

Capítulo 6

Autonomías indígena originario campesinas



Sugerencias en la conformación de autonomías indígena originario campesinas, las características del autogobierno comunitario en un estado de México y experiencias sobre la elaboración de estatutos autonómicos en tres municipios, son algunos de los temas que los expositores abordan en este capítulo.

El cientista político David Recondo describe algunos rasgos de los 418 municipios de “usos y costumbres” ubicados en el estado mexicano de Oaxaca para sugerir un debate sobre las analogías y diferencias entre la experiencia autonómica de ese país —con 15 años de recorrido— y la que se gesta actualmente en Bolivia.

Según la ley de ese estado, cada municipio de usos y costumbres define sus mecanismos de gobierno, de administración de justicia y participación ciudadana, características ya presentes antes de la autonomización debido a la antigua y gradual apropiación indígena del sistema municipal. Además, la norma vedó el ingreso de partidos políticos a las autonomías, lo cual disminuyó la violencia electoral. Sin embargo, persiste el acecho partidario y también se producen pugnas por el poder, arbitrariedad en su ejercicio y exclusión en la participación política de mujeres, jóvenes y otros colectivos. No obstante, el estado ha guardado considerable distancia sobre la resolución de esos problemas y de otras controversias (salvo delitos mayores), dado el carácter autonómico de los municipios.

Esto último marca una diferencia con el fenómeno nacional. El investigador expone algunas disposiciones legales que implican mayor intervención del Estado boliviano sobre las futuras autonomías (la supervisión electoral o la instrucción de equidad de género, entre otras). Otro rasgo peculiar del proceso boliviano es el requisito de redacción de un estatuto autonómico. El antropólogo Xavier Albó proporciona algunas pautas para el trabajo de elaboración de ese documento, emprendido actualmente por once municipios que decidieron, vía referendo, su conversión a autonomía indígena originario campesina.

Entre los desafíos, se destaca el de llevar las ideas comunitarias al nivel municipal, lo cual significa, por ejemplo, hacer modificaciones en la duración de los mandatos o delegar el poder de la asamblea a un grupo representativo de la comunidad para que éste tome decisiones sobre el día a día en la administración autonómica. Representantes de los municipios de Santiago de Machaca, Charagua y Mojocoya comentaron la exposición de Albó y compartieron sus experiencias en la elaboración de sus estatutos; entre ellas, la resistencia del sistema de partidos a perder un espacio de poder, la importancia de incluir a pobladores que no votaron por la autonomía y el reto de llevar al papel el funcionamiento de su justicia propia.

La futura Ley de Deslinde Jurisdiccional, aprobada en diciembre de 2010 tendrá, posiblemente, un peso importante en este último asunto. Algunas de las regulaciones de esa norma fueron expuestas por el director general del Vice-ministerio de Justicia Indígena, Eddy Burgoa, además de otras disposiciones que no ingresaron en el texto final, principalmente en lo referido a qué casos debería juzgar, a quiénes y en qué ámbito geográfico la justicia indígena originario campesina. Al final del capítulo hay un comentario del vocal del Tribunal Agrario, Luis Alberto Arratia, al respecto.

Desde hace quince años, el estado mexicano de Oaxaca reconoce el ejercicio de la democracia comunitaria en municipios indígenas. Salvando las distancias entre esa experiencia y el proceso de creación de autonomías indígena originario campesinas en Bolivia, el expositor plantea algunas pautas para desmitificar el debate y concentrarse en la prevención de errores y mejora de virtudes del autogobierno bajo usos y costumbres.

Democracia comunitaria: avances, dificultades y retos



David Recondo

Licenciado del Instituto de Estudios Políticos (1992) y doctorado en Ciencias Políticas de la Universidad de Montequieu-Bordeaux (2002). Fue investigador visitante en el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) en Oaxaca (1997). En 2004 se asoció al Centro de Recursos Internacionales para Organizaciones Civiles (Ceri). Es líder del proyecto "Creencias y prácticas de la democracia" de dicho Centro.

Este espacio de diálogo es muy apreciable en un momento como éste en el que se está refundando Bolivia, de una manera tan radical como no se ha hecho en ningún otro país de América Latina. Eso hace interesante la comparación con lo que ha pasado en otras partes.

Presentaré una experiencia que se remonta 15 años atrás, 1995, en México, en el estado de Oaxaca. Allí, a excepción del resto del país hay una mayoría indígena que tiene ciertas características socio antropológicas, históricas y políticas que, me parece, se pueden asemejar a Bolivia. Hace 15 años hubo una reforma limitada a ese estado, con el reconocimiento de lo que allí se llaman los municipios de usos y costumbres. Regresaré sobre la terminología; sé que usan otros términos, pero por lo general se usa la noción de usos y costumbres.

Abordaré la democracia comunitaria, no en términos filosófico teóricos, sino cómo ésta se ha consagrado en términos normativos en las constituciones del estado de Oaxaca y de Bolivia, y en términos socio antropológicos. Espero que eso dé pie a una discusión comparativa con Bolivia, porque seguramente hay algunos elementos que coinciden y otros que son un mundo de diferencia.

El marco jurídico boliviano

¿Qué se entiende por democracia comunitaria? La Constitución boliviana indica en su artículo 11 lo siguiente: “La República de Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres”. Al definir las formas con que se ejerce la democracia, la Constitución vuelve a hacer distinciones entre “directa y participativa” (por medio del referéndum, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato y la asamblea, entre otras maneras); “representativa” (ejercida con la elección de representantes a través del voto universal, directo y secreto); y, la que nos interesa, la democracia “comunitaria”, ejercida “por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, entre otros”.

Otro elemento de la normativa que aborda la democracia comunitaria en Bolivia es la Ley de Régimen Electoral. Tiene un artículo [10] específico que dice: “La democracia comunitaria se ejerce mediante el autogobierno, la deliberación, la representación cualitativa y el ejercicio de derechos colectivos, según normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos”.

La Ley del Órgano Electoral especifica que entre sus competencias tendrá a su cargo la “supervisión del cumplimiento de las normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos en la elección, designación o nominación de sus autoridades, representantes y candidaturas, en las instancias que corresponda” [artículo 6]. Esto me parece importante para la discusión posterior.

Ese es el caso boliviano. Lo pongo ahí porque verán que cuando examinemos el caso mexicano, de Oaxaca, nos daremos cuenta que hay una serie de cosas que se han resuelto y se han definido y otras que han quedado irresueltas, lo cual, ha desembocado en controversias y conflictos fuertes. Aquí, lo que me interesa no es hacer loas a una especie de ideal de democracia comunitaria ni pronunciarme sobre si es más o menos democrática, puesto que es un debate que no tiene mucho sentido, estando ya consagrada en las leyes esta forma de organización política.

Las leyes de Oaxaca

En México la reforma se remonta a los años 90. La Constitución del estado de Oaxaca dice de manera muy lacónica: “En la Ley se establecerán el respeto a las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas”. Eso quedó sin reglamentar durante cinco años, hasta 1995, cuando se hizo una reforma a la ley electoral del estado, el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca. En su artículo 109 dice que “se entienden por normas de derecho consuetudinario las disposiciones de nuestra Constitución Particular relativas a la elección de Ayuntamientos en municipios que se rigen por Usos y Costumbres”. Esta última noción es muy común; lo que aquí están llamando autonomías indígena originario campesinas, allá se dicen “municipios de usos y costumbres”.

Autonomía indígena vía municipio

Explicaré por qué está tan ligado el gobierno indígena al municipio en la historia mexicana y en la realidad actual. El segundo inciso del artículo 109 indica: “Las disposiciones de este libro rigen el procedimiento para la renovación de los ayuntamientos en municipios que observan normas de derecho consuetudinario”. Este procedimiento consuetudinario —y aquí va la definición sustanti-

va de lo que son usos y costumbres— es “el conjunto de actos realizados por las autoridades electorales competentes y por los ciudadanos de una comunidad, para proponer públicamente a los concejales municipales y para elegirlos, basados en las normas consuetudinarias del municipio”.

El acceso a la autonomía política indígena en México se hace a través del municipio, sin embargo, ¿cuáles son esos municipios indígenas? Hay también una distinción sutil que puede crear algunos problemas.

[Artículo 110:] “Para efectos de este Código, serán considerados municipios de usos y costumbres aquellos que cumplan con las siguientes características”: aquellos “que han desarrollado formas de instituciones políticas propias, diferenciadas e inveteradas” [apartado I del mismo artículo]. Es decir, instituciones que se remontan a tiempos inmemoriales y han sido practicadas reiteradamente; otra manera de decir costumbre, hábito o tradición.

Y [apartado] II: serán considerados municipios de usos y costumbres “aquellos cuyo régimen de gobierno reconoce, como principal órgano de consulta y designación de cargos para integrar el Ayuntamiento, a la asamblea general comunitaria u otras formas de consulta a la comunidad”. Ahí tenemos la especificación de una institución importante en el gobierno indígena: la asamblea general comunitaria de la población que conforma el municipio.

Estamos ante una ley que no quiere entrar al detalle de cómo se dan las elecciones por usos y costumbres, por una razón simple: hay elementos comunes, pero cada municipio tiene sus propias reglas y procedimientos propios.

Por último, también serán considerados municipios de usos y costumbres “aquellos que por decisión propia, por mayoría de asamblea comunitaria opten por el régimen de usos y costumbres en la renovación de sus órganos de gobierno” [III].

En cuanto a la definición normativa, acabo con el artículo 118 del código electoral: “Los ayuntamientos electos bajo normas de derecho consuetudinario no tendrán filiación partidista”. Es decir, los partidos políticos no pueden participar en el nombramiento de autoridades en municipios de derecho consuetudinario.

Normas y procedimientos híbridos

Haré, a continuación una presentación de lo que son en realidad los usos y costumbres, no como han sido vagamente definidos por la ley, sino como uno puede observarlos desde el punto de vista antropológico y sociológico.

Un primer punto desmiente ciertas visiones esencialistas y culturalistas que plantean que la democracia comunitaria practicada en municipios de mayoría indígena en México es una democracia milenaria, ancestral y prehispánica. En realidad, la evidencia histórica muestra que son normas, en gran parte, heredadas de la época colonial; para empezar, porque surgen a partir de la reducción de los pueblos de indios y de sus antiguos linajes o sus cacicazgos, que correspondían mucho más al sistema de marka y ayllus andino.

Los pueblos de indios fueron reducidos y se crearon comunidades en torno a parroquias católicas, territorialmente circunscritas. Después, se implantó el sistema de los cabildos de indios y la institución municipal que viene de España.

Claro, hay elementos culturales, representaciones y normas que corresponden a lo que se hacía antes de que llegaran los españoles y se implantara el gobierno municipal, pero la ruptura es muy importante en la medida en que la sociedad indígena, que antes era de linajes sin un territorio preciso, se circunscribe a un territorio muy preciso.

Dos. Se instaura un sistema de autoridades rotativo, que funciona aquí también en las *markas* y en los *ayllus*, lo cual no existía en tiempos prehispánicos. El poder de gran parte de los caciques era hereditario; no eran designados por uno o tres años para gobernar una comunidad, sino de por vida, a menos que los derrocaran o hubiera algún tipo de conflicto.

En esas zonas, el sistema republicano municipal data del siglo XVI y se instituye a través de los cabildos de indios que funcionan bajo el modelo municipal, con ciertas especificidades ligadas a las sociedades rurales indígenas. Eso no quiere decir que por ser municipio y por haberse articulado el gobierno indígena con los municipios, deja de ser indígena y esté mestizándose o transculturizándose en términos antropológicos. Lo que hay que ver es el proceso largo de apropiación de la institución municipal, de acomodación de la institución municipal a formas de gobierno propias, como la creación de cargos dentro del cabildo que no corresponden al esquema oficial y original de la institución municipal, cargos ligados al culto religioso, a la relación con los cerros, los seres divinos; la religiosidad sincrética con elementos de animismo que practican los pueblos indígenas.

Transformación indígena del municipio

Es decir, ese municipio implantado por los españoles es transformado desde adentro por los pueblos indígenas, con las creencias y prácticas que tenían antes de la conquista. Insisto en lo híbrido de esas instituciones. Uno no puede buscar lo profundamente indígena prehispánico puro detrás de esa institucionalidad; eso ha ido cambiando en la historia, en las diferentes etapas de construcción del Estado mexicano y a medida que las sociedades indígenas han sufrido cambios sociodemográficos, culturales, etcétera.

Es importante ver la capacidad de las sociedades indígenas en apropiarse e inspirarse en normas estatales y adaptarlas a la realidad local. Es un proceso continuo de invención de tradición a partir de elementos de la normatividad que impone el Estado central y, en este caso, el estado provincial.

Ese carácter híbrido implica que no podemos oponer muy claramente —podemos discutirlo ampliamente aquí— esta democracia comunitaria con la democracia representativa. Por ejemplo, se dice que las elecciones corresponden a la democracia representativa, pero en las comunidades también eligen autoridades, con procedimientos particulares, pero con una noción de elección.

Normas particulares y cambiantes

Ahora bien, esos usos y costumbres son orales y muy poco codificados (en el sentido de transcritos), no formalizados y muy cambiantes. Esto le da riqueza a este sistema, pero puede provocar una serie de problemas que vamos abordar más adelante. Sus normas no son propias de un pueblo —zapoteco, mixteco o chontal—, sino que son propias de cada municipio: cada municipio ha ido creando, aun perteneciendo a un pueblo común, sus propias tradiciones en materia de nombramiento de autoridades.

No son 100 por ciento indígenas ni angelicales

Otra particularidad. En el 57 por ciento de los 418 municipios de usos y costumbres, la mitad o más de la población no es hablante de un idioma indígena (el criterio oficial para definir la identidad étnica de los individuos) y en un buen número (no hay estadísticas confiables al respecto) la mayoría de la población no se auto identifica como indígena. Entonces, es una democracia comunitaria parcialmente desligada de una identidad etnocultural. No podemos decir que la democracia comunitaria sea exclusiva de los pueblos originarios. Sería muy útil hacer como en Bolivia y decir que son pueblos indígena originario campesinos, porque muchos son campesinos, han perdido la lengua y en la memoria colectiva queda muy lejana la filiación etnocultural. Algunos arqueólogos y antropólogos pueden muy bien trazar el origen de esa gente, pero la gente misma ya no usa esa categoría de indígena o la categoría étnica de su pueblo para manifestarse en el espacio público.

A veces se quiere ver a la democracia comunitaria como algo más armonioso, amigable o más angelical que la otra democracia o que las prácticas políticas de los no indígenas. Yo creo que eso es pura ideología. Y que los que sí han ido a alguna comunidad indígena, han vivido o viven allí saben que hay relaciones de poder muy fuertes, a veces frontales, con dominación y estratificación. Esas normas de usos y costumbres como cualquier otra norma están destinadas a regular esas relaciones de poder, porque sí hay competencia para gobernar en las comunidades indígenas.

Identificación indígena de Oaxaca

Para situarnos geográficamente, Oaxaca está en el Pacífico sur de México y colinda con el estado de Chiapas, famoso por la rebelión zapatista de 1994. Tiene tres millones y medio de habitantes. Allá hay un debate sobre la identificación de la población indígena en el censo; y el que se práctica en México es muy conservador: toma en cuenta a los hablantes de lengua indígena, mayores de cinco años. Por eso, según el último censo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el 31 por ciento de los hablantes son de lengua indígena. Con criterios de autoidentificación, para algunos, la población indígena llegaría al 50 por ciento, mientras que otras estimaciones más generosas dan por hecho que es más de la mitad de la población del estado de Oaxaca. Esta precisión es importante porque explica, de alguna manera, por qué el estado se ha sentido obligado, en parte, a reconocer esa presencia y las especificidades políticas de esos pueblos.

En términos político administrativos, Oaxaca es la entidad con mayor número de municipios, 570, mientras el conjunto de México cuenta con 2.441. Si se compara con Bolivia —337 municipios—, verán lo que representa en términos de ordenamiento territorial.

Municipios de usos y costumbres: 73%

Desde 1995, 418 son municipios de usos y costumbres y el resto, 152, son municipios de partidos políticos. Es decir en éstos las elecciones se hacen según el sistema nacional con partidos políticos y sin candidaturas independientes. En los 418 rigen las normas de cada municipio.

Otro dato muy importante para comparar con Bolivia: el 87% de esos 418 municipios tiene menos de cinco mil habitantes, 52% tiene menos de 2.000 habitantes y un 16%, menos de 800. Son municipios muy pequeños.

Razones de la concentración indígena

Eso tiene razones históricas, Oaxaca es una zona agreste, no muy productiva —un poco como el altiplano boliviano— ni muy propicia para haciendas

ganaderas y agrícolas de producción exportable. Los españoles, simplemente, dejaron a los indígenas las tierras que no eran muy productivas y les cedieron relativa autonomía política. Se aprovechaban de ellos con el “repartimiento de efectos”, que era una venta forzosa de productos de la península ibérica para que se endeudaran, y también utilizaban su mano de obra en las tierras bajas, más fértiles, donde había haciendas.

Esto da cuenta de ese excepcional empoderamiento del indígena a través del municipio en México, a diferencia de Bolivia o Colombia. El municipio se volvió la forma de gobierno indígena desde el inicio, porque a los españoles no les interesaba instalarse allá, entonces la mayoría demográfica seguía siendo indígena.

La élite —las oligarquías en tiempos de la Colonia e inicios de la época republicana— siempre fue una sociedad comerciante que intermediaba algunos productos de los indígenas, como la grana cochinilla para tintes. Se ubicó en el centro, en la capital, la ciudad de Oaxaca, y no le interesaba crear haciendas, como ocurrió en otras zonas de México, en particular, Chiapas.

Los municipios de usos y costumbres se ubicaron principalmente en los valles centrales, la sierra norte y la sierra sur, que son las áreas más montañosas, menos productivas y menos atractivas para los fuereños. Los municipios de régimen electoral de partidos políticos o “municipios de partidos políticos”, como se les dice por economía del lenguaje, ocupan las tierras bajas tropicales húmedas, donde se implantaron haciendas cafetaleras y de ganadería extensiva. Los antropólogos, en particular Gonzalo Aguirre Beltrán, indicaron que la concentración mayor de indígenas y de normas de gobierno propias se da en las llamadas “regiones de refugio”, montañosas y alejadas; poco interesantes para los invasores o los emprendedores.

Cómo funcionan los usos y costumbres

¿A qué nos referimos por usos y costumbres?, ¿qué es esa democracia comunitaria y que son normas y procedimientos propios? Si tomamos elementos comunes a los municipios de Oaxaca, tenemos las características siguientes:

Siempre hay una forma de deliberación en asamblea con participación de los comuneros. (Luego tendremos que hablar sobre quién tiene derecho a ser considerado comunero y quién no, lo cual es siempre un gran problema). La asamblea comunitaria generalmente propone ternas: listas de tres personas para cada uno de los cargos, desde el policía municipal, el que se encarga del panteón o de abrir la puerta del palacio municipal al inicio del día, hasta cargos de concejal municipal, que se llaman regidores, o cargos más importantes, como el juez de paz y el presidente municipal, equivalente al alcalde boliviano. También hay otros cargos ligados con el manejo de las tierras, como el comisariado de bienes comunales, o de bienes ejidales en los casos en que la reforma agraria tituló tierras bajo la forma del ejido.

La forma de voto es pública y en muy pocos casos, secreta. Puede ser por aclamación, mano alzada o por rayas en una pizarra: allí escriben el nombre de las personas que podrían ocupar los cargos y cada persona pone su raya. También hay el sistema de formarse detrás del candidato como en algunas comunidades bolivianas.

El mandato de los “cargueros”, o autoridades tradicionales dura generalmente

un año, mientras que en municipios que no son de usos y costumbres la ley establece tres años. Hay, cada vez más, convergencia hacia la ley del estado: los cargueros alternan un año y medio con otra persona durante la gestión de tres años u ocupan sus funciones durante todo ese tiempo.

Quién puede participar

Algo crucial y fundamental de la democracia comunitaria y que va a ser un tema de discusión en Bolivia, si no lo es ya, es la definición de quién puede realmente ser acreditado como ciudadano en la democracia comunitaria, quién puede participar en las deliberaciones y quién puede asistir a las asambleas con voz y voto, porque se puede estar presente pero no necesariamente tener la posibilidad de deliberar.

En general la norma indica que son las personas adultas casadas o que se independizaron del hogar paterno. Si no se casaron —el caso de algunos profesionistas— el hecho de que tengan su propia casa o terreno, los hace elegibles y pueden ser considerados como comuneros. También puede ser el jefe del hogar, que es comunero en nombre de todos los dependientes de ese hogar.

En muchos casos, entre los dependientes del hogar están las mujeres. Un estudio antropológico a partir de una encuesta a las autoridades municipales —eso limita un poco la validez del estudio—, resalta que en 70% de esos 418 municipios, las mujeres tienen algún tipo de participación en la asamblea y en el ejercicio de cargos municipales. Otras investigaciones dicen que, en realidad, más de la mitad de las mujeres va a la asamblea, pero no delibera. Y cuando ocupan cargos, son muy bajos en el escalafón de prestigio y de ejercicio de autoridad, y a veces muy limitados o acotados a temas considerados como tradicionalmente femeninos, es decir, la salud, a veces la educación (en el comité de padres de familia, por ejemplo). El tema es polémico y ha habido controversias por la exclusión de la mujer del ejercicio de voto y de la posibilidad de participar.

En algunos casos, los que no son nativos, los “avecindados”, no pueden participar, pero esto es muy evolutivo y hay reformas internas que se dan en las comunidades para incluir, con ciertas condiciones, a gente que viene de afuera. En algunos casos, tampoco pueden participar los emigrados, también llamados “radicados”; que se instalaron en otra parte de la república mexicana o fuera de ella como California o Nueva York. A veces pueden participar los que viven en aldeas vecinas que dependen de una cabecera municipal, pero que no corresponden al pueblo principal. Eso ha sido muy conflictivo en estos 15 últimos años.

El impacto del reconocimiento de usos y costumbres

En la reforma de 1995 el estado de Oaxaca se planteó lo siguiente: Los procedimientos y las normas de las comunidades son legítimos, lo reconocemos; que los pueblos sigan haciendo lo que han hecho hasta ahora y nosotros no los vamos a buscar para que validen por un voto individual y secreto lo que hayan decidido en asamblea. ¿Cuál ha sido el impacto de ese reconocimiento?

Ha habido una disminución general de la violencia, traducida en agresión física. Las elecciones en esos 570 municipios, cada tres años, eran extremadamente violentas, con muertos y muchas peleas entre partidos, agravadas según algunos, por la injerencia de operadores políticos exteriores a las comunidades.

Surgen, sin embargo, una serie de controversias; así las llamaremos porque son conflictos, pero no violentos. Son controversias en torno a quién puede parti-

cipar y cómo se debe participar en un centenar de municipios que no siempre son los mismos. En cada elección, de los 418 municipios, hay cien donde la comunidad cuestiona la manera en que se llevó a cabo la elección o los resultados del nombramiento de autoridades.

En ese sentido, me parece que no deben aminorarse los problemas sobre respeto a los derechos fundamentales en este tipo de democracia comunitaria. Hay autoritarismo y formas de concentración de poder, hay opacidad e instrumentalización de la tradición por grupos políticos internos de las comunidades. Sin embargo, la tendencia que he podido observar en 15 años, a partir del reconocimiento del estado sobre estas formas de gobierno, es que se renegocian internamente las reglas del juego, en un sentido de mayor apertura o mayor inclusión de sectores. Hay tendencia a una democratización relativa en cuanto a la inclusión de mujeres jóvenes y demás sectores que habían sido excluidos.

Las controversias

En el caso boliviano, una vez establecidos los estatutos autonómicos, puede que las controversias se generen por los procedimientos de nombramiento de autoridades bajo el esquema de democracia comunitaria. En el caso de Oaxaca, hubo polémica cuando debía decidirse quién pasaría al nuevo régimen. Los partidos políticos, literalmente, se repartieron los municipios. La determinación de que habría 418 municipios de usos y costumbres y 152 de partidos políticos fue una decisión política tomada entre 1995 y 1998. Recuérdese que en un municipio de usos y costumbres no puede intervenir un partido político abiertamente, por lo menos en el procedimiento electoral.

Entre las controversias que se dan cada año, también están las relativas a la definición de quién es o no ciudadano en esa democracia comunitaria; cómo se hacen los nombramientos; si se los hace por voto público y de qué manera, etcétera. Y lo típico de cualquier proceso de nombramiento de autoridades: el rechazo del resultado, ya sea porque no se siguió la norma o porque quien salió nombrado tiene algún impedimento según las regulaciones locales o las leyes estatales.

Los excluidos en la democracia comunitaria

Algo que es importante resaltar es la exclusión en la democracia comunitaria. Toda la literatura que deben haber visto y que circula sobre la democracia comunitaria, usualmente, es muy generosa con ésta y la ven como una solución a todos los problemas de la modernidad. Hay filósofos eminentes, como el mexicano Luis Villoro y otros más, que postularon que la democracia comunitaria, tal y como se la practica en los municipios indígenas, es un alternativa a la democracia liberal republicana para las sociedades en general, incluso las urbanas y no indígenas.

No discuto ese punto, es una opinión muy válida. El problema es que, generalmente, en esa discusión se soslayan las limitaciones y los conflictos que se dan en esa misma democracia comunitaria. No son los que postulan un jurista positivista, un filósofo liberal o un hombre blanco y barbado, sino que en las propias comunidades se dan fuertes controversias en torno a las exclusiones. Entonces, simplemente, en una propuesta de democracia comunitaria deben precisarse los elementos de exclusión y, simplemente, contar con los mecanismos para resolverlos.

Está la exclusión de las mujeres. No sé cómo estará en Bolivia; me imagino que como este país es avanzado, las mujeres participan en todos los niveles. Tam-

bién están los vecindados, quienes por razones de migración fueron a tierras bajas o a otros municipios de los que no son originarios. Luego tenemos a los habitantes de pueblos aledaños o satélite de la cabecera municipal que quieren tener voz y voto en el reparto de los recursos transferidos por el gobierno central a la cabecera municipal.

Se tiende a excluir a los emigrados, aunque éstos contribuyen fuertemente en los servicios y en la construcción de infraestructura con el dinero de las remesas. Ellos exigen derecho a voz y voto en las políticas públicas de estos municipios de usos y costumbres.

Los jóvenes. Muchas veces ellos ven en este sistema de gobierno un sistema gerontocrático, en el que gobiernan los más viejos y los que tienen más prestigio porque han cumplido más cargos y tienen más experiencia. Eso crea tensiones con la población joven que tiene ciertos estudios y voluntad de hacer cosas por la comunidad, pero que está relegada a cargos menores.

Los no católicos. Han sido muy comunes en municipios de este tipo los conflictos de religión o expulsiones de personas que se convirtieron a una religión distinta a la católica (evangélicos, pentecostales, testigos de Jehová, etc.).

También se ejerce la exclusión de opositores a través de dinámicas de instrumentalización de la costumbre. Ésta es maleable, no está escrita o codificada y se puede cambiar de una elección a otra. Algunos grupos políticos usan esa flexibilidad para excluir y acallar a sus opositores, lo cual es totalmente autoritario.

Resolución de conflictos, sólo puertas adentro

Por último, abordaré la resolución de conflictos. Esto lo discutirán en Bolivia en estas semanas y meses. (Parece que aquí se han metido en un tema que puede ser complicado con la Ley del Órgano Electoral Plurinacional [artículo 6.4]). Lo ideal es que mientras no haya conflicto, las comunidades hagan lo que quieran sin que se tenga que enterar ninguna institución del Estado.

Es decir, si se da autogobierno y autonomía, cada uno aplica las normas que quiere. Así, ¿para qué promover la injerencia de un órgano electoral? Eso es, en el mejor mundo posible. En general, hay inconformidad en los procesos, y cuando eso ocurre debe haber algún tipo de arbitraje o de mediación que resuelva lo que no puede resolver la autoridad tradicional, los ancianos, la gente de experiencia o la misma asamblea comunitaria.

En Oaxaca, la conciliación es el método privilegiado para resolver conflictos; no obstante, cuando ésta falla, no hay alternativa porque no hay una jurisdicción donde se pueda apelar. El tribunal electoral rechaza toda impugnación que no tenga que ver con elecciones por partidos políticos. Es decir, los 418 municipios donde no intervienen los partidos no pueden acudir al tribunal electoral del estado de Oaxaca. Tampoco hay una vía jurisdiccional de protección de los derechos de la comunidad y de las normas y procedimientos propios de las comunidades ante el tribunal federal electoral. Lo que hay es un juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, es decir, del individuo, no de la comunidad. No hay medio de impugnación ni jurisdicción estatal y federal para los usos y costumbres.

Hasta hoy ha habido varias sentencias del tribunal electoral federal en el marco de la protección de los derechos político electorales del ciudadano, pero ningun-

na se ha pronunciado sobre el procedimiento mismo de nombramiento de las autoridades locales, dejando a las comunidades la responsabilidad de definirlo. Eso ha impedido que surja una jurisprudencia que garantice la participación de todos los ciudadanos con derecho a voto (mujeres, avciados, emigrados que mantienen su domicilio en el municipio, habitantes de los pueblos vecinos, etc.) en las elecciones por usos y costumbres. En ausencia de una jurisprudencia y de otros medios de impugnación, la resolución de conflictos ha sido por la vía política, la cooptación, la negociación o intimidación ejercida por el partido de gobierno para que nadie se mueva; es decir, que los 418 sigan en su categoría de usos y costumbres, y que se resuelvan los conflictos de la manera más discreta posible.

Problemas y propuestas de solución

Debe tenerse muy claro que hay usos políticos de la costumbre. Quiero resaltar eso, porque a veces siento que hay un punto de vista tan idealizado de la comunidad que se olvida que está constituida por personas humanas, que como tales, son codiciosas y potencialmente ambiciosas, tanto como pueden ser solidarias, generosas y desinteresadas. Además, pese a la prohibición de partidos, éstos se las arreglan para entrar por la puerta de atrás, o son invitados a ingresar por la puerta de atrás cuando algunos sectores dentro de la comunidad quieren lograr ciertos cambios en la relación de poder.

En el caso mexicano no hay voluntad política para construir medios de impugnación y mecanismos jurisdiccionales que permitan resolver problemas como esos. Hay gente que propone, como solución, que se codifiquen los usos y costumbres, lo cual me recuerda ese artículo de la Ley del Órgano Electoral de Bolivia, que le asigna a éste el control de cumplimiento de los usos y costumbres; para eso tendrá que conocer las normas. No sé cómo podrá conocer las normas de todas las autonomías indígena originario campesinas bolivianas si es que van aumentando más allá de las once en trámite.

Algunos proponen abrir una sala especializada en temas de derecho consuetudinario que pueda tratar, a partir del conocimiento de esas normas, los juicios que tengan que ver con elecciones bajo ese régimen. Otros dicen que luego de que la asamblea nombre a sus autoridades por deliberación pública, haya una validación por sufragio individual y secreto. Eso evitaría que ciertos caciques, autoridades o grupos de poder controlen el voto del pueblo.

Hay quienes dicen que eso no resuelve nada, que habría que aplicar un referéndum para determinar quién quiere ser autónomo —lo digo pensando en la categoría boliviana. Esto es muy difícil por razones simplemente matemáticas: si hay más avciados que originarios, aquéllos decidirán probablemente no ir al sistema de usos y costumbres y quedarse con el régimen de partidos, lo cual violaría el derecho de los indígenas a mantener sus formas de gobierno. Este es un dilema aún sin resolver, tanto en México como en Bolivia.

El expositor responde al público

Responde: David Recondo

La construcción comunitaria de consensos no funciona en todo lado

Hay un choque de culturas entre una visión desarrollista occidental y la cosmovisión andina. De hecho, su visión sobre la democracia comunitaria es occidental ¿Usted cree que la población originaria comparte su lectura?

¿Cómo las mujeres pueden participar más en el sistema de usos y costumbres?

Sí, soy un occidental, blanco, barbado, socializado en una ética republicana liberal; ese es mi etos y no lo cambio ni pienso cambiarlo. Pero hay otra cosa: desde un punto de vista analítico, uno puede tratar de resaltar los cuestionamientos que se dan dentro de las comunidades. Se puede decir que quienes cuestionan la democracia comunitaria están aculturados, que ya no corresponden con lo verdaderamente indígena, que ya se les perdió la cosmovisión..., qué se yo, pero esa es una discusión un poco vana.

Lo que yo puedo decir, tras quince años de recorrer y vivir en comunidades indígenas, es que hay muchos jóvenes indígenas que se quejan y mujeres que se quejan en su idioma y no en francés! Entonces, algo está pasando adentro que no tiene nada que ver con la visión que tenga el blanco exterior a la comunidad sobre el funcionamiento de la democracia comunitaria. Si no hubiera esos cuestionamientos, para mí, feliz de la vida. ¿Para qué discutimos el tema de la protección de derechos de la mujer, del joven o de los no católicos, si estos actores no plantearan ningún problema o no les creara ningún problema carecer de posibilidades de expresarse como ellos creen que podrían hacerlo si se reformaran las prácticas y normas políticas locales?

Lo han hecho cada vez más; será una visión muy occidental pero me parece esperanzador. No sé si las mujeres aymaras quieran seguir sin participar en algunos casos. En México, no obstante, escuché a mujeres decir que no querían participar con un simple argumento: Tenemos muchas funciones que cumplir en el pueblo y si aparte tenemos que cumplir esos cargos, que no son pagados y que ocupan, en algunos casos, las 24 horas, los 365 días del año... Muchas mujeres dicen: Que lo hagan los hombres, que por lo menos hagan eso!

Ha habido mujeres que se han movilizado por su cuenta; eso derivó en que tuvieran una participación activa en las asambleas, aunque no necesariamente en los cargos dentro de los cabildos. Cada vez hay más mujeres que asumen el cargo de concejales municipales y, muy escasamente hasta ahora, el de presidentas municipales; el equivalente a los alcaldes de Bolivia.

¿Qué políticas está tomando el gobierno central para poder tener equidad de género?

Me parece crucial esta pregunta. Podemos decir que las comunidades se autogobiernan, pero hay una constitución para todos y con derechos fundamentales. Algunos dicen que el Estado debería plantearse: Yo no me meto porque no me toca codificar las normas propias de los pueblos o porque no soy indígena. Otros dicen que el Estado debe tener un papel más proactivo. Acá, veo en la Constitución, en la Ley Marco de Autonomías y en la Ley de Régimen Electoral una exigencia clarísima del Estado boliviano en sentido de que en las autonomías indígena originario campesinas deberá haber equidad de género y que las mujeres, tanto como los hombres, tendrán que participar en la política y en la democracia comunitaria. Ahí hay una postura que no es de reconocimiento, sino de imposición de una regla, cuyo fundamento filosófico es totalmente argumentable y corresponde a una visión, digamos republicana, que indica que la universalidad del voto de hombres y mujeres debe aplicarse en todo el territorio nacional. La postura mexicana fue intermedia. El órgano electoral hizo campañas para promocionar la participación de las mujeres, pero no vetó o anuló un nombramiento de autoridades porque las mujeres no hubieran participado. Es una postura de neutralidad relativa con un papel pedagógico de promoción de la equidad de género.

¿A quiénes se considera como los opositores en estos municipios?

En esto también podemos discutir si es cosmovisión o no, pero yo creo que donde hay poder, sea indígena o no, hay competencia para acceder a él. La competencia puede corresponder a proyectos de comunidad diferentes —no necesariamente a una visión manipuladora o interesada en robar el erario público—; visiones distintas de cómo debe ser el desarrollo o la vida comunitaria. Entonces, algunos candidatos más populares que otros logran más apoyo en la comunidad, pero esa mayoría no siempre es unanimidad. Esa visión de la democracia comunitaria, basada en construcción de consensos a partir de un principio de unanimidad, no funciona en muchos casos. Esas sociedades indígenas también son sociedades con procesos de individuación y con faccionalismo, es decir, con visiones distintas de cómo debe ser el gobierno local para la comunidad. Los opositores son los que no están en el gobierno, son los contrarios al oficialismo y eso funciona en cualquier configuración política, sea indígena, no indígena, asiática, africana, europea...

¿Cuáles son los medios de resolución de conflictos en los municipios?

Hay un centenar de municipios con controversias que no logran resolver adentro. Entonces, van a juicio en el tribunal federal para la protección de los derechos político electorales del ciudadano. De los trescientos y pico restantes, nadie se entera, pero no porque no haya conflictos —insisto, las sociedades indígenas no son totalmente armónicas ni fundadas en el consenso preestablecido; éste se construye y eso puede ser conflictivo—. Los mecanismos internos de resolución de diferencias son variados. Generalmente, la asamblea comunitaria es el espacio para dirimir el conflicto y cuando eso no se logra, a veces se apela al consejo de ancianos que tienen cierto reconocimiento en la población y no están metidos en los pleitos políticos del momento.

¿Cómo operan la justicia ordinaria y la comunitaria?

Hay otros elementos de la legislación oaxaqueña que consagran la posibilidad de ejercer justicia según las normas de la autonomía. Plantean que sólo crímenes menores pueden ser juzgados a nivel local por el alcalde o juez de paz y por las autoridades tradicionales como el consejo de ancianos. El resto, crímenes como asesinato, homicidio o violación van a la justicia ordinaria. Eso es muy limitado y ha dado paso a la expresión de “justicia de robo de gallina”.

¿Hay más posibilidades de perpetuarse en el poder en la democracia comunitaria?

En los municipios de usos y costumbres, el margen para el manejo autoritario y la perpetuación en el poder es mayor porque las reglas no están codificadas y, por eso, son más susceptibles de ser interpretadas de manera divergente y adecuada al interés de algún grupo. Esto ocurre usualmente en municipios donde hubo diversificación de intereses, estratificación social y un crecimiento demográfico importante que los hicieron propensos al fraccionalismo.

En ese caso siento que lo único que puede funcionar es un sistema de competencia abierta por el poder. Con listas, no necesariamente de partidos políticos, sino a la boliviana, es decir, candidaturas sin filiación partidista nacional. Eso no existe en México y el Estado se niega a abrir los cargos electivos de todos los niveles, desde lo local hasta lo federal. Esto también está para la discusión. Cuando se agota el sistema comunitario de resolución de conflictos ¿qué se puede hacer, sino pasar a otro sistema que no es comunitario?

¿Cuál es su opinión sobre el vínculo entre democracia comunitaria y organización sindical en Bolivia?

En Bolivia, desde 1952, los sindicatos se han territorializado muy fuertemente, y en muchas zonas rurales la central sindical es al mismo tiempo una autoridad local comunitaria. Eso no se da en el caso mexicano; los sindicatos son corporativos y no tienen un papel de autoridad en la comunidad, sino ante sus agremiados. La autoridad comunitaria la ejerce el municipio y el cabildo, que no son los mismos dirigentes sindicales. Los que ocupan cargos municipales pueden coincidir, pero las estructuras no se confunden; no están en simbiosis como ha ocurrido en Bolivia.

Creo que esa simbiosis complicó mucho las cosas en Bolivia, cuando los partidarios de la recuperación del ayllu se enfrentaron con los que preferían mantener la estructura sindical. Me parece que esto es una manera en que se expresa el faccionalismo y las fuertes diferencias que puede haber en una comunidad. En todo caso, no podemos pretender que los del sindicato sean menos indígenas que quienes prefieren reconstituir las marcas y ayllus. Esa sería una visión esencialista y racista; de que los indígenas tengan la obligación cultural de adherir a una forma de gobierno debido a que lo demás es ajeno o vino con los españoles.

Mesa 7: Estatutos autonómicos

Expositor: **Xavier Albó** (antropólogo y lingüista)

Comentan: **Alejandro Padilla** (alcalde de Mojocoya)

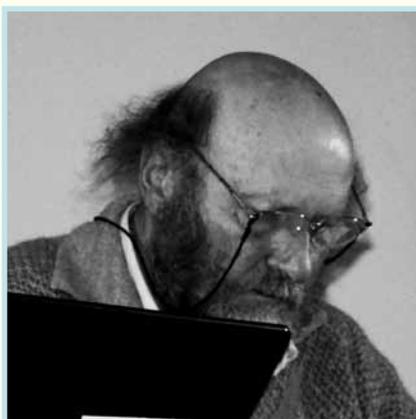
Ruth Yarigua (mburuvicha de la capitania Charagua Norte)

Saturnino Tola (consejo autonómico de Jesús de Machaca)

Moderador: **Lorenzo Soliz** (Cipca)

Los once municipios que optaron por convertirse en autonomías indígena originario campesinas deben considerar en la redacción de sus estatutos asuntos como el alcance de la justicia comunitaria, los derechos de las minorías, los regímenes de tierras y de educación, y los mecanismos de delegación de poder para cuyo ejercicio la asamblea participativa tiene limitaciones en poblaciones y territorios grandes. La habilidad para resolver esas cuestiones influirá en que otros municipios y TCO sigan el mismo camino.

Principales temas de debate para la elaboración de los estatutos autonómicos



Xavier Albó

Antropólogo y lingüista, cofundador y actual investigador del Cipca. Realizó y publicó numerosas investigaciones, particularmente sobre el sector rural y los pueblos indígenas de Bolivia, y ha participado en comités de dirección y edición de revistas especializadas. Es parte del Comité Directivo del Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB) y docente de la Universidad PIEB.

Los adobes de una casa más grande

Plantearé un par de puntos previos para abordar el tema que nos ocupa. He notado en los debates de este seminario que no quedan muy claras las diferencias y semejanzas entre las autonomías que surgen de municipios y las que surgen de tierras comunitarias de origen (TCO), convertidas en territorios indígenas originario campesinos (TIOC).

Aunque con sus propios matices, son dos caminos que conducen a un futuro común. Podríamos decir que es como la vía por donde se empiezan a construir adobes o ladrillos de un edificio más grande. La Ley Marco de Autonomías y Descentralización es más clara para entender que estos recorridos guían a un mismo fin. Los adobes son unidades pequeñas que empiezan a entrenarse para ser autónomas; unas optan por la vía municipal y otras por las TCO.

Estos adobes tienen que construir un edificio más grande para acercarse lo más posible al sueño que plantea el artículo 2 de la Constitución Política del Estado: “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”.

Cada uno de los once municipios que están en proceso de conversión hacia las autonomías indígena originario campesinas (AIOC) son ladrillos que tienen sus propias características. Por ejemplo, Charagua, en Santa Cruz, es el municipio más grande de Bolivia, Mojocoya es más pequeño, no tiene ayllus y, por lo tanto, no posee propiedad colectiva de la tierra, pero tiene mucho vigor para conquistar su autonomía.

Las constituciones y el territorio

Debo comentarles que no me satisface cómo quedó una palabra en la Constitución: es la palabra territorio. La Carta Magna la heredó de la anterior Constitución, la de 1994, que introdujo este término de manera subrepticia. El texto constitucional de 1994 fue el primero que reconoció el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El expositor del Perú [Gerardo Damonte] decía que en su país sólo se hablaba de tierra; la puerta por la que entró ‘territorio’ en nuestro país fue a través de ‘tierra’. Luego se dividió porque se dijo que la tierra solo da derechos, como una hoja de papel, sobre la superficie; pero ¿qué pasa con los recursos de abajo y de arriba? Por eso se vio al territorio como una expansión de los derechos de propiedad sobre la tierra; esto es correcto, pero es sólo una dimensión del territorio.

En 1994, la Constitución puso una cuña a un artículo que antes sólo señalaba que los campesinos tenían derecho a organizarse como sindicatos. Esa cuña quedó bien apretada en el artículo 171 conteniendo lo fundamental del Convenio 169 de la OIT: se reconoció una nueva forma de propiedad. No la llamaron territorio porque los congresales de aquel tiempo se espantaban. Decían que ‘territorio’ sólo podía ser estatal, y le pusieron, como decía don Marcial Fabricano, el “apodo” de tierras comunitarias de origen o TCO. Luego, con la aprobación de la Ley INRA ya se dijo que eso de TCO equivalía a territorio.

La última parte de la actual Constitución, todavía dentro del régimen económico, habla de los territorios indígenas en el mismo sentido que el texto anterior. Todavía están casados con la propiedad colectiva de la tierra, lo cual puede ser muy útil, pero no es esencial para construir una autonomía indígena. Al contrario, las autonomías con base municipal no tienen nada de esto.

Mejor hablar de entidad territorial que de territorio

Por lo tanto, si hablamos de autonomías lo importante no es la palabra territorio, sino la palabra que está en la Constitución: “entidades territoriales”. Entidad territorial es un municipio, un departamento, una provincia (aunque ésta

ha quedado débil), una autonomía indígena también es una entidad territorial. Es decir, es una de las unidades territoriales con que se ordena políticamente todo el país.

Si nos referimos a territorio como propiedad, la TCO tiene una serie de cualidades que no tiene el municipio. Pero, incluso si todos pudieran ser propiedad colectiva, eso no garantiza una mejor autonomía: hasta donde sé, Mojocoya no tiene propiedad colectiva, sin embargo ya es una entidad territorial con mucho vigor, y lo mismo pasa en otros lugares.

Once municipios hacia la autonomía indígena, por ahora

Segundo punto previo. Hay muchos municipios, creo que 147, en los que el 90 por ciento de sus habitantes se identifican como quechuas o aymaras, además de un par de casos en las tierras bajas. Por lo tanto, muchos municipios podrían postular a esta conversión, aunque estamos empezando solamente con 11; al principio fueron 12, pero Curahuara de Carangas, en Oruro, dijo que no. Entonces, tenemos una brecha, un sendero pionero. El potencial es mayor, ya que si bajáramos ese corte que he puesto arbitrariamente en el 90% de los pobladores que se identifican como indígena y lo dejáramos en 51%, el número de municipios con [posibilidades de convertirse] subiría a 250 o más. La ley no fija ningún corte; sólo pide que se gane el referéndum.

En el caso de las TCO, que en Bolivia son más de 200 —unas tituladas y otras, no—, aunque ocupan un espacio muy grande en el mapa nacional, todavía ninguna está en proceso de conversión; no obstante, algunas ya tienen hasta estatutos autonómicos, como es el caso de Raqaypampa, nada menos que en Cochabamba.

Por lo tanto, los estatutos autonómicos que se redacten en los 11 municipios son la única vía de transformación por el momento. Es importante que en ese trabajo, cada municipio lo haga como quiera, porque esto se llama autogobierno.

¿Qué pasó entre el referendo y las elecciones municipales?

Tras este preámbulo, paso a comentar qué ocurre con los estatutos indígenas de los once municipios que han empezado a redactar sus documentos. En diciembre de 2009, estos municipios aprobaron, vía referéndum, su conversión. En rigor, ya son autonomías indígenas. Pero en abril de este año, la Corte Nacional Electoral les impuso seguir bajo las mismas normas y votar por sus alcaldes, como si no hubiera pasado nada en el país.

Por eso, las elecciones se hicieron con el sistema de partidos, con todas las peleas partidarias y con la lógica anterior. En unos sitios se aliaron la organización originaria con el partido, en este caso el Movimiento al Socialismo (MAS), y tuvieron un único candidato. Fue el caso de Mojocoya y de otros en Oruro. En otros, como en Charagua, los representantes de partidos políticos contrarios a la autonomía indígena, los Verdes — antes, militantes de ADN— hicieron una campaña dura. Se sumó el propio MAS, que usó la misma lógica partidaria porque quería poner a su gente sin pensar en la autonomía. Así, fueron tres postulantes a la elección. Los Verdes, para tener más votos, pusieron como candidato a un guaraní quien, finalmente, ganó la elección. En Jesús de Machaca (La Paz), el MAS puso a su candidato y le ganó a la organización originaria.

Unos estatutos que pueden demorarse

De todas maneras, incluso en Charagua, se va imponiendo la idea de que la autonomía indígena no es un espanto, sino que es importante. Además, se están encontrando los caminos para construirla. Pero si uno no va con cuidado

podría ser el caballo de Troya, por la manera en que se hicieron las elecciones. Es decir, los Verdes, al haberse metido a la autonomía indígena originario campesina —pese a ser contrarios a ella— a través de esa votación por partidos, podrían ser como los soldados griegos que entraron a Troya, ocultos en un caballo, y después se apoderaron de la ciudad.

Ahora, los alcaldes transitorios de las once autonomías dicen que tienen que impulsar la redacción de los estatutos y su aprobación, y que luego, los estatutos tienen que pasar por el Tribunal Constitucional. Ellos afirman: Diremos que sí, pero haremos que no; iremos tardando alegando que es muy complicado el estatuto, que cómo tan pronto, que tiene que ser más tarde, que debe consultarse con todo el mundo, y nos quedamos los cinco años. Así que, como aún no estarán listos los estatutos, las siguientes elecciones no se podrán hacer con éstos y seguirán las elecciones por partidos. Otro caballo de Troya! Los alcaldes transitorios ya no prepararían la autonomía sino que la serrucharían para poderse quedar todo el tiempo.

Paso a otro tema. Hay un debate a raíz de una disposición de la nueva ley electoral que indica que debe demostrarse la legalidad de quienes deben escribir el estatuto autonómico, y que habrá una institución que lo verifique. Seguramente eso se aplicará sobre los próximos municipios o TCO que opten por la autonomía indígena, pero para los que ya están en el baile, los once municipios que empezaron la conversión, no hará falta que el Tribunal los autorice. Exigir lo contrario a quienes ya están trabajando en sus estatutos, a gente que incluso fue posesionada por el Ministro de Autonomía, ya no sería un caballo de Troya, sino una simple traición a lo que se predicó antes. La Corte debería aclarar eso formalmente, pero dice que aún está demasiado ocupada en otras tareas.

El reto de llevar las ideas comunitarias al municipio

Otro punto. El gran desafío que tienen las autonomías es que sus estatutos logren llevar al nivel municipal las costumbres que funcionan muy bien a nivel de las comunidades. La pequeña comunidad tiene una serie de posibilidades: en ella se conocen todos, es más homogénea y hace su asamblea colectivamente. ¿Tendrá que hacerse eso exactamente igual a un nivel mayor, donde hay otra gente, de variado color y condición, y con poblaciones de 15 mil habitantes, como Jesús de Machaca o 30 mil de Charagua? Habrá que analizarlo y definirlo en cada caso. Hacer eso a nivel municipal implicará un aprendizaje en el que deberán imaginar situaciones nuevas, por ejemplo, la administración de la justicia.

Este será, además, un aprendizaje para llegar a un nivel aún superior. Pienso, por ejemplo, en el Conamaq [Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu], que habla de reconstituir “naciones” o “nacionalidades” algo mayores. Este aprendizaje intermedio será útil cuando quieran algo más grande. El embrión de la nación Yampara, por ejemplo, está en lo que ahora puedan lograr Mojocoya y Tarabuco, en Chuquisaca.

La delegación de poder

De cara a los estatutos, hay un punto de conflicto que deberá ser tratado con mucho cuidado. A nivel comunal, en ese nivel pequeño, la asamblea es fundamental; es la democracia directa porque todos se conocen y todos pueden hablar. Eso que funciona eficientemente y en lo que se llega a consensos —a veces en asambleas larguísimas donde cada participante va repitiendo lo mismo— ya no funciona del mismo modo a nivel superior. En este caso es un municipio que tiene millones de dólares de recursos, proyectos y planes.

La máxima autoridad, como dice la Constitución, es el pueblo. De acuerdo. Pero es imposible reunir a 10 millones de bolivianos. También puede decirse que la máxima autoridad es el cabildo —nombre español, por si acaso—, pero éste cambia cada año, pues cumplir el cargo supone muchos gastos. En la gestión municipal hay proyectos que duran varios años y es posible que la visión de un cabildo no sea tan amplia porque su gestión es corta. Eso puede afectar a la gobernabilidad.

El cabildo no es exactamente el pueblo, porque lo componen sólo los que cumplen un cargo en la comunidad, aunque como eso se hace por rotación, de alguna forma participan todos. Hay que hallar un equilibrio entre la forma de trabajo de esta unidad y la decisión sobre casos muy importantes en el municipio. Por ello, es importante reconocer el papel de todas las organizaciones originarias en los estatutos. Se pueden delegar ciertas decisiones a un cuerpo de gobierno; por decir algo, con un representante por ayllu, para que dure cinco años o los que sea, a la manera que es ahora el Concejo Municipal. Así pueden tener continuidad para llevar adelante con eficiencia el autogobierno.

Lógicas diversas y conflictos de poder

Otro punto a considerar es el conflicto entre lógicas como la comunal, la sindical y la partidaria. Ésta, con la idea de “yo tengo que ganar y el otro tiene que perder” recurre a acciones retorcidas. Ya di el ejemplo del conflicto durante las elecciones municipales. Sobre eso le eché la culpa a la Corte Electoral, que actuó un poco miope, a lo mejor debido a intereses de partidos. Sin embargo, también hay grupos en conflicto por la hegemonía local. Tal o cual región dentro del municipio pueden tener pleitos. La lucha por el poder implica pleitos; con o sin partidos políticos.

Continuará habiendo conflictos y esa será la forma clandestina de hacer política, aunque deberán derivar en reglas de juego que trasciendan más allá del nivel de la comunidad. Es el caso de Charagua, el municipio más grande del país, con el doble de territorio que Tarija, aunque bastante despoblado. Ahí hay cuatro TCO que ya están haciendo autogestión, y muy bien. Esas cuatro TCO se distribuyen recursos en acuerdo con el municipio, lo cual funciona bien desde hace años. Así, unas cosas las hacen con su lógica y en las otras piensan en la lógica mayor.

Sólo lo esencial por escrito

El estatuto debe estar por escrito para tener todo lo esencial *positivizado*. Hay que tener por escrito lo esencial, pero los detalles no. ¿Por qué? Porque una de las grandes ventajas de todo sistema de autogobierno indígena es que muchas cosas se hacen a través de asambleas; son orales y pueden cambiarse con gran flexibilidad. Cambiar la coma de una ley cuesta un ojo de la cara porque hay que pagar a no sé cuántos congresales. En cambio, en lo oral es mucho más ágil, tiene una serie de ventajas que se perderían si todo fuera escrito; además, sería algo falso.

Cito el caso de San Antonio de Lomerío. Cuando hacían sus estatutos, en lo referido a su justicia, debatieron cómo castigar el chisme y la brujería. ¿Había que definir cuántos chicotazos se aplicaban para cada tipo de chisme o qué otro tipo de castigo merecía cada forma de brujería? En el estatuto basta el criterio global, que después las autoridades o si es preciso la asamblea verán cómo aplicarlo en cada situación concreta. El ir tanto al detalle sería además inútil porque, después, igual no lo podrían cumplir.

Los estatutos deben definir el campo de acción de la justicia indígena

Una de las novedades que tiene la autonomía indígena es la aplicación de la jurisdicción indígena originario campesina. No existe en ningún otro nivel autonómico. Dejo claro que la propia forma de administración de justicia es una mezcla híbrida; sincrética, decimos los curas cuando hablamos de religiones. Esta es una de las competencias fundamentales para la autonomía indígena.

En perspectiva general, los 11 municipios tienen que ser hábiles con sus estatutos para seducir a los otros 200 municipios, o por lo menos a 50 de ellos, y demostrarles cuáles son las ventajas: “La forma de gobierno la hacemos como nos place”; “no nos viene un código municipal que nos dice cuántos concejales podemos tener”; “no tenemos las presiones de afuera, de los partidos o agrupaciones reconocidas por la Corte”; y uno de los puntos centrales: “Ya no dependemos de que venga un juez llovido del cielo o de cualquier sitio”. Por supuesto que en su forma propia de administrar justicia se pueden equivocar, pero probablemente mucho menos. En una exposición previa se dijo que en gobiernos municipales según de usos y costumbres en México muchos pleitos han desaparecido*. Así puede ocurrir con la administración de la justicia comunitaria indígena.

Por lo tanto, para el estatuto hay que hacer el ejercicio de pensar cómo se concibe la administración propia de justicia. No sé si ustedes, los que están preparando sus estatutos, han trabajado mucho este punto. No esperen que la Ley de Deslinde Jurisdiccional les dé todo hecho, porque, a lo mejor (o peor), en el Legislativo, donde tratan esta ley no tienen mucha idea. Ustedes dirán en sus estatutos qué va a tratar su justicia y qué cosas las dejarán a la justicia ordinaria. En Jesús de Machaca dijeron que lo relacionado con la *pichicata* [cocaína] irá a la otra justicia; que lo relacionado con el contrabando, si es grande, irá a la otra justicia; que si un gringo viene aquí y nos hace tal cosa y toca a alguno de nosotros, lo juzgamos nosotros porque ha afectado nuestro modo de ser; si son dos gringos que se pelean entre ellos, no, que hagan lo que quieran, pero informaremos lo que pasa al sitio de donde vienen. Hagan ese ejercicio en su estatuto y les dará bastante trabajo.

Los derechos de las minorías y de los ‘residentes’

El artículo 62 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización establece que todos los estatutos (o cartas orgánicas) de cualquier tipo de autonomía deben contemplar un régimen que considere los derechos de las minorías que habitan en su jurisdicción. Esto vale, en general, para las autonomías municipales, departamentales y para las indígenas originario campesinas. Citaré el caso de Chayanta. Allí hay dos ayllus muy poderosos, Chayantaka y Panacachi —cada uno es como una marka—, y la llamada “área concentrada”, algo más urbanizada cuya población, aunque en muchos casos viene de ayllus, ya tiene otra forma de ser. Ahí está, además, la mina de oro más rica del país, Amayapampa. En el referéndum, esa población ha votado por el no a la autonomía indígena. El estatuto tendrá que ver cómo sus derechos pueden ser respetados.

Relacionado con el anterior punto está el caso de los jóvenes o de los ‘residentes’, quienes pertenecen al municipio, pero viven en otras latitudes. En Curahuara de Carangas, el voto contra la autonomía indígena fue en parte por decisión de los ‘residentes’ que se dedican al comercio y contrabando de Arica.

* Ver la ponencia de David Racondo, páginas atrás, en este mismo capítulo. (N. del E.).

Éstos temían que con una autonomía indígena serían obligados a dejar su actividad para desempeñar algún cargo, así que llenaron colectivos con votantes desde Arica. No me parece que los ‘residentes’ que mantienen tierras en el municipio deban quedar fuera, porque hay que estar abiertos a todas las partes; sin embargo, también hay que poder evitar que llegue cualquiera de otra parte a imponer sus puntos de vista y manera de ser a una autonomía indígena originaria con la que ya no tiene casi ningún compromiso.

Control sobre el régimen de tierras y educación

Por último, hay dos asuntos sobre los que la Constitución ha dejado muy chueca la posición de los pueblos indígenas originarios. Son temas que no deberían dejar de tocarse en los estatutos: el régimen de tierras y la educación.

El régimen de tierras de la Constitución es muy bueno, establece que la titulación es competencia única del Estado central, supongo, pensando en situaciones que no son de los pueblos indígenas, sino por los terratenientes del oriente u otros casos. Pero si hablamos de territorios, con propiedades colectivas como las TCO, que ya tienen su título, entonces, su régimen interno ya no tiene que ser manejado por el nivel central.

Ahora, si se dan pleitos entre propiedades individuales, algo se tiene que hacer. Un montón de asuntos del régimen de tierras se resuelve mejor dentro de la autonomía indígena, por tanto, el nivel central del Estado —ahora tiene su competencia “privativa” para titular tierras y su competencia “exclusiva” para el régimen de tierras— deberá hacer algún tipo de delegación a las autonomías indígenas en el régimen de tierras.

En educación, lo mismo. Si la cultura se expresa en algo, es en la educación, pero resulta que en la Constitución ésta es una competencia concurrente; sólo el nivel central del Estado legisla y el resto reglamenta. Entonces, en esa legislación del nivel central del Estado habrá que prever que ciertos aspectos son incumbencia de cada pueblo indígena (por ejemplo, el currículo o la selección local de personal propio y bien reconocido). Y, a su vez, en sus estatutos y reglamentos, los pueblos indígenas deberán declarar claramente cómo tiene que ser la educación y el respeto a su cultura. En este punto, el largo capítulo de la Constitución (artículos 77 a 105) sobre educación y cultura da muy buenos criterios; los cuales, las leyes educativas deberán tomar en cuenta.

Mesa Estatutos autonómicos

La definición del sistema jurídico fue uno de los puntos del estatuto autonómico del municipio de Mojocoya que más debate demandó a sus autoridades y representantes encargados de la redacción de ese documento. Casi toda la población de Mojocoya votó por convertirse en una autonomía indígena originario campesina. Hay otros diez municipios en el mismo camino.

Comentario

El cambio de capital y la justicia, los temas más debatidos



Alejandro Padilla

Alcalde del Municipio de Mojocoya.

Haré una presentación sobre el borrador de estatuto de autonomía indígena originario campesina de Mojocoya. Para más referencias, Mojocoya es un municipio que está a 180 kilómetros de Sucre, a 2.460 de altura.

En el referendo de 2009, más del 88 por ciento de la gente ha votado por ser un municipio indígena originario campesino. Así, con 108 assembleístas hemos empezado a elaborar los estatutos de la autonomía. Nos hemos organizado en siete comisiones de trabajo y tenemos un estatuto dividido en siete títulos.

Títulos del estatuto autonómico de Mojocoya

- I. Disposiciones generales.
- II. Derechos y deberes.
- III. Gobierno indígena.
- IV. Sistema jurídico indígena originario campesino.
- V. Competencias y financiamiento.
- VI. Regímenes especiales autonómicos.
- VII. Procedimientos de reforma del estatuto autonómico.

Fuente: Alejandro Padilla, municipio de Mojocoya

Sobre los temas en los que ha habido más debate, está el cambio de sede de la capital. Tuvimos problemas con los partidos políticos que habían ganado en las elecciones de 2005, y entre las zonas del municipio, centro, norte y sur. Esto derivó en que cambiemos la sede de Mojocoya, donde viven 30 personas, a Redención Pampa, donde hay 1.500 habitantes. Es una de las razones por las que queremos autogobernarnos como una autonomía indígena originario campesina.

El otro asunto en el que nos hemos estancado un poco fue el del sistema jurídico. Estamos debatiendo cómo vamos a aplicar la justicia indígena comunitaria, según nuestras costumbres. Estamos viendo las sanciones.

Ya tenemos 70 artículos redactados y los estamos compatibilizando con la Ley Marco de Autonomías; para eso hemos elaborado un perfil. En este proceso de adecuación tendrá que haber un intercambio nacional de experiencias entre los once municipios y, de ellos, entre los tres municipios de Chuquisaca: Tarabuco, Mojocoya y Huacaya.

Sin embargo, nos falta un técnico. Nosotros no somos profesionales y este es un tema nuevo. Estamos solicitando un financiamiento de 13 mil dólares al PDCR [Proyecto de Desarrollo Concurrente Regional del Ministerio de Autonomía] para concluir el estatuto. Como sabemos bien, tenemos 360 días como municipio transitorio para entregar el estatuto ya compatibilizado*.

Algunos dicen que quizás [las autoridades municipales elegidas este año] no quieren someterse al transitorio y quieren quedarse los cinco años [de mandato]. Yo me sujeto a la ley que dice que hay que presentar en 360 días el estatuto autonómico.

Por lo que he escuchado en este seminario, hay ayllus que no pueden entenderse. Entre nosotros no hay ese problema. Estamos avanzando bien y sólo nos falta la parte técnica que nos ayude a la complementación y compatibilización.

* La Ley Marco de Autonomías y Descentralización plantea en su disposición transitoria décimo cuarta lo siguiente: "Los municipios que optaron por la autonomía indígena originaria campesina en el referendo del 6 de diciembre 2009, en el plazo máximo de trescientos sesenta (360) días a partir de la instalación del gobierno autónomo municipal provisional, deberán aprobar los respectivos estatutos autonómicos de acuerdo a los procedimientos establecidos en la Constitución Política del Estado y la presente Ley". (N. del E.).

Mesa Estatutos autonómicos

Gestión sobre los recursos del municipio y consolidación del territorio guaraní son dos objetivos que persiguen los impulsores de la conversión del municipio de Charagua a una autonomía indígena originario campesina. Las cuatro capitanías guaraníes del municipio apoyan la elaboración de los estatutos autonómicos y, según una de sus líderes, en este trabajo consultarán con todas las comunidades incluida la población urbana de la capital.

Comentario

El 80% somos indígenas, pero no excluimos al área urbana



Ruth Yarigua

Mburuvicha de la capitanía Charagua Norte, departamento de Santa Cruz.

Soy de la capitanía Charagua Norte, del municipio de Charagua. La capitanía se encuentra casi en la frontera con el Paraguay y Argentina. Como Asamblea del Pueblo Guaraní, con base en Camiri, somos una regional de la Cidob. Somos 26 capitanías en los tres departamentos (Chuquisaca, Tarija y Santa Cruz) y una de las capitanías es en la que vivo.

Nuestro municipio es uno de los once que ha optado por la autonomía indígena. Por eso estamos presentes para compartir la experiencia que vivimos actualmente como pueblos indígenas en el Chaco.

En el municipio de Charagua la mayor parte somos indígenas, el 80 por ciento es del pueblo guaraní y el 20% es del área urbana. Por eso, de acuerdo con la nueva Constitución y siguiendo los procedimientos y requisitos, hemos optado por la conversión a municipio indígena. Para eso hemos tenido que trabajar en conjunto con la Asamblea del Pueblo Guaraní y con el apoyo de la Cidob.

Si bien ahora estamos optando por la autonomía indígena, como pueblo guaraní siempre hemos sido autónomos y hemos vivido en nuestra tierra. Por eso, una de las líneas más importantes del movimiento guaraní es la consolidación de esa tierra, territorio y de nuestra unidad como pueblo.

Si bien el 80% del municipio somos indígenas, eso no quiere decir que estemos cerrados. Hemos dado la opción a los habitantes del área urbana para que también participen en la elaboración del estatuto. Ellos puedan plantear sus demandas y sus necesidades. También pueden escribir o poner en la ley lo que tiene que ser el municipio, la autonomía indígena de Charagua.

Conformación de la asamblea autonómica

En el referéndum de diciembre [de 2009] hemos ganado con el 61% por el sí a la autonomía indígena. Entonces, pensábamos que con ese logro ya teníamos que entrar a la conversión. Sin embargo, ocurrió lo de la Corte Electoral [que determinó elecciones municipales partidarias en todos los municipios]. Pensamos que tal vez fue una traba, o tal vez una forma de hacer un proceso más lento y buscar la mejor manera. Nosotros hemos continuado el camino y llegamos a donde estamos hoy, en el proceso de elaboración del estatuto.

En estos momentos, tal vez tengamos alguna dificultad. Hay alguna oposición de los partidos tradicionales o de aquellos que tienen un poco más de recursos, pero seguimos trabajando y ya hemos conformado el órgano deliberativo.

Nosotros los llamamos asambleístas, pero va a llegar el momento en que les pondremos un nombre especial en guaraní. Estos compañeros que van a encaminar este proceso y van a elaborar el estatuto autonómico han sido elegidos en una asamblea en el municipio de Charagua. Somos cuatro capitanías, el Izozo Alto y Bajo, Charagua Norte y Parapetí Huaso, y lo que es el área urbana. Se los ha elegido de manera democrática en una asamblea de cada capitanía y de acuerdo a la Ley Marco, es decir, según los usos y costumbres.

No excluimos al área urbana

En ningún momento, como municipio, habíamos pensado en la exclusión del área urbana. Ellos también pueden participar con su propuesta. Esta semana, se les está dando el espacio para eso. Van a elegir a sus compañeros, a las personas que van a participar según las normas, usos y costumbres del área urbana.

Ellos tienen diferentes normas para elegir representantes. En cambio, nosotros, en una asamblea magna, una zonal o una nacional, elegimos a las personas que tengan un buen compromiso, que sean responsables y no tengan antecedentes. Porque, bien sabemos, estos hermanos que van a elaborar los estatutos autonómicos no tienen sueldo y van a realizar un trabajo ad honorem. Por eso nosotros, como capitanes y mburuvichas, los estamos apoyando para que este proceso salga adelante.

En este momento no está el señor Alcalde, que es también un hermano guaraní. Pero, a veces en el pueblo guaraní hay hermanos que son *mocoiroba*, de dos caras, que a veces optan por donde más les conviene. Él está en la oposición para que no se lleve adelante [la elaboración del estatuto], pero como somos la mayoría, las cuatro capitanías e incluso algunos sectores del área urbana que también forman parte de la comisión, eso es una ventaja en la construcción del estatuto autonómico.

**Autonomía para
administrar recursos**

Para nosotros es muy importante esta conversión porque así sabremos y tendremos la seguridad de que vamos a administrar, participar, decidir y controlar los recursos que están destinados a nuestro municipio.

Este movimiento es un proceso histórico que va resultar en que nuestro estatuto sea elaborado y aprobado en un referéndum. Sabemos que va a ser aprobado porque vamos a ir a las bases, a las comunidades y, si es posible, donde cada una de las personas para hacerles la consulta de cómo quieren que sea el nuevo gobierno; así lo llamamos nosotros, un pequeño Estado Plurinacional en el que va a convertirse el municipio de Charagua.

Mesa Estatutos autonómicos

Las comunidades indígenas de Jesús de Machaca trabajan en su autogobierno desde hace más de una década. Ya casi terminaron la redacción de un tercer borrador de estatuto autonómico, el cual que delegará a un magno cabildo de autoridades originarias el poder sobre las autoridades políticas municipales. Así, esperan poner a raya la acción del sistema de partidos políticos en el municipio.

Comentario

Un largo camino ahora desestabilizado por los partidos políticos



Saturnino Tola

Miembro de la directiva del consejo autonómico de Jesús de Machaca

Comentaré la situación del pueblo histórico de Jesús de Machaca, en la provincia Ingavi del departamento de La Paz.

Jesús de Machaca, en las épocas de nuestros ancestros, no ha permitido el ingreso de los patrones, pero hubo explotadores contrarios a los originarios machaqueños, es decir, los vecinos del pueblo. Por eso, nuestros abuelos se sublevaron contra esa gente, pero han sido masacrados por el regimiento de Guaqui. Se derramó mucha sangre de machaqueños. Es un pueblo revolucionario, un pueblo rebelde.

Así llega, pues, la Ley 1551 de Participación Popular, del 20 de abril de 1994. Las organizaciones sociales hemos hecho resistencia a nivel nacional contra las tres leyes malditas. [La ley mencionada y las leyes de Capitalización y Reforma de Pensiones]. Pero luego hemos reflexionado: ya estaba hecha la ley, tenemos que seguir avanzando, estas leyes no están hechas por nosotros, no teníamos representantes en el Congreso. Entonces, hecha la ley, hecha la trampa.

Primero, distrito indígena

Debemos agarrarnos de estas leyes, tenemos que utilizar lo que nos conviene de ellas. En ese entendido, el magno cabildo de mallkus y mallkus taykas de Jesús de Machaca decide ser un distrito indígena. La vieja Constitución no nos permitía que fuéramos un municipio indígena, pero sí un distrito indígena. Entonces, hemos gestionado ante municipio de Viacha —antes pertenecíamos a Viacha— y logramos ser el distrito indígena Jesús de Machaca.

Ahí surgió un problema. Dijimos que el subalcalde tenía que ser elegido según nuestros usos y costumbres, pero el partido político UCS [Unión Cívica Solidaridad], representado por el alcalde, no quería. Decía que el subalcalde tenía que ser nombrado políticamente por él porque debía ser su brazo derecho.

El magno cabildo decidió lo contrario y así nombramos al primer subalcalde indígena del distrito de Jesús de Machaca. El segundo paso fue nombrar al comité de vigilancia. Corrieron sangre, peleas y chicotazos en Viacha, pero logramos nombrar como presidente del comité a nuestro Jacha Mallku de Jesús de Machaca. Y seguimos adelante: nombramos también a nuestros cabildos cada año y luego nos tocó nombrar al responsable distrital de educación.

Creación de un nuevo municipio

El municipio de Viacha, a la cabeza de UCS, siempre nombraba políticamente al director distrital de educación. Nosotros dijimos que debía ser un profesor machaqueño, pero que haya entrado a la carrera y dé un examen [de méritos]. Varios machaqueños postularon, pero fueron rechazados por la UCS. Hemos luchado y hemos colocado a un profesor machaqueño.

Luego dijimos: Nuestros POA y PDM [plan operativo anual y plan de desarrollo municipal] están ahí, pero el papel aguanta todo y Jesús de Machaca está lejos; el municipio de Viacha empieza en El Alto y llega hasta la frontera con Perú. Entonces, dijimos que teníamos que independizarnos de Viacha; eso significaba crear un nuevo municipio. Lo hicimos. Durante siete años hemos gestionado y logramos la creación del municipio de Jesús de Machaca [en 2002].

Victoria en las municipales de 2004

Así llegamos a las elecciones municipales de 2004. Nos preguntamos qué hacer: seguiremos practicando la autodeterminación como pueblo indígena originario de Jesús de Machaca. Porque los partidos políticos van a venir como moscas con regalos y van a digitar a sus candidatos a alcaldes y concejales. Por eso tramitamos nuestra personería jurídica como pueblo indígena y tuvimos nuestro candidato propio.

El 10 de agosto [de 2009] nos anticipamos y elegimos a nuestro alcalde indígena originario machaqueño. Hemos definido cinco circunscripciones municipales, aunque la ley no decía eso, y decidimos hacer turno rotativo al igual que los mallkus. Pero los partidos se incrustaron en la elección y nosotros, que queríamos como pueblo indígena tener un alcalde indígena y cinco concejales indígenas, logramos solamente tres concejales. Los otros dos salieron de un partido político.

Cuando llegaron las elecciones del 5 de diciembre, [vimos que] la Corte Electoral iba a tachar de ilegal lo que habíamos hecho, así que ese día decidimos refrendar con nuestro voto a nuestros candidatos. Ganamos tres concejales y un alcalde.

Ahora bien, el cabildo de mallkus tendrá poder decisión para que no nos hagamos manejar por el alcalde, aunque lo hayamos elegido según nuestros usos y costumbres. Hemos dicho: ¿Quién decide aquí? Porque si perdemos el poder de decisión machaqueño, el alcalde, los concejales y el comité de vigilancia se van a

abrazar y nos van a dominar para hacer lo que les dé la gana. Entonces, el magno cabildo decidió ser una instancia de poder de decisión y así lo fue; no totalmente, pero en alguna medida hemos avanzado estos cinco años.

Entonces, no deciden sólo el alcalde, concejales o comité de vigilancia; son acuerdos de ambas partes: nuestras autoridades máximas del cabildo y el gobierno municipal se sientan a un mismo nivel y toman decisiones.

La fase autonómica y la redacción de estatutos

Pasado todo esto, llega la nueva Constitución que habla sobre autonomía indígena originario campesina, así que nos preguntamos: ¿Qué hacemos ahora? Ya es otro reto, seguiremos avanzando, ahora nos toca ser autogobierno con libre determinación, con nuestros usos y costumbres y normas y procedimientos propios. Así lo decidimos en el magno cabildo: ser la autonomía indígena originario campesina de Jesús de Machaca. Ahora estamos en ese proceso. Como decía el hermano Xavier [Albó], somos un ladrillo más de los once municipios que optaron por construir el mismo camino.

Cuando decidimos ir a la autonomía, organizamos el consejo autonómico con once comisiones y empezamos a elaborar el primer borrador de nuestro estatuto. A fines de año tendremos el tercer borrador de nuestro estatuto autonómico.

¿Cómo queremos estructurar este autogobierno? Hemos decidido que el magno cabildo tenga poder de decisión. Lo conforman dos instancias: la organización social Macojma (Marca de Ayllus y Comunidades Originarias de Jesús de Machaca) y Macoas (Marca de Ayllus y Comunidades de Arax Suxta, o los “seis de arriba”). Se diría que nuestros alcaldes ahora van a estar sujetos a la tutela de esa instancia.

Nuestro órgano legislativo, lo que se decía concejales o amautas, tiene que estar bajo la tutela de ese magno cabildo. Lo propio el órgano judicial, la justicia originaria y el control social. El magno cabildo va a nombrar todas esas instancias y éstas harán lo que él decida.

El papel de partidos políticos

Esto es un reto para nosotros. Aunque ya habíamos practicado muchas de estas cosas, ahora estamos tambaleando un poquito por los partidos políticos. Son dos partidos políticos, principalmente el MAS. Como está en su auge, en su punto elevado, no quiere la autonomía de Jesús de Machaca. ¿Qué quieren nuestros hermanos machaqueños que están abrazados a los partidos políticos? Quieren seguir digitando entre ellos quién va de candidato a alcalde y a concejal, y quienes serán empleados de la Alcaldía; en la fila está gente de ellos y no dan importancia al resto o a la mayoría.

En ese entendido, decimos que sí o sí tenemos que lograr la aprobación de nuestro estatuto autonómico en el referéndum. Así tendremos libre determinación como pueblo, según nuestros usos y costumbres, y mantendremos, potenciaremos y fortaleceremos a nuestras organizaciones de las comunidades originarias, de los ayllus y de las markas. Así se va a mantener el poder de decisión del magno cabildo.

Pensamos que nuestra organización y las otras organizaciones de diferentes sectores tienen que estar fortalecidas. Una organización social que no tiene poder de decisión, que no está fortalecida, potenciada, y que no puede demostrar a sus bases y al pueblo en general ese poder de decisión estará manejada por los partidos políticos y los líderes que se han hecho cooptar por los partidos políticos.

El expositor y los comentarores responden al público

Responde: Xavier Albó

No se trata de reconstruir lo que pasaba hace 500 años

¿Qué tipo de comunidad sería si las autoridades máximas provinieran de sindicatos agrarios y no de autoridades originarias como jilacatas?

¿Se pueden autofinanciar las autonomías indígena originario campesinas?

Autonomía indígena no quiere decir volver a reconstruir lo que pasaba aquí hace 500 años. Es fundamentalmente autogobierno, es decir, lo que uno apropia para sí mismo como grupo. Hay muchos casos en este país donde ocurre eso. Puede haber autonomías en Cochabamba en sitios donde hubo haciendas, que cuando escuchan la palabra jilacata o curaca piensan en unos tipos que eran los *ayucos* del patrón, por tanto, esos términos no les gustan nada. En cambio, 'sindicato' sí es su liberación, al revés de lo que pasa en otras partes con ayllus. En Tarabuco, la inmensa mayoría son simplemente sindicatos campesinos y están contentos con lo que son y no tienen por qué cambiar.

Sólo hay ocho municipios en el país y un máximo de dos departamentos que se pueden autofinanciar. Eso nos lleva a que hay recursos importantes que deben estar a disposición de muchos lugares que carecen de ellos. Autonomía no quiere decir que sólo deban vivir de lo que cada lugar pueda tener o producir, ni tampoco que, caso de tener muchos recursos, éstos sean sólo para ellos.

Pongamos por ejemplo el famoso pozo Margarita que está en la TCO Itikaguasu. O, más complicado aún, que ese pozo esté dentro de la propiedad privada de una tercera persona, una señora de apellido árabe, que se encuentra dentro de esa TCO. ¿Quiere decir que todo ese gas o petróleo pertenece autónomamente a esa TCO o a esa señora? No! Es un bien necesario para muchos, en solidaridad.

Es difícil que los pueblos indígena originario campesinos logren solitos la autonomía económica financiera total; podrán autogobernarse pero con la solidaridad entre todos. Hace poco estuve con pueblos indígenas de Yukon, Canadá, que estaban celebrando sus 15 años de autogobierno. Yo les pregunté: "¿Y ustedes tienen recursos suficientes? Y ellos dijeron "¡Sí! El 80% ya es nuestro! Sólo el 20% nos lo dan otros. Pero hurgando más el asunto resulta que en realidad este 80% era de ellos porque hay una norma desde el Gobierno Federal que les asigna tal cantidad. Lo mismo pasó con los municipios: ¿Cuántos de ellos podrían funcionar solos? Algunos sí, pongamos el ejemplo de Chayanta que tiene la mina de Amayapampa; sería un absurdo que tengan que mendigar de un sitio a otro teniendo esa mina, aunque de momento sigue mendigando y un 96% de su población sigue siendo pobre. Pero la mayoría de los municipios y pueblos indígenas autónomos depende y seguirá dependiendo de leyes que le transfieren recursos de la coparticipación, IDH, etc. Por si acaso, tanto las TCO como los municipios que van hacia la autonomía, automáticamente tienen ya por ley recursos; lo que los municipios recibían ya lo tienen transferido a la correspondiente autonomía salida de su seno.

Responde: Alejandro Padilla

Trabajaremos con ambos conocimientos

¿Cómo han participado las mujeres y los jóvenes en la elaboración del estatuto autonómico de Mojocoya?

Como tenemos tantas comunidades se elige a un hombre y una mujer. Están participando también los jóvenes. Como se trabajó en la Asamblea Constituyente, se les ha dado obligaciones como en el tema de educación.

¿Cómo se plantean en su estatuto autonómico las estrategias y mecanismo de control social?

En Mojocoya y Chuquisaca es fuerte el control social en lo orgánico. Antes, en 1994, cuando comenzó la Ley de Participación Popular, nos hemos organizado a la cabeza de la subcentral sindical, la hemos adecuado. La cabeza de la subcentral asume, al mismo tiempo, como presidente del comité de vigilancia.

¿Son suficientes los recursos económicos fijados por ley para que el municipio funcione como indígena originario campesino?

[En 2010] llegaron más de ocho millones y medio de bolivianos y para 2011 van a llegar 9.127.000 bolivianos [de transferencias del Tesoro]. Esos recursos se dividen en educación, salud, actividades productivas y otros proyectos. Pero no son suficientes. Hemos presupuestado 15 mil bolivianos para apoyar la autonomía, para la elaboración del estatuto autonómico.

¿Cómo van a coexistir los indígenas y no indígenas frente a la modernidad?

En Mojocoya no existen indígenas, sólo son pura comunidades campesinas. Estaban elaborando el estatuto autonómico, con solamente originario campesinos, pero como la nueva Constitución reconoce a los tres pueblos, entonces ya están tomados en cuenta [a los pueblos indígenas].

Como gobierno municipal hemos hecho la parte logística para que se reúnan las 30 comunidades, que no viven tan cerca, por lo que les mandamos vehículos. Cada tres meses se reúnen por tres o cuatro días para analizar y compatibilizar el estatuto de acuerdo con la Ley Marco de Autonomías y la Constitución. Trabajan nuestros asambleístas, un hombre y una mujer de las comunidades, tomando en cuenta todas las áreas, como salud, educación y justicia. Coordinaremos con la parte intelectual, que entiende esa parte, y trabajaremos con ambos conocimientos.

Responde: Ruth Yarigua

Conciliación con los "terceros"

Experiencia en la administración de un gobierno local.*

Tenemos la experiencia de administración de los distritos indígenas [dentro del municipio], cuando se descentralizaron recursos para proyectos productivos y otros que tenían que ver con las necesidades de las capitánías. Incluso trabajamos en las subalcaldías, cuyas autoridades fueron electas por las organizaciones, no por partidos políticos. Esa experiencia la tenemos a partir de la Ley de

* No hubo lectura de las preguntas. La expositora respondió directamente.

Participación Popular y también tuvimos una experiencia a partir del alcalde saliente que fue guaraní. Pudimos ver en la parte administrativa que algunos proyectos no han llegado a las comunidades, o también vimos que hay que captar recursos de otras instancias. Con esa experiencia, vemos que no será tan difícil para nosotros.

Participación de los habitantes urbanos de Charagua.

En cuanto a la incorporación del área urbana en el proceso de la autonomía indígena, sus habitantes van a tener sus representantes en el proceso de elaboración del estatuto. En esta elaboración del estatuto se va a hablar de la estructura del gobierno, cómo tienen que ser las autoridades. Ellos también van a tener sus representantes dentro del proceso autonómico como nosotros los indígenas. Esta semana eligen a su asambleísta porque ellos también tienen sus ideas y tienen para aportar

En el municipio, en la región del Chaco, hay propiedades privadas y hacendados. En Charagua hemos llegado al 80 por ciento de la consolidación del territorio. Los propietarios han podido acceder a su tierra legalmente, no como antes. En el proceso de saneamiento con la Ley INRA hemos tenido muchas dificultades con estos propietarios pero se ha podido conciliar con ellos. También son vecinos del municipio de Charagua. Hasta hoy, sólo hay 17 mil hectáreas por consolidar. Si dios quiere, lo haremos hasta 2011, si no hay trabas en el INRA. Entonces, actualmente estamos en conciliación con los terceros, algunos incluso viven cerca de nuestra TCO. Creo que para nosotros no es tan difícil incorporar, hacerles conocer que tienen que ser parte, y saber sus demandas en la autonomía indígena.

Responde: Saturnino Tola

Hacia una autonomía de todas las marcas de la provincia Ingavi

¿Cuántos apoyaron en el municipio la conversión a autonomía?

Es preocupante para los machaqueños que la decisión de ir rumbo a la autonomía no haya recibido el cien por ciento de apoyo. Aún así, de cada diez personas, seis votaron por el sí. Hubiéramos querido que sea contundente, por lo menos un 90 por ciento, pero fue difícil por la intromisión de partidos políticos que perjudican hasta ahora. [Dijeron que] la autonomía no vale la pena porque vamos a tener que sacar de nuestro bolsillo para pagar a los profesores para la educación. Es un discurso realmente fuerte que debilita a los machaqueños.

¿Con qué se va a sustentar económicamente Jesús de Machaca?

Nosotros no hemos dicho que el jacha mallku dirija el autogobierno. Tenemos la experiencia de haberlo nombrado para el comité de vigilancia. Estamos aumentando más cargos y atribuciones, entonces, el jacha mallku estará dedicado a la jurisdicción y al comité de vigilancia. De todos modos, hemos decidido, que [para el cargo máximo] sea jiliri y sullka irpiri o viceversa según lo que se decida. Si es que se decide que gane una compañera, va a ser jiliri la mujer, o sullka irpiri el hombre. Depende de cómo se juegue en el día del

nombramiento para el cargo de gobierno autónomo. Lo propio en el legislativo: cinco hombres y cinco mujeres para cada uno de los cinco territorios que hemos definido.

Nuestro fuerte sería la lechería y el engorde de ganado; en segundo lugar estaría la agricultura; luego, la artesanía y el turismo. Estamos documentándonos sobre qué recursos naturales no renovables tenemos. Mediante la consulta hemos averiguado que Jesús de Machaca tiene minerales en los cerros de la jurisdicción.

Jesús de Machaca no se va a aislar de las nueve marcas de la provincia Ingavi aunque sea una autonomía indígena originaria. Tiwanaku está en ese proceso, Taraco y otras marcas también. A nivel del Suyo Ingavi de Markas, Ayllus y Comunidades Originarias (SIMACO) se decidió que pasada esta etapa de los once municipios que están en proceso hacia la autonomía, toda la provincia Ingavi será una autonomía indígena originaria.

El moderador comenta la mesa

Autonomías indígena originario campesinas: avances, dificultades y retos

Lorenzo Soliz

Como se recordará, son once los municipios que en el referéndum de diciembre de 2009 decidieron convertir sus municipios en AIOC (autonomías indígena originario campesinas). A casi un año de aquella importante decisión es necesario indagar sobre los avances logrados y las dificultades, e identificar los retos que se presentan.

Entre los logros más significativos se puede evidenciar que algunos de los municipios han avanzado en la formulación de sus borradores de estatuto (Mojo-coya y Jesús de Machaca, por ejemplo) y están en pleno proceso de consulta, recojo de propuestas y profundización del sentido, orientación y contenido de sus estatutos autonómicos. Pese a que en esta materia el avance aún puede ser insuficiente, hay que reconocer que existe cada vez mayor conciencia de la necesidad de incluir a todos los sectores si es que se quiere construir una nueva institucionalidad.

Entre las principales dificultades identificadas se cuenta el riesgo de que las autoridades elegidas en abril de 2010 se prolonguen en el cargo hasta completar su gestión de cinco años, lo que puede retrasar el proceso iniciado en diciembre de 2009. También están los partidos políticos que entorpecen la conversión porque temen que las AIOC signifiquen su fin. Otra dificultad es la insuficiencia de recursos económicos para encarar la tarea de manera activa y participativa. No están ausentes las pugnas políticas y de liderazgo, así como las tensiones entre comunidades y centros poblados, que pueden demorar y hasta truncar el esfuerzo autonómico, más aún si el apoyo de la población es escaso.

La poca claridad de las nuevas normas es otro factor adverso cuya resolución no está en manos de las organizaciones. Por ejemplo, una demora en la conformación del Tribunal Constitucional, sin duda, retrasará el proceso autonómico. Ruth Yarigua, una de las panelistas y representante de tierras bajas comentaba el desengaño que sufrieron ella y sus compañeros al darse cuenta de que la victoria en el referéndum autonómico de diciembre de 2009 no significaba la conversión inmediata de Charagua en autonomía indígena originario campesina, y que deberían llevar a cabo más trámites.

Dependerá de la solidez y fortaleza de las organizaciones campesinas indígenas en ejercer el rol conductor que les corresponde pues ellas han presentado la demanda de conversión a AIOC. A la vez, deberán mantener la unidad.

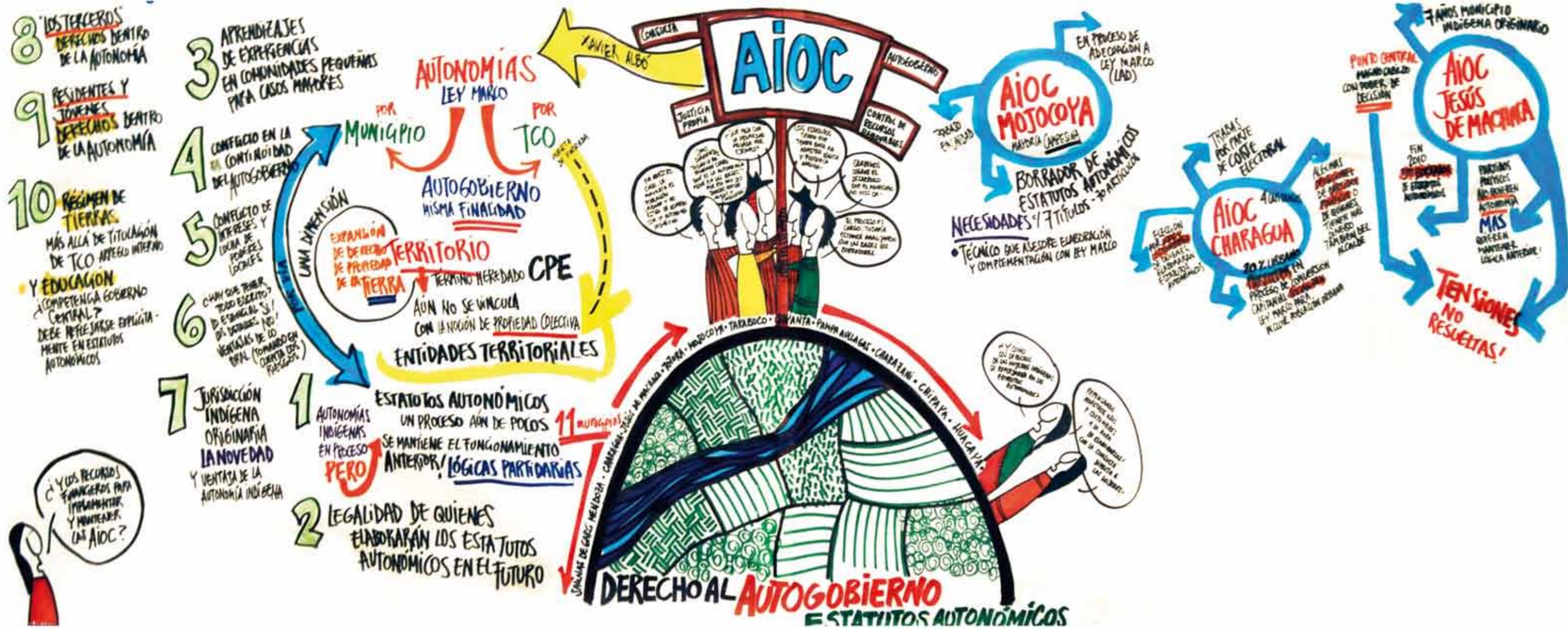
Entre las recomendaciones que surgieron en la mesa están las siguientes:

- Incluir adecuadamente a los jóvenes, “residentes” y a los “terceros”. El mayor reto es la inclusión de la diversidad de sectores, culturas y actores, aunque el proceso sea más lento, como se vio en el caso de Charagua;
- Incluir el régimen de tierras y el educativo.
- Evitar tenerlo todo por escrito y más bien estar abiertos a situaciones nuevas o no previstas del proceso autonómico.

Tal vez, experiencias de otras partes del mundo, como la de Oaxaca, en México, donde ya se aplica desde hace quince años con luces y sombras, la democracia comunitaria en “municipios de usos y costumbres”, pueden contribuir con algunas lecciones a la naciente autonomía indígena originario campesina de Bolivia. Entre otros aspectos, se pueden recuperar las formas de resolución de conflictos de manera interna en la comunidad (cuando la conciliación no es suficiente, se acude a la vía jurisdiccional); y se pueden aplicar mecanismos de deliberación en asambleas para determinados temas, precisando quiénes deliberan y para qué tipo de asuntos.

SISTEMATIZACIÓN GRÁFICA

AUTONOMÍAS INDÍGENA ORIGINARIA CAMPESINAS



Mesa 8: Justicia indígena

Expositor: Eddy Burgoa (director general del Viceministerio de Justicia Indígena)

Comenta: Luis Alberto Arratia (magistrado del Tribunal Agrario Nacional)

Moderador: Paulino Guarachi

El anteproyecto de Ley de Deslinde Jurisdiccional, elaborado por el Ministerio de Justicia, en consulta con 36 pueblos indígenas y en más de medio centenar de encuentros, planteó, entre otras cosas, que la jurisdicción indígena originario campesina tenga la misma jerarquía que la ordinaria y a la agroambiental, y que pueda ser aplicada en un territorio sin necesidad de que éste sea una autonomía indígena. Sin embargo, varios artículos que citó el expositor fueron luego eliminados en el texto enviado al Legislativo.

Avances y estado de situación del anteproyecto de ley de deslinde jurisdiccional



Eddy Burgoa

Director General del Viceministerio de Justicia Indígena, dependiente del Ministerio de Justicia.

Estamos en tiempos de cambio y de transformación, y el anteproyecto de Ley de Deslinde Jurisdiccional es eso, una propuesta legislativa de transformación del ejercicio de la justicia en el Estado Plurinacional de Bolivia.

El Viceministerio de Justicia Indígena Originario Campesina decidió realizar un proceso de consulta con el propósito de dejar el trabajo de oficina y conversar directamente con las personas interesadas en esta ley.

Es importante destacar que el Viceministerio tiene, entre sus atribuciones, promover políticas, normas y programas para el fortalecimiento de los sistemas de justicia indígena originario campesina; ejecutar políticas, normas y programas de deslinde y coordinación entre la jurisdicción indígena originario campesina con las jurisdicciones ordinaria y agroambiental; e impulsar programas y proyectos para la defensa y protección de los derechos colectivos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos*.

El procedimiento seguido

En este marco, voy a presentar el procedimiento que desarrollaron el Viceministerio y las organizaciones representativas de los pueblos indígenas, agrupadas en las cinco entidades más distintivas de Bolivia: el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (Conamaq), la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSTUCB), la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente de Bolivia (Cidob), las comunidades interculturales y la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia Bartolina Sisa (CNMCIQB-BS), que integran el “comité impulsor de la justicia indígena”.

Es necesario precisar que el proceso de elaboración del primer borrador del anteproyecto de Ley de Deslinde Jurisdiccional se inició en 2009 con la realización de cuatro eventos nacionales organizados por el Viceministerio.

En la presente gestión, y a iniciativa de la Dirección General del Viceministerio de Justicia Indígena, ha sido ejecutado, con carácter informativo, un proceso de consulta y validación del anteproyecto, siguiendo procedimientos, lineamientos técnicos y metodológicos para promover la participación plena de las instancias de representación de los pueblos indígenas en los niveles local, regional, departamental y nacional; consiguiendo, de esta manera, la construcción colectiva del anteproyecto de ley.

Identificación de “hombres luz” para informar y consultar

Necesitábamos que los pueblos indígenas tuvieran la oportunidad de ejercer el derecho a la consulta. Por eso, identificamos a nuestros “hombres luz”, es decir, a las autoridades que ejercen la administración de justicia en los pueblos indígenas, para que ellos nos informaran cuándo y dónde puedan ser consultados y, a partir de ello, iniciar un plan de trabajo acorde con sus vivencias particulares.

De esta manera, este Viceministerio y el comité impulsor de los pueblos indígenas firmaron un voto resolutorio que, en el marco de la legitimidad, establece que esta oficina estatal es la única instancia facultada por ley para realizar la consulta y presentar el anteproyecto de Ley a la Asamblea Legislativa Plurinacional. Una reunión de coordinación y de información dio pie para que los representantes de los pueblos indígenas y el Estado iniciaran el citado proceso de consulta.

Al inicio de la consulta se cumplió con el primer requisito de ésta: el principio de información previa y oportuna. Para ello, el Viceministerio remitió el anteproyecto de Ley al comité impulsor con el propósito de que las autoridades ejecutivas de los pueblos indígenas conocieran y valoraran el texto. Tras esa

* Dadas las numerosas referencias en este texto al término “indígena originario campesino”, se lo acortará con la palabra indígena o indígenas (N. del E.).

evaluación, surgieron transformaciones sustanciales a nivel epistemológico y en la construcción discursiva, fundamentalmente, por la complementariedad de los “hombres luz”.

La obediencia a este principio de información previa y oportuna fue clave porque nos permitió informar a todas las autoridades indígenas qué estábamos consultando artículo por artículo. Incluso recurrimos al idioma propio de cada nación y conseguimos interpretar todo el contenido del anteproyecto, que, hasta ese entonces, estaba escrito por “iluminados abogados”; como resultado, también cumplimos el principio de oportunidad y garantizamos la plena participación indígena.

Esta etapa de información previa y oportuna sirvió, igualmente, para preparar el proceso de consulta propiamente dicho. Así, no sólo se distribuyó el documento entre las organizaciones indígenas, también llegamos a las autoridades del nivel local para explicar qué queríamos consultar y cómo esta norma afectaría sus intereses.

Con el fin de que este proceso de consulta siguiera lineamientos clave, se tomó la decisión de organizar un seminario internacional en coordinación con la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Bolivia. En el encuentro participaron representantes de las cinco organizaciones indígenas ya mencionadas y un experto internacional.

Precisamente, fue en ese seminario que el comité impulsor recomendó al Viceministerio respetar las estructuras orgánicas de las organizaciones sociales para definir cuándo y dónde los pueblos indígenas se sentirían consultados. Con este objetivo, quedarían establecidos los parámetros que seguiría la consulta en todas las instancias de representación indígena: en los niveles nacional, regional y local. Todo esto, acorde con las definiciones establecidas en la Constitución Política del Estado y en las normas internacionales [artículo 30.II. 15 de la Constitución, Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas].

Motivos para consultar

No obstante, el marco jurídico no fue el único justificativo para realizar el proceso de consulta sobre el anteproyecto de ley. En el Viceministerio encontramos otros tres motivos fundamentales.

En primer lugar, la Ley de Deslinde Jurisdiccional responde al mandato constitucional que establece la libre determinación, la autonomía y el pluralismo jurídico igualitario para los indígenas; de manera que tengan la oportunidad de recuperar sus saberes y para que quienes no son indígenas entiendan la diversidad boliviana.

En segundo lugar, el respeto al derecho humano fundamental de los pueblos indígenas de ser consultados sobre una medida legislativa que los afectará. Además, este proceso de consulta es el primero que se realiza en el Estado Plurinacional de Bolivia. Por eso no estoy de acuerdo con las declaraciones que escuché ayer en el Seminario*, sobre que, supuestamente, el Estado incumple el proceso de consulta.

En todos los escenarios en los que trabajamos, llegamos a consensos y acuerdos a través del diálogo intercultural, las acciones estuvieron sujetas a consulta y

todas las sugerencias de los pueblos serían incorporadas en la versión final del anteproyecto de ley. Gracias a este proceso, se añadieron visiones como la equidad o la participación plena de la mujer como mecanismo de descolonización para los pueblos indígenas.

El tercer motivo fue la diversidad boliviana. Recorrimos 36 pueblos indígenas, entablamos relación con todas sus instancias de representación y encontramos, por ejemplo, que la competencia material [de la jurisdicción indígena] va en razón de su dinámica comunal: mientras un pueblo resuelve un tema, otros optan por remitirlo a las otras jurisdicciones, o coordinan y cooperan con la jurisdicción ordinaria.

Más de 40 talleres con organizaciones indígenas

Durante este proceso identificamos el objetivo general de la consulta: construir colectivamente y lograr acuerdos con consentimiento previo, libre e informado sobre el anteproyecto de Ley de Deslinde Jurisdiccional. Todo, en el marco de un diálogo intercultural.

Entre los objetivos específicos que el Viceministerio se trazó se encuentran los siguientes: promover la reflexión y análisis participativo de buena fe del anteproyecto de ley, fortalecer el contenido del texto, y aportar reflexiones sobre la institucionalización y aplicación sistemática de la consulta con respecto a normas y decisiones que afectaren a los pueblos indígenas.

Se desarrollaron talleres en todo el país, organizados con el apoyo de la red de comunicadores de la Coordinadora Audiovisual Indígena (Caib), instancia de difusión que tiene experiencia en este campo; en la Asamblea Constituyente llegó a las comunidades más alejadas del Estado Plurinacional.

En esta primera etapa se realizaron más de 42 talleres con organizaciones indígenas de base, tanto locales como comunales. A esto se añadió el trabajo de difusión en medios de comunicación del Estado, privados y radios comunitarias, tarea que permitió cumplir con el principio de oportunidad y, a la par, facilitó la llegada a las comunidades más alejadas del territorio boliviano. Durante este periodo, el Viceministerio contó con el apoyo de la propia ministra de Justicia y toda la estructura técnica de la institución.

Inicio de la consulta con foros y encuentros

Tras el cumplimiento de la etapa de presentación del contenido del anteproyecto de Ley, se inició la segunda etapa, es decir la consulta en sí misma, que arrancó con la realización de foros de consulta a los pueblos indígenas en los niveles regional, departamental y nacional.

El Viceministerio ejecutó nueve foros departamentales con los representantes de las cinco organizaciones [del comité impulsor] y llegó a todos los departamentos. Además, organizó 25 encuentros regionales que sirvieron para estructurar el proceso de consulta, dado que las autoridades ya conocían el contenido del anteproyecto de ley y era preciso garantizar consenso sobre éste. El Viceministerio trabajó en los siguientes lugares y con las siguientes comunidades:

- Villa Concepción
- El pueblo mosetén
- Riberalta
- El pueblo guaraní

* Ver el capítulo 4, "Derecho a la consulta" de este mismo libro.

- Camiri
- Tarata
- Tupiza
- Sacaca
- Monteagudo
- Tocaña
- Kara Kara
- Chapare
- Centrales Unidas Mosa
- Porvenir
- Conquista
- Caraparí
- Tomachi
- Sinahota
- Inquisivi
- Tarabuco
- Quime
- Chayanta
- Tinquipaya
- Colquiri
- Primero de Mayo
- El Palmar

Paralelamente, se desarrollaron reuniones con el comité impulsor con el propósito de evaluar el procedimiento utilizado por el Viceministerio. La participación en estos escenarios de consulta y de evaluación fue plena. Los participantes sugirieron modificaciones al anteproyecto de ley.

Los foros trabajaron con cuatro ejes: transmisión de información en idioma originario; guías metodológicas pertinentes para recoger criterios y aportes de los participantes; análisis de los temas derivados de las preguntas de los asistentes; y, por último, la firma de un acta de acuerdo y consentimiento entre el Estado, representado por el Viceministerio, y los pueblos indígenas.

Sistematización y consulta con otros sectores

La siguiente etapa del proceso de consulta fue la sistematización de la información con el objetivo de mejorar y fortalecer el anteproyecto de ley con las propuestas y observaciones presentadas por los participantes, y añadir las propuestas de otros actores relacionados con el asunto.

En la cuarta etapa conformamos una mesa técnica núcleo, que contó con representantes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Bolivia, la Defensoría del Pueblo, técnicos de la comisión de Pueblos Indígenas de la Cámara de Senadores y Diputados. Se asignó a estas personas la misión de incluir en el anteproyecto de Ley de Deslinde Jurisdiccional toda la información recogida en los procesos de consulta.

La quinta etapa consistió en la información a otros sectores e incluyó la realización de mesas de trabajo con el Órgano Judicial y la Fiscalía General. Este proceso concluyó con la firma del “convenio y declaración de Sucre”, que contó con la presencia de autoridades indígenas, autoridades de la jurisdicción indígena y más de 120 jueces y fiscales, quienes demostraron que es posible concebir la coexistencia jurisdiccional—indígena, ordinaria y agroambiental— en favor de la armonía y la paz social.

A nivel nacional, se extendió la consulta a mujeres representantes de los pueblos indígenas, a instituciones defensoras de los derechos de las personas y adultos mayores, organizaciones defensoras de los derechos de las personas con discapacidades o capacidades especiales, instituciones de defensa de los derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, colegios de abogados y

facultades de Derecho y Ciencias Políticas con el objetivo de conocer la mayor cantidad de propuestas para mejorar el contenido del anteproyecto.

Revalidación

Luego, llegamos al momento cumbre de todo el proceso de consulta: el foro nacional de presentación, consentimiento y validación del anteproyecto de ley. Después del recorrido por las comunidades indígenas y sus instancias de representación, además de la mejora sustancial del contenido del anteproyecto, decidimos nuevamente validar la versión final de la propuesta normativa con los dirigentes indígenas y operadores de justicia ordinaria, entre otros, y dimos paso a la validación del documento en un evento nacional con el comité impulsor, senadores y diputados. Actualmente, expertos nacionales, que acompañaron el tratamiento del anteproyecto de Ley de Deslinde Jurisdiccional, realizan una revisión del texto.

El anteproyecto de Ley de Deslinde Jurisdiccional

En su artículo 1, el anteproyecto de ley define y delimita las funciones y competencias de la jurisdicción indígena con respecto a la jurisdicción ordinaria, agroambiental y otras constitucionalmente reconocidas. Además, determina los mecanismos de coordinación y cooperación entre las jurisdicciones constitucionalmente reconocidas e incorpora una premisa importante: “garantiza su plena vigencia”*. En general, el artículo se refiere al deslinde jurisdiccional, término jurídico apegado al derecho civil, pero no entendido solamente como el acto de distinguir las propiedades de cada jurisdicción.

El artículo 2 del anteproyecto define la naturaleza y el fundamento de la jurisdicción indígena. En el párrafo uno establece: “Dada su existencia precolonial, los pueblos indígena originario campesinos tienen el derecho humano fundamental a reconstituir, conservar y /o fortalecer sus instituciones, sistemas jurídicos y su derecho propio. La jurisdicción indígena originario campesina, el autogobierno, la autonomía y el ejercicio del pluralismo jurídico se fundan en el derecho a la libre determinación”.

El párrafo dos establece: “La presente Ley se fundamenta en la Constitución Política del estado, la Ley N° 1257 que ratifica el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, la Ley N° 3760 de 7 de noviembre de 2007 que eleva a rango de ley la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, y demás instrumentos internacionales de Derechos Humanos aplicables”.

Igualdad jerárquica

El artículo 3, que destaca la igualdad jerárquica, aclara que la función judicial es única: “La jurisdicción indígena originario campesina goza de igual jerarquía que la jurisdicción ordinaria, la jurisdicción agroambiental y todas las jurisdicciones constitucionalmente reconocidas”.

Los principios supremos que rigen el anteproyecto de ley son el respeto a la unidad e integralidad del Estado plurinacional, el respeto a los derechos humanos y garantías constitucionales, y la relación espiritual entre las naciones y pueblos indígena originario campesinos con la madre tierra.

* Esta cita textual de un artículo y varias otras que menciona en adelante el expositor (en octubre), ya no están presentes en el proyecto de ley que el Ejecutivo envió al Legislativo para tratamiento y aprobación (en diciembre). Conservamos las referencias del ponente por su valor documental. (N. del E.).

La finalidad de la jurisdicción indígena es el vivir bien, manteniendo la armonía, el equilibrio y la complementariedad, que van más allá de un concepto de acceso a la justicia o de justicia social. La norma también plantea la relación con el entorno, no sólo como una preocupación por las personas, como el derecho occidental antropocéntrico, sino que va mucho más allá: al entorno, al equilibrio y a la vida. Por eso la justicia indígena y los pueblos indígenas son y representan la cultura de la vida.

Otro principio, y que es la base esencial del Estado Plurinacional comunitario, es la diversidad cultural. Todas las jurisdicciones constitucionalmente reconocidas deben respetar las diferentes identidades culturales, la interpretación intercultural, el pluralismo jurídico igualitario, la complementariedad y la reciprocidad.

La norma también señala que las jurisdicciones reconocidas constitucionalmente se complementan brindándose asistencia y garantizando el cumplimiento de los mecanismos de coordinación y cooperación.

En relación con la interculturalidad jurídica, “las diferentes jurisdicciones deben adoptar prácticas de convivencia pacífica, con el fin de resolver los conflictos que se presenten en el marco del pluralismo jurídico igualitario”. El anteproyecto también destaca la autonomía jurisdiccional, la equidad, la igualdad de género, la igualdad de oportunidades y la prohibición de discriminación.

No es necesario que sea una autonomía indígena originario campesina

A partir del artículo 5, se desarrollan las definiciones que acompañan a la aplicación de la jurisdicción indígena, entre éstas, la función judicial: es única, emana del pueblo boliviano y es ejercida por las distintas jurisdicciones.

Otros conceptos explican el deslinde jurisdiccional a las naciones y pueblos indígenas, y a los territorios indígena originario campesinos. Me quiero detener en el punto que hace mención a que “para efectos de aplicación de la presente Ley, el territorio es el espacio y entorno que las naciones y pueblos indígena originario campesinos poseen, ocupan o utilizan de otra manera independientemente de la formalización o no de éstos en autonomías indígenas o cualquier otro tipo de unidad territorial”.

El anteproyecto de ley reconoce las normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígenas, y a las autoridades de la jurisdicción indígena. En el punto G, puntualiza que sus autoridades son “responsables de administrar justicia, de manera individual o colectiva, legítimamente constituidas de acuerdo a su derecho propio”.

También se le reconoce a la jurisdicción indígena su integralidad, porque conoce y resuelve todo tipo de conflictos regulados por las naciones y pueblos indígenas y “se concibe como un todo de acuerdo a su cosmovisión, sin que se divida necesariamente por materias; y es colectiva porque mediante el ejercicio de la justicia toda la comunidad busca su equilibrio y armonía”.

Por último, la jurisdicción indígena se asienta en la política de la descolonización, tal cual establece el mandato del artículo 9 de la Constitución, como fin del Estado Plurinacional. Para nosotros significa la revalorización, reconstitución, fortalecimiento del derecho propio y reencuentro de saberes ancestrales.

Comunidades interculturales y afrobolivianas

En su artículo 6, el anteproyecto se refiere a las comunidades interculturales y aclara que “los principios y normas de la presente Ley se aplican a las comunidades interculturales que tengan estructuras, instituciones, organización y formas de administración de justicia indígena originario campesina”.

En el artículo 7 ha sido incluido el pueblo afroboliviano: “Los principios y normas de la presente Ley se aplican a las comunidades del pueblo afroboliviano con estructuras, instituciones, organización y formas de administración de justicia propias”.

El capítulo 2 ahonda en los derechos humanos, garantías constitucionales y control de constitucionalidad. El artículo 8 dice: “La jurisdicción indígena originario campesina promueve y garantiza el derecho a la vida, el derecho a la defensa, los demás derechos y garantías constitucionales y los establecidos en los instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos”.

Las competencias de la justicia indígena originario campesina

El capítulo 3 se refiere a la jurisdicción de las naciones y pueblos indígenas, y sus competencias. El artículo 10 señala los ámbitos de competencia material territorial y personal de la jurisdicción indígena. Para el primer ámbito, el anteproyecto indica que la jurisdicción indígena tiene competencia “para conocer y resolver todos los asuntos o conflictos que regulen sus normas y procedimientos propios”.

La competencia territorial de la jurisdicción indígena la habilita a “conocer y resolver asuntos y conflictos que se realicen dentro de su territorio o cuyos efectos se produzcan dentro del mismo”.

Sobre lo personal, “será de competencia de la jurisdicción indígena, conocer y resolver asuntos y conflictos entre sus miembros”. Y el parágrafo 2 añade: “La jurisdicción indígena originario campesina alcanza a personas que no pertenecen a naciones y pueblos indígena originario campesinos, cuyos actos produzcan daño o afecten a estas naciones y pueblos, sea que actúen como actores o demandados, denunciante o querellante, denunciado o imputado, recurrentes o recurridos”.

En caso de conflicto de competencias

En el artículo 14 se hace mención al conflicto de competencias. Si éste se produce entre autoridades de la misma nación o pueblo indígena la desavenencia será resuelta por sus propias instancias, respetando su institucionalidad y sus estructuras orgánicas. Pero si se trata de conflicto entre autoridades de distintas naciones, las autoridades de las jurisdicciones indígenas involucradas, respetando la institucionalidad y las estructuras orgánicas de cada una, coadyuvarán en la búsqueda de soluciones. En caso de que la divergencia no llegue a acuerdos, el Tribunal Constitucional Plurinacional conocerá y resolverá el conflicto de competencias.

Si hay un conflicto entre la jurisdicción indígena, la ordinaria, agroambiental u otras constitucionalmente reconocidas, “la autoridad que conoce el caso y la que se estime competente deben reunirse para solucionar el conflicto de competencia. Si dichas autoridades no lograran llegar a un acuerdo, la autoridad que conoció primero el caso debe remitir los antecedentes al Tribunal Constitucional Plurinacional en el plazo máximo de quince días”.

El control constitucional

El artículo 15 de este capítulo también se refiere a la obligatoriedad y el control constitucional. “Los principios, valores, normas, procedimientos y deci-

siones de las autoridades de la jurisdicción indígena originaria campesina son de cumplimiento obligatorio dentro de su jurisdicción. Todas las personas y autoridades dentro y fuera de la jurisdicción indígena originaria campesina acatarán las decisiones de la misma”.

Las decisiones de las autoridades de la jurisdicción indígena son irrevisables por la jurisdicción ordinaria, agroambiental u otras constitucionalmente reconocidas. Excepto la revisión equivalente a una apelación en la propia jurisdicción indígena, de acuerdo con sus normas y procedimientos propios

El párrafo 3 de ese artículo recuerda que el Tribunal Constitucional Plurinacional vela por la primacía de la Constitución, ejerce el control constitucional y precautela el respeto y la vigencia de los derechos y garantías constitucionales.

Mecanismos de cooperación entre jurisdicciones

En su capítulo cuarto, en lo referente a los mecanismos de cooperación, el artículo 16 establece la coordinación entre la jurisdicción indígena, ordinaria y agroambiental y demás jurisdicciones constitucionalmente reconocidas cuando se requiera concertar medios y esfuerzos para lograr la convivencia armónica en el marco del pluralismo jurídico e igualitario. Esta coordinación podrá ejercerse a través de la firma de actas, acuerdos, convenios y demás formas.

La cooperación. La jurisdicción indígena, la ordinaria, la agroambiental y todas las jurisdicciones constitucionalmente reconocidas obrarán conjuntamente para lograr la convivencia social y armónica en el marco del pluralismo jurídico igualitario.

El artículo 18 establece que todos los mecanismos de coordinación y cooperación se desarrollarán en condición de equidad, igualdad, transparencia recíproca, solidaridad, participación y control social, además de la celeridad, oportunidad y gratuidad.

El párrafo 2, mecanismos de coordinación y cooperación, indica que “cuando las autoridades de la jurisdicción indígena originario campesina soliciten información a las autoridades de las diferentes jurisdicciones sobre cualquier asunto y conflicto esta información deberá ser proporcionada a las autoridades solicitantes en forma escrita y con celeridad”.

En el numeral II, las autoridades judiciales o administrativas, así como el Ministerio Público, Policía Boliviana o Régimen Penitenciario deben presentar inmediata cooperación a las autoridades de la jurisdicción indígena cuando ésta la solicite para facilitar el proceso de investigación, en la obtención de medios probatorios, medidas preventivas y otras acciones necesarias para garantizar el cumplimiento de sus decisiones y sanciones.

Las autoridades de la jurisdicción indígena prestarán cooperación a las autoridades de la jurisdicción ordinaria y agroambiental y otras jurisdicciones constitucionalmente reconocidas cuando éstas así lo soliciten y en el marco de la solidaridad.

Otro artículo apunta: “Cualquier otro mecanismo de coordinación y/o cooperación entre las jurisdicciones indígena, la ordinaria, la agroambiental y todas las jurisdicciones constitucionalmente reconocidas serán válidas en tanto contribuyan a efectivizar los fines de la presente ley”.

Remisión de casos entre jurisdicciones

El capítulo 5 del anteproyecto de ley aborda la delegación de casos. “Serán remitidos de oficio o a solicitud de parte de las autoridades de la jurisdicción indígena originario campesina a estas últimas, los asuntos y conflictos que no correspondan a la competencia de las autoridades de la jurisdicción ordinaria, agroambiental y otras constitucionalmente reconocidas en el plazo de cinco días”.

Con un sentido similar, el artículo 21 señala que serán remitidos “a las autoridades de la jurisdicción indígena, la ordinaria, la agroambiental y todas las jurisdicciones constitucionalmente reconocidas los asuntos o conflictos en los que las autoridades indígena originario campesinas tengan competencia y así lo acuerden”. Toda remisión estará acompañada de los antecedentes del caso y los datos o las personas involucradas en dichos procesos o conflictos.

Linchamiento no reconocido en ninguna jurisdicción

La promoción y fortalecimiento de la jurisdicción indígena ha sido desarrollada en el capítulo 6. Éste destaca que el Estado Plurinacional garantiza la “aplicación de los derechos de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, así como el desarrollo, revalorización, reconstitución y fortalecimiento de sus funciones jurisdiccionales”.

En el apartado de disposiciones adicionales, el apartado segundo incorpora, de manera preventiva, que el linchamiento es una violación de los derechos humanos, que no está permitido en ninguna jurisdicción y debe ser prevenido y sancionado por el Estado plurinacional.

La disposición adicional tercera apunta que “las y los postulantes a miembros del Tribunal Constitucional Plurinacional que provengan del sistema indígena originario campesino, deberán ser legitimados y designados bajo normas y procedimientos propios por las naciones y pueblos indígena originario campesinos para este fin”.

Pautas para la defensa constitucional

En la disposición cuarta se incorpora el artículo 6 de la Ley 27 [del Tribunal Constitucional Plurinacional], del 6 de julio de 2010. “Contra las decisiones, acciones u omisiones de la jurisdicción indígena originaria campesina proceden las acciones de defensa constitucionales por violación de derechos y garantías establecidas en la Constitución Política del Estado. La instancia competente deberá resolver dichas acciones bajo los principios de libre determinación, diversidad cultural, interpretación intercultural y autonomía jurisdiccional, definidos en la Ley de Deslinde Jurisdiccional”.

La disposición quinta incorpora el artículo 58 de la Ley 27. “Las instancias jurisdiccionales competentes que conozcan las acciones de defensa constitucionales planteadas en contra de decisiones, acciones u omisiones de las autoridades de la jurisdicción indígena originaria campesina, tendrán composición mixta con representación equitativa de miembros de la jurisdicción indígena originaria campesina y de la jurisdicción ordinaria con igualdad de jerarquía y género entre sus miembros para resolver estas acciones en el marco de los principios definidos en la Ley de Deslinde Jurisdiccional”.

En la sección de disposiciones abrogatorias y derogatorias se señala que “todas las disposiciones jurídicas contrarias a la presente ley quedan derogadas y abrogadas”.

Hasta aquí tenemos el resultado de un proceso de construcción colectiva, emancipadora que deja de lado el tutelaje angloeurocéntrico para definir desde la visión de los pueblos indígenas, y con el propósito de recuperar nuestros saberes un anteproyecto de ley para los pueblos indígenas.

Con la promulgación de la ley de deslinde o sin ésta, dada la preexistencia de los pueblos indígenas, éstos ejercen la justicia indígena. En ese marco, el mandato constitucional nos ha dado la línea para establecer ese encuentro entre saberes, ese encuentro con nuestros “hombres luz”, los pueblos indígenas.

Mesa Justicia indígena

La restitución de la justicia indígena originario campesina será una tarea ardua y que demandará grandes dosis de interculturalidad, dada la heterogeneidad de sistemas de administración de justicia en el país. Entre los asuntos claves estará la definición de competencias de la nueva jurisdicción, vale decir, qué asuntos juzgar, sobre quiénes hacerlo y en qué espacio. El expositor participó en la elaboración del proyecto de Deslinde Jurisdiccional y aporta con algunas pautas que aclaran el debate.

Comentario

En qué materia se juzga, sobre quién y en qué territorio



Luis Alberto Arratia

Abogado por la Universidad Mayor de San Simón y doctorante en la Universidad Autónoma de Nuevo León, México, hizo estudios e investigaciones sobre ordenamiento jurídico ambiental y justicia comunitaria. Asesoró al INRA y fue docente en Derecho Agrario y Ambiental. Actualmente, es Vocal de la Sala Primera del Tribunal Agrario Nacional.

Me he atrevido a comentar la exposición de Eddy Burgoa, director general del Viceministerio de Justicia Indígena Originario Campesina, porque soy el presidente de la comisión de elaboración del anteproyecto de Ley de Deslinde Jurisdiccional, en representación del Órgano Judicial.

Hasta la fecha, el Órgano Judicial ha tenido tres reuniones nacionales en las que participaron representantes de las nueve cortes superiores de Justicia, el Tribunal Constitucional, el Consejo de la Judicatura, la Corte Suprema y el Tribunal Agrario, con quienes elaboramos aportes y sugerencias para este anteproyecto de ley que recibimos de la anterior gestión del Ministerio de Justicia.

Reconstitución de la jurisdicción indígena

Con la actual gestión ministerial hemos participado en tres reuniones de coordinación y presentamos algunas sugerencias para el anteproyecto. Como co-

mentó el doctor Eddy Burgoa, este es un proceso de construcción colectiva. Quiero remarcar una cosa, cuando los indígenas comprendieron que el ejercicio de su justicia había adquirido igual jerarquía que las otras jurisdicciones (ordinaria y agroambiental) comprendieron la responsabilidad que eso conlleva. Por ello, este proceso de consulta ha sido, también, un proceso pedagógico para despejar muchísimas dudas sobre cómo llevar a cabo la reconstitución de la justicia indígena en el marco de la construcción del Estado Plurinacional.

Uno de los elementos sustanciales de esta construcción, al margen de la autodeterminación y la reconstitución de los territorios, es la reconstitución del derecho propio de los pueblos indígenas, y eso, como ustedes saben, va a enfrentar muchísimas dificultades porque pesan más de 500 años de colonización. En muchas comunidades, ese derecho propio no está puro, ha pasado por un proceso de simbiosis, de aculturación, sincretismo jurídico y otros aspectos. Para que sea reconstituido, los pueblos y naciones indígenas necesitan revitalizar y revalorizar sus normas, como parte de los mecanismos de gestión de sus territorios y de su propia identidad cultural.

Paralelamente, [como miembros del Órgano Judicial] participamos en un proceso paralelo auspiciado por la Comisión Andina de Juristas. Hemos participado en más de 20 reuniones con organizaciones indígenas de todo el país y, en muchos casos, sus representantes expresaron que el proceso avanzaba muy rápidamente, situación que los tenía más asombrados que contentos, debido a la responsabilidad que implicaba la aplicación de la jurisdicción indígena originario campesina.

Pienso que esta consulta [sobre el anteproyecto] todavía será motivo de discusión en la Asamblea Legislativa Plurinacional porque en una reunión que tuvimos con el Ministerio de Justicia, en Santa Cruz, comprobé que algunos contenidos del último anteproyecto que leí han cambiado. Por ejemplo, se ha introducido el tema de la madre tierra y el de los linchamientos; tendríamos que definir qué entendemos por linchamientos, ya que esa figura no existe en la estructura jurídica ni indígena ni ordinaria ni agroambiental.

¿Qué se ha discutido [sobre el contenido del documento]? Lo importante es, de acuerdo con la Constitución Política del Estado, la competencia material, personal y territorial [de la jurisdicción indígena].

Estos temas son los que se tienen que deslindar. Hay que poner límites: hasta dónde llega la cancha de la jurisdicción ordinaria, la de la jurisdicción agroambiental y dónde comienza el ámbito de acción de la jurisdicción indígena. Eso demandó una larga discusión. La Constitución ya establece ciertos parámetros que sirven de base [artículos 190, 191].

**Todo tipo de delitos,
salvo excepciones**

La competencia material de la jurisdicción indígena, desde el punto de vista del abogado tradicional, siempre se ha subordinado a otros niveles del proceso científico del Derecho afincado en la vertiente occidental. Eso dio por resultado el prejuicio de que ese Derecho lleva consigo la verdad científica y el otro Derecho no es tal, sino que son usos y costumbres. *Per se* se pensaba que el sistema indígena sólo podía conocer los casos simples, los casos de bagatela que no tenían mucha importancia económica o valor para la vida de las personas. Eso es lo que hemos discutido, porque les hemos dicho [a representantes de organizaciones indígenas] que están reconocidos como una jurisdicción de igual

jerarquía y que no tendría sentido que [en la jurisdicción indígena] exista esa distinción de derecho penal, familiar, agrario, tributario, financiero u otros.

La jurisdicción indígena tiene una visión integral y holística. En otras palabras, conocerá todo lo que involucre el vínculo particular de pertenencia y de identidad cultural, aspectos que conforman la base de las relaciones sociales de un pueblo o nación.

Por eso no hay necesidad de clasificar los hechos como asesinato, violación, asistencia familiar o herencia, ya que cada cultura encara estos procesos en su propio idioma y es posible que tengan diversas denominaciones para los casos. El concepto radica en que hay que conocer la totalidad de las relaciones sociales que se desarrollan en el interior de cada nación o pueblo indígena.

El principio fundamental es que los pueblos indígenas van a poder conocer todo tipo de delitos con algunas excepciones. Entre las excepciones, es posible mencionar, por ejemplo, traición a la patria, contrabando, algunos temas relacionados con la seguridad y soberanía del Estado y materias definidas por el texto Constitucional como estratégicas: los recursos naturales renovables y no renovables.

¿Podrá ser aplicada a miembros ajenos a la comunidad?

Sobre la competencia personal o a quién se aplica la jurisdicción indígena, la regla es clara: se aplica a los miembros de esa comunidad, de ese pueblo, de esa nación. Ahí no hay ningún problema.

No obstante, la Constitución abre la posibilidad [de que la jurisdicción indígena] juzgue a miembros ajenos a esa comunidad y la duda es si esta facultad es correcta. Para responder a esta pregunta planteo una interrogante: ¿Es posible que la jurisdicción ordinaria o la agroambiental procesen, enjuicien e investiguen a un indígena? Por supuesto que sí; y por los principios de reciprocidad e igualdad de jerarquía se entiende que la jurisdicción indígena también puede procesar, investigar y enjuiciar a una persona no indígena. La Constitución establece que esta jurisdicción puede actuar, siempre y cuando las acciones de personas ajenas a una nación afecten los intereses y derechos de la jurisdicción indígena.

Territorialidad y eventual extraterritorialidad

Con relación a la competencia territorial indígena, en este Seminario se debatió bastante cuál es la base territorial de los pueblos indígenas para la constitución de sus territorios y, por lo tanto, para la construcción de la competencia territorial de la jurisdicción indígena. Ésta, según creo, la da el Instituto Nacional de Reforma Agraria [con el proceso de saneamiento y titulación], porque los territorios reconocidos son la base de la jurisdicción indígena.

[La definición de] la competencia territorial atravesará un proceso largo porque puede haber una reestructuración de los territorios que junte algunos o reconstituya otros. Esta tarea residirá en manos de la propia jurisdicción indígena, que definirá hasta dónde llegan estos cambios, de acuerdo con sus formas naturales de organización y reorganización.

Sin embargo, también hay posibilidades de que haya una aplicación de la justicia a nivel extraterritorial si es que las causas afectan o afectaren a una nación o pueblo indígena fuera de su territorio. Pongamos que ocurre una malversación de fondos en La Paz, pero los autores son de Achacachi. Si bien el hecho se ha cometido en La Paz, sus consecuencias afectan a la jurisdicción indígena. En ese

caso no se aplica la territorialidad, sino la extraterritorialidad, pero de manera excepcional.

Se aplica sin necesidad de que haya una autonomía indígena

Otro elemento que debemos considerar es el de la autonomía. Ya lo dijo Eddy Burgoa, el sistema de gobierno está vigente y aquí actuará la jurisdicción indígena originario campesina. Lo ideal y recomendable sería que a cada entidad territorial con organización autonómica le corresponda un sistema de administración de justicia, como parte de los principios de autodeterminación, de gestión y de gobierno.

El gobierno, con su brazo de resolución de conflictos y de administración de justicia, debería apoyar a la autonomía. Sin embargo, sin importar si ésta existe o no, la justicia se aplica en los ayllus, comunidades campesinas y sindicatos de colonias. Lo ideal sería que la jurisdicción indígena esté incluida en las autonomías indígenas como parte de la gestión y del gobierno del pueblo o de la nación indígena.

Coordinación y cooperación entre jurisdicciones

En lo referido a la coordinación y cooperación entre jurisdicciones había mucha confusión, pese a que la Constitución señala qué entendemos por coordinación y cooperación. En este proceso de consulta, el Ministerio de Justicia precisó esos conceptos de la siguiente manera: La coordinación consiste en los acuerdos establecidos entre la jurisdicción indígena, la agroambiental, la ordinaria y las otras reconocidas constitucionalmente, con el propósito de brindar el servicio de administración de justicia para vivir bien, para conseguir la paz social y la armonía entre los bolivianos.

Por lo tanto, las tres jurisdicciones empujan un mismo carro, buscan que los bolivianos no se peleen y si lo hacen que dispongan de procedimientos de resolución ágiles y gratuitos. Por lo tanto, los mecanismos de coordinación serán los acuerdos a los que arriben las tres jurisdicciones.

Estos acuerdos serán adoptados en el marco de la reciprocidad, es decir, yo no le puedo pedir a la jurisdicción indígena que haga lo que no puedo hacer como miembro de la jurisdicción agroambiental.

Además, hay que evitar el doble juzgamiento, en atención a una garantía establecida en la Constitución. Por eso, para garantizar que no haya un doble juicio, tendrán que consultarme si estoy dispuesto a atender algún caso que no haya sido juzgado por el mismo objeto y por las mismas causas.

Enfoque intercultural al juzgar a quién no pertenece a una jurisdicción

Dos elementos fundamentales de la reciprocidad son la cooperación y la coordinación, porque si efectivamente la justicia ordinaria procesa a los indígenas o viceversa, se requiere un enfoque intercultural, que, en los hechos, es un mandato constitucional. Si me quieren juzgar en una jurisdicción ajena deberán tomar en cuenta, como decía el expositor mexicano [David Recondo], mi procedencia.

Otro aspecto en el que deberán aplicarse los mecanismos de cooperación y de coordinación es en el del debido proceso. La jurisdicción indígena deberá construir las bases para explicar qué entiende por debido proceso y no violentar los tratados internacionales que el país respalda. Por lo tanto, será necesario que las jurisdicciones manejen conceptos similares en el marco de la interculturalidad. Por ejemplo, en Colombia se maneja el concepto de atenuantes de responsabilidad para los culturalmente diferentes, eso quiere decir que al mo-

mento de juzgar a una persona culturalmente diferente tenemos que conocer su acerbo cultural.

Pasar de la insurgencia a la propuesta

En la última parte de este comentario voy a referirme a algo que siempre ha llamado mi atención. La jurisdicción indígena se ha construido sobre la base de un proceso insurgente, es decir, como una posibilidad alternativa para garantizar el acceso a una mejor justicia; tiene una visión crítica de la justicia ordinaria porque la considera ajena, porque beneficia a quienes tienen dinero y porque es lenta, corrupta y otros calificativos. Al contrario, los miembros de los pueblos indígenas perciben que su justicia es mucho más pronta, más humana, busca el consenso, es comunitaria, reparadora, etcétera.

Este argumento lo escuché en muchos eventos y creo que, tras la aprobación de la Constitución Política del Estado y el pronto debate en la Asamblea Legislativa del proyecto de Ley de Deslinde Jurisdiccional, se acabó el discurso subversivo y llegó el momento de que los indígenas demuestren que su justicia es mejor que la ordinaria y la agroambiental. Por eso considero que es un proceso largo porque la aplicación de la justicia es muy heterogénea. Eddy Burgoa comentaba que en algunas comunidades resuelven algunos casos, pero otros prefieren remitirlos; algunas comunidades cooperan con las otras jurisdicciones, y otras dicen que es imposible contemplar algún tema, como el asesinato, con el argumento de que esto destruiría la unidad de la comunidad.

La reconstitución de la justicia indígena tomará tiempo

Por eso el proceso de implementación de la jurisdicción indígena es largo. Como se ha establecido en el anteproyecto de ley, las comunidades pueden remitir las causas a otras jurisdicciones. Este elemento fundamental no está muy desarrollado en el anteproyecto de ley, ya que éste es un documento muy corto, sin embargo, no se podía hacer más porque tenemos una Constitución heterogénea de sistemas y ordenamientos jurídicos y de administración de justicia.

El elemento esencial que acompañará el proceso de emancipación de los indígenas es la reconstitución y esa es una tarea difícil para los sistemas de administración de justicia ahora que se habla, como decía Silvia Rivera, de la memoria larga.

Si bien hay que reconstituir, [esa memoria larga], la justicia indígena también debería utilizar el saber universal de construcción de lo jurídico; el saber occidental no es *per se* malo, nocivo o colonizador. Creo que en este encuentro intercultural de sistemas tenemos que cooperar y coordinar para construir una justicia plural para todos los bolivianos.

Los expositores responden al público

Responde: Eddy Burgoa

Los casos extremos serán sancionados por la justicia penal

¿Bajo la ley que usted proyecta, el caso de los policías ejecutados en el norte de Potosí debería haber sido tratado a nivel local?

La justicia indígena es un conjunto de normas, un sistema de autoridades colectivas, tiene un procedimiento propio y está enmarcada en el respeto a la vida; lo demás son casos extremos.

La justicia indígena, como cultura de la vida, no sólo respeta a las partes o se preocupa por las personas, también busca el equilibrio y la armonía. Y esto no es retórico, prueba de ello son las 40 investigaciones realizadas en tiempos neoliberales que han llegado a esas mismas conclusiones. Por eso, los casos extremos serán sancionados por la justicia penal del Estado Plurinacional.

¿El gobierno está realizando procesos de consulta para megaproyectos como el de Cachuela Esperanza (represa en el norte del país) y para la carretera Beni-Cochabamba que pasa por el Isiboro Sécore?

Como abordé el tema de la consulta, debo responder. Tenemos el Decreto Supremo 29033, que reglamenta la consulta en actividades hidrocarburíferas y la Ley de Hidrocarburos 3058, de 2005. Ambas normativas establecen un procedimiento para el ejercicio de este derecho, como la aplicación de medidas de mitigación y compensación y la búsqueda de un acuerdo y consentimiento con los pueblos indígenas. No quiero meterme en este tema, pero hay un marco normativo, creo que poco conocido y poco interpretado y valorado en el Estado Plurinacional. Sé que hay un trabajo conjunto entre el Ministerio de Hidrocarburos y las organizaciones indígenas.

¿Por qué los expertos indígenas no están incluidos?, ¿por qué siguen haciendo leyes quienes no conocen nada de nuestra justicia, no será esto un acto de discriminación?

El anteproyecto de Ley ha sido sometido a un proceso de consulta con todos los interesados. La anterior gestión [del Ministerio de Justicia] nos heredó un anteproyecto de ley consensuado con el Órgano Judicial, pero creemos que ese no es el mecanismo de construcción de un sistema de justicia en el marco del Estado Plurinacional, por eso ha sido sometido a los interesados. Aleatoriamente se formó un equipo técnico, llámenlo de expertos o no, pero articulado con el comité impulsor de las cinco organizaciones.

Los textos de la sistematización recogida en los escenarios de consulta pasaron por la validación y evaluación de las cinco organizaciones e instancias de representación de los pueblos indígenas. Como dijo Idón Chivi, quien participó en esa comisión núcleo: "Hicimos un anteproyecto sobre el contenido del texto constitucional".

¿Qué pasa con los límites entre ayllus o markas como el caso de qaqachaqas y laymes?, ¿no derivará en un conflicto?

El anterior anteproyecto de ley establecía la creación de consejos de administración de justicia. Los pueblos indígenas evaluaron ese artículo y dijeron que no podían crearse instancias paralelas, cuando ya hay una estructura orgánica de administración de justicia. El sindicato, el subcentral y la central participan en una deliberación plena sobre casos específicos. Por eso, el anteproyecto de ley dice que esos conflictos deberán ser resueltos por las propias instancias. En los antecedentes de la norma consensuada se destaca la autonomía jurisdiccional y la libre determinación. Estamos en tiempos de gobernarnos a nosotros mismos, pero con leyes hechas por nosotros mismos.

La competencia personal indígena actúa sobre los no indígenas en su territorio, ¿cómo vamos a conocer sus derechos para acatarlos, si no hablamos sus lenguas, no conocemos sus culturas ni sus ordenamientos jurídicos? Al pasar por sus territorios estaremos indefensos.

Sobre eso nos dio la clave el doctor Luis Arratia. Cuando se produzca un daño en la comunidad y se altere el orden y el equilibrio de la colectividad, el acusado será juzgado por las autoridades de la propia jurisdicción, y ese es un mandato no inventado por el anteproyecto, es un mandato constitucional. Estamos hablando de igualdad de jerarquía, de mecanismos de coordinación y cooperación. En resumen, son actos de descolonización.

Ese encuentro, ese diálogo entre saberes, es lo que marca la política de descolonización: cómo se dilucida el castigo con chicotazos en la justicia indígena versus la concepción de tortura bajo la óptica de los derechos humanos. La jurisdicción indígena va mucho más allá. No sólo se preocupa por las personas, sino también por el entorno y el equilibrio de esa conexión entre hombre y naturaleza; vamos mucho más allá de una sanción definida por los derechos humanos.

La pena social en la comunidad va mucho más allá de tipificar la sanción como una violación a los derechos humanos; la pena social busca la reinserción en la comunidad de quien comete el error para restaurar el equilibrio y el orden en la colectividad; eso busca la jurisdicción indígena.

El anteproyecto de ley establece en su marco de principios la interpretación intercultural en el momento del juzgamiento. Puede ser que el mundo guaraní cometa un error en una jurisdicción aymara; mecanismos de conectividad se verán en el diálogo intercultural para establecer una sanción armónica.

¿Dónde queda el principio de la descolonización si muchos de los pueblos olvidaron completamente sus propios usos y costumbres y administración de justicia?

Estamos en el tiempo del reencuentro, recuperación de saberes, redefinición y reconstitución. No significa volver al pasado, es repensar, reencontrarnos y definirnos.

El artículo 9 de la Constitución es claro, el Estado Plurinacional promueve la política de la descolonización, como sustento material y real de la jurisdicción indígena. El anteproyecto de ley es un instrumento de ese objetivo. Entre diferentes podemos coexistir y encontrar ese mecanismo de armonía para lograr la convivencia, el orden, el equilibrio y, para el otro contexto, la paz social.

Responde: Luis Arratia

La justicia agroambiental puede dirimir conflictos entre comunidades diferentes

¿Cuánto dinero costará la aplicación de la jurisdicción indígena?

Cero. No está en su naturaleza. Puede ser que en algunos sistemas las partes involucradas en el conflicto paguen, pero en términos generales el Estado boliviano no va a invertir en remuneraciones a las autoridades que administren justicia porque en muchos casos estas autoridades cumplen una doble función: de gestión administrativa y jurisdiccional.

¿Qué pasa si hay conflictos entre comunidades campesinas, quién los resuelve?

Lo que se está haciendo es constitucionalizar un sistema que está funcionando. El beneficio para el Estado Plurinacional es que todos los bolivianos vamos a tener autoridades jurisdiccionales a quienes acudir. Las autoridades indígenas no son funcionarios públicos, ellas cumplen con sus derechos de autodeterminación y autogobierno para resolver controversias.

Hay que aplicar dos principios. En algunos casos hay organizaciones previamente estructuradas, por ejemplo, los sindicatos con sus subcentrales, su central y su federación; éstos resuelven los conflictos de sus afiliados. Pero, ¿qué pasa si hay un conflicto entre el pueblo yuracaré y el sindicato 14 de Septiembre, de donde proviene nuestro Presidente?

¿Es posible que la jurisdicción indígena pueda encarcelar?

Son dos culturas diferentes, la cultura de los colonizadores es principalmente quechua, diferente a la de los yuracarés. Para los segundos, el elemento más sagrado es el árbol, en cambio, para la cultura quechua el monte casi es su enemigo, porque los agricultores tienen que desboscar para desarrollar sus actividades. Por lo tanto, en esos casos es competente la jurisdicción agroambiental. Constitucionalmente, la justicia agroambiental dirime estos problemas entre indígenas diferentes porque, como dijo Eddy Burgoa, no es necesario crear instituciones paralelas.

No hay limitaciones. Lo que la ley dice es que la jurisdicción indígena puede coordinar. Las instituciones públicas del Estado, no solamente la jurisdicción ordinaria y agroambiental, tienen que contribuir a que las decisiones indígenas sean eficaces. Tal como un juez sabe que sus decisiones son de cumplimiento ordinario, las decisiones judiciales de la jurisdicción indígena tienen la misma fuerza.

¿Quién ejercerá la jurisdicción indígena en las autonomías?

La respuesta es clara. La constitución de las autonomías se construye sobre la base de la organización preexistente, no hay necesidad de crear otro sistema. Hay que impulsar el funcionamiento de la organización político administrativa existente.