



Adolfo Mendoza Leigue es Senador del Estado Plurinacional de Bolivia y presidente de la Comisión de Constitución, Derechos Humanos, Legislación y Sistema Electoral de la Cámara de Senadores. Sociólogo y docente de pregrado y posgrado. Fue profesional especializado para apoyar la capacitación de asambleístas en la Asamblea Constituyente Boliviana (2006-2007) y asesor de las organizaciones sociales Indígena Originario Campesinas del Pacto de Unidad en el proceso constituyente boliviano (2002-2010).

Derechos y autonomías indígenas: El debate

Derechos indígenas y consulta previa

Adolfo Mendoza Leigue

Voy a abordar el tema de los derechos indígenas y las autonomías desde una perspectiva —llamémosle reflexiva— que rescata las tendencias de las luchas históricas de nuestros pueblos desde de la memoria larga. Sin esas luchas no podríamos entender la situación actual de los derechos de los pueblos indígenas y su relación con la construcción de la nueva estatalidad; sin esas luchas, sin esa memoria larga, no podríamos entender esos derechos y su relación con la temática específica de autonomía indígena que cruza un componente de organización territorial del Estado con el derecho a la libre determinación.

Y es que más allá de los derechos de los pueblos indígenas, la apuesta indígena en nuestro país llegó para quedarse y ya no se reduce a un asunto de derechos, sino que, a través de esos derechos, se encara la conformación del nuevo Estado, de las relaciones entre Estado y economía, entre Estado y sociedad civil. Se trata de

ofrecer al conjunto una perspectiva desde lo particular, pero sin concentrarse solamente en lo particular. Por tanto, la evaluación de la relación derechos indígenas—autonomías, y su vínculo con el Estado, no puede dejar de contemplar la propia conformación de esta vena histórica.

Durante la crisis del Estado colonial —en diferentes momentos del siglo dieciocho, y combinada además con las reformas borbónicas— emergen en América Latina varias ideas, varios proyectos de nación. Y así como emergen estos proyectos, en Europa, a tono con lo que se llamó en su momento la conformación de los Estados modernos, emerge también la otra cara de esa construcción de la modernidad, y ese otro rostro de la modernidad no es otra cosa que la colonialidad del poder. En ese momento, podríamos decir, no era posible entender la modernidad sin la propia colonialidad del poder. Y es desde esa subalternidad

colonial de donde proviene el primer intento indígena —con las sublevaciones de fines del siglo dieciocho— de ofrecerle a América Latina una salida distinta a la del Estado colonial. Muchos intentaron anclar las revueltas y rebeliones indígenas como hechos más o menos puntuales, pero si repasamos cuidadosamente la historia de esos años, lo que advertimos es que las revueltas indígenas copaban todo el mapa de la configuración del Estado español colonial en ese momento.

“Y es que más allá de los derechos de los pueblos indígenas, la apuesta indígena en nuestro país llegó para quedarse y ya no se reduce a un asunto de derechos, sino que, a través de esos derechos, se encara la conformación del nuevo Estado.”

Había sublevaciones en México, en medio de un conflicto con Francia y en los territorios que después formaron parte de Estados Unidos de Norteamérica; tenemos ejemplos de sublevaciones y revueltas en el mundo guaraní; tenemos una escalada de acciones genocidas en lo que ahora se reivindica como territorio Mapuche. El escenario de estas sublevaciones, por tanto, no se reducía sólo a Tupac Katari y a los Andes. Y este intento de responder a la crisis del Estado colonial tuvo ante sí un antecedente que provino de las reformas toledanas, y de la conformación de la república de indios. Rescatando esa vena, pero proponiendo al mismo tiempo una distinta relación con la Corona —no nos olvidemos que muchas de las sublevaciones indígenas no negaban la autoridad del rey—, la idea era combinar esta memoria de la república de indios con las ventajas que se podían hallar en torno a las reformas borbónicas.

Sin embargo, este proyecto, esta idea de construcción de lo que podríamos denominar la Patria Grande, tuvo serios desafíos porque no era el único proyecto de construcción estatal —o de deconstrucción del Estado colonial— en ese momento. Allí apareció la vena luego formulada desde Francia —pero también ya para principios del siglo diecinueve, formulada en el espíritu de la constitución de Cádiz de 1812—, donde

la ampliación de ciudadanía era mucho más intensa que en la vena francesa. Recuerden ustedes los relatos de Marie-Danielle Demélas¹⁷, cuando nos dice que mientras los realistas custodiaban a los indios para ejercer la votación en las elecciones de las alcaldías en 1814, los criollos se daban la tarea de perseguirlos para que no vayan a votar. Eran todas, entonces, ideas de construcción de nación, ideas distintas de construcción de una nueva estatalidad y de la deconstrucción estatal colonial. Y lo mismo sucede, para terminar esta secuencia, con el recorrido de las guerrillas de la independencia.

Por tanto, no hubo nunca un modelo lineal y unívoco de construcción estatal en nuestro país, sino que se disputaron varias ideas de construcción de la patria desde el mismo momento de la fundación de Bolivia. Podríamos narrar cómo esta disputa entre distintos proyectos de nación se evidencia hacia 1860, y luego con la revolución federal de 1899; podríamos hacer el mismo ejercicio durante la existencia del periodo liberal, hasta su crisis con la guerra del Chaco, pero baste decir que, ya en el siglo veinte, el gran proyecto victorioso de nación es el del nacionalismo revolucionario en abril de 1952. Pero no era el único proyecto en ese momento, habían otros también que le disputaban el escenario.

17 **Marie-Danielle Demélas** es una reconocida historiadora francesa integrante del IRD (*Institut de recherche pour le développement*). En mayo de 2010, la Academia Boliviana de Historia ha recibido a la historiadora como académica honoraria.

[<http://es.ird.fr/todo-la-actualidad/actualidades/investigadores-del-ird-premiados/nominaciones-distinciones/maria-danielle-demelas-miembro-honorario-de-la-academia-de-historia-de-bolivia>]

Demélas y François-Xavier escribieron en 2008 el libro *Orígenes de la democracia en España y América. El aprendizaje de la democracia representativa, 1808-1814*, texto al que se refiere el senador Mendoza. En este ensayo “los autores se centran en el análisis de los primeros procesos electorales como experiencias de la democracia representativa, ocurridas en el ámbito de la modernización política en España y en los denominados ‘reinos de ultramar’ americanos de la España Imperial”.

[<http://gredos.usal.es/jspui/handle/10366/100487>]

“Es en la marcha indígena por la asamblea constituyente el año 2002 donde se concentra una propuesta en la que ya no era necesaria solamente la inclusión indígena, sino la formación de una nueva idea de organización estatal.”

La marcha indígena de 2002, punto de partida

Desde esa perspectiva, el análisis de las reformas sociales —o societales— que hemos vivido en el país durante el primer decenio del siglo veintiuno debe acompañarse de esa reflexión previa que nos indica que, en el decurso de todos estos procesos, siempre estuvo presente una idea de nación a partir de la propia subalternidad. Pero esta idea de nación sólo empieza a plasmarse en los primeros años de este siglo, en los años 2000, y tal vez hay que citar la guerra del agua. Debe citarse también, en esta línea, la marcha indígena por la asamblea constituyente el año 2002, porque allí es donde se concentra una propuesta en la que ya no era necesaria solamente la inclusión indígena, sino la formación de una nueva idea de organización estatal. Y ésta es, precisamente, la diferencia entre la primera marcha indígena de 1990 y la mencionada cuarta marcha del 2002. La del 90 fue la marcha de la visibilización de lo indígena, especialmente de tierras bajas, por supuesto. Puede decirse también que ésta era una movilización que formaba parte de la llamada política del reconocimiento, era una marcha por la dignidad y el territorio, se trataba de poner sobre la mesa la necesidad de que el propio Estado reconozca la existencia de pueblos indígenas en nuestro país. No tenía esa movilización —la de 1990— una propuesta de construcción de una nueva estatalidad, y claro, como parte de una política del reconocimiento que cuaja muy bien desde la teoría con las aproximaciones multiculturalistas, la inclusión, la tolerancia y la aceptación de derechos, no tenía como horizonte —no podía tenerlo— el cuestionamiento de la identidad dominante.

En cambio, a partir de las jornadas de lucha de principios de este siglo, y especialmente con la marcha indígena por la asamblea constituyente del año 2002, no solamente se

trataba de inclusión, de respeto y de tolerancia, sino de una propuesta para conformar un nuevo país. Consecuentemente, todo el trabajo hecho en este proceso último que derivó en lo que conocemos como proceso constituyente, tiene que ver —claro que sí— con la visibilización de los derechos indígenas, pero fundamentalmente con una apuesta de pensar al país de otra manera; una apuesta en la que no se vea los derechos indígenas en sí mismos, sino como una pretensión universal de validez, como una propuesta desde el mundo indígena para la reorganización de la sociedad en su conjunto, cosa que había sucedido en otros momentos, pero que no tuvo la eficacia encontrada en las luchas de los años 2000.

En ese sentido, para evaluar el estado actual de las cosas, no podemos refugiarnos solamente en la evaluación de los derechos indígenas. Esto, me parece, sería terriblemente restrictivo porque estaríamos retrocediendo hacia la política del reconocimiento de la década de los años 90. Ahora, los derechos indígenas implican la posibilidad de pensar lo nacional en términos plurales, y de ahí viene la idea del Estado Plurinacional.

“La consulta en el TIPNIS implicó la apertura de otra discusión, es decir, la consulta como un mecanismo de construcción de la democracia intercultural. Y es evidente que la consulta, además de ser un derecho de los pueblos indígenas, se evidenció como un potencial mecanismo de democracia institucional y de resolución de conflictos, sin negar todos los componentes en torno a las relaciones de poder existentes.”

Consulta en el TIPNIS, democracia intercultural

En consecuencia, una primera conclusión es que no es posible ver, en las actuales circunstancias, los derechos de los pueblos indígenas en sí mismos sino en aquello que aportan a la construcción del Estado Plurinacional. Un ejemplo, conflictivo, problemático, que divide

y causa no sólo pasiones sino también malestares de todo tipo, es el caso del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore, TIPNIS, y especialmente el de la consulta realizada en este territorio hace muy poco tiempo. Mucho se ha criticado la mala fe en este proceso de consulta, y aparentemente, si mala fe hubo, hubo de todos lados. Pero, en todo caso, con una mirada cruda, la consulta en el TIPNIS dejó de ser solamente un asunto referido a la plasmación de los derechos indígenas; la consulta en el TIPNIS —y esto está por evaluarse— implicó la apertura de otra discusión, es decir, la consulta como un mecanismo de construcción de la democracia intercultural. Nunca la democracia es solamente consenso, salvo para los incautos; la democracia es consenso y también conflicto. Y es evidente que la consulta, además de ser un derecho de los pueblos indígenas, se evidenció como un potencial mecanismo de democracia institucional y de resolución de conflictos, sin negar todos los componentes en torno a las relaciones de poder existentes.

Pero apelo a este ejemplo de la consulta en el TIPNIS para expresar cómo, de pronto, un derecho indígena es algo que se sitúa no sólo en el centro de la agenda política, sino en la discusión de la nueva democracia. Pero si hay una de cal, hay también una de arena, y al revés. Y, entonces, si bien es posible pensar en elementos que provienen desde las propuestas indígenas hacia el conjunto de la sociedad boliviana, también está el efecto inverso, el impacto que tienen otras estrategias discursivas en la formulación de lo indígena. Y aquí me refiero, fundamentalmente, a la trama de las autonomías. Me da la impresión que es aquí, en las autonomías indígenas, donde estamos viviendo un proceso inverso: no es tardanza, es un debate intenso, una tensión entre una lectura de autonomías como un hecho de descentralización —que es una mirada conservadora, una manera conservadora de construir las autonomías— y las autonomías pensadas como autogobierno, autonomías entendidas no como una forma de organización territorial del Estado boliviano en nuestra Constitución, sino como plasmación de una forma de gobierno, de autogobierno, tal como fue pensada en la propuesta original del Pacto de Unidad en el proceso constituyente. Lo que estamos viviendo ahora en torno a las autonomías, por tanto, es esa tensión entre construcción conservadora de las autonomías vía descentra-

lización, y construcción progresista, revolucionaria, vía autogobierno.

No es difícil, además, ilustrar con ejemplos esta realidad. Tenemos muy pocos casos en los que se está avanzando en una forma autogobiernista de las autonomías indígenas, y donde se está avanzando en ese sentido, hay muchos problemas. Yo tengo apenas un ejemplo de tierras altas y otro de tierras bajas. El de tierras altas es del Ragaypampa, y el de tierras baja es Charagua. En ambos casos, el énfasis está en el autogobierno, pero en otros lugares, y especialmente en el altiplano, la óptica está más emparentada a la idea de conformación de un gobierno municipal republicano, por la misma manera en que se piensa el gobierno local, por las tareas que se le asigna al ente fiscalizador y al órgano deliberativo, y por la manera en que se piensa la autoridad mayor, que no es la comunidad, a pesar de que se trata de municipios donde hay mayoría indígena originario campesina. Aquí, en estos casos, en estos municipios, adquiere mayor peso, relevancia y presencia, todo lo cultivado desde la ley de participación popular, se aferran a aquello y retrocede el autogobierno indígena.

“Lo que estamos viviendo ahora en torno a las autonomías es esa tensión entre construcción conservadora de las autonomías vía descentralización, y construcción progresista, revolucionaria, vía autogobierno.”

Autonomías, tensiones no resueltas

Allí, diría entonces, en términos locales, el poco avance de los procesos de construcción de los gobiernos autónomos indígenas no tiene que ver tanto con asuntos burocráticos, sino con esta tensión no resuelta entre autonomía con descentralización y autonomía como autogobierno; y es allí donde el autogobierno está perdiendo territorialmente la batalla respecto de la visión conservadora de las autonomías. Éste es uno de los retos no solamente del Ministerio de Autonomías, sino también de las organizaciones sociales, porque de evidenciarse hacia el futuro esta tendencia, entonces

el concepto de libre determinación se achicará al punto de reproducir las políticas de reconocimiento, la integración de lo indígena a un Estado con otro tipo de actores dominantes, y no la posibilidad de construir el Estado a partir de aquello que el Pacto de Unidad diseñó en su momento y donde el pueblo en su diversidad es el sujeto de la construcción de la nueva estatalidad.

Voy a cerrar estas palabras señalando que lo que vivimos hoy en nuestro país es una suerte de retorno hacia el peligro del ejercicio de los particularismos en la construcción de esta nueva estatalidad. Mientras en el proceso constituyente vimos una fortaleza —en términos de articulación discursiva, societal, que se expresó en el Pacto de Unidad, pero sobre todo en la Constitución— en este concepto, en esta categoría inventada colectivamente de unidad, de articulación de

lo indígena originario campesino, hoy, aparentemente, hasta eso está en discusión. Y es que por un lado aparece lo indígena, distinto de lo originario, distinto de lo campesino, negando esa articulación discursiva que se generó en el proceso constituyente. Es decir, es una suerte de valoración mayor de lo particular sobre lo común que nos une, cosa distinta de lo que ocurrió en el proceso constituyente donde lo común nos unía sin negar la legitimidad del derecho a la diferencia, y donde la legitimidad del derecho a la diferencia tampoco negaba lo común que nos une. Hoy parece diluirse, repito, ese juego de articulación, y esto se expresa, desde mi punto de vista, en estas tendencias en la conformación de los gobiernos subnacionales, especialmente de autonomía indígena.

Gracias.



Alejandro Almaraz Ossio es abogado de la Universidad Mayor de San Simón, con estudios de maestría en Territorio e Interculturalidad en esa misma universidad. Entre 1993 y 2005 ha sido asesor de CIDOB, CSUTCB y de varias otras organizaciones indígenas y campesinas en temas de tierra y territorio y de demanda, saneamiento y titulación de tierras comunitarias de origen (TCO). Ha sido Director Ejecutivo del Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS) entre 1994 y 1999, y Viceministro de Tierras entre 2006 y 2009.

El debate

Una mirada a las autonomías indígenas en Bolivia

Alejandro Almaraz Ossio

He pensado que lo más útil de mi parte para aportar a este debate es ofrecerles una reflexión en dos temas estrechamente vinculados. Primero, proponerles algunas consideraciones en torno al proceso histórico de construcción de la autonomía indígena en nuestro país, y luego, sobre esa base, plantearles una muy rápida evaluación de lo que ha venido ocurriendo en ese proceso a partir de la vigencia de la nueva Constitución Política del Estado.

Respecto a lo primero, el proceso histórico de construcción de la autonomía indígena, quisiera referirme inicialmente a algo que me parece verdaderamente fundamental: en Bolivia, a diferencia de varios otros países de nuestro continente que comparten la realidad del colonialismo interno, los pueblos indígenas —o por lo menos gran parte de ellos— han sido, en gran medida, autónomos. Y han sido autónomos en

tanto que se han autogobernado. Ciertamente, cabe señalarlo, estos pueblos se han autogobernado dentro de los límites impuestos por este Estado que desde su fundación ha adquirido esta condición profunda del colonialismo interno; estos pueblos se han autogobernado en una suerte de conflicto o negociación permanente con este Estado que ha representado la dominación colonial sobre ellos, una dominación, además, que se ha establecido en términos significativamente más cruentos que los impuestos por la propia corona española.

Pero aun en esas condiciones de conflicto, de negociación, o incluso de guerra, los pueblos indígenas han mantenido un muy importante margen de autogobierno. En este sentido, la siguiente afirmación que corresponde hacer, para establecer la verdad histórica y por lo tanto el antecedente profundo de este proceso

reciente de construcción autonómica, es que las condiciones básicas de ese autogobierno han sido las del ejercicio de la territorialidad étnica. Y este es otro de los hechos que también ofrece una diferencia importante con varios otros países de nuestro continente donde se discute, se debate y se lucha en torno a los derechos indígenas, y, entre ellos, a este derecho político que es la autonomía. El autogobierno está, entonces, en el territorio. La sociedad indígena, la que hemos tenido a lo largo de la historia y la que tenemos hoy, se constituye para interactuar con el medio natural; se organiza y, por lo tanto, se autogobierna, para compartir la vida con ese amplio conjunto de elementos y de otros seres que conforma su medio natural, su hábitat, su territorio.

“Las autonomías indígenas se conquistaron ya desde de 1990, a partir de la marcha por el territorio y la dignidad, con el reconocimiento del territorio como propiedad agraria comunitaria que adoptó la denominación de Tierra Comunitaria de Origen (TCO) y que ahora ha sido homologada a Territorio Indígena Originario Campesino (TIOC).”

Y si afirmamos esto, que en mi caso —y creo en el de muchos otros— es una certeza plena, tenemos que reconocer —aunque curiosamente sea un dato de la realidad frecuentemente omitido— que las autonomías indígenas, si las concebimos como reconocimiento estatal del autogobierno indígena, dentro de esos obvios límites que impone el Estado, y no nos confundimos entendiéndola simplemente como esa forma específica dentro de la organización territorial del Estado boliviano que establece la Constitución Política del Estado (CPE), esas autonomías indígenas, digo, se conquistaron ya desde 1990, a partir de la marcha por el territorio y la dignidad, con el reconocimiento del territorio como propiedad agraria comunitaria que, con el transcurso del tiempo, y particularmente con la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) [1996], adoptó la denominación de Tierra Comunitaria de Origen (TCO), y que ahora ha sido homologada a Territorio Indígena Originario Campesino (TIOC).

Desde una visión estrictamente jurídica podría decirse que estas figuras, la TCO primero, y el TIOC después, son instituciones de derecho patrimonial, que definen simplemente la relación de propiedad que ejercen las comunidades indígenas sobre ese conjunto de bienes que conforman su territorio. Pero ésta, siendo una visión de cierto rigor jurídico, sería fatalmente superficial para comprender la problemática de la territorialidad y de la autonomía indígena.

Y digo que esa visión sería fatalmente superficial, porque, tanto como son ciertamente figuras jurídicas patrimoniales, son también figuras jurídicas de derecho político, porque al reconocerles el Estado boliviano a las comunidades indígenas el derecho de poseer sus territorios ancestrales —o la parte posible de poseer de sus territorios ancestrales—, y además especificar que lo harán de acuerdo con sus normas propias, que administrarán esos espacios y esos recursos de acuerdo con sus normas propias, sus instituciones y su identidad, y que podrán distribuirlas de acuerdo con esas normas y esa identidad, entonces el Estado boliviano les está reconociendo un amplio espacio de autogobierno sin necesidad de explicitarlo.

Entonces, el dato fundamental al que me refería, el punto de partida, pero también la realización fundamental en la conquista de la autonomía indígena en Bolivia, o la institucionalización estatal de la autonomía indígena, está en los territorios. La conquista fundamental está en los territorios reconocidos, primero como derecho patrimonial mediante las TCO y el largo proceso de lucha que ha supuesto su saneamiento y su titulación, y luego en el reconocimiento constitucional de los TIOC, que es el nombre con el que fueron reivindicados inicialmente, como territorios.

Ésta es, a mi juicio —y aquí propongo una explicación tal vez un poco aventurada—, una de las razones por las cuales en este momento no hay, como se podría haber pensado hace unos años atrás, cuando se discutía y aprobaba la nueva Constitución, una avalancha, o por lo menos una mayor cantidad de autonomías indígenas concretas en proceso de constitución. Y es que la demanda de autogobierno, en gran medida, está resuelta por la titulación de las TCO o de los TIOC. Y de

esta manera, muchas comunidades y pueblos indígenas están preservados de la presión, de la interferencia y del avasallamiento de otros actores; están amparados para organizarse y autogobernarse en los espacios en los que han venido ejerciendo su organización y su autogobierno por muchísimo tiempo.

Ahora, claro, esos pueblos y comunidades aspiran, con toda la legitimidad que puede concebirse desde un Estado que tendría que ser plurinacional, valerse de lo que puede brindarles el Estado para que, en el ejercicio de su forma propia de organización social y de su autogobierno, tengan un mejor vivir. Y eso es, de manera muy concreta, inversión pública. Si algo amerita, desde la perspectiva indígena, transitar ese terrible camino lleno de trampas vietnamitas —y esto lo vamos a comentar a continuación— que es el que media entre la TCO y la autonomía formalmente constituida, si algo amerita recorrer ese camino, digo, eso es, precisamente, acceder a la parte que les toca de inversión pública para que los actos que tradicionalmente han venido cumpliendo y que quieren ir reproduciendo dentro de su forma de vida, su organización social y su autogobierno, cuenten con esas mayores o mejores posibilidades materiales.

“Al contrario de facilitar el ejercicio de los derechos indígenas constitucionalizados, se los ha vulnerado con procedimientos abusivamente obstructivos. Y con estos hechos —esto es lo trascendental— ha comenzado a marcarse dramáticamente, primero, el estancamiento estatal del proceso de cambio, y muy rápidamente, después, el inicio de su regresión.”

Ésta es la razón por la que existe la expectativa, y existe también, claro, el derecho conquistado por ellos mismos en el marco de la Constitución Política del Estado, de que los pueblos indígenas puedan hacer inversiones productivas con las que, a tiempo de obtener ciertos ingresos a los que aspiran manteniendo su identidad y su cultura, puedan también proteger su territorio y tener una serie de oportunidades siempre adscritas a ese propósito básico que es la reproducción de esas

formas de vida que han venido desarrollando en esa conflictiva autonomía fáctica que les ha permitido el Estado republicano colonial.

Del camino vietnamita a la regresión

Ahora bien, para que esas sociedades indígenas —que son autónomas y se gobiernan a sí mismas en el marco de su territorialidad— cuenten con un reconocimiento estatal que proyecte estos derechos inicialmente reconocidos en el ámbito patrimonial del derecho agrario, al ámbito del derecho político en esas tres formas que son la de autonomía con base directa en la TCO o el TIOC, la autonomía que resulta de la conversión de un municipio a municipio indígena, y la tercera forma que es la región indígena, habría sido de esperar y de desear, desde la perspectiva de la reivindicación indígena, desde esa perspectiva que en su desarrollo abrió el camino de esto que ha venido a denominarse “proceso de cambio” y, muy en especial, del proceso constituyente, un procedimiento mucho más directo que no solamente era absolutamente legítimo y necesario, sino que era, francamente, de sentido común.

Ese tránsito se ha obstruido desde el momento en el que se ha comenzado a vulnerar esos derechos constitucionales en su mismo desarrollo legislativo. Al contrario de facilitar el ejercicio de estos derechos, se los ha vulnerado con procedimientos abusivamente obstructivos. Y con estos hechos —esto es lo trascendental— ha comenzado a marcarse dramáticamente, primero, el estancamiento estatal del proceso de cambio, y muy rápidamente, después, el inicio de su regresión.

Tan importante es la referencia del tema autonomía indígena en esta perspectiva, que apenas es necesaria una pequeña dosis de memoria para entender que casi todos los conflictos entre el Gobierno y los pueblos indígenas —muy intensos, como todos lo sabemos, sobre todo a partir de los hechos ocurridos en el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Séure, TIPNIS— están marcados por el tema autonomía y por el tema territorio. Para dejarme entender un poco más, voy a precisar las tres formas de autonomías constitucionalmente previstas, entendidas en el sentido que he propuesto al iniciar mi intervención, es decir,

autonomía como reconocimiento estatal del autogobierno indígena.

La primera de esas tres formas de autonomía es la que en la CPE tiene este mismo nombre y que corresponde más bien a una categoría en la organización territorial del Estado, lo que la Constitución denomina como Entidades Territoriales Autónomas Indígena Originario Campesinas, y que la Ley Marco de Autonomías define y regula en esas tres variantes que también hemos mencionado aquí. Ésta es una muy clara forma de reconocimiento estatal del autogobierno indígena.

La segunda de las formas de autonomías constitucionalmente reconocidas es la de la autorepresentación política o la representación política directa de los pueblos indígenas, que tiene su expresión central en las circunscripciones especiales indígenas, reducidas hoy, en franca violación a la Constitución Política del Estado, y en franca agresión a los pueblos indígenas, a las siete que están en la ley del régimen electoral.

Y la tercera forma de autonomía, que trasciende el campo del derecho político y que viene a ser una forma de integración de los derechos territoriales, patrimoniales y políticos, es ciertamente el derecho a la consulta, un derecho que permite respaldar los derechos patrimoniales del territorio y permite también integrar la voluntad autónoma de las comunidades indígenas a las decisiones estatales que van a afectarlas.

En los tres casos, comprobamos, y de manera verdaderamente profunda y dramática, aquellos actos estatales que marcan el congelamiento del proceso y que rápidamente se traducen en regresión. De manera rápida, voy a mencionar cómo es que esos actos estatales tienen este triste sentido.

Los “certificados” que exige el Estado Plurinacional

En primer lugar, y sobre el sentido de categorías de organización territorial del Estado, reconozco en la Ley Marco de Autonomías aspectos positivos, particularmente uno de ellos, de cierto alcance general, que es un manejo flexible para la reestructuración territorial

en esta vía de la organización política. La ley ofrece varias posibilidades, combinando la proyección de la propiedad agraria con la de la organización municipal. Pero esta misma virtud de la ley, no solamente que se opaca, sino que se inviabiliza, por los procedimientos que se han establecido y que, con toda franqueza, y a partir de la experiencia que he vivido, son muy dignos de los gobiernos del pasado. Y estoy hablando, concretamente, de dos requisitos establecidos en los artículos 55 y siguientes de la referida ley, y se trata, por un lado, del llamado “certificado de ancestralidad” y, por otro, de esa otra certificación denominada “certificación de viabilidad gubernativa”.

“Es absolutamente irracional y groseramente abusivo que se les exija a los pueblos indígenas el ‘certificado de ancestralidad’ siendo que ya para tramitar sus Tierras Comunitarias de Origen han tenido que pasar por lo que, en muchos casos, fue un calvario para obtener una certificación con ese mismo contenido.”

Con este “certificado de ancestralidad”, de lo que se trata, en buenas cuentas, es de que el Estado se asegure, y lo acredite públicamente con formalidad y fuerza jurídica, que la comunidad, la nación o el pueblo indígena solicitante de la autonomía, es realmente un pueblo indígena, y que la autonomía que está demandando o solicitando corresponde a su territorio ancestral. Esto me parece razonable como convicción que debe tener el Estado, a través de los organismos competentes, para dar paso a la constitución concreta de la autonomía, pero es absolutamente irracional y groseramente abusivo que les exija a los pueblos indígenas una tramitación y un certificado duplicado, siendo que ya para tramitar sus Tierras Comunitarias de Origen han tenido que pasar por lo que, en muchos casos, fue un calvario para obtener una certificación con ese mismo contenido. Ya en su tiempo, esta tramitación era realmente un suplicio, años de trámites, de peleas, de espera, porque, para un gobierno de mala voluntad, como los hubo muy frecuentemente respecto a los pueblos indígenas, es pues un excelente pretexto pedir esas certificaciones. ¡Y resulta que ya las tienen! A aquellos pueblos que quieren

llegar a la autonomía por la vía del antecedente de su TCO o de su TIOC, les exigen este certificado, siendo que ya el mismo Estado ha acreditado, con base en estudios hechos por él mismo, lo que deben establecer estos nuevos certificados, por la vía de la tramitación de la respectiva TCO.

Y el otro certificado merece también un comentario en el mismo sentido. Es un certificado que debe acreditar la “viabilidad gubernativa”, que consiste en que los pueblos indígenas estén, digámoslo así, “debidamente organizados”: que su organización abarque a todas las comunidades del lugar, que su dirección sea representativa y que cuente con todos aquellos requisitos que se resuelven con la personería, con obtener, ya sea mediante actas u otros medios, certeza sobre la representatividad y legitimidad de los actos constitutivos de esa solicitud o demanda de autonomía. Pero, por otro lado, lo que se quiere con esto —y aquí vale la pena detenerse brevemente— es poco más o poco menos que el pueblo o la nación indígena le demuestre al gobierno que va a saber gobernarse, y que lo haga presentando un plan, un plan de gestión territorial. Y aquí, yo me hago las siguientes preguntas: primero, ¿les pide lo mismo a todos quienes solicitan la creación de un municipio?; segundo, los municipios que han sido creados recientemente, y que son muchísimos, ¿se han creado con la presentación de ese plan de gestión territorial? No. Pero a los indígenas sí se les exige este tipo de certificación.

Segunda cuestión, sobre este mismo certificado. Es de elemental conocimiento de la realidad indígena de Bolivia, y de elemental respeto a los pueblos indígenas de Bolivia, saber que todos estos pueblos tienen un plan. ¡Todos tienen un plan!, y ese plan es reproducir la vida que han tenido como comunidades en su medio natural y en el ejercicio de su territorialidad. ¡Ése es su plan! Si no lo tuvieran, no serían TIOC o no estarían tramitando una demanda de autonomía indígena. Todos tienen ese plan que se expresa oralmente, como lo hacen, en general, las culturas indígenas en nuestro país. Pero por supuesto que no se razona así, no se parte de esa premisa que debería estar muy clara en un Estado que quiere ser plurinacional, sino que se les piden papeles. Y se les piden papeles como si se tratara de menores de edad; les piden que acrediten esa capacidad de autogobernarse que no se les pide a los otros. Pero además, se

establecen los contenidos que tiene que tener ese plan: viabilidad financiera, productividad y otros asuntos impertinentes. Se les dice a los pueblos indígenas, en síntesis, que *demuestren* que pueden autogobernarse, pero además se les dice *cómo* tienen que autogobernarse. Por lo demás, las formas de gestión territorial de los pueblos indígenas, están también identificadas y acreditadas en el mencionado estudio que se realiza dentro la tramitación de las TCO.

Entonces, estos son no solamente caminos obstructivos hacia la autonomía, sino que son, a mi juicio, obstáculos coloniales para unas autonomías que tendrían que servir para emancipar a las comunidades autónomas respecto al poder colonial.

“Se les dice a los pueblos indígenas, en síntesis, que demuestren que pueden autogobernarse, pero además se les dice cómo tienen que autogobernarse. Y estos son no solamente caminos obstructivos hacia la autonomía, sino que son, a mi juicio, obstáculos coloniales para unas autonomías que tendrían que servir para emancipar a las comunidades autónomas respecto al poder colonial.”

Derechos indígenas y cuadratura ultraliberal

Voy a referirme muy rápidamente, ahora, a las otras dos formas de autonomía que he mencionado hace un instante. La primera agresión conculcatoria de derechos constitucionales, flagrante e inocultable de este Gobierno, es la que se consumó en el marco de la ley del régimen electoral para amputar el derecho de representación política directa o de autorrepresentación política de los pueblos indígenas. Y no me refiero solamente a que esa representación haya quedado en ese número francamente mezquino de siete circunscripciones indígenas para representar a un conjunto de pueblos indígenas que, por supuesto, no tienen que ser ni mayoritarios ni tener una cierta importancia demográfica para tener esa representación directa. La representación directa de estos pueblos tiene otra explicación que no

es la de la cuadratura ultraliberal con la que los voceros gubernamentales y ex asesores de los indígenas salieron a decirnos que era una barbaridad que, mientras los cinco mil indígenas de tierras bajas cochabambinas tienen un diputado, no sé cuántos cientos de miles de paceños tienen, igual, un diputado. ¡Qué reluciente cuadratura ultraliberal!

Pero además, se trata de un razonamiento muy poco informado porque no se menciona que esos indígenas de tierras bajas, no obstante ser minoritarios en Santa Cruz, son más de 200 mil. No se menciona eso, como no se menciona que en el Beni son por lo menos quince pueblos indígenas distintos, y que se quedan, igual, con una circunscripción especial. Entonces, lo que hay aquí es un evidente menoscabo al derecho constitucional que debe desarrollarse legislativamente con la benignidad con que las leyes deben tratar todos los derechos constitucionales, y, en este caso, derechos que son esenciales para construir el contenido plurinacional del Estado boliviano.

Pero esto, dada la mezquindad con la que el poder político suele apegarse a la letra muerta o a la omisión de la ley, podría discutirse. Pero lo que no puede discutirse es que dejaron a las comunidades guaraníes de Chuquisaca sin la circunscripción que les corresponde ¡sin lugar a discusión! Éste fue, además, un acto de prepotencia, acompañado de un silencio que nos estaba diciendo *lo hacemos porque nos da la gana*, o tal vez porque no se subordinaron. Alguna razón de esta índole moral dejó a esos guaraníes, que han sido los que han sufrido el cautiverio y la servidumbre en su mayor dureza, hasta hace muy poco, sin ese representante directo en la Asamblea Legislativa.

Consulta en los tiempos de Chaparina

Y, para terminar, y aunque ya casi no me alcanza el tiempo, me referiré a este caso emblemático de aplicación de la consulta en estos tiempos de fallida construcción del Estado Plurinacional, a ese caso que resume esta experiencia trágica para Bolivia. Y digo trágica, porque si queremos encontrar un caso que reúna absolutamente todas las posibilidades de fraude y de vulneración del derecho constitucional a la consulta, ese caso lo tenemos

en el proceso que el Gobierno, unilateralmente y contra la voluntad indígena mayoritaria, ha aplicado en el TIPNIS. ¡Todas, absolutamente todas las posibilidades de atropellar el derecho indígena a la consulta están ahí! Y con el agravante de haberle llamado “consulta”. En nombre del ejercicio de ese derecho, se lo ha violado y se lo ha pisoteado, y con otro agravante, además, el de decirnos *tal vez no esté muy bien porque es el primero, estamos aprendiendo, pero es el referente...* ¡Imagínense el referente que nos han propuesto!

A partir de estos datos y muchos otros que abarcan el conjunto de la realidad social y política de nuestro país, estamos en un momento de reflujo. De reflujo de aquel impulso histórico que hace por lo menos treinta años —probablemente desde que el movimiento campesino se emancipaba del tutelaje estatal, fundaba la CSUTCB y formulaba la ley agraria fundamental—comenzó a materializarse, batalla a batalla y movilización a movilización; reflujo de ese impulso histórico que ha abierto una perspectiva de transformación emancipadora en la sociedad boliviana y que ha tenido, con toda certeza, su mayor victoria en aquellas jornadas de lucha, pero también de propuesta, de discusión, de reflexión y de esperanza, que significó la construcción de la nueva Constitución.

“Si queremos encontrar un caso que reúna absolutamente todas las posibilidades de fraude y de vulneración del derecho constitucional a la consulta, ese caso lo tenemos en el proceso que el Gobierno, unilateralmente y contra la voluntad indígena mayoritaria, ha aplicado en el TIPNIS. ¡Todas, absolutamente todas las posibilidades de atropellar el derecho indígena a la consulta están ahí!”

Ese proceso está ahora en reflujo porque desde el Estado, que es un espacio que en su momento conquistó por lo menos parcialmente para sí la movilización popular, se actúa ahora en el sentido exactamente contrario, consolidando el poder transnacional, bloqueando las autonomías, bloqueando el desarrollo de la territorialidad indígena y, finalmente, escribiendo la página inicial

de la terrible historia de la represión sangrienta del Estado a la movilización pacífica de los indígenas. Estamos en un momento así, en un momento adverso, estamos en los tiempos de Chaparina, que no son los tiempos de la autonomía indígena. Pero, termino diciéndoles que este tiempo adverso, que este momento de reflujo, es

circunstancial, es pasajero, y que sabremos abrir aquellos caminos de victoria, de liberación y de autonomía, que son los caminos de las marchas indígenas.

Gracias.



Gonzalo Vargas Rivas es antropólogo y docente de la Carrera de Antropología de la Universidad Católica de Cochabamba. Fue asesor técnico en la Asamblea Constituyente, comisión cuarta de Estructura y Organización del nuevo Estado, delegado prefectural para las autonomías en el departamento de Cochabamba y Coordinador del Ministerio de Autonomías en ese departamento. Actualmente es Viceministro de Autonomías Indígenas Originario Campesinas y Organización Territorial del Ministerio de Autonomías.

El debate

Avances en la implementación del modelo autonómico boliviano

Gonzalo Vargas Rivas

He organizado mi exposición en dos momentos. El primero de ellos está referido a la caracterización del modelo autonómico de nuestro país, establecido en la Constitución Política del Estado (CPE), y que, en primera instancia, determina cinco niveles de gobierno: el nivel central, el nivel departamental, el nivel regional, el nivel municipal y las autonomías indígena originario campesinas. Este modelo, en segundo lugar, establece cuatro tipos de autonomía: departamental, regional, municipal y autonomías indígenas. La segunda parte de mi exposición está relacionada a los desafíos que nos plantea el modelo de Estado Plurinacional, también establecido en la CPE, en el marco de lo que la propia población boliviana se ha planteado en la Asamblea Constituyente, desarrollada en nuestro país hace unos años atrás.

Debo señalar también que la propuesta de autonomía en nuestro país tiene que ver principalmente con cuatro elementos. El primero de ellos se refiere a la redistribución de las estructuras del poder político, excesivamente concentradas en el nivel central debido a las características del modelo republicano y del constitucionalismo moderno. El segundo elemento se condensa en la necesidad de promover y profundizar la participación del pueblo boliviano, como parte de la devolución de la soberanía al soberano. La anterior CPE establecía, en sus artículos 2 y 4, que la soberanía residía en el pueblo boliviano, pero no la podía ejercer sino a través de sus representantes; esto, como sabemos todos, degeneró en un conjunto de conflictos en los que esos representantes, creyendo interpretar los intereses del pueblo boliviano, promovieron políticas que estaban

al margen de las necesidades reales de la población y que concluyeron en movilizaciones sociales, como la guerra del agua, que se desarrolló en el departamento de Cochabamba, o la guerra del gas en la ciudad de El Alto, donde la población protestaba contra las decisiones unilaterales y abusivas desde el poder central respecto del uso y la propiedad de los recursos naturales. Muchos de esos conflictos, además, tenían que ver, obviamente, con la exigencia de la población de mejores y más dignas condiciones de vida.

El modelo de Estado autónómico implica también —y éste es el tercer elemento autónómico que quiero señalar— el desarrollo y construcción del Estado Plurinacional, respondiendo así, por ejemplo, a la emergencia de las autonomías indígenas. El cuarto elemento es la implementación y el desarrollo de la facultad legislativa en los gobiernos subnacionales autónomos, rompiendo con esto el monopolio del nivel central de la facultad legislativa, establecida así en la anterior Constitución a través de lo que se denominaba el Parlamento Nacional. Ahora, la CPE establece un catálogo competencial donde distribuye competencias privativas y exclusivas del nivel central y, de la misma manera, competencias asignadas a los gobiernos departamentales, a los gobiernos municipales y también a las autonomías indígenas. Estas instancias gubernativas, en el marco de la nueva CPE y la Ley Marco de Autonomías, son las que modulan el desarrollo de sus competencias.

La autonomía en cifras y porcentajes

Dentro de esta primera parte, voy a referirme también rápidamente, y en un sentido más cuantitativo, al estado de situación de las autonomías en el país, tanto a nivel departamental, municipal y al de las autonomías indígenas, refiriéndome al desarrollo de sus normas básicas institucionales.

Se han dado dos caminos, digámoslo así, a través de los cuales se están concretando las autonomías en el caso departamental. Uno de ellos tiene que ver con la elaboración de los estatutos autónómicos departamentales, como sucede en La Paz, Cochabamba, Oruro, Potosí y Chuquisaca, departamentos que, a partir del

establecimiento del régimen autónómico de la Constitución Política del Estado, definieron, a través de un referendo, adoptar esta modalidad. El departamento de La Paz ya ha concluido su estatuto autónómico, lo ha enviado al Tribunal Constitucional y está a la espera de los resultados de admisión. Los departamentos de Cochabamba y Chuquisaca están en plena revisión, ya en el detalle, de los contenidos de sus estatutos autónómicos. En el caso de Cochabamba, entiendo que existe un último borrador que está siendo socializado con la población. En el caso de Oruro y Potosí, se están redactando los borradores finales.

La otra vía es el de la adecuación de los estatutos para los departamentos que en el año 2006, antes de la nueva Constitución Política del Estado, decidieron por referendo adoptar el modelo autónómico. Hoy, esos departamentos se encuentran en proceso de adecuación de estas sus normas básicas institucionales al texto constitucional. De estos cuatro departamentos —Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando—, el último de ellos ya ha enviado su estatuto autónómico al Tribunal Constitucional, Tarija y el Beni están en proceso de aprobación por artículos de sus estatutos y, en el caso de Santa Cruz, la adecuación está demorada, pues han adoptado una metodología que no parece facilitar el proceso participativo, lo que ha generado dificultades porque, obviamente, el documento requiere una consulta directa con la población, y es ahí donde han emergido, y por razones políticas, un conjunto de dificultades.

Vemos el caso de los municipios (Cuadro 1). En Bolivia, hasta hace poco, teníamos 339 municipios; la ley de creación de uno de estos municipios ha sido anulada por sentencia constitucional, de manera que nos quedan 338; si descontamos los 11 municipios que se encuentran en proceso conversión a la autonomía indígena, tenemos 327 municipios de los cuales la mayoría se encuentran elaborando sus cartas orgánicas municipales. De esos, 261 municipios están en algún momento de la elaboración de sus cartas orgánicas municipales y alrededor de 52 ya las han concluido y han sido enviadas al Tribunal Constitucional. En términos porcentuales, estas cifras nos indican que el 80 por ciento de los municipios del país están en pleno proceso de elaboración de sus cartas orgánicas.

Cuadro 1
El desarrollo de las Cartas Orgánicas Municipales

	ESTADO DE SITUACIONAL CARTAS ORGANICAS JUNIO, 2013															
	A	B	C	D	E	F	G									
	No inició el proceso	En proceso de socialización	En etapa de preparación	En etapa de elaboración	Con anteproyecto	Aprobado por el concejo 2/3	Enviado al TCP - Control Constitucional	TOTALES	En proceso de Construcción (B+C+D+E+F+G)	Porcentaje de avance Construcción	En etapa de Consolidación (D+E+F+G)	Porcentaje de avance Consolidación	COMs Elaboradas (E+F+G)	Porcentaje de COMs Elaboradas	COMs Concluidas (F+G)	Porcentaje de COMs Concluidas
Beni	5	0	2	3	0	3	6	19	14	74%	12	63%	9	47%	9	47%
Cochabamba	14	0	3	10	4	5	11	47	33	70%	30	64%	20	43%	16	34%
Chuquisaca	0	0	2	5	4	5	10	26	26	100%	24	92%	19	73%	15	58%
La Paz	17	21	15	19	3	5	5	85	68	80%	32	38%	13	15%	10	12%
Oruro	7	3	2	3	0	10	6	31	24	77%	19	61%	16	52%	16	52%
Pando	5	1	1	2	1	5	0	15	10	67%	8	53%	6	40%	5	33%
Potosí	13	6	1	7	6	2	4	39	26	67%	19	49%	12	31%	6	15%
Santa Cruz	4	13	22	4	1	5	6	55	51	93%	16	29%	12	22%	11	20%
Tarija	2	1	1	0	2	1	4	11	9	82%	7	64%	7	64%	5	45%
Total	67	45	49	53	21	41	52	328	261	80%	167	51%	114	35%	93	28%

Fuente: Ministerio de Autonomías (septiembre de 2013).

En relación al desarrollo de las autonomías indígena originario campesinas, son 11 los municipios que se han habilitado por referéndum para constituir su autonomía indígena originaria campesina. Como se observa en el cuadro (Cuadro 2), inicialmente eran 12 los municipios en esta situación, pero en uno de ellos, Curahuara de Carangas, venció el “no” en el referendo correspondiente. De los 11 en proceso, los municipios de UruChipaya, San Pedro de Totora y Pampa Aullagas, del departamento de Oruro, ya han concluido sus estatutos autonómicos y se encuentran en el Tribunal Constitucional; Charagua de Santa Cruz y Mojocoya de Chuquisaca, también han

concluido sus estatutos autonómicos y están en manos del Tribunal Constitucional.

“ La Constitución Política del Estado, en el artículo 5, no reconoce 36 nacionalidades, como generalmente se pretende entender, lo que reconoce son 36 lenguas actualmente habladas por pueblos indígenas y reconocidas como oficiales. ”

Cuadro 2
El desarrollo de las Autonomías Indígenas Originario Campesinas (AIOC)

N°	Nombre del Municipio	Departamento	Si %	No%	Env. TCP	Magistr. Relt	Adscripción étnica
					Fecha ingreso	Fecha ingreso	
1	UruChipaya	Oruro	91.1	8.0	23/11/2012	17/04/2013	URU CHIPAYA
2	San Pedro de Totora	Oruro	74.5	25.5	27/08/2012	30/01/2013	JACH'A KARANGAS
3	Pampa Aullagas	Oruro	83.6	16.3	31/10/2012	08/02/2013	JATUN KILLACAS
4	Charagua	Santa Cruz	55.7	44.3	31/10/2012	14/03/2013	GUARANI
5	Mojocoya	Chuquisaca	88.3	11.7	12/10/2012	08/02/2013	MOJOCOYA-QUECUA
6	Tarabuco	Chuquisaca	90.8	9.2			YAMPARA-QUECHUA
7	Huacaya	Chuquisaca	53.7	46.3			GUARANI
8	Charazani	La Paz	86.6	13.4			KALLAWAYA
9	Jesús de Machaca	La Paz	56.9	43.1			URUS DE IROITO-AYMARAS
10	Salinas de Garci Mendoza	Oruro	75.0	25.0			JATUN KILLKA ASANAQUIS
11	Chayanta	Potosí	59.9	44.1			CHARKA QARA QARA
12	Curahura de Carangas	Orueo		NO			AYMARA

Fuente: Ministerio de Autonomías (septiembre de 2013).

Aquí me permito un breve paréntesis, pues hay un importante detalle que quiero señalar: la Constitución Política del Estado, en el artículo 5, no reconoce 36 nacionalidades, como generalmente se pretende entender, lo que reconoce son 36 lenguas actualmente habladas por pueblos indígenas y reconocidas como oficiales. Por ejemplo, los pueblos de habla quechua son el resultado de una expansión del Estado Inca, un pueblo que extendía sus dominios y fue subordinando a un conjunto de pueblos indígenas menores que al final terminaron adoptando el idioma quechua. Ahora, en plena emergencia de sus derechos, esos pueblos intentan reconstruir su propia identidad particular, su etnicidad. Por eso, en el extremo derecho del cuadro (Cuadro 2) se observa el autoreconocimiento étnico de los pueblos que construyen su autonomía.

Tres vías para las autonomías indígenas

Vamos al siguiente cuadro (Cuadro 3). Aquí tenemos una lista de nuevas solicitudes para el acceso a la autonomía indígena. Y, a propósito, debo decir que

la Ley Marco de Autonomías es la norma que, en los hechos, marca el procedimiento y los pasos para construir la autonomía. Para las autonomías indígenas, esta ley señala tres maneras de acceso a la autonomía indígena: la conversión de municipios a autonomía indígena, canalizada por referéndum; la constitución de autonomías a partir de las anteriormente denominadas Tierras Comunitarias de Origen (TCO) hoy Territorios Indígenas Comunitarios de Origen (TIOC), definición hecha por normas y procedimientos propios; y la constitución de regiones autonómicas, que son consecuentes con ambas.

En el caso de la conversión y el acceso vía TIOC, ésta ha sido pensada asumiendo las características, sobre todo numéricas, de los pueblos indígenas. Los pueblos indígenas de tierras bajas generalmente son pueblos pequeños, territorialmente visibilizados a través de su trámite en una de las formas de propiedad de la tierra que establece la Ley INRA, y una de ellas es justamente la Tierra Comunitaria de Origen (TCO) que, en determinada medida, ya establece el territorio, digamos original o ancestral de esos pueblos. Y estos pueblos

Cuadro 3
Posibles nuevos accesos a la AIOC vía TIOC

Nº	Nombre de la NyPIOC solicitante de TIOC	Estado de situación
1	Pueblo Indígena Originario Campesino de Raqaypampa	Se ha emitido certificado de Territorio Ancestral.
2	Pueblo Indígena Chiquitano de Monte Verde	Se ha emitido certificado de Territorio Ancestral.
3	Organización Originaria Indígena de MarkaCamata	Se ha emitido certificado de Territorio Ancestral.
4	Consejo Indígena Yuracaré (CONIYURA)	Está en proceso de elaboración de informe de revisión de documentación.
5	Pueblo Chiquitano de Lomerío	Está en proceso de elaboración de informe de revisión de documentación.
6	Pueblo Indígena Chiquitano de San Miguel de Velasco	Es la única solicitud vía municipio. Se encuentra en proceso de evaluación.

Fuente: Ministerio de Autonomías (septiembre de 2013).

pueden, a través de la consolidación de esa territorialidad, acceder a la autonomía indígena.

Pero, como es obvio, es distinto el caso de los pueblos indígenas mayoritarios, quechuas y aymaras, pues no es posible imaginar su territorio físico. En este caso se puede hablar de fronteras culturales, y es el municipio el espacio territorial a partir del cual acceden a la autonomía. Aquí hay que aclarar que, a diferencia de la autonomía departamental o municipal, que se fundan en el autogobierno y no en el territorio, por definición constitucional, las autonomías indígenas sí se basan en territorios, en la reconstitución en alguna medida de sus territorios ancestrales, porque es difícil entender a un pueblo indígena sin territorio.

Entonces, para el caso de los pueblos indígenas de tierras altas, para los hermanos aymaras y quechuas, se ha establecido la conversión a autonomías indígena originaria campesina por la vía del municipio. Naturalmente, se trata de municipios que conciben su origen indígena originario campesino a partir de patrones de ocupación espacial y de características culturales que corresponden a los pueblos ancestrales. Y en el caso de que ese municipio no responda a la extensión territorial ancestral de sus pueblos, la propia ley establece que se puede generar la agregación de municipios convertidos a autonomías indígenas adoptando el carácter de región indígena originaria campesina. De esa manera se puede

configurar el restablecimiento, o reconstitución, como ellos dicen, de sus territorios ancestrales actualmente habitados, como establece la Constitución Política del Estado.

Esta definición, además, fue el resultado del debate en el contexto de la Asamblea Constituyente cuando nos encontramos con una dificultad: el artículo 2 de la Constitución Política del Estado habla del territorio ancestral, del restablecimiento del territorio ancestral. Inicialmente este artículo quedó así, abierto, y el riesgo es que daba pábulo para que algunos grupos radicales etnoculturales pretendan reconstituir el territorio como hace 500 años, es decir, restablecer nuevamente los ayllus, las marcas, los suyus y, finalmente, el Kollasuyo, lo cual iba a inviabilizar las autonomías indígenas. El debate nos condujo a ponerle una limitación a este artículo abierto en nuestra Constitución, y ese límite lo encontramos en el artículo 291, en el que se habla de los territorios ancestrales actualmente habitados, es decir, los municipios y los TIOC, y también las regiones como agregación de municipios convertidos en autonomías indígenas, de tal manera que ésta es la forma, en alguna medida, en que se restablecen los territorios ancestrales.

Volvamos a los datos (Cuadro 3). Los pueblos indígenas que optaron por la autonomía vía TCO, denominados ahora Territorio Indígena Originario Campesino, son los seis siguientes: el pueblo originario de Raqaypampa,

en Cochabamba; el pueblo indígena chiquitano de Monte Verde, en Santa Cruz; la Organización Originario Indígena de MarkaKamata, del departamento de La Paz; el Consejo Indígena Yuracaré, en tierras bajas del departamento de Cochabamba; el pueblo chiquitano de Lomerío, también el departamento de Santa Cruz; y, finalmente, el Pueblo Indígena Chiquitano de San Miguel de Velasco, que está optando por la conversión de municipio a autonomía indígena originario campesina.

“El Estado republicano debe aceptar la existencia de otro modelo de organización, el modelo comunitario que corresponde a los pueblos indígenas, que ha existido siempre y que ha sido pre existente al modelo republicano. A esa convivencia de dos modelos, el republicano y el comunitario, se denomina Estado Plurinacional.”

Quisiera responder ahora a una pregunta planteada por los organizadores de este Foro: ¿de qué manera se garantiza el desarrollo de las autonomías indígenas en nuestro país? Hay dos herramientas para ello, una es la CPE, y en particular los artículos 1 y 2 donde se establece el modelo de Estado que los bolivianos hemos adoptado en esta Constitución. Las otras herramientas son las normas internacionales, y entre ellas están el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, y la declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas originario campesinos. Pero éstas son sólo eso, herramientas, porque quienes deben

garantizar de manera consecuente el establecimiento de sus derechos son los propios pueblos indígenas, porque tanto ellos, como los pueblos en general y en el mundo, han hecho reconocer y defender sus derechos a fuerza de movilizaciones y de luchas. Podemos tener una de las mejores constituciones latinoamericanas, quizá la más avanzada del mundo, pero si nuestros pueblos indígenas no generan los mecanismos para la consolidación de estos derechos, esas dos herramientas corren el riesgo de convertirse en normas meramente enunciativas.

Por otra parte, y a manera de complementar lo señalado hasta aquí, el siguiente cuadro (Cuadro 4) nos muestra, esquemáticamente, el modelo republicano que si bien no ha sido eliminado de nuestra CPE —sigue vigente—, se lo coloca en el contexto de los desafíos que nos plantea la nueva Constitución Política del Estado. Yo he escuchado a muchos analistas y periodistas insistir en que el actual Estado sigue siendo republicano. En parte, esta afirmación es cierta, pero el Estado republicano debe aceptar la existencia de otro modelo de organización, el modelo comunitario que corresponde a los pueblos indígenas, que ha existido siempre y que ha sido pre existente al modelo republicano, y a esa convivencia de dos modelos, el republicano y el comunitario, se denomina Estado Plurinacional.

En el cuadro vemos un esquema de lo que es el modelo republicano y sus principios: la libertad individual, la igualdad y la tolerancia, todos principios basados en los derechos individuales y en la propiedad privada, y cuya lógica económica tiene como base el intercambio y la acumulación; de su aplicación surgen el poder y el prestigio. Las personas, en el mundo republicano

Cuadro 4
Modelo Republicano y Modelo Comunitario

Modelo Republicano		Modelo Comunitario	
Derechos individuales	La propiedad privada	Reciprocidad	Redistribución
Intercambio Acumulación	Poder y prestigio	Servicios o dones	Poder y prestigio
Constitucionalismo moderno Democracia representativa		Constitucionalismo plurinacional Democracia comunitaria	



Fuente: Exposición de Gonzalo Vargas Rivas.

capitalista, adquieren prestigio justamente por el poder que alcanzan como resultado de la acumulación de bienes, y esto ha estado sustentado por el modelo constitucional moderno. Sin embargo, este constitucionalismo moderno, en Bolivia, cede ahora terreno a la emergencia del modelo comunitario de los pueblos indígenas —tanto los de tierras bajas, valles y tierras altas— cuyos principios y lógicas de reciprocidad y redistribución —los dones, el servicio y la entrega hacia su comunidad— son los que generan poder y prestigio. Es un modelo, como vemos, totalmente diferente al modelo republicano.

Entonces, estos dos proyectos civilizatorios, el republicano y el comunitario, deben convivir en igualdad de condiciones, y ése es el Estado Plurinacional. El modelo republicano, que ha hecho importantes contribuciones a la sociedad, debe ceder paso, sin desaparecer, al reconocimiento de formas ancestrales de organización, de miradas distintas del mundo y del desarrollo. Y la norma fundamental que va a sostener la convivencia de estos dos proyectos civilizatorios se denomina Constitucionalismo Plurinacional.

“Cada pueblo indígena debe diseñar su propio gobierno de acuerdo a sus normas y procedimientos propios. Si bien parte de su institucionalidad se ligará al Estado, estos pueblos seguirán siendo —por lo menos eso es lo que entendemos— autónomos e independientes del Estado boliviano.”

Libre determinación, autogobierno y autonomía

Existen, por otra parte, elementos importantes que hay que rescatar y mencionar, tanto de la Constitución Política del Estado como de los convenios internacionales, que reconocen los derechos de los pueblos indígenas. Y uno de esos elementos fundamentales es el derecho a la libre determinación, del cual se desprende, por ejemplo, el autogobierno y la autonomía. Para una mejor comprensión de estos conceptos, hay que partir

del hecho de que los pueblos indígenas, siempre fueron autónomos en alguna medida, otra cosa es que la Constitución y las leyes republicanas no los hayan reconocido. Entonces, a eso se denomina —o ellos denominan— autogobierno: tuvieron siempre sus propias formas de organización, sus propios territorios, y más allá de que la organización territorial del Estado boliviano los haya fragmentado, los haya enclaustrado en territorios de la organización republicana, siempre hicieron uso de esas sus propias formas de ocupación espacial y, por tanto, del desarrollo de sus propias estrategias.

En el marco del reconocimiento que hace la nueva Constitución de estos derechos, se establece el modelo autonómico, es decir, el autogobierno de estos pueblos indígenas, y como parte de esta autonomía, se crea una determinada institucionalidad que va a relacionarse con el Estado boliviano. Cada pueblo indígena debe diseñar su propio gobierno de acuerdo a sus normas y procedimientos propios. Si bien parte de su institucionalidad se ligará al Estado, estos pueblos seguirán siendo —por lo menos eso es lo que entendemos— autónomos e independientes del Estado boliviano.

Otro de los elementos centrales de la nueva Constitución, ligado al proceso autonómico, es el consentimiento previo, libre e informado, que tiene que ver con que el Estado, en la medida en que desarrolle políticas públicas —el diseño de proyectos que afecten a los pueblos indígenas—, debe establecer este mecanismo de la consulta previa, libre e informada. El libre consentimiento fundamentado tiene, además, una relación directa con los derechos territoriales, sociales y culturales, es un derecho humano vital, preexistente antes de la adopción de cualquier normatividad o medida que les pueda afectar, y promueve la participación plena y efectiva y el respeto de los derechos de los pueblos indígenas.

En cuanto a la participación efectiva de los pueblos indígenas en la toma de decisiones del Estado, ésta es parte constitutiva de la nueva institucionalidad que nos plantea el Estado Plurinacional. Y esto se explica por una sencilla pero muy poderosa razón: los pueblos indígenas *son parte* del modelo del Estado Plurinacional. Se trata de una nueva institucionalidad, antes selectiva y discriminatoria, y ahora permeada a la parti-

cipación de los representantes de los pueblos indígenas. Y en este mismo sentido, son los mecanismos de democracia comunitaria los que viabilizan esa participación, son la herramienta para que los pueblos indígenas participen de la nueva institucionalidad del Estado. La Asamblea Plurinacional está compuesta por representantes de los pueblos indígenas; hay siete escaños que la ley del régimen electoral boliviano ha establecido para la presencia de los pueblos indígenas. Lo mismo ocurre en las asambleas departamentales y en los concejos municipales, cuya modulación de la participación de esta representación estará ya en las normas específicas de estas entidades gubernativas, es decir, en sus estatutos autonómicos y sus cartas orgánicas.

Otro tema fundamental en la estructura del Estado Plurinacional: el derecho a la tierra, al territorio y sus recursos naturales. Este es un desafío importante porque en la historia republicana el concepto de territorio manejado por los pueblos indígenas fue reducido a la tierra. Las luchas de los pueblos indígenas durante el siglo diecinueve y principios del siglo veinte eran luchas por el territorio, y fueron las políticas coloniales republicanas las que las redujeron a la lucha por la tierra. El concepto de tierra, en el mundo indígena, está ligado al concepto de territorio, por tanto, uno de los desafíos fundamentales del Estado Plurinacional será la reorganización de la estructura territorial del Estado boliviano. Ahora, la Constitución establece una nueva organización territorial. Reconoce —como unidades territoriales— el departamento, la provincia y el municipio—, elimina los cantones y en su lugar coloca a los Territorios Indígenas Originario Campesinos (TIOC).

Y aquí es muy importante entender que la lógica de los pueblos indígenas —la lógica de organización territorial— es muy distinta a la lógica liberal. Es importante comprender que pueblos indígenas de tierras altas como los aymaras y quechuas generalmente han establecido su residencia principal en regiones altas y frías y con pocas bondades de variabilidad ecológica o de biodiversidad —digámoslo así—, y por tanto, con limitaciones territoriales que resolvían ampliando sus territorios de manera continua o discontinua a espacios ecológicos distintos, con los que complementaban, por ejemplo, su dieta alimentaria y, por tanto, su reproducción cultural, aquello que los antropólogos llaman los

nichos ecológicos o archipiélagos verticales. Esta fue una manera importante que esos pueblos encontraron para sobrevivir en topografías tan complejas y de variabilidad climática tan adversa, como la que nos presenta la cordillera andina; fue una estrategia que estos pueblos desarrollaron —si la presentamos en los términos actuales— para garantizar la complementariedad alimentaria en la dieta familiar. El modelo republicano, y la organización territorial que impuso, destruyó esta forma de organización y ocupación territorial enclaustrando a los pueblos indígenas en cantones, provincias y municipios, de tal manera que hoy podemos ver pueblos indígenas de una misma cultura hermanados anteriormente disputando límites territoriales artificiales impuestos por el Estado republicano. Lo que antes eran sus territorios están divididos en dos, tres o cuatro municipios. Y no sólo eso, se han destruido sus formas de ocupación espacial que garantizaban su sobrevivencia. Éste es un tema que debemos corregir: si el Estado Plurinacional no reorganiza el territorio en el marco de esos derechos que están reconocidos en la Constitución Política del Estado, práctica y claramente, no hay Estado Plurinacional.

“Este modelo autonómico debe asimilar la existencia de los pueblos indígenas que se van a consolidar en autonomías, pues ésta es la razón de ser del modelo plurinacional: no puede entenderse un modelo de Estado Plurinacional si no se consolidan las autonomías indígenas.”

Brevemente, antes de terminar, algunas reflexiones. Debemos tener claro que el proceso autonómico es gradual y que hemos vivido más de 180 años en un modelo centralista, generalmente manejado por grupos de poder económico. A cuatro años de la implementación de una nueva CPE, y a tres años de la aplicación de la Ley Marco de Autonomías, los resultados del proceso pueden ser todavía efímeros. Lo asumimos así porque entendemos que se trata de un proceso de construcción, de aprendizaje del modelo autonómico, de un proceso de construcción de la cultura autonómica, lo que significa no sólo comprender que se están desconcentrando estructuras del poder en el nivel central, sino

también que este modelo autonómico debe asimilar la existencia de los pueblos indígenas que se van a consolidar en autonomías, pues ésta es la razón de ser del modelo plurinacional: no puede entenderse un modelo de Estado Plurinacional si no se consolidan las autonomías indígenas.

Termino con esto: hay una cierta visión que tiende a reducir la presencia indígena a números. Hemos escuchado, en relación al último Censo y los resultados en cuanto a la autoidentificación indígena —la disminución de ese porcentaje del 62% en 2001 al 42% en 2012—, opiniones en sentido de que estos resultados podrían en cuestión el modelo de Estado Plurinacional. Ante esas opiniones, yo pregunto: ¿cuántos fueron los españoles que invadieron Latinoamérica y comenzaron a destruir estructuras organizativas adecuadas justamente a esos espacios físicos?; ¿cuántos fueron los sujetos que fundaron la República de Bolivia?, ¿eran

la mayoría? Obviamente que no, ¿y por ello vamos a desechar un modelo republicano liberal que nos ha dado también importantes contribuciones como el derecho a la libertad individual, a la expresión, a la tolerancia? Quienes opinan que los pueblos indígenas se han reducido en número, tendrían que ser consecuentes y criticar de qué manera se fundó el Estado republicano. No se pueden reducir a los pueblos indígenas a números, el aporte de ellos a este proceso no es cuantitativo, es cualitativo: nos proponen un nuevo paradigma civilizatorio, son ellos los que van a contribuir al vivir bien, por sus estrategias de organización, por su capacidad y por su visión de una mejor y adecuada relación con la madre naturaleza, por su aporte para detener este proceso de destrucción del planeta que nos aproxima al abismo debido a la vigencia del modelo capitalista, destructor de la naturaleza y de la humanidad.

Muchas gracias.