se ha avanzado en cada uno de esos temas? Ese trabajo no se ha hecho. Al ver el avance se puede incidir en las secretarías de las organizaciones más débiles.

La gestión territorial no tiene continuidad. La Gestión Territorial Indígena (GTI) fue una propuesta estratégica de la administración interna de los territorios titulados como TCO. Sin embargo, por las circunstancias adversas que han enfrentado los indígenas en el último período, esta tarea emprendida no ha tenido continuidad. Esta situación tiene directa relación con el debilitamiento de sus organizaciones. Además tienen cada vez más peso las presiones del entorno por el acceso a los recursos naturales, lo cual complicará más la GTI en el futuro.