

La autonomía indígena en Bolivia: de grandes esperanzas a sueños desdibujados

John Cameron
Wilfredo Plata

Introducción

La historia reciente de la autonomía indígena en Bolivia ha seguido un camino desde grandes esperanzas hasta los sueños desdibujados. La autonomía indígena y el control territorial eran demandas centrales de los movimientos indígenas en Bolivia desde la década de 1990. Las esperanzas eran altas cuando Evo Morales fue elegido como el primer presidente indígena de Bolivia en 2005 y particularmente cuando en Bolivia se implementó una nueva constitución en 2009. Sin embargo, aunque los tres gobiernos de Evo Morales y el Movimiento al Socialismo (MAS) celebraron la autonomía indígena como un pilar central del plurinacionalismo y brindaron apoyo simbólico a los pueblos indígenas, en la práctica, circunscribieron los derechos al autogobierno a través de leyes secundarias y procesos burocráticos.

En este capítulo, analizamos la evolución del marco político-legal para la autonomía indígena en Bolivia, las fuerzas políticas y económicas que influyeron las respuestas de los pueblos indígenas. Argumentamos que los imperativos político-económicos de los gobiernos del MAS para controlar los recursos naturales extractivos y su base político rural tenían prioridad sobre la implementación de los derechos indígenas. En este contexto, algunas comunidades indígenas continuaron luchando por la autonomía indígena, pero otras optaron por estrategias pragmáticas e híbridas para gobernarse a través de instituciones ya existentes.

Desarrollamos este argumento en cuatro secciones. En la primera explicamos los métodos de investigación y nuestra posición en relación con las comunidades indígenas con las que hemos trabajado. En la segunda describimos muy

brevemente los antecedentes históricos para la autonomía indígena en Bolivia. La tercera sección analiza los cambios en el marco legal y las políticas públicas para la autonomía indígena durante los tres gobiernos del MAS entre 2006 y 2019. En la cuarta sección exploramos las diversas respuestas de los actores indígenas al marco legal para la autonomía indígena. Finalmente, en la conclusión, especulamos sobre los posibles futuros de la autonomía indígena en Bolivia en el contexto de la crisis política de 2019-2020 y el retorno del MAS al gobierno tras ganar las elecciones en octubre de 2020.

Métodos de investigación y posicionalidad

Al igual que muchos otros investigadores, estábamos entusiasmados cuando se abrió oficialmente la oportunidad de ejercer la autonomía indígena en 2009. Inicialmente, centramos nuestra atención en las comunidades donde las luchas por la autonomía parecían ser más avanzadas, en particular, en seis de los once municipios predominantemente indígenas que votaron para convertir sus sistemas de gobierno en autonomía indígena en los referéndums organizados por el Estado en 2009 (ver Cuadro 1): Jesús de Machaca y Charazani en La Paz, San Pedro de Totora en Oruro, Tarabuco y Mojocoya en Chuquisaca y Charagua en Santa Cruz. Nuestros métodos de investigación incluyeron la observación participante, entrevistas semiestructuradas y grupos focales con autoridades indígenas. Observamos cientos de horas de reuniones comunitarias donde los delegados de las comunidades en los seis municipios debatieron el diseño institucional de las futuras autonomías indígenas, lo que también creó muchas oportunidades para conversaciones informales con líderes locales. Además, a través de la Fundación TIERRA, Wilfredo Plata participaba de las reuniones de la ‘Plataforma Interinstitucional de Apoyo a la Autonomía Indígena’ —un grupo de ONG y el Viceministerio de Autonomías Indígena Originaria Campesinas y Organización Territorial del Ministerio de Autonomías.

Poco a poco nos quedó claro que los seis municipios donde enfocamos nuestra atención no representaban la heterogeneidad de perspectivas indígenas hacia la autonomía indígena en Bolivia. De hecho, varios líderes indígenas rechazaron la conversión de sus gobiernos municipales en autonomías indígenas. Encontramos varias razones por este desinterés, incluyendo la manipulación política por parte de militantes del MAS y la falta de información hasta el pragmatismo político y el deseo de evitar cambios complicados, costosos y conflictuados. Otros

líderes indígenas se comprometieron con el “proceso de cambio” del MAS para fortalecer los derechos y el bienestar de los pueblos indígenas a través del control del Estado central en lugar de la autonomía al nivel local. Además, encontramos perspectivas que representaron una internalización de ideologías racistas que rechazaron las normas indígenas como atrasadas.

Reconociendo la diversidad de perspectivas indígenas sobre la autonomía indígena, ampliamos el enfoque de nuestras investigaciones para incluir a diez municipios con poblaciones predominantemente indígenas que optaron por no ejercer la autonomía indígena. Un primer grupo de seis municipios se encuentra en la provincia de Ingavi en el departamento de La Paz: Desaguadero, Guaqui, San Andrés de Machaca, Taraco, Tiwanaku y Viacha. El segundo grupo de cuatro municipios están ubicados en el departamento de Chuquisaca: Tarvita, Tomina, Yamparaez y Zudáñez. Escogimos estos diez municipios porque en todos había debates públicos sobre la conversión a la autonomía indígena y también por qué uno o más municipios vecinos estaban directamente involucrados en la conversión hacia la autonomía indígena. En suma, la decisión que tomaron estos diez municipios de no convertirse en autonomías indígenas no fue por falta de debate e información.

Somos muy conscientes de que, como personas ajenas a las comunidades en las que hemos trabajado, no escuchamos ni entendemos todas las perspectivas sobre la autonomía indígena. La mayor parte de nuestras observaciones se centraron en las autoridades indígenas y tuvimos pocas conversaciones con gente que no estaban en posiciones de liderazgo. También lidiamos seriamente con preguntas éticas y en particular la cuestión de quién debería contar las historias sobre los debates internos dentro de las comunidades indígenas. Después de muchas discusiones, decidimos que era importante escribir sobre la diversidad de perspectivas para ayudar a otros actores externos a comprenderlos.

El contexto histórico para la autonomía indígena en Bolivia

Los pueblos indígenas en lo que ahora es Bolivia han luchado por una combinación de autonomía del Estado colonial-republicano e inclusión en este mismo Estado desde el comienzo de la época colonial (Rivera Cusicanqui, 1984). Aquí subrayamos dos elementos del contexto histórico de los últimos tres décadas para entender la trayectoria de la autonomía indígena después de 2005. Primero, en 1994 el Estado boliviano implementó la Ley de Participación Popular (LPP),

que estableció más de 300 nuevos gobiernos municipales, descentralizó recursos estatales a los municipios e introdujo un nuevo marco legal para la gobernanza municipal (Molina-Saucedo, 1996). La LPP se concibió inicialmente como parte de la segunda ola de reformas neoliberales en Bolivia. Sin embargo, en el transcurso de la década después de la promulgación de la LPP las organizaciones indígenas y campesinas se apropiaron de las nuevas oportunidades políticas y en cientos de municipios obtuvieron el control de los gobiernos municipales (Cameron, 2009; Postero, 2009). Como resultado, un gran número de líderes indígenas adquirieron una importante experiencia administrativa y política en la gestión municipal y, en muchos municipios rurales, las organizaciones indígenas pudieron arrebatar el poder político local de las viejas élites blanca mestizas (Cameron, 2009). En algunos municipios, como Jesús de Machaca en el departamento de La Paz, las organizaciones indígenas también lanzaron proyectos para crear “municipios indígenas” con el objetivo de fusionar las normas indígenas con la administración municipal (Colque & Cameron, 2010; Galindo Soza, 2009). Como explicamos con más detalle anteriormente, en ciertos municipios estas experiencias de gobernanza híbrida se convirtieron en la base de las luchas posteriores por la autonomía indígena, mientras que, en otros municipios, la experiencia de administrar los gobiernos municipales llevó a los líderes indígenas a concluir que la autonomía indígena no era necesaria; pudieron controlar el poder local a través de instituciones municipales ya existentes.

Segundo, en el transcurso de 1995 a 2005, el movimiento indígena en Bolivia se hizo más poderoso a nivel nacional, desafiando las políticas económicas neoliberales del Estado controlado por las élites blanca-mestizas con protestas nacionales y la elección de cientos de representantes en todos los niveles del Estado. Cuando el gobierno nacional recurrió a la violencia para reprimir a los opositores a la propuesta de privatización del agua en la ciudad de Cochabamba (2000) y en los eventos luctuosos de la ciudad de El Alto del denominado Guerra del Gas (2003) por la exportación barata del gas boliviano por puertos chilenos, la legitimidad del Estado dominado por la élite finalmente se derrumbó. En 2005, con el apoyo de los movimientos indígenas, Evo Morales fue elegido el primer presidente indígena de Bolivia y su partido, el Movimiento Al Socialismo (MAS), obtuvo el control del congreso nacional.¹

1 El partido del MAS ganó las elecciones de 2005 con el 53,73% del voto popular (OEP OPEP, s.f.).

La restricción del marco legal y político para las autonomías indígenas

La elección de Morales y el MAS llevaron en 2005 a grandes expectativas para el reconocimiento de los derechos indígenas y la inclusión económica, política y social de los millones de bolivianos que habían sido excluidos de los procesos de desarrollo. Sin embargo, el movimiento indígena y popular que llevó el MAS al poder estatal representaba dos proyectos políticos que se devinieron contradictorios y que resultó en la restricción seria del derecho a la autonomía. El primer proyecto era la construcción de un Estado plurinacional y descolonizada a través de la autonomía indígena, basada en la reconstitución de los territorios y sistemas de gobernanza indígenas precoloniales. Como señala Andrew Canessa (2012), este proyecto representaba la lucha de los pueblos indígenas para defenderse del Estado. El segundo proyecto era el llamado “proceso de cambio” del partido del MAS para apropiarse del poder estatal para responder a las necesidades de la población mayoritaria y excluida. En el transcurso de los tres periodos del gobierno del MAS las contradicciones entre estos dos proyectos políticos se hicieron más claras y las posibilidades para ejercer la autonomía indígena se circunscribieron a estos dos proyectos.

La autonomía indígena en el primer gobierno del MAS (2006-2009)

En respuesta a las demandas de las organizaciones indígenas y populares, el nuevo gobierno de Morales convocó a una asamblea constituyente, que se reunió entre 2006 y 2007 para elaborar una nueva constitución ‘plurinacional’ con un fuerte énfasis en los derechos indígenas. Para negociar con más fuerza, las organizaciones indígenas y campesinas matrices establecieron el ‘Pacto de Unidad’ de apoyo al gobierno y presentaron una propuesta colectiva para la nueva constitución (Garcés, 2010). Esa propuesta incluía como elementos claves el reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a la autonomía basada en la reconstrucción de los territorios precoloniales administrados por las normas y procedimientos de cada pueblo, incluyendo el poder de administrar sus propios sistemas de justicia y de participar en la toma de decisiones sobre el manejo de los recursos naturales no renovables a través de procesos de consulta que sean previa, obligatoria, informada y vinculante (Garcés, 2010, p. 80).

Sin embargo, a través de los procesos de negociación y el poder determinante del gobierno del MAS, el texto final de la nueva Constitución Política del Estado (CPE) que se promulgó en 2009 reconoció solamente una versión restringida de la autonomía indígena (Garcés, 2010). El artículo 2 de la CPE establece el derecho de los pueblos indígenas a la autonomía:

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.

Para implementar ese derecho, la CPE creó la categoría legal de Autonomía Indígena Originaria Campesina (AIOC).² El Capítulo Siete de la CPE (Arts. 290-296) describe el proceso básico para establecer nuevos gobiernos AIOC que sea detallada en una ley secundaria. Sin embargo, la CPE también impuso importantes restricciones a los derechos vinculados a la autonomía indígena. Al nivel más básico la CPE establece una jerarquía constitucional en que las AIOC serían subordinados al Estado central (Tapia, 2011). Además, aunque la CPE reconoce el derecho a la autonomía basada en los “territorios ancestrales” (Art. 290), los mecanismos para la creación de gobiernos AIOC fueron limitados a la conversión de los gobiernos municipales y de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO), renombrados como Territorios Indígena Originaria Campesinas (TIOC). Con la articulación de estos dos caminos hacia la AIOC en la CPE, quedó imposible el sueño de muchas organizaciones indígenas de reconstituir sus sistemas de autogobierno en base de los territorios precoloniales, que son mucho más grandes que los municipios y TIOC.

También, la CPE limita el poder de decisión de los pueblos indígenas sobre los recursos naturales dentro de sus territorios. El artículo 349 reserva al Estado central el control de los recursos naturales no renovables, incluyendo los que se encuentran en los territorios indígenas legalmente reconocidos por el Estado. El artículo 359 especifica además el control estatal sobre los hidrocarburos. La CPE reconoce el

2 El término “indígena originaria campesina” fue una construcción de la Asamblea Constituyente 2006-2008, que buscaba un solo término para referirse a todos los pueblos precoloniales de Bolivia (ver Albó & Romero, 2009, pp. 3-4). Aunque los líderes nacionales acordaron el término, muchas organizaciones locales lo rechazaron y se identificaron con uno, pero no con los tres términos combinados. Por ejemplo, en la región de las tierras altas, la forma preferida de autoidentificación es originario, en la región amazónica es indígena, y en la región de los valles es campesino.

derecho de los pueblos indígenas a “la consulta previa... respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan” (CPE, art. 30, parágr. II, num. 15). Sin embargo, notablemente ausente del reconocimiento de este derecho es la condición de que los resultados de las consultas sean vinculantes (Garcés, 2010, p. 80). La afirmación constitucional del control estatal sobre los recursos naturales y la limitación del derecho a la consulta presentaba un serio desafío al concepto indígena del “territorio”, que involucra no solo la tierra sino también los recursos subterráneos, así como el aire y las conexiones espirituales con los antepasados y la vida no humana dentro del territorio (Salgado, 2011). La primera versión de la propuesta constituyente del Pacto de Unidad enfatizaba que “es de especial importancia nuestro derecho a la tierra y los recursos naturales” (Garcés, 2010, p. 146). Sin embargo, como argumentan Garcés (2010) y Tapia (2011) en detalle, estos elementos cruciales de la propuesta del Pacto de Unidad fueron excluidos del texto final de la CPE. Como resultado, el concepto de plurinacionalismo articulado en la constitución quedó “amansada y controlada” (Garcés, 2010, p. 30).

La autonomía indígena en el segundo gobierno del MAS (2009-2014)

Las contradicciones entre el concepto de plurinacionalismo y las políticas del gobierno se hicieron más claras durante el segundo periodo de gobierno del MAS³ cuando se promulgaron las leyes secundarias y políticas públicas para implementar los derechos a la autonomía indígena reconocidos en la CPE. Además, las relaciones entre el gobierno y las principales organizaciones indígenas se deterioraron seriamente cuando el gobierno reveló su determinación de promover una agenda neo-extractivista durante el conflicto sobre la construcción de una carretera atravesando el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécuré (TIPNIS) en 2011 y 2012. Al mismo tiempo, el lanzamiento del nuevo marco legal para ejercer la autonomía indígena abrió las puertas a una serie de experimentos importantes —aun complicados y conflictuados— en la construcción de nuevos sistemas de autogobierno indígena.

Pocos meses después de la promulgación de la CPE, el gobierno del MAS introdujo leyes secundarias y decretos supremos para establecer el nuevo marco

3 El gobierno de Morales y del MAS fue reelegido en 2009 con 63,91% del voto nacional (Órgano Electoral Plurinacional, 2009b).

legal para la plurinacionalidad, incluyendo varias leyes directamente vinculadas a la AIOC. En agosto de 2009, el presidente Morales promulgó el Decreto Supremo 231 que establecía los pasos burocráticos para los municipios que querían convertirse en autonomías indígenas (Plata, 2010; Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia, FAM, 2010). Es importante destacar que en esa fecha todavía no existía una norma para definir el marco legal para la AIOC. Entonces, los pueblos indígenas y los gobiernos municipales tuvieron que tomar la decisión de iniciar un proceso de conversión hacia la AIOC sin saber el marco legal para su futura existencia. El DS 231 abrió una oportunidad muy corta para cumplir con los varios requisitos para convocar un referéndum sobre la conversión del municipio a la AIOC en diciembre de 2009. De los 19 municipios que comenzaron este proceso, solo 12 pudieron cumplir con los requisitos (Plata, 2010, pp. 251-254; FAM, 2010, pp. 13-14). De los 12 municipios, 11 votaron a favor de la conversión (ver Cuadro 1). En los siguientes años, estos 11 municipios experimentaron en carne propia que el camino hacia la AIOC era mucho más complejo y restringido que hubieran imaginado cuando se lanzó el proceso.

En julio de 2010, el gobierno promulgó la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD), que describe los requisitos específicos para la creación de las AIOC. La elaboración de la LMAD era muy contenciosa. Las organizaciones indígenas matrices como CONAMAQ (Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu) y CIDOB (Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano) presionaron al gobierno para eliminar una serie de requisitos complejos para acceder a la AIOC y produjeron propuestas de ley alternativas (CIDOB, 2010; Enlared, 2010; IWGIA, 2011, pp. 174-176). Sin embargo, el gobierno ignoró sus demandas. En consecuencia, en junio de 2010, la CIDOB inició la VII 'Gran marcha indígena por el territorio, las autonomías y los derechos de los Pueblos Indígenas' desde la ciudad de Trinidad hacia La Paz para presionar al gobierno para que levante las restricciones en el proyecto de ley de LMAD (Wasylyk-Fedyszak, 2010). Representantes del gobierno se reunieron con la CIDOB para negociar, pero el texto final de la ley todavía no respondió a sus objeciones.

La LMAD prevé tres rutas hacia la autonomía indígena: 1) la conversión de municipios ya existentes; 2) la conversión de tierras tituladas colectivamente (los Territorios Indígena Originaria Campesinas-TIOC); y 3) la creación de regiones autonomías compuestas por dos o más TIOC o AIOC. La vía municipal hacia la autonomía indígena era y sigue siendo más relevante en las tierras altas, donde

los pueblos indígenas representan la mayoría poblacional en un gran número de municipios. En cambio, la vía TIOC era y sigue siendo más relevante en las tierras bajas, donde los pueblos indígenas generalmente son minorías dentro de los municipios y, por lo tanto, han tratado de establecer los TIOC como mecanismos de autogobierno y gestión territorial (Salgado, 2011). Las principales innovaciones de la LMAD y las diferencias entre la estructura legal para las AIOC y los gobiernos municipales son que las AIOC tienen jurisdicción sobre la justicia indígena (aun limitada por la Ley de Deslinde Jurisdiccional) y pueden determinar el diseño de sus instituciones de gobierno según las normas y procedimientos propios del pueblo indígena, también con restricciones.

No obstante estas nuevas oportunidades, la LMAD no respondió a las demandas principales de las organizaciones indígenas matrices. El primer problema consistía que la ley restringe la jurisdicción administrativa de la AIOC a la correspondiente con los gobiernos municipales, y de hecho reproduce una gran parte del sistema municipal establecido por la LPP en 1994 (ver López Flores, 2017, p. 56). La ‘municipalización’ de la autonomía indígena socavaba radicalmente las esperanzas de muchos pueblos indígenas de recuperar el control de los territorios precoloniales, que eran mucho más amplios que los límites municipales. Como observó la investigadora Giorgina Jiménez, “Pese a que la Constitución reconoce la existencia de territorios ancestrales, los pueblos indígenas tienen que sujetarse primero a la dirección municipal” (citada en Rousseau & Manrique, 2019, p. 9). Reaccionando al achicamiento del concepto de autonomía indígena, varios analistas descalificaron como “municipios con ponchos”.

El segundo problema con la LMAD según las organizaciones indígenas era los múltiples requisitos burocráticos para acceder a la AIOC que no respetaron sus normas y procedimientos propios —como señala la CPE (art. 290). Primero, para poder convocar un referéndum para iniciar la conversión a la AIOC, los gobiernos municipales tienen que presentar una solicitud de Certificado de Ancestralidad Territorial con evidencia que el territorio era ocupado por el pueblo indígena antes de la colonia y con las firmas de 30% de los habitantes inscritos en el padrón electoral del municipio (Ministerio de la Presidencia (s.f b). Además, los TIOC tienen que presentar una solicitud de Certificado de Viabilidad Gubernativa y Base Poblacional para mostrar su capacidad de gestión —según los criterios del Estado— y que tengan una población mayor de 1000 habitantes (Ministerio de la Presidencia s.f.b) Después de satisfacer los requisitos para el referéndum y ganar con más de

50% de los votos, los municipios y TIOC tienen que conformar un órgano deliberativo para elaborar un ‘estatuto autonómico’ que describe la institucionalidad del autogobierno indígena. El próximo paso es la revisión y aprobación del estatuto por el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP), un proceso lento que en la práctica ha resultado en demandas para cambios significantes en los textos de los estatutos (ver Tockman et al., 2015). Hasta 2019, el último paso era un segundo referéndum supervisada por el Estado para aprobar el estatuto autonómico (LMAD, art. 52); sin embargo, este requisito final fue eliminado por la presión de organizaciones indígenas y reemplazado con una consulta por las normas y procedimientos propios (Ley de Modificación a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización 2019, art. 2).

Para los pueblos indígenas en las tierras bajas, los requisitos legales representan obstáculos especialmente grandes al acceso a la AIOC. Primero, la vía municipal hacia la AIOC no es viable para la gran mayoría de los pueblos indígenas en las tierras bajas porque son minorías dentro de sus municipios (Salgado, 2011). Para acceder a la AIOC vía TIOC, los pueblos indígenas tienen que satisfacer cuatro condiciones legales que excluyen a la gran mayoría de ellos. La primera condición es una base poblacional no menos de 1000 habitantes (LMAD, art. 58). La Segunda condición es la aprobación por parte del Estado de la “viabilidad gubernativa” del pueblo indígena y la entrega de un ‘Certificado de Viabilidad Gubernativa y Población’ (LMAD, art. 58). La tercera condición es que los territorios de los gobiernos AIOC no podrán sobrepasar los límites geográficos de los departamentos; la única opción prevista por la ley es que un pueblo indígena con un territorio que sobrepasa dos o más departamentos podría dividirse en AIOC separadas que luego podrían establecer una mancomunidad (LMAD, art. 29, III). La cuarta condición es que los territorios de los gobiernos AIOC tienen que ser geográficamente continuos (Ley de Unidades Territoriales, art. 6), que excluye a más de la mitad de los TIOC en las tierras bajas (Salgado, 2011, pp. 223-223). Tomando estas cuatro condiciones en su conjunto, Salgado concluyó sobre la base de un análisis cuidadoso que solamente cinco municipios y quince de los 60 TIOC en las tierras bajas podrían acceder a la AIOC (Salgado, 2011, p. 223).

Para los municipios y TIOC que querían convertirse en AIOC, los requisitos burocráticos parecieron como obstáculos intencionales para frenar su acceso a la autonomía. Dirigentes de la CONAMAQ y CIDOB indicaron en 2011 que se sentían engañados por el gobierno por la imposición de “tantos obstáculos...

tantos requisitos” para acceder a la AIOC (ERBOL, 2011). Reflexionando sobre la LMAD, José Isategua de la Secretaría de Autonomías de CIDOB explicó:

Nosotros consideramos que somos engañados, y siempre van a querer marearnos a nosotros. Estamos muy molestos, ya es tiempo de que decidamos para ver el destino de cada pueblo... [Sin embargo] en el entorno del presidente Evo Morales existe una rosca que no quiere las autonomías indígenas. (ERBOL, 2011)

Por su parte, otros investigadores calificaron a los pasos burocráticos como “un laberinto de autonomías” (Tomaseli, 2015, p. 79), una “odisea burocrática” (Morell i Torra, 2015, p. 127) y “la larga marcha” (Exeni, 2015).

La Ley de Deslinde Jurisdiccional, promulgada en 2010, restringe seriamente el derecho de los pueblos indígenas de administrar sus propios sistemas de justicia (IWGIA, 2009). La Ley de Deslinde establece los límites jurídicos de los sistemas de justicia “ordinarios” e “indígenas” de Bolivia, relegando a estos últimos a la adjudicación de delitos penales menores dentro de las comunidades indígenas, como el robo de ganado. Gualberto Cusi, uno de los primeros magistrados indígenas elegidos al Tribunal Constitucional Plurinacional, insistió que la Ley era “un paso hacia atrás” lejos de la descolonización (La Razón, 2012a), mientras que Leonardo Tamburini, exdirector de una ONG de derechos indígenas describió la ley como “inconstitucional” (2012).

Los derechos de los pueblos indígenas a ser consultados antes de la explotación de los recursos naturales no renovables dentro de sus territorios fueron circunscritos aún más por la Ley de Régimen Electoral (2010), la Ley de Minería y Metalúrgica (2014) y una serie de decretos supremos. La Ley de Régimen Electoral especificaba que los resultados de las consultas no son vinculantes y que solo “deberán ser considerados” en la toma de decisiones estatales (Art. 39) —un debilitamiento serio del principio de ‘consentimiento previo, libre e informado’ reconocido en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007). La Ley de Minería y Metalúrgica elimina el derecho a la consulta en las fases de prospección y exploración para los recursos naturales (Art. 207, para. II), facilita la expropiación de los recursos hídricos (arts. 111-112) y efectivamente criminaliza la oposición social a la actividad extractiva (arts. 99-101) (ver Schilling Vacaflor, 2017). Preocupados por estas limitaciones de sus derechos, las organizaciones indígenas como la CIDOB y el CONAMAQ protestaron abiertamente para que el gobierno rescinda estas leyes. Raúl Prada, un

destacado intelectual y exasesor del MAS, lo calificó al marco legal para la consulta previa como una herramienta de “etnocidio” (Prada, 2013).

Más allá del marco legal, la implementación de las políticas públicas y el funcionamiento de la maquinaria estatal simultáneamente apoyó y socavó las oportunidades para ejercer el derecho a la autonomía. Por un lado, el Estado creó el Viceministerio de Autonomías Indígena Originario Campesinas y Organización Territorial dentro del Ministerio de Autonomía con la responsabilidad de apoyar el proceso AIOC. Aunque los funcionarios del viceministerio eran comprometidos con la autonomía indígena, carecían de recursos humanos y financieros para responder a las demandas para la asistencia técnica de los municipios y TIOC que querían convertirse en AIOC y no pudieron difundir información sobre la AIOC fuera de un pequeño grupo de municipios y TIOC. Como consecuencia, el apoyo técnico para la conversión a la AIOC fue débil y, a menudo, totalmente ausente. Varias autoridades municipales en los departamentos de La Paz y Chuquisaca nos explicaron que la falta de recursos estatales para pagar los costos de la conversión fue una de las razones por la que decidieron no buscar la conversión de sus municipios en AIOC. Además, en muchos municipios no había información adecuada sobre la AIOC para debatirla seriamente —una situación que los opositores a la AIOC explotaron con falsos rumores que debilitó aún más la demanda para la autonomía.

Durante el segundo gobierno del MAS (2009-2014), las relaciones con las organizaciones indígenas matrices se deterioraron seriamente y se hizo claro que la autonomía indígena no era una prioridad del Estado. El punto de quiebre fue la violenta represión policial en 2011 de la marcha indígena en contra de los planes del gobierno de construir una carretera a Brasil atravesando el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécuré TIPNIS sin respetar el derecho al consentimiento previo (ver Fundación TIERRA, 2012). Como resultado de la represión estatal, CONAMAQ y CIDOB se retiraron del Pacto de la Unidad de apoyo al gobierno. Militantes del MAS respondieron —con el apoyo de la policía— con la toma de control e instalación forzada de dirigentes fieles al gobierno en la CIDOB en 2012 y el CONAMAQ en 2013 efectivamente fraccionando y debilitando al movimiento indígena. Solamente con la crisis política y colapso del gobierno del MAS en 2019 hubo intentos de reunificación de las dos organizaciones (Página Siete, 2019).

Al nivel local, la oposición de militantes del MAS a la autonomía indígena fue clara desde 2009. En varios municipios, como Jesús de Machaca, los líderes del MAS compitieron en elecciones locales en oposición directa a las organizaciones indígenas que luchaban por la conversión de sus municipios a la AIOC. En el municipio de Charagua, los líderes locales del MAS también se opusieron inicialmente a las luchas políticas por la autonomía indígena de la Asamblea del Pueblo Guaraní (Albó, 2012) y solo muy gradualmente acordaron una alianza con la APG (Morell i Torra, 2015, 2018; Postero, 2017, pp. 168-171). Aunque no había evidencia que la oposición directa a la AIOC por parte de los militantes locales era política oficial del MAS al nivel nacional, era claro que los altos dirigentes del partido hicieron poco para suavizar esa oposición. En las elecciones subnacionales de 2010 y 2015 el MAS se hizo el partido hegemónico al nivel municipal, ganando más de 67% de los puestos de alcalde y más de 50% de las concejalías en ambas elecciones (Órgano Electoral Plurinacional, s.f.). Con el control de más de 200 gobiernos municipales, los alcaldes y concejales del MAS pudieron socavar los movimientos locales incipientes por la autonomía indígena, controlando la difusión de información y frecuentemente reafirmando el estatus municipal sin cualquier debate sobre la posibilidad de conversión a la AIOC.

La autonomía indígena en el tercer gobierno del MAS (2014-2019)

Durante su tercer mandato el gobierno del MAS⁴ centralizó aún más su poder con cambios positivos en los estándares de vida y la reducción de los niveles de la pobreza, pero un debilitamiento continuado en las políticas públicas para la autonomía indígena. Sin embargo, después de intentar ganar un cuarto mandato en las elecciones nacionales de octubre de 2019, el gobierno del MAS colapsó en una crisis electoral y política cuando la Organización de Estados Americanos (OEA) declaró que había irregularidades en el recuento de votos (Kurmanaev & Trigo, 2020; Molina, 2020). En respuesta a la presión de la policía, los militares y varios grupos sociales, el presidente Morales renunció y huyó del país, y la senadora conservadora Jeanine Áñez asumió la presidencia. Aunque la nueva presidenta declaró que su único rol era convocar a nuevas elecciones, con la crisis de la COVID-19 se extendió su mandato hasta noviembre de 2020. Durante sus once

4 El partido del MAS ganó las elecciones de 2014 con 61,01% del voto popular (OPEP, s.f.).

meses en la presidencia, Añez actuó rápidamente para deshacer las políticas del gobierno del MAS y reprimir e intimidar a sus líderes.

Antes de la crisis política de 2019, la decisión del gobierno que tenía más impacto en la autonomía indígena fue la reducción del Ministerio de Autonomías a un viceministerio dentro del Ministerio de la Presidencia. Con este cambio, la dirección responsable para promover la AIOC “sufrió una drástica reducción de personal y de recursos” (Espinoza, 2017) debilitando aún más su capacidad de apoyar los procesos de conversión a la AIOC (Postero & Tockman, 2020, p. 5). Como señaló Luz María Calvo, directora de una ONG: “Aunque en la actual Dirección [de Autonomías Indígenas] sigue habiendo voluntad para hacerlo [trabajar], su capacidad institucional es mucho menor, al punto de que en Cochabamba no existe oficina ni técnicos para coordinar” (Opinión, 2017).

A pesar del débil apoyo técnico, entre 2014 y 2019 diez nuevos municipios y 18 TIOC iniciaron el proceso de conversión a la AIOC (ver Cuadro 1). Sin embargo, como señalamos más adelante, según el mismo Viceministerio de Autonomías, los procesos autonómicos ya habían paralizado en seis de estos diez nuevos municipios por conflictos internos, mientras que en la mayoría de los TIOC los procesos de conversión han sido muy lentos a causa de la falta de asistencia técnica para cumplir con los requisitos burocráticos y conflictos internos. Hasta la fecha, solo cuatro municipios y un TIOC habían cumplido con todos los pasos para establecer nuevos gobiernos AIOC.

Frente al debilitamiento del derecho a la autonomía indígena es importante reconocer los cambios positivos en las condiciones de vida de miles de bolivianos indígenas debido a las políticas desarrollistas y neo-extractivistas del gobierno del MAS. Según los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) de Bolivia, entre 2005 y 2018, la pobreza extrema se redujo del 38,2% al 15,2%, mientras que la pobreza moderada disminuyó del 60,6% al 34,6% (INE, 2019). Además, a través del reconocimiento simbólico de las culturas indígenas, miles y miles de bolivianos históricamente excluidos se sentían incluidos como ciudadanos por primera vez (Postero, 2017). Solo por entender estos cambios impresionantes debido a las políticas del gobierno nacional es posible comprender la ausencia relativa de críticas fuertes sobre el debilitamiento del proyecto AIOC. El problema para los pueblos indígenas radica en que las políticas nacionales extractivistas que hicieron posible la disminución de la pobreza se enfrentaron directamente con los derechos a la autogestión de sus territorios.

Cuadro 1
Estado actual de los procesos AIOC en Bolivia

Municipalidad y Departamento	Vía a la AIOC (Municipio / TIOC)	Población	Población indígena	Resultados del primer referéndum sobre la conversión a la AIOC (con fecha)		Resultados del referéndum final para aprobar el Estatuto Autonómico (con fecha)		Estado actual del proceso AIOC
				Sí	No	Sí	No	
Gobiernos AIOC ya establecidos (4)								
Charagua (Santa Cruz)	Municipio	24 427	67.02%	55.66% (2009)	44.34%	53.25% (2015)	46.75%	Se estableció el gobierno AIOC en 2017.
Chipaya (Oruro)	Municipio	1814	97.08%	91.69% (2009)	8.31%	77.39% (2016)	22.61%	Se estableció el gobierno AIOC en 2018.
Raqaypampa (Mizque-Cochabamba)	TIOC	7344	--			91.78% (2016)	8.22%	Se estableció el gobierno AIOC en 2017.
Salinas de Garcí Mendoza (Oruro)	Municipio	8723	95.59%	75.09% (2009)	24.91%	51.80% (2019)	48.20%	Se estableció el gobierno AIOC en 2020.
Municipios y TIOC con estatutos autonómicos aprobados por el Tribunal Constitucional Plurinacional (6)								
Pampa Aullagas (Oruro)	Municipio	2975	98.39%	83.67% (2009)	16.33%			Estatuto Autonómico aprobado por el TCP en 2016. Falta la aprobación por normas y procedimientos propios.
Lomerío (Santa Cruz)	TIOC	6481	89%					Estatuto Autonómico aprobado por el TCP en 2018. Falta promulgar la ley de creación de la Entidad Territorial Autónoma.
Corque Marka (Oruro)	TIOC	8412	--					Estatuto Autonómico aprobado por el TCP en 2018. Falta promulgar la ley de creación de la Entidad Territorial Autónoma.
Territorio Indígena Multiétnico - TIM I (San Ignacio de Moxos, San Borja y Santa Ana-Beni)	TIOC	3265	--					Estatuto Autonómico aprobado por el TCP en 2017. Falta promulgar la ley de creación de la Entidad Territorial Autónoma.
Kereimba Iyaambaie (Gutiérrez-Santa Cruz)	Municipio	11 393	--	63.11% (2016)	36.89%			Estatuto Autonómico aprobado por el TCP en 2019. Falta promulgar la ley de creación de la Entidad Territorial Autónoma.
Jatun Ayllu Yura (Tomave-Potosí)	TIOC	6 451	--					Estatuto Autonómico aprobado por el TCP en 2019. Falta promulgar la ley de creación de la Entidad Territorial Autónoma.

Municipios y TIOC con Estatutos Autonómicos completos, pero no presentados al Tribunal Constitucional Plurinacional para el control de constitucionalidad (1)							
Cavineño (Riberalta y Reyes-Beni)	TIOC	2954	--				Falta presentar el Estatuto Autonómico al TCP para el control de Constitucionalidad.
Municipios y TIOC en el proceso de elaborar sus Estatutos Autonómicos (2)							
Consejo Indígena Yuracaré (Villa Tunari-Cochabamba y Chimoré-Beni)	TIOC	2358	--				En proceso de elaborar su Estatuto Autonómico.
Marachetí (Chuquisaca)	Municipio	7418	--	51.25% (2017)	48.75%		En proceso de elaborar su Estatuto Autonómico.
Municipios y TIOC que satisficieron todos los requisitos para convocar un referéndum para la conversión a la AIOC (2)							
Lagunillas (Santa Cruz)	Municipio	5283	--				El referéndum de acceso a la AIOC está en trámite ante el Órgano Electoral Plurinacional (OEP).
Uribicha (Santa Cruz)	Municipio	7026	--				El referéndum de acceso a la AIOC está en trámite ante el Órgano Electoral Plurinacional (OEP).
Municipios y TIOC preparando los documentos para satisfacer los requisitos para convocar un referéndum sobre la conversión a la AIOC (6)							
Jatun Ayllu Toropalca (Potosí)	TIOC	5031	--				Cuenta con Certificado de Territorio Ancestral. Falta Certificado de Viabilidad Gubernativa y Base Poblacional.
Ch'alla (Cochabamba)	TIOC	--	--				Cuenta con Certificado de Territorio Ancestral. Está en proceso de elaborar el Plan Territorial para obtener el Certificado de Viabilidad Gubernativa.
Monte Verde (Santa Cruz)	TIOC	13 679	--				Cuenta con Certificado de Territorio Ancestral. Falta Certificado de Viabilidad Gubernativa y Base Poblacional.
Pilco I Lecos (La Paz)	TIOC	3159	--				Con solicitud de Certificado de Territorio Ancestral.
Nueva Llallagua (Oruro)	TIOC	--	--				Con solicitud de Certificado de Territorio Ancestral.
Territorio Indígena Multiétnico II (Pando)	TIOC	3594	--				Está en proceso de elaborar la documentación para solicitar el Certificado de Ancestralidad.
TIOC que solicitaron la conversión a la AIOC que no cumplen con el requisito de población (1,000 en tierras bajas / 4,000 en tierras altas) (3)							
Puesto Araona (La Paz)	TIOC	116	--				Cuenta con Certificado de Territorio Ancestral. No cumple con requisito de población.
Marka Camata (La Paz)	TIOC	1195	--				Cuenta con Certificado de Territorio Ancestral. No cumple con requisito de población.

Copacabana Antaquiilla (La Paz)	TIOC	1111	--					Cuenta con Certificado de Territorio Ancestral. No cumple con requisito de población.
Procesos de conversión a la AIOC paralizados por conflictos internos (11)								
Tarabuco (Chuquisaca)	Municipio	19 554	93.40%	90.80% (2009)	9.20%			El proceso AIOC se ha terminado (extraoficialmente) por conflictos entre sindicatos campesinos y ayllus.
Charazani (La Paz)	Municipio	9161	96.62%	86.62% (2009)	13.38%			Paralizado desde 2015 por conflictos internos sobre la ubicación de la sede del gobierno autónomo.
Chayanta (Potosí)	Municipio	14 165	97.85%	59.60% (2009)	40.10%			Paralizado desde 2012 por conflictos entre los habitantes del centro poblado y los ayllus originarios.
Curva (La Paz)	Municipio	2213	98.5%					Paralizado desde 2014 por conflictos internos.
Turco (Oruro)	Municipio	4160	97.4%					Paralizado desde 2009 por conflictos internos.
Huari (Oruro)	Municipio	10 221	91.1%					Paralizado desde 2009 por conflictos internos.
Santiago de Andamarca (Oruro)	Municipio	4588	96.2%					Paralizado desde 2009 por conflictos internos.
Inquisivi (La Paz)	Municipio	16 143	96.4%					Paralizado desde 2009 por conflictos internos.
San Miguel de Velasco (Santa Cruz)	Municipio	10 273	--					Paralizado desde 2016 por conflictos internos.
Jesús de Machaca (La Paz)	Municipio	13 247	95.73%	56.09% (2009)	43.91%			Paralizado por conflictos internos.
Jatun Ayllu Kirkiawi (Bolívar-Cochabamba)	TIOC	8635	--					Paralizado por conflictos internos.
Procesos AIOC que terminaron con el rechazo formal del Estatuto autonómico en un referéndum (4)								
Mojocoya (Chuquisaca)	Municipio	7962	94.58%	88.31% (2009)	11.69%	40.645 (2016)	59.36%	El proceso AIOC se terminó en 2016
San Pedro de Totora (Oruro)	Municipio	4941	97.15%	74.50% (2009)	25.5%	29.96% (2015)	70.04%	El proceso AIOC se terminó en 2015.
Huacaya (Chuquisaca)	Municipio	2345	63.77%	53.66% (2009)	46.34%	41.4% (2017)	58.6%	El proceso AIOC se terminó en 2017.
Curuhua de Carangas (Oruro)	Municipio	5278	92.73%	45.08% (2009)	54.92%			El proceso AIOC se terminó en 2009.

Fuente: Elaboración por los autores con datos del Viceministerio de Autonomías (2019).

¿Cómo entender las políticas de los gobiernos del MAS frente a la autonomía indígena?

Las políticas de los gobiernos del MAS para implementar la autonomía indígena parecen contradictorias. Por un lado, representantes del gobierno enfatizaron que la autonomía indígena era uno de los pilares centrales del Estado plurinacional.⁵ Por el otro lado, el gobierno estableció un marco legal que restringía el derecho y nunca invirtió recursos suficientes para promoverlo. Dos factores principales explican esa posición contradictoria. El primer factor es la estrategia de desarrollo neoextractivista del gobierno del MAS, que dependía de la redistribución social de las rentas sobre los recursos minerales e hidrocarburos. El segundo factor es la estrategia política del MAS de controlar su base de apoyo político en los municipios rurales.

Neoextractivismo: desde el comienzo del período colonial, la economía y el Estado boliviano han dependido de la extracción de recursos no renovables (Dunkerley, 2017). Los gobiernos del MAS no pudieron escapar de esa dependencia. Según los datos del Banco Mundial (2018), los hidrocarburos representan el 34,6% de las exportaciones totales, mientras que los minerales y metales representaron el 26,4% y 4,1% respectivamente. La innovación del MAS consistió en aumentar los impuestos sobre las actividades extractivas y redistribuir las rentas en políticas sociales y en infraestructura pública (Kohl & Farthing, 2012; López-Flores, 2016). Etiquetada como ‘neoextractivismo’ (Gudynas, 2010), esta estrategia de desarrollo nacional resultó en un aumento significativo en los ingresos estatales, una mayor inversión social, reducciones significativas de la pobreza y un importante apoyo popular para el gobierno del MAS (Kohl & Farthing, 2012).

Es en este contexto político-económico que se debe entender la resistencia estatal a la autonomía indígena. Una implementación seria del derecho al autogobierno indígena podría tener implicaciones masivas para la organización territorial y sobre la capacidad fiscal del Estado. En las tierras altas existen 73 municipios donde más de 90% de la población se autoidentifica como originario que en teoría podrían convertirse fácilmente en AIOC (Albó & Romero, 2009, p. 22; Colque, 2009, p. 48). En las tierras bajas, los pueblos indígenas han obtenido el reconocimiento estatal de 60 territorios indígenas, muchos de los cuales han expresado interés en convertirse en AIOC (Salgado, 2010). En todo el país, los

5 Por ejemplo, en el transcurso de 2011 y 2012, Gregorio Aro, Viceministro de Autonomías Indígena Originario Campesinas y Organización Territorial enfatizó repetidamente en sus discursos públicos que “sin autonomía indígena, no hay Estado plurinacional”.

190 TIOC que habían sido legalmente reconocidos en 2011 representan el 19% del territorio nacional. Si se agrega la larga lista de demandas de TIOC todavía no reconocidos legalmente, la proporción de territorio nacional aumenta a más del 35% (Fundación TIERRA, 2011, p. 46). Es precisamente en estos territorios donde se encuentran las reservas de hidrocarburos, minerales y metales más importantes del país (Fundación TIERRA 2011, pp. 127-137).

El control estatal de los recursos naturales no renovables no socava las aspiraciones de autogobierno de todos los grupos indígenas, ya que muchos de ellos ocupan territorios que carecen de recursos naturales estratégicos. Sin embargo, en el contexto de un marco legal único para todo el país, es muy difícil reconciliar el modelo de desarrollo neextractivista con la implementación seria del derecho a la autonomía indígena. La única manera en que se puede resolver las contradicciones entre el neextractivismo y la autonomía indígena es quitar el derecho de control de los recursos naturales no renovables del derecho a la autonomía. Los dirigentes del pueblo guaraní en la región del gran Chaco ya han aceptado esa limitación. Como explica Schilling Vacaflor (2017, p. 1067), quieren ejercer su derecho a la autonomía, pero no esperan lograr el poder de rechazar la extracción de hidrocarburos de su territorio —solamente buscan minimizar los impactos negativos y maximizar los beneficios.

Control político rural: La restricción de la autonomía indígena en Bolivia también debe entenderse en el contexto de los esfuerzos del MAS para controlar su base de apoyo en los municipios rurales (Cameron, 2009; Postero, 2009, 2017). Por el contrario, uno de los objetivos centrales de los movimientos de autonomía indígena ha sido excluir a los partidos políticos del sistema de autoridades políticas locales. Todos los estatutos de autonomía indígena elaborados hasta la fecha incluyen sistemas para la selección de autoridades que bloquean la participación de los partidos políticos, que son ampliamente criticados por distorsionar la política local (ver Postero, 2017, p. 168). En este contexto, cualquier conversión a gran escala de los gobiernos municipales a la autonomía indígena socavaría seriamente las redes políticas rurales del MAS.

Respuestas de las organizaciones indígenas al marco burocrático-legal para la AIOC

Para muchos de los municipios y TIOC en conversión a la AIOC, la experiencia ha sido lenta, frustrante y frecuentemente conflictiva. Según los datos del

Viceministerio de Autonomías (2019), de la totalidad de 22 municipios que iniciaron la conversión a la AIOC, tres han logrado convertirse en gobiernos AIOC⁶ y cinco están en varias etapas de progreso hacia la AIOC mientras que cuatro han rechazado la AIOC en referéndums y diez entraron en conflictos internos tan fuertes que los procesos se han paralizado. Por el lado de los TIOC, uno (Raqaypampa) se ha convertido legalmente en un gobierno AIOC, mientras que cinco están cerca de satisfacer todos los requisitos para la conversión, uno está preparando su estatuto autonómico, siete están preparando los trámites para solicitar la conversión, uno está paralizado por conflictos internos y tres han iniciado el proceso de conversión, pero no cuentan con la población mínima (ver Cuadro 1).

Es importante analizar estos datos en el contexto de la totalidad de los municipios y TIOC del país. En 2020 Bolivia tenía 342 municipios. Cuando se inició el proceso AIOC en 2009, dos equipos de investigadores identificaron los municipios que tenían poblaciones indígenas suficientes para teóricamente convertirse en AIOC. Albó y Romero (2009) identificaron 215 de los 252 municipios de las tierras altas donde los pueblos indígenas representaban más del 50% de la población y 73 municipios donde representaban más del 90% de la población, mientras que Colque identificó 173 municipios donde el 80% o más de la población se autoidentificaba como indígena (2009, p. 48). En suma, de la totalidad de los municipios que teóricamente pudieron convertirse en gobiernos AIOC, relativamente pocos iniciaron el proceso y aún menos han recorrido todos los requisitos o están cerca de hacerlo. En las tierras bajas la situación es diferente. Los pueblos indígenas expresan mucho más interés en convertir sus territorios en gobiernos AIOC, pero los requisitos legales restringen la posibilidad a un pequeño grupo. Además de los dos municipios que iniciaron el proceso de conversión en 2009 (Charagua y Huacaya), Salgado identificó cinco municipios (de un total de más de cien) y quince TIOC (de un total de sesenta) que podrían satisfacer los requisitos para convertirse en AIOC (2011, p. 223). Casi diez años después, los cinco municipios habían iniciado el proceso de conversión y seis TIOC lo han hecho.

Estos datos subrayan la diversidad de respuestas de los pueblos indígenas a la oportunidad política de construir gobiernos AIOC. Algunos pueblos indígenas

6 Los nuevos gobiernos AIOC de Charagua, Chipaya y Raqaypampa ya tienen página web que describen la historia de los procesos y los primeros hechos de los nuevos gobiernos: Charagua: <https://bit.ly/3kZpuLr>; Raqaypampa: <https://bit.ly/2KCALFb>; Uru Chipaya: <https://bit.ly/396O3Ui>

—especialmente en las tierras bajas— quieren establecer gobiernos AIOC, pero no satisfacen los requisitos mínimos, mientras otros —especialmente en las tierras altas— teóricamente podrían convertirse, pero no lo han hecho. Más allá de las restricciones legales y los impedimentos políticos impuestos por los gobiernos del MAS, sostenemos que cuatros factores internos a los municipios y territorios indígenas ayudan a explicar el desinterés relativo en la autonomía indígena, especialmente en las tierras altas. Hemos explorado estas ideas con mayor detalle en otras publicaciones (Plata & Cameron, 2017, 2020), por ello, aquí solo examinaremos brevemente estos factores.

El “Proceso de Cambio” del MAS y su hegemonía en los municipios rurales

Como discutimos más arriba, la elección del gobierno del MAS en 2005 abrió las puertas a dos grandes proyectos políticos contradictorios. El primer proyecto y el objetivo central de los gobiernos del MAS era el “proceso de cambio”, que intentaba mejorar el bienestar de los grupos sociales excluidos a través del control del Estado central. El segundo proyecto era la construcción de un Estado plurinacional a través de la autonomía indígena, que representaba una estrategia de los pueblos indígenas de protegerse del Estado central (Canessa, 2012). Frente a los dos proyectos, muchos ciudadanos y organizaciones indígenas seleccionaron el primero, una decisión reflejada en los triunfos impresionantes del partido del MAS en las elecciones a todos los niveles del Estado (ver Órgano Electoral Plurinacional, s.f.). Además, los militantes del MAS en los municipios rurales activamente trabajaron para quebrantar proyectos de autonomía indígena, con la excepción de algunos municipios como Charagua donde hicieron alianzas con los movimientos autonómicos. El regreso del MAS al gobierno —a la cabeza de Luis Arce como presidente y David Choquehuanca como vicepresidente— tras la victoria electoral en las elecciones de octubre de 2020, también significan el triunfo del primer proyecto político; en tanto que el segundo proyecto de la construcción de un Estado Plurinacional a través de la autonomía indígena queda relegada.

Pragmatismo político y gobiernos híbridos

El énfasis en la conversión formal de los gobiernos municipales a la autonomía indígena ha desviado la atención de las formas en que las organizaciones indígenas se habían apropiado y adaptado las instituciones municipales para in-

corporar normas y procedimientos locales en sistemas híbridos de gobierno local. Mientras que las organizaciones indígenas matrices como el CONAMAQ y la CI-DOB han luchado por la reconstitución de territorios precoloniales con gobiernos diseñados según las normas y los procedimientos de cada pueblo, en muchos municipios del altiplano las autoridades indígenas han perseguido una estrategia más pragmática. Luego de la implementación de la LPP en 1994, cientos de organizaciones indígenas y campesinas paulatinamente alcanzaron el poder municipal a través de las elecciones municipales (ver Postero, 2009). Cuando se promulgó el marco legal para la AIOC en 2010, muchas organizaciones y autoridades indígenas ya tenían más de diez años de experiencia con la gobernanza municipal y se habían apropiado de la institucionalidad municipal, mezclándola con sus normas propias en una manera híbrida e informal (Cameron, 2015; Colque & Cameron, 2009; Thede, 2011). En alrededor de 17 municipios las organizaciones indígenas formalizaron esa hibridad en la creación de 'municipios indígenas' y 'distritos indígenas,' categorías legales establecidas por la Ley del Diálogo en 2001 (Galindo, 2008, pp. 7-8).

Para comprender el desinterés relativo de las organizaciones indígenas en los municipios del altiplano y valles en la autonomía indígena, es crucial tomar en serio estas formas de gobernanza híbrida. Aunque los municipios híbridos carecen de las características formales de la AIOC, poseen algunas ventajas. Lo más importante es que no tienen que pasar por procesos de conversión complejos, largos, costosos y potencialmente conflictivos para diseñar nuevas instituciones de gobierno local. En este contexto, la decisión de continuar gobernándose a través de sistema municipal debe entenderse como una alternativa atractiva a la conversión al estatus AIOC.

Conflictos internos sobre la autonomía indígena dentro de las comunidades indígenas

Otra consideración pragmática para muchas autoridades indígenas tenía que ver con el alto nivel de conflicto en un número significativo de municipios en conversión a la AIOC. En diez municipios los conflictos internos eran tan fuertes que los procesos AIOC se paralizaron totalmente, mientras que en tres municipios se rechazó la AIOC en referéndums locales (ver Cuadro 1). En el corazón de esos conflictos estaban las luchas sobre la interpretación y aplicación de las normas y procedimientos propios a la gobernanza local y luchas por el control de elementos prácticos del poder político local (Cameron, 2013). Por ejemplo, en

el municipio de Charazani, en el departamento de La Paz, los conflictos internos sobre la ubicación de las oficinas gubernamentales de la AIOC eran tan fuertes que bloquearon el proceso de conversión después de más de cinco años de trabajo (Alderman, 2015; Espinoza, 2017).

Las noticias de estos conflictos sumado a las consideraciones pragmáticas por parte de las autoridades indígenas, influyeron en la decisión de no convertir los gobiernos municipales en nuevas instituciones de autonomía indígena, por el temor de entraparse en conflictos internos. Por ejemplo, las autoridades indígenas en los seis municipios de la provincia Ingavi que rodean a Jesús de Machaca vieron cómo se desarrollaban los conflictos sobre la AIOC en aquel municipio y tomaron decisiones en las asambleas comunales de no buscar la conversión de sus gobiernos municipales en gobiernos AIOC (Plata & Cameron, 2017).

El racismo internalizado y la búsqueda de la modernidad

Más allá del pragmatismo, el desinterés en la autonomía indígena también refleja la internalización de la idea racista de que las normas indígenas son un atraso y que solamente las instituciones occidentales (como el municipio) podrían conducir a las comunidades rurales hacia la modernidad. Por ejemplo, el alcalde indígena del municipio de Taraco en el departamento de La Paz sostuvo que la autonomía indígena sería una “regresión” porque significaba “regresar al pasado” en un momento en que Taraco necesitaba “mirar hacia el futuro y ser más moderno” (Entrevista, 7/11/2012). Hablamos con otros líderes indígenas que compararon la autonomía indígena con la renuncia a los teléfonos celulares y otras tecnologías modernas. Como dijo un líder de Tiwanaku: “No queremos retroceder. Queremos progresar. Queremos ser modernos” (Entrevista, 15/10/2012). El rechazo de las normas propias podría parecer contradictoria, especialmente después de más de tres décadas de luchas por los derechos indígenas. Sin embargo, como argumenta el antropólogo Andrew Canessa, la devaluación de las normas indígenas debe entenderse en el contexto del racismo profundamente arraigado en Bolivia y las formas en que los indígenas “viven, resisten, absorben e incluso lo reproducen” (Canessa, 2012, p. 7). En este contexto, sugiere Canessa, las aspiraciones de progreso y las esperanzas para el futuro apuntan hacia lo que se percibe como urbano, moderno y occidental. En este panorama de racismo internalizado, la autonomía indígena no es siempre visto como una opción positiva.

Conclusión: ¿el futuro de la autonomía indígena en Bolivia?

El triunfo del MAS en las elecciones generales del 18 de octubre de 2020 podría suponer el camino de retorno del plurinacionalismo y la autonomía indígena. Empero, el futuro del plurinacionalismo, la autonomía indígena y el 'proceso de cambio' de los gobiernos del MAS quedan muy inciertos. Está claro que los esfuerzos de los movimientos indígenas y de los gobiernos del MAS para refundar el Estado boliviano durante los últimos quince años están seriamente debilitados por la crisis política de 2019-2020. En ese contexto, es muy improbable que algún gobierno promueva seriamente los derechos a la autonomía indígena. Reconociendo los peligros de predecir el futuro, anticipamos que el marco burocrático-legal para la autonomía indígena en Bolivia sobrevivirá, aunque de manera marginado de las políticas centrales del Estado. Mirando hacia las respuestas de las organizaciones indígenas al futuro contexto político, vemos dos escenarios posibles. El primero es que las autoridades y organizaciones indígenas en las comunidades rurales sigan con estrategias pragmáticas para consolidar su poder local en los gobiernos municipales y los TIOC y aprovecharse de las oportunidades para hibridar informalmente las instituciones de gobernanza local. El segundo escenario es que las organizaciones indígenas, tanto locales como matrices, renueven las demandas para la autonomía indígena como una estrategia para defenderse de un Estado central que ya no quiere o no puede proteger sus derechos.

Bibliografía

- Albó, X., & C. Romero. (2009). *Autonomías Indígenas en la realidad boliviana y su nueva Constitución*. Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Alderman, J. (2015). *The Path to Ethnogenesis and Autonomy: Kallawayaya-consciousness in Plurinational Bolivia*. (PhD Dissertation) University of St. Andrews, Scotland.
- Banco Mundial (2018). Resumen del comercio Bolivia 2018. <https://bit.ly/31WNeBj>
- Cameron, J. (2009). *Struggles for Local Democracy in the Andes*. Lynne Rienner, First Forum Press.
- _____. (2013). Bolivia's Contentious Politics of 'Normas y Procedimientos Propios' *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, 8(2), 179-201. <https://doi.org/10.1080/17442222.2013.810012>
- _____. (2015). Auto-gouvernance autochtone dans les Andes: les contradictions des institutions politiques hybrides. En Nancy Thede (Ed.), *Hybridité et résistances: Trajectoires inattendues de la démocratie locale* (pp 223-273). Editions Karthala.
- Canessa, A. (2012). *Intimate Indigenities: Race, Sex and History in the Small Spaces of Andean Life*. Duke University Press.
- CEPAL (s.f.). Bolivia (Estado Plurinacional de): Perfil Nacional Socio-Demográfico. <https://bit.ly/3fpv7kV>
- CIDOB (2010). *Propuesta de autonomía indígena*. Documento interno no editado.

- Colque, G. (2009). *Autonomías Indígenas en las Tierras Altas: Breve mapeo para la implementación de la Autonomía Indígena Originaria Campesina*. Fundación TIERRA.
- Colque, G., & Cameron, J. (2010). El difícil matrimonio entre la democracia liberal e indígena en Jesús de Machaca. En J.P. Chumacero (Ed.), *Reconfigurando territorios. Reforma agraria, control territorial y gobiernos indígenas en Bolivia* (pp. 173-208). Fundación TIERRA.
- Dunkerley, J. (2017). *Rebelión en las venas: La lucha política en Bolivia 1952-1982*. 3ra Edición. Biblioteca del Bicentenario de Bolivia.
- Enlared (2010, 19 de abril). CONAMAQ promueve su propia Ley de Autonomía Indígena. <https://bit.ly/2KCHcII>
- ERBOL (2011, 21 de febrero). Los indígenas se sienten engañados: El Gobierno usó como bandera las autonomías. <https://bit.ly/2USqCFZ>
- Espinoza, S. (2017, 22 de octubre). Disputa por capitalía frena la autonomía de Charazani. *Opinión*. <https://bit.ly/33ryTpl>
- Exeni, J. (Ed.) (2015). *La larga marcha. El proceso de autonomías indígenas en Bolivia*. Fundación Rosa Luxemburgo.
- FAM (Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia) (2010). *Autonomías indígenas, un proceso a construir*. La Paz: FAM. <https://bit.ly/2IZ00Ay>
- Fundación Tierra (2012). *Marcha indígena por el TIPNIS: La lucha en defensa de los territorios*. Fundación Tierra.
- Galindo Soza, M. (2008). *Municipio indígena: Análisis del proceso y perspectivas viables*. CEBEM.
- Garcés, F. (2010). El Pacto de Unidad y el Proceso de Construcción de una Propuesta de Constitución Política del Estado. La Paz, Bolivia. <https://bit.ly/3kY2Ti8>
- Gudynas, E. (2010, 30 de enero). El nuevo extractivismo progresista. *Nueva Crónica*, 7.
- Instituto Nacional de Estadística, INE (2019). La pobreza en Bolivia se ha reducido. <https://bit.ly/2UTh9yi>
- International Work Group for Indigenous Affairs, IWGIA (2011). *The Indigenous World 2011*. Copenhagen: IWGIA. <https://bit.ly/2J17T8Z>
- Kohl, B., & Farthing, L. (2012). Material Constraints to Popular Imaginaries: The Extractive Economy and Resource Nationalism in Bolivia. *Political Geography*, 31(4), 225-235. <http://dx.doi.org/10.1016/j.polgeo.2012.03.002>
- Kurmanaev, A., & Trigo, M. (2020, 7 de junio). Una elección amarga. Acusaciones de fraude. Y, ahora, una reconsideración. *New York Times*. <https://nyti.ms/2J471jH>
- López Flores, P. (2016). Disputa por la autonomía indígena y la plurinacionalidad en Bolivia: Resistencias comunitarias al neoextractivismo. En P. López Flores y L. García Guerreiro (Eds.), *Pueblos Originarios en lucha por las Autonomías* (pp. 113-138). CLACSO.
- _____. (2017). ¿Un proceso de descolonización o un periodo de recolonización en Bolivia? Las autonomías indígenas en tierras bajas durante el gobierno del MAS. *Religación: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, II(6), 48-67.
- Ministerio de la Presidencia (s.f., a). Pasos para acceder a la Autonomía Indígena Originario Campesina (AIOC) vía Municipio. <https://bit.ly/2Krel9y>
- _____. (s.f., b). Pasos para acceder a la Autonomía Indígena Originario Campesina (AIOC) vía TIOC. <https://bit.ly/3m2yTmM>
- Molina, F. (2020). ¿A dónde conducirá la crisis boliviana? *Nueva Sociedad*, 288, julio-agosto. <https://bit.ly/2URQmCD>

- Molina Saucedo, C. (1996). Decisiones para el futuro. En *Apre(he)ndiendo la participación popular: análisis y reflexiones sobre el modelo boliviano de descentralización* (pp. 7-18). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Ministerio de Desarrollo Humano/ Secretaría Nacional de Participación Popular.
- Morell i Torra, P. (2015). La (difícil) construcción de Autonomías Indígenas en el Estado Plurinacional de Bolivia. Consideraciones generales y una aproximación al caso de la Autonomía Guaraní Charagua Yambae. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 22, 94-135. <https://bit.ly/3kVFjCP>
- _____(2018). "Pronto aquí nosotros vamos a mandar". *Autonomía Guaraní Charagua Yambae, la construcción de un proyecto político indígena en la Bolivia Plurinacional* (Tesis Doctoral). Universitat de Barcelona. Departament d'Antropologia Cultural, Historia d'America i Africa. Facultat de Geografia i Historia.
- Órgano Electoral Plurinacional, OEP (s.f.). *Atlas Electoral*. <https://bit.ly/3nP2JeV>
- Plata, W. (2010) De municipio a Autonomía Indígena. Los once municipios que transitan a la Autonomía Indígena Originaria Campesina. En *Reconfigurando territorios: reforma agraria, control territorial y gobiernos indígenas en Bolivia* (pp. 147-172). Fundación TIERRA.
- Plata, W., & Cameron, J. (2017). ¿Quiénes dicen no a las autonomías indígenas y por qué?: pragmatismo, hibridez y modernidades alternativas en la base. *Cuestión Agraria*, 3, 19-60, julio. (Bolivia). <https://bit.ly/3kXQ3R5>
- Postero, N. (2009). *Ahora somos ciudadanos*. Muella del Diablo.
- _____(2017). *The Indigenous State: Race, Politics, and Performance in Plurinational Bolivia*. University of California Press.
- Postero, N., & Tockman, J. (2020). Self-Governance in Bolivia's First Indigenous Autonomy: Charagua. *Latin American Research Review*, 55, 1, 1-15. <https://bit.ly/2JP7WEK>
- Prada, R. (2013, 13 de febrero). Bolivia: el nuevo etnocidio. El proyecto de ley de consulta anti-indígena. *Servindi*. <https://bit.ly/35YbIEB>
- Rivera Cusicanqui, S. (1984). *Oprimidos pero no vencidos: Luchas del campesinado aymara y qhechwa 1900-1980*. CSUTCB, HISBOL.
- Rousseau, S., & Manrique, H. (2019). La autonomía indígena 'tutelada' en Bolivia. *Bulletin de l'Institut français d'études andines*, 48, 1, 1-19.
- Salgado, J. (2011). Proceso y perspectivas de los territorios indígenas de tierras bajas: titulación, gestión territorial y autonomías indígenas. En J.P. Chumacero (Coord.), *Territorios Indígena Originario Campesinos en Bolivia: Entre la Loma Santa y la Pachamama* (pp. 141-229). Fundación TIERRA.
- Schilling Vacaflor, A. (2017). Who controls the territory and the resources? Free, prior and informed consent (FPIC) as a contested human rights practice in Bolivia. *Third World Quarterly*, 38(5), 1058-1074. <https://doi.org/10.1080/01436597.2016.1238761>
- Tamburini, L. (2012). *La jurisdicción indígena originaria campesina y las autonomías indígenas*. Ponencia para el VIII Congreso Internacional de la Red Latinoamericana de Antropología Jurídica (RELAJU), Sucre, Bolivia, 22-26 de octubre.
- Tapia, L. (2011). Consideraciones sobre el estado plurinacional. En *Descolonización en Bolivia: cuatro ejes para comprender el cambio*. Vicepresidencia del Estado, Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria.
- Thede, N. (2011). Democratic agency in the local political sphere. Reflections on inclusion in Bolivia. *Democratization*, 18(1), 211-235. <https://doi.org/10.1080/13510347.2011.532627>

- Tockman, J., & Cameron, J. (2014). Indigenous Autonomy and the Contradictions of Plurinationalism in Bolivia” *Latin American Politics and Society* 56, 3: 46-69.
- Tockman, J., Cameron, J., & Plata, W. (2015). New Institutions of Indigenous Self-Governance in Bolivia: Between Autonomy and Self-Discipline. *Latin American and Caribbean Ethnic Studies* 10(1), 37-59. <https://doi.org/10.1080/17442222.2015.1034442>
- Tomaseli, A. (2015). Autogobierno Indígena: El Caso de la Autonomía Indígena Originaria Campesina en Bolivia. *Política, Globalidad y Ciudadanía* 1(1), 73-97. <https://bit.ly/3pRMakp>
- Wasylyk Fedyszak, M. (2010, 3 de julio). Bolivia: Gran Marcha Indígena. La primera en reclamar al Gobierno de Evo Morales. *Servindi*. <https://bit.ly/2KoGNJ9>
- Viceministerio de Autonomías (2019). Estado de situación de las Autonomías Indígenas Originarias Campesinas (AIOC) en Bolivia. <https://bit.ly/2J5m6kM>

Leyes y reglamentos

- Ley del Diálogo Nacional de 2000 (2001). <https://bit.ly/3pY3vIG>
- Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” (2010). <https://bit.ly/2KD0v4h>
- Ley de Modificación a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez.” (2019). <https://bit.ly/3nPKGp3>
- Ley de Deslinde Jurisdiccional (2010). <https://bit.ly/2HsZydn>
- Ley de Régimen Electoral. (2010). <https://bit.ly/3pTrYP9>
- Ley de Minería y Metalúrgica. (2014). <https://bit.ly/33dK0lA>
- Ley de Delimitación de Unidades Territoriales (2013). <https://bit.ly/370cvEq>

