

Memoria

II SEMINARIO

# BOLIVIA POST-CONSTITUYENTE

## DERECHOS INDÍGENAS EN EL ESTADO PLURINACIONAL





Memoria

II SEMINARIO

**BOLIVIA**  
**POST-CONSTITUYENTE**  
**DERECHOS INDÍGENAS**  
**EN EL ESTADO PLURINACIONAL**

La Paz, 18 al 20 de octubre de 2010

La Fundación TIERRA cuenta con el apoyo institucional de:

ICCO: Organización Intereclesiástica para la Cooperación al Desarrollo

EED: Servicio de las Iglesias Evangélicas de Alemania para el Desarrollo

El II Seminario Internacional fue apoyado por:

Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra (ILC)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

Agencia de Cooperación Alemana (DED)

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH)

**Editor:** Fundación TIERRA

Calle Hermanos Manchego Nº 2566 – Sopocachi

**Teléfono:** (591-2) 243 2263

**Fax:** (591-2) 211 1216

**Correo electrónico:** fundaciontierra@ftierra.org

**Sitio web:** www.ftierra.org

**Elaboración:** Andrés Martínez Crespo

**Sistematización gráfica:** Paola Rozo

**Fotografías:** Fundación TIERRA

© Fundación TIERRA, enero de 2011

DL: 4-1-2932-10

Impreso en La Paz, Bolivia

**Impresión:**  SCORPION 2460067

Email: scorpion\_comgraf@hotmail.com

# Sumario

## Capítulo 1

### Inauguración: qué pretende el Seminario y qué se espera de éste

Pág.

**Annalisa Mauro**  
International Land Coalition

Un espacio de debate público bien informado para la toma de decisiones sobre la tierra, sus recursos y los derechos de sus habitantes.

13

**Pedro Nuny Caity**  
Órgano Legislativo

La celebración de los derechos reconocidos con las nuevas leyes y la demanda de que las ideas que éstas plantean se lleven a la práctica.

17

**Esteban Ticona Alejo**  
Academia Diplomática

El cambio del paradigma de desarrollo occidental por el comunitario es uno de los temas centrales de discusión.

20

## Capítulo 2

### Temas agrarios y rurales

**Alexander Schejtman**  
Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural  
(Rimisp)

**La clave del crecimiento en los territorios de Latinoamérica**

Un estudio sobre 10 municipios devela cómo la combinación de cinco factores logra territorios más prósperos y equitativos.

29

**José A. Martínez Montaña**  
Ex superintendente Forestal

**El futuro está en los bosques**

El país debe dejar el esquema “agrarista” por inviable y orientarse al aprovechamiento forestal de la mayor parte de su territorio

37

**Miguel Urioste**  
Fundación TIERRA

**El riesgo de la extranjerización de la tierra**

El Estado es indiferente ante el acaparamiento foráneo de la tierra más fértil del país, pese a las consecuencias ecológicas y políticas de ello.

44

**Germán Gallardo**  
Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente

**El desarrollo rural al son del Estado orquesta**

El Estado dirigirá, ejecutará y promoverá el desarrollo rural para la industrialización del agro y la distribución de la riqueza.

58

**Ricardo Miranda**  
CSUTCB

**Diez años para hacer florecer el agro**

El plan de la “Década productiva” quiere saltarse la burocracia delegando a la comunidad rural el manejo de los recursos.

63

## Capítulo 3

### Ley de tierras en el marco de la nueva Constitución

Pág.

**Carlos Balderrama**  
Ex director general de Tierras

#### **Redistribución y colectivización de la tierra más fértil del país**

75

Mejor una reforma agraria “focalizada” donde valga la pena. La propiedad campesina no estaría exenta de una intervención estatal.

**Luis Alberto Arratia**  
Tribunal Agrario Nacional

#### **Cómo coexistirán tres justicias en el ámbito rural**

80

La existencia de autonomías indígenas demandará que se raye la cancha para el juego entre competencias judiciales.

**Juan Carlos Rojas**  
Director del INRA

#### **Aún hay tierra para dotar, falta una ley para hacerlo mejor**

86

Una lista de vacíos normativos del proceso de saneamiento y titulación, y de los cabos sueltos emergentes de la Constitución.

## Capítulo 4

### Derecho a la consulta

**Raquel Yrigoyen**  
Instituto Internacional de Derecho y Sociedad (IIDS),  
Perú

#### **El largo camino hacia el derecho a la consulta y la autodeterminación**

101

Una revisión del derecho internacional y la relación jurídica entre el Estado y los pueblos indígenas da cuenta de lo recorrido y lo pendiente.

**Rafael Quispe**  
Conamaq

#### **Decepción en tierras altas**

114

El mallku deplora que el derecho a la consulta no se haya aplicado en un proyecto minero y teme efectos ecológicos negativos.

**Omar Quiroga**  
Ministerio de Hidrocarburos

#### **El laboratorio de consultas en el país**

119

El área de hidrocarburos es la única que cuenta con una norma específica que ya dio pie a 15 acuerdos con comunidades.

**Pedro Nuny**  
Órgano Legislativo

#### **Una ley marco para hacer valer el derecho**

129

Para el representante falta una norma que extienda la aplicación de la consulta a otras áreas como los megaproyectos y la minería.

**Arnaud Chaltin**  
Oficina del Ato Comisionado para los Derechos Humanos

#### **Manual para una consulta exitosa**

135

Se requiere buena fe, información oportuna y, sobre todo, la convicción de que consultar no es hacer un favor, sino cumplir un deber.

## Capítulo 5

### Territorios indígena originario campesinos (TIOC)

Pág.

**Gerardo Damonte**  
Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade), Perú

#### **Un proyecto de dominio político que demanda consensos**

Un estudio en comunidades peruanas y bolivianas en el lago Titicaca describe las características de un territorio.

149

**Juan Pablo Chumacero**  
Fundación TIERRA

#### **Obstáculos en el camino de la autonomía indígena**

Una investigación identificó varias restricciones legales que podrían derivar en un reducido número de conversiones autonómicas.

159

**María Saravia**  
Cidob

#### **Las acciones para ganar más participación femenina**

La dirigente menciona los pasos que han dado las mujeres de tierras bajas en las últimas décadas para vencer el machismo.

170

**Felipa Huanca**  
CNMCIQB “Bartolina Sisa”

#### **Los males de la migración rural y el surcofundio**

El movimiento de reivindicación de derechos debe enfrentar esos dos problemas según la dirigente de tierras altas.

175

**Mercedes Nostas**  
Especialista en género

#### **La importancia de acceder a los recursos comunitarios**

La participación en la administración de los recursos es otra de las claves para la mejora de la situación femenina en la comunidad.

178

**Oscar Calizaya**  
Isalp

#### **Autonomías para mejorar la calidad de vida**

La conversión hacia autonomías indígenas en Potosí demandará en muchos casos la unión de varias tierras comunitarias de origen.

186

**Mauricio Díaz**  
CEJIS

#### **Once pasos como mínimo para ser autonomía**

Para vencer los requisitos legales, las comunidades indígena originario campesinas necesitarán una gran fortaleza organizativa.

195

## Capítulo 6

### Autonomías indígena originario campesinas (AIOC)

**David Recondo**  
Colegio de México

#### **Autonomías indígenas al estilo mexicano**

Las características de los municipios de usos y costumbres en el estado de Oaxaca desmitifican arcaísmos y esencialismos.

207

		Pág.
<b>Xavier Albó</b> Cipca	<b>El reto de llevar las ideas comunitarias a un plano más grande</b> Los 11 municipios que eligieron ser AIOC deberán poner empeño en sus estatutos para atraer a más comunidades hacia la ruta autonómica.	220
<b>Alejandro Padilla</b> Municipio de Mojocoya	<b>Mojocoya: cuesta afinar el sistema jurídico</b> El municipio chuquisaqueño requiere de cooperación técnica para concluir la redacción de sus estatutos autonómicos.	227
<b>Ruth Yarigua</b> Capitanía Charagua Norte	<b>No excluimos al área urbana</b> La gestión sobre recursos municipales y la consolidación del territorio guaraní son dos objetivos que Charagua espera cumplir cuando sea autonomía.	229
<b>Saturnino Tola</b> Consejo autonómico de Jesús de Machaca	<b>Los partidos se aferran a Jesús de Machaca</b> La comunidad empezó hace 15 años a transitar el camino a su autodeterminación y espera unir fuerzas en toda la provincia.	232
<b>Eddy Burgoa</b> Ministerio de Justicia	<b>Cómo se hizo el anteproyecto de Ley de Deslinde Jurisdiccional</b> Es la primera experiencia de ejercicio del derecho de consulta a pueblos indígenas para la elaboración de una medida legislativa.	241
<b>Luis Alberto Arratia</b> Tribunal Agrario Nacional	<b>En qué materia se juzga, sobre quién y en qué territorio</b> Esos tres asuntos son clave para el ejercicio de la justicia indígena originario campesina en armonía con la jurisdicción ordinaria y agroambiental.	252

## Capítulo 7

### Clausura del seminario y conclusiones

<b>Denis Racicot</b> OACDH Bolivia	Entre todos los obstáculos para la aplicación de los avances constitucionales, el principal es el de cambiar las ideas: cómo la sociedad y el Estado se han concebido hasta ahora.	263
<b>Yoriko Yasukawa</b> ONU-PNUD	Que el debate de temas trascendentales y complejos se traduzca en acciones concretas que incidan sobre la vida cotidiana de los bolivianos	266
<b>Gonzalo Colque</b> Fundación TIERRA	El Seminario cumplió con su objetivo de crear espacios para el diálogo y la reflexión colectiva sobre asuntos de importancia crucial para el país.	269

## Siglas y acrónimos

ABT	Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierras
AIOC	Autonomía indígena originario campesina
Anapo	Asociación de Productores de Oleaginosas y Trigo
APG	Asamblea del Pueblo Guaraní
CSUTCB	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia
Cainco	Cámara de Industria, Comercio, Servicios y Turismo de Santa Cruz
CAO	Cámara Agropecuaria del Oriente
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEJIS	Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social
Cidob	Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia
Cipca	Centro de Investigación y Promoción del Campesinado
CNMCIQB-BS	Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia Bartolina Sisa
Conamaq	Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu
CPE	Constitución Política del Estado
CSCIB	Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FES	Función económico social
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria
Isalp	Investigación Social y Asesoramiento Legal Potosí
OACDH	Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PDM	Plan de Desarrollo Municipal
Plus	Plan de uso de suelos
PIOC	Pueblo/pueblos indígena originario campesinos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan operativo anual
TCO	Tierra comunitaria de origen
TIOC	Territorio indígena originario campesino



# Presentación

---

Cuando en 2009 convocamos al I Seminario Bolivia Post Constituyente decíamos que la Constitución había inaugurado un nuevo ciclo en la historia de nuestro país, especialmente promisorio en la batalla contra grandes males como la exclusión de los pueblos, la pobreza material de la mayoría de los bolivianos y la injusticia social.

En 2010 hemos sido testigos del nacimiento de nuevas normativas e instituciones estatales. La Asamblea Legislativa Plurinacional, cuatro tipos de gobiernos subnacionales autónomos, nuevas reglas de juego electoral y la reforma del Órgano Judicial son algunas de las expresiones más sobresalientes del diseño de un Estado Plurinacional que busca el reconocimiento de los derechos de los pueblos y naciones indígena originario campesinas. Es un proceso que inevitablemente afecta y afectará a todos los bolivianos y, sobre todo, decidirá la suerte de la población indígena, la cual verá si se hacen o no efectivos sus derechos económicos, sociales y culturales.

Pensamos que en el escenario descrito es pertinente proseguir con nuestra convocatoria, por lo que organizamos este II Seminario dedicado a los derechos indígenas en el Estado Plurinacional. El objetivo es ofrecer un escenario plural y amplio de diálogo y reflexión colectiva sobre asuntos posteriores al proceso Constituyente. Para ello invitamos a 25 expositores nacionales que provienen de centros de investigación, del gobierno, de movimientos sociales, organizaciones de la sociedad civil y de pueblos indígenas. También participaron cinco expositores internacionales que aportaron con estudios y conocimiento de situaciones distintas pero afines a la nuestra. Han sido tres intensas y gratificantes jornadas de trabajo que contaron con una masiva asistencia de público. La calidad de su participación se incrementó gracias al cambio de metodología que introducimos en esta oportunidad, con mesas de trabajo paralelas y una sistematización gráfica.

Esta memoria reúne en siete capítulos las exposiciones, preguntas y respuestas vertidas en el Seminario. En el primer y último capítulo encontrarán los discursos presentados en la inauguración y clausura del evento. Entre los capítulos 2 y 6 están aquellas presentaciones dedicadas a los temas centrales: asuntos rurales, ley de tierras en el marco de la nueva Constitución, derecho a la consulta, territorios indígena originario campesinos (TIOC) y autonomías indígena originario campesinas (AIOC). Esperamos que este material aporte a una mayor participación y discusión sobre los procesos en curso.

Queremos agradecer a quienes han hecho posible este Seminario: a los expositores nacionales e internacionales, a la International Land Coalition (ILC), al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD Bolivia), al Servicio Alemán de Cooperación Social-Técnica (DED), a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. También han colaborado ampliamente en este afán, la Plataforma Interinstitucional de Apoyo a las Autonomías Indígenas y el Department of International Development Studies de la Universidad de Dalhousie en Canadá. Con todos, compartimos el interés por promover el diálogo y el estudio sobre los derechos humanos y los derechos de los pueblos indígenas. Finalmente, quiero reconocer la participación activa y propositiva de todos los asistentes a esta segunda convocatoria.

**Gonzalo Colque**  
**Director de la Fundación TIERRA**

# Capítulo 1

## Inauguración

### Qué pretende el Seminario y qué se espera de éste





---

La expositora plantea el Seminario como un espacio de debate público bien informado para la toma de decisiones sobre la tierra, sus recursos y los derechos de sus habitantes, desde la perspectiva del proceso de reformas que vive Bolivia y de los fenómenos internacionales que inciden sobre el uso de la tierra.

## La importancia del debate sobre la tierra



### Annalisa Mauro

Gerente del Programa para América Latina de la Secretaría de International Land Coalition.

Junto con la Fundación TIERRA hemos querido mantener el compromiso tomado el año pasado de organizar un debate público en el que se converse acerca de los desafíos de aplicar las visiones avanzadas e innovadoras que contiene la nueva Constitución de Bolivia.

La International Land Coalition (Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, ILC), la organización que represento, es una alianza global de más de 80 organizaciones intergubernamentales y de la sociedad civil, convencidas de que el acceso a la tierra es un paso decisivo para la eliminación de la pobreza rural y la inclusión de los más vulnerables en el tejido ciudadano de una nación. Nuestra secretaría se encuentra en Roma y actúa desde plataformas regionales. Fundación TIERRA es nuestra organización miembro en Bolivia.

Cuando ILC comenzó su trabajo en 1995, el debate giraba básicamente en torno a la reforma agraria promovida por el Estado o asistida por el mercado. La relación entre estos dos actores sigue siendo fundamental para definir quiénes tienen derecho al acceso y uso de la tierra, pero recientemente ha surgido con mucha fuerza un nuevo actor en las dinámicas de la tierra: la ciudadanía activa que se ha organizado efectivamente para regular, cuidar y defender su propio territorio.

Anteriormente, la tierra era una reivindicación o un asunto de administración pública. Ahora hablamos de cogobierno de la tierra y de los territorios, lo que vincula derechos y responsabilidades en el marco del acceso, uso y control de los siempre más escasos recursos naturales —como son la tierra y el agua— entre los distintos actores que participan en un territorio.

### Para gobernar se tiene que conocer

Por lo tanto, se hace fundamental invertir en la generación de datos y conocimiento accesibles y transparentes para que cada actor participe activa y efectivamente en el bienestar colectivo, en el gobierno de su propio territorio. Esa es una tarea que como Coalición y Fundación TIERRA desempeñamos con el fin de que todos los actores, a través del acceso a información confiable, se empoderen para cogobernar sus propios territorios.

Bolivia ha sido activa promotora de la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. En la mayoría de las legislaciones latinoamericanas los derechos colectivos de los pueblos indígenas, originarios y afrodescendientes son reconocidos, pero no es así en otras regiones y otros países del mundo; esta Declaración es un marco esencial para los pueblos que todavía sufren de persecución por el solo hecho de ser indígenas.

La declaración tiene nueve artículos que se refieren a tierra y territorio; por ejemplo, el cuarto dice: “Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas”. Esto implica que se necesitan, en los niveles centrales y locales, instituciones estatales e indígenas fuertes y capaces de interactuar sobre la base del mutuo respeto.

El derecho de libre determinación es un sueño para muchos pueblos, aquí [en Bolivia] es realidad, eso implica que se necesitan instituciones estatales indígenas fuertes en los niveles centrales y locales, además de avanzadas capaces de interactuar con base en el mutuo respeto.

### Acaparamiento de la tierra

Lo que observamos como Coalición, desde una perspectiva global internacional, es que hay tendencias regionales y globales a la concentración de tierras. Esto es preocupante porque hay una rapidez sin precedentes en el proceso de concentración que observamos en distintas regiones.

En otros continentes, como África y Asia, se habla de transacciones de millones de hectáreas de tierras, en las que no sólo participan el sector privado, sino también el público.

Esas transacciones son interpretadas por los movimientos sociales como acaparamiento de tierras para la producción de alimentos, para el agronegocio, biocombustibles, concesiones mineras, extractivas o turísticas; actividades que afectan a grupos cuyos derechos son los más vulnerables. Así, los vínculos entre lo local, lo nacional, lo regional y lo internacional hacen de la tierra un recurso que cada vez se encuentra más bajo presiones de intereses económicos nacionales e internacionales.

### Sociedades distintas con base distinta

El actual debate sobre los límites de la propiedad agraria, que aquí en Bolivia ya ha concluido, se está dando en muchos países, como en Perú y Ecuador, lo cual es un síntoma de las tendencias globales de los procesos de concentración

de este recurso. La opción de las grandes adquisiciones de tierra se justifica con el hecho de que los inversores finalmente invierten en áreas rurales. Así, el sector público delega a otros actores sus territorios.

Por ese motivo, la ILC y sus miembros están participando activamente en el debate internacional sobre principios responsables y directrices voluntarias en la reglamentación de estas grandes adquisiciones de tierras. Además, es importante destacar que dichas adquisiciones, como los procesos de reconcentración, se dan donde hay un sistema de gobierno débil que permite ilegalidades y rechaza consultas amplias.

Los cada vez más escasos recursos y las presiones crecientes están generando múltiples formas de competencia con el incremento consecuente de conflictos. Conflictos entre personas sin tierra, colonizadores, pueblos indígenas, gobiernos centrales y locales, privados y también actores ilegales.

### El derecho a la consulta

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas también dice que los Estados establecerán mecanismos eficaces para la prevención y el resarcimiento de todo acto que tenga por objeto o consecuencia privar a los pueblos y las personas indígenas de su integridad como pueblos distintos o de sus valores culturales, o de su identidad étnica. Los Estados también establecerán mecanismos eficaces para la prevención y resarcimiento de “todo acto que tenga por objeto o consecuencia desposeerlos de sus tierras, territorios o recursos” [artículo 8].

En su artículo 19, la Declaración señala: “Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento previo, libre e informado”, por esa razón es muy importante hacer un esfuerzo significativo por poner en marcha mecanismos para la aplicación del consentimiento previo, libre e informado.

No es fácil, pero es la única forma para realmente aplicar el derecho a la libre determinación. Aunque poner eso en práctica es complejo, tenemos que encontrar la forma de hacerlo posible. Si no, las visiones que hay en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, o las que están contenidas en la nueva Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia serán palabras sin contenido.

El gobierno del territorio, así como la articulación con los distintos territorios, es un proceso continuo y permanente. Es fundamental constituir sistemas de gobierno y observatorios que vigilen el efectivo acceso, uso y control de los recursos para evitar procesos de monopolización de recursos vitales que generen conflictividad agraria y deterioro ambiental.

Finalmente, este segundo seminario Bolivia post Constituyente quiere contribuir a plasmar esta visión en realidad.



## Inauguración

---

El expositor celebra y encarna los cambios que el movimiento indígena impulsó en el país, pero también demanda que se pongan en práctica las ideas contenidas en las leyes del Estado Plurinacional, especialmente las referidas a los derechos de los pueblos indígena originario campesinos.

# Los pueblos indígena originario campesinos en la Bolivia post constituyente



**Pedro Nuny Caity**

Diputado nacional.

Quien les habla, Pedro Nuny Caity, es resultado de este proceso de lucha que hemos iniciado los pueblos indígenas originarios, especialmente los de tierras bajas. Voy a tratar de comentar nuestro posicionamiento y sobre todo por qué hemos llegado a la Asamblea Legislativa. Soy uno de los siete diputados indígenas que, a raíz de las circunscripciones especiales, se encuentra en la Asamblea Legislativa en representación de los pueblos indígenas minoritarios de este país. En esa condición me encuentro aquí desempeñando el puesto de primer secretario de la directiva camara.

El proceso que estamos viviendo ha sido fruto del sacrificio y como respuesta a la discriminación que sufren de manera sistemática los pueblos indígenas y originarios. Ellos han protagonizado muchos levantamientos por tratar de vivir en un país libre, pensando siempre en la recuperación de la tierra y el territorio.

### El giro histórico de 1990

Como dirigente joven conozco esa lucha desde 1990, cuando se inició una gran e histórica marcha por el territorio y la dignidad, nacida desde las regiones de la gran amazonía; de una región ignorada por un Estado miope, que lastimo-

samente no veía más allá de la región andina ni veía a pueblos indígenas que también eran bolivianos.

La marcha de 1990 fue un hito para nosotros, puesto que en ese movimiento nos propusimos decirle al Estado que nosotros éramos parte de este gran territorio, que también eramos ciudadanos aunque muchos no tuviéramos la documentación personal o un certificado de nacimiento, y que a pesar de eso estábamos en la brega para poder conseguir un importante bien que le corresponde a la sociedad.

Queríamos que en ese importante evento todo el país descubriera que no vivíamos en ese estado de salvajismo que muchos imaginaban; incluso pensaban que saldríamos con nuestros taparrabos y con nuestras flechas, desnudos. La realidad era y es otra: salimos porque había una gran presión y una gran necesidad de hacer respetar los territorios que poco a poco, e incluso con la venia del Estado, estaban siendo entregados en concesión para el despojo que cometieron las grandes empresas madereras. Esto fue lo que nos motivó a salir y decir basta, aquí estamos nosotros.

Evidentemente, han pasado muchas cosas en nuestro país, no solamente el movimiento de los pueblos indígenas durante la marcha de 1990. Ha tenido que pasar la guerra del gas, la guerra del agua y una serie de cuestionamientos hacia ese Estado monocultural y excluyente. Por eso tuvimos la necesidad de manifestarnos conjuntamente, no solamente indígenas de tierras bajas, también indígenas de tierras altas, para visibilizarnos como un país con más del 50 por ciento de población indígena, que es lo que somos.

Estos son los antecedentes de este Estado que hoy se ha declarado plurinacional. Conquistar una nueva Carta Magna significó muertes, desaparición y el confinamiento de muchos ciudadanos bolivianos. Ahora tenemos una Constitución peleada desde todos los estratos sociales de este país, una Constitución que garantiza la existencia de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y que respeta el dominio ancestral de sus territorios.

Tenemos que contribuir todos, no solamente los miembros de la Asamblea Legislativa Plurinacional, con nuevas leyes. Hay que estructurar el andamiaje del Estado Plurinacional que ahora se abre para todos los ciudadanos y ciudadanas. Nosotros creemos en este Estado Plurinacional porque garantiza avances en materia de derechos y leyes de los pueblos indígena originario campesinos; entre los mayores avances logrados en América Latina.

**Que se apliquen las ideas postuladas por las leyes**

Con esta Constitución tenemos que garantizar que las leyes que se van debatiendo y aprobando en la Asamblea Legislativa aseguren lo establecido por sus propios parámetros: que se respeten realmente los territorios, los derechos de los pueblos indígenas y los recursos naturales; que haya consulta, participación y presencia verdadera de los pueblos y naciones indígena originario campesinos en los niveles del Estado boliviano, para poder hablar de una administración que verdaderamente sea de los pueblos indígenas. Ese es aún un gran desafío. Tener un presidente de la talla de nuestro hermano Evo Morales es un gran avance, pero también es importante que no acabemos hablando de un Estado plurinacional sin la presencia de las naciones y pueblos que lo conforman.

Quedaría vacío el Estado sin la presencia de nosotros. Aún en el manejo de la cosa pública se nos coarta la participación, hay resabios de lo que ha sido el Estado boliviano y persisten las trabas.

Esperamos que gracias al desarrollo de los pueblos indígenas, para el engrandecimiento de Bolivia se piense también en los recursos naturales. Ya que están en los territorios indígenas, creemos que este Estado debe garantizar la consulta y participación en los beneficios. No porque creamos que no deba haber beneficios para el Estado, sino para ver qué podemos hacer con los pueblos en el área rural que están en situación de desventaja; allí, donde hay pobreza, niños hambrientos y poca tierra para nuestros propios hermanos debido a gente que mercantiliza la tierra.

### Asuntos pendientes y contradicciones

Hemos avanzado en leyes fundamentales como la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, la Ley del Régimen Electoral, del Órgano Electoral y otras. Todas reflejan los mandatos de la Constitución Política del Estado. Sin embargo, no podemos alcanzar un liderazgo en el Estado Plurinacional dejando de lado algunos temas sobre los cuales los pueblos indígenas seguimos insistiendo. No podemos tener solamente siete diputados indígenas. Definitivamente, la participación directa en las decisiones del Estado no pasa por entregar nuestra representación a otra persona que no sea indígena.

En este sentido, debemos manifestar que todavía hay contradicciones. Estamos tomando la iniciativa en la defensa de la madre tierra, de la Pachamama, pero todavía hay proyectos en la actualidad que no cumplen estos parámetros. Parece que los derechos de los pueblos indígenas no están dentro de los planes de nuestro gobierno. La construcción de una verdadera ley de consulta y participación debería estar en el debate en estos días o en los siguientes meses. Consideramos que ese proyecto es fundamental para que se respete lo que dicen la Constitución y las normas internacionales.

Es necesario pensar en un modelo de desarrollo que genere recursos para el Estado respetando los derechos de los pueblos indígena originario campesinos, reconociendo así la democracia verdadera, comunitaria y los valores ético morales que profesa esta Constitución.

Ojalá que después de estos días salgan resultados que nos den tareas para trabajar de aquí en adelante en ese camino.

## Inauguración

---

Entre las tareas que el gobierno ha emprendido durante cinco años, según el expositor, se puede resaltar el reemplazo de la idea occidental de desarrollo por el concepto de vivir bien que portan los pueblos indígenas. En su opinión, este cambio de paradigma estará presente en el debate que se desarrolle en el Seminario.

# El Estado Plurinacional, avances, retos y perspectivas



**Esteban Ticona Alejo**

Director de la Academia Diplomática de Bolivia.

Quiero compartir con ustedes algunas ideas que, considero, van a ser fundamentales para evaluar los avances y problemas o dificultades que se están afrontando en el proceso. Estoy absolutamente seguro que la concurrencia de ustedes, de distintos lugares del país y de otros países, producirá un marco y una dinámica importantes para evaluar lo que está pasando hoy en día en Bolivia.

Son casi cinco años de intensa gestión, de esperanzas y profundas alegrías, pero también de dificultades en la construcción del Estado Plurinacional de Bolivia.

Estamos comenzando a poner los primeros cimientos de una Bolivia con identidad propia, donde todos podamos ser nosotros mismos, hablar en nuestro idioma, gobernar nuestro territorio, tomar nuestras decisiones de manera soberana, tocar nuestra música y sentir orgullo de lo que somos. Con la lucha plena e ineludible de todos y todas y con el aporte y esfuerzo de nuestro actual gobierno, encabezado por el presidente Evo Morales, hemos vuelto a pensar por cuenta propia.

Asumimos con pleno convencimiento nuestra identidad y el compromiso de cambio. Hoy, más que nunca, Bolivia resurge porque sus hijos son capaces de construir el futuro. La fuerza del cambio está en que no sólo ataca los males inmediatos, sino también los problemas históricos y estructurales de nuestra sociedad.

Durante estos casi cinco años no sólo nos hemos concentrado en revertir las privatizaciones, el saqueo de nuestros recursos naturales y el desmantelamiento neoliberal del Estado-nación, sino que también estamos asumiendo el desafío de desterrar de nuestra tierra flagelos tan profundos como el analfabetismo, la mortalidad infantil, el racismo, la intolerancia y la discriminación, así como lograr que nuestra tierra y nuestros recursos nos pertenezcan nuevamente, procurando reencauzar nuestra sociedad hacia un verdadero equilibrio económico político, social y cultural.

Por primera vez tenemos un Estado, o la iniciación de un Estado plurinacional, tenemos un Presidente que en gran medida nos representa a los pueblos chiquitano, mojeño, guaraní, guarayo, lecos, tacana, yuquis y otros tantos, así como a los aymaras, quechuas, chipayas y demás. Somos reconocidos como tales en el texto constitucional con plenos derechos de autonomía y autodeterminación.

### Dos primeros momentos del país

Creo que es importante preguntarse qué significa construir un Estado plurinacional. Hasta ahora recordamos la presencia de Simón Bolívar, un liberal inspirado en la Revolución Francesa que nos trajo experiencias europeas y dejó como legado, en cierta medida, un modelo de Estado-nación. De ahí viene la herencia de los tres poderes del Estado británico: ejecutivo, legislativo y judicial. Hemos heredado también el municipalismo español, con sus cabildos, y el sistema político administrativo francés de departamentos, provincias y cantones con la autoridad del prefecto. Aunque éste ha sido el modelo que se ha impuesto en América Latina, hace como 200 años, lo más importante de destacar es que de este modelo de Estado-nación fueron excluidos los pueblos indígenas originarios y las mujeres.

Si uno quisiera hacer un recuento histórico de Bolivia, podría hacerlo en tres grandes etapas: un primer momento en 1825, que se llama la fundación de Bolivia, a partir de la cual se gesta una democracia de pocos.

El segundo gran momento tiene que ver con la Revolución de 1952, la segunda revolución en América Latina después de la mexicana de 1910. Ésta pretendió refundar el Estado-nación bajo el modelo europeo y, sobre todo, se orientó al mestizaje. Tanto en el primer momento como en el segundo se apostó por un modelo de Estado-nación capitalista con economía y democracia liberales.

### Refundación de Bolivia y una nueva visión

Hoy vivimos un tercer gran momento, es el inicio de la refundación de Bolivia bajo un modelo llamado Estado plurinacional, cuya base es la pluralidad y la interculturalidad. Nuevas premisas para una sociedad mayor, con conceptos como causa o el sumaj causay, el kamaña o el sumaj kamaña, o el ñandereco. Como dice la Constitución, es un Estado unitario social, de derecho, plurinacional, comunitario, que reconoce las democracias indígenas originarias, campesinas, afro y reconoce las autonomías indígenas, regionales, departamentales y municipales.

Pero lo más importante, el Estado plurinacional es la apuesta por una forma de vida distinta al modelo de Estado-nación. Hace rato escuchaba al hermano Pedro Nuny destacar lo siguiente: el Estado plurinacional se basa en la apuesta por la vida y el legado de nuestros abuelos y antepasados. Sobre todo, valora el conocimiento y la sabiduría ancestral de nuestros pueblos, los cuales aprendieron hace muchísimos años a convivir con otras culturas en mutuo respeto. Eso les permitió extraer su sustento de la madre tierra o la Pachamama, luego de pedir permiso y retribuyendo sin dañar de manera permanente, sin sacar más de lo necesario.

Estos son los valores fundamentales con los que tiene que fortalecerse el Estado Plurinacional. Tenemos que apegarnos a nuestros principios, valores, códigos culturales, espirituales, lingüísticos, y a los conocimientos ancestrales de nuestros abuelos; memoria histórica que descansa en la arquitectura, la cerámica y los textiles.

### Parches para vivir mejor y no vivir bien

Aquí hay un tema fundamental que seguramente será discutido en este Seminario: el concepto de desarrollo. Nos encontramos en un mundo, el mundo occidental, que quiere seguir aplicando las recetas del mercado, del desarrollo y de la industrialización cada vez más sofisticada y complicada, para que la empresa privada genere más ganancias. Sin embargo, dándose cuenta de que el desarrollo está empezando a afectar negativamente a la gente y al planeta, por la explotación cada vez más irresponsable de los recursos naturales, se quiere poner parches copiando la experiencia y la realidad de los pueblos indígenas originarios, pero sin entender realmente el alcance de esa realidad. El Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y otros han hablado de conceptos como el desarrollo sostenible, sustentable o armónico, el desarrollo con identidad y demás; sin embargo, están hablando del “vivir mejor”, en lugar de referirse al “vivir bien”.

Por eso para fortalecer el Estado Plurinacional y el concepto del “vivir bien” no nos sirve hablar del desarrollo en el sentido ya planteado y relacionado con el “vivir mejor”. Necesitamos crear las condiciones materiales y espirituales para reconstruir y mantener el “vivir bien” en el sentido de la vida armónica en permanente construcción.

### La crisis del concepto de desarrollo

Todos sabemos que hoy en día las sociedades, sobre todo las capitalistas, han sido un fracaso para la gran mayoría de los países. Nos han hecho creer que el desarrollo es la salvación de la humanidad y que nos ayudará a vivir mejor, pero el desarrollo depende cada vez más del uso de energía, en primer lugar del petróleo. Éste se ha convertido en el principal causante de la crisis global y la casi destrucción de la madre tierra o Pachamama. La exagerada industrialización de algunos países, el consumismo enviciado y la explotación irresponsable de los recursos naturales son tendencias que amenazan a la madre naturaleza y la subsistencia del planeta al no renovarse los recursos al ritmo y velocidad con que los consumimos hoy en el mundo.

La crisis económica extrema de los países donde vivimos, la crisis de la naturaleza, los graves efectos del cambio climático, el desequilibrio de la vida comunal, el caos social y la amenaza a la vida en el planeta demuestran que tanto la industrialización y el consumo de la civilización “occidental”, con o sin identidad, es un fracaso total. En este sentido, estoy seguro que surgirán alguna de estas preguntas: ¿Seguimos apostando por la lógica del desarrollo

como se ha planteado hasta ahora? O, ¿apostamos por una vida en equilibrio?, ¿apostamos por el vivir bien?

La construcción del Estado Plurinacional significa iniciar transformaciones estructurales necesarias para hacer modelos que prioricen la vida, la armonía, la complementariedad entre el hombre y la naturaleza y los valores de la vida comunal, entre otros; donde todo es vida, donde todos somos criados por la naturaleza, somos parte de la naturaleza y no hay nada separado. Es muy importante destacar esto delante de la gente que proviene de la academia: las disciplinas nos han enseñado a creer que el ser humano está para explotar a la naturaleza y eso nos ha impedido ver aquello que estamos redescubriendo desde la experiencia ancestral: que el ser humano es parte de la naturaleza y que si no sabe relacionarse con ella es capaz de producir las graves dificultades que hoy en día tiene la humanidad entera.

En este sentido, pensar lo indígena y lo local también nos obliga a pensar en el contexto internacional. Creo que Bolivia, recogiendo toda esa sabiduría ancestral, ha comenzando a irradiar ideas; entre ellas, la manera como la humanidad puede subsanar los daños en la madre naturaleza. Así lo planteó el país en las cumbres sobre el cambio climático, o con la propuesta, aprobada por las Naciones Unidas en 2009, de declaración del día internacional de la madre naturaleza.

Espero que algunas de estas ideas nos llamen la atención profundamente y, sobre todo, generen preguntas, por ejemplo, sobre el rol de las autonomías indígenas en el futuro o sobre un tipo diferente de desarrollo a ser aplicado en adelante.



# Capítulo 2

## Temas agrarios y rurales





---

*Un estudio preliminar sobre las claves del desarrollo rural en la región, una propuesta gubernamental y otra sindical para lograr ese objetivo en Bolivia y la desmitificación de la vocación agraria nacional, además de los riesgos del acaparamiento de tierras, también a partir de resultados de un estudio inédito, son puestos a consideración en este capítulo.*

La estrategia de la “Década productiva” propone un incremento en la inversión pública destinada a la producción agropecuaria comunitaria, y que aquélla, además, llegue directamente y “sin burocracia” al productor rural a partir de la propia planificación que éste lleve a cabo con el asesoramiento estatal. Que el Estado se encargue de los servicios y el trabajador del campo se encargue de producir, afirma el dirigente de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, Ricardo Miranda, en su exposición sobre la propuesta de política pública que impulsa su organización y que quiere convertir en ley bajo el auspicio de congresales oficialistas.

Germán Gallardo, del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, celebra la “apropiación de sectores sociales” de la iniciativa mencionada, aunque no ingresa en detalles de cómo la “Década productiva” podría articularse con el “Nuevo modelo de desarrollo rural integral” de su Ministerio. El expositor indicó que la política sectorial persigue la industrialización de los recursos naturales, la tecnificación de la pequeña y mediana producción rural, el abastecimiento del mercado interno antes que la exportación y la distribución de la riqueza agropecuaria. Para lograr esos objetivos, el modelo gubernamental pone al Estado como el “protagonista y promotor del desarrollo” secundado por las organizaciones sociales y los agentes económicos.

El economista chileno, Alexander Schejtman, observa que una falencia de las políticas de desarrollo rural fue su exclusiva identificación con la ocupación agrícola, pese al surgimiento de otras actividades que exceden aquella tarea y el ámbito en el que se desempeña. Es materia de debate si las propuestas mencionadas previamente vencen esa limitación y tienen un alcance territorial. Precisamente, el estudio en curso que el expositor dirige identificó que el crecimiento económico acompañado de la reducción de la pobreza y la inequidad en territorios de Latinoamérica fue posible gracias a la combinación virtuosa de coaliciones sociales progresistas en el territorio, una estructura agraria adecuada y vínculos constructivos con mercados dinámicos y ciudades intermedias. Es decir, factores que van más allá de la parcela y el arado.

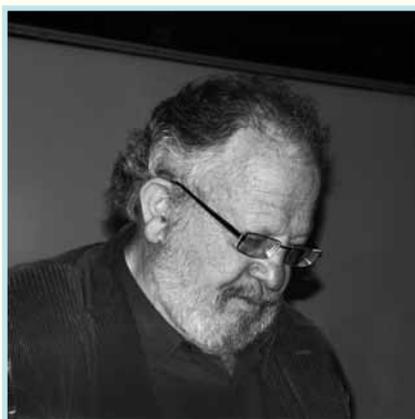
La idea de desarrollo rural limitado a lo agrícola, cuestionada por Schejtman, bien podría derivar en la creencia de que a mayor extensión de tierra hay mayores ganancias. Los expositores José Martínez, ex superintendente Forestal, y Miguel Urioste, investigador de TIERRA, analizan, desde ámbitos distintos, las consecuencias negativas que esa práctica acarrea. El primero la califica como una manifestación de la “cultura agrarista” muy arraigada en el país y que ignora que la mayor parte del territorio boliviano no tiene aptitud agrícola, sino forestal, lo cual, además, deriva en una errada política de distribución de

tierras y prácticas productivas antiecológicas en el área rural. Ante eso, Martínez sugiere volcarse al manejo integral de los bosques, donde reside la mayor riqueza del país. “Podríamos vivir como dioses”, asegura.

Para Urioste, el acaparamiento de la tierra no sólo tiene consecuencias ecológicas o sociales: es un asunto con derivaciones políticas y de trascendencia internacional, pues buena parte de los campos cruceños está en manos de extranjeros, principalmente brasileños. Este fenómeno corrió a la par de la extensión de la frontera agrícola sojera en los últimos veinte años y es posible que se acentúe gracias a proyectos viales, la opacidad del mercado de tierras en Santa Cruz, escasamente regulado por el Estado, y la protección indirecta del latifundio; la Constitución permite la asociación sin límite de propietarios de tierras, lo cual deriva en la posesión de predios por encima del máximo legal de 5 mil hectáreas.

¿Cómo es que algunos “territorios” rurales de América Latina han logrado crecer económicamente, mejoraron la equidad en su población y disminuyeron la pobreza? Para responder a esa pregunta, el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (Rimisp) investigó el comportamiento de esos tres indicadores en casi 10 mil municipios de 11 países de la región, y luego se centró sobre los casos positivos para descifrar las claves del crecimiento. Los resultados preliminares del estudio van a continuación.

## Dinámicas territoriales en América Latina



### Alexander Schejtman

Economista por la Universidad de Oxford e ingeniero comercial por la Universidad de Chile. Ha sido docente en el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) de México. Trabajó para entidades como la Cepal y la FAO. Actualmente es investigador principal del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (Rimisp).

### Por qué enfoque territorial del desarrollo rural

Quiero mostrar algunos resultados preliminares que hace nuestra institución.

Primero, resumiré el proceso por el cual el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (Rimisp) concibió la necesidad de un enfoque territorial del desarrollo rural. Fue un recorrido de cinco o seis años que vale la pena esbozar para mostrar las aproximaciones sucesivas que condujeron a la fase en que nos encontramos.

Nuestro punto de partida fue el destacar que la persistencia de la pobreza y la desigualdad en América Latina, en particular la pobreza campesina, era un hecho que no requería de mayor precisión. Cualquier indicador demuestra que cuando aumenta la pobreza, esa situación se incrementa más en el sector agrícola campesino que en el resto de los habitantes rurales. Si hay un sector con

un particular problema de ingreso es, sin duda, el de la agricultura familiar campesina.

Esta persistencia se da, sin embargo, en un contexto de cambios radicales en el mundo rural expresados, entre otros fenómenos, en que la diferencia entre lo urbano y lo rural empiezan a desdibujarse, no simplemente porque sea natural comunicarse por celular desde la chacra con el mercado, sino porque una parte importante del empleo en el área rural ya no es agrícola. Entonces, cuando hablamos de desarrollo rural, no podemos hablar sólo de desarrollo agrícola, sino de otras actividades laborales que desempeña la gente para salir de la pobreza.

En adición a lo anterior, nos encontramos con que la sociedad plantea nuevas demandas sobre el agro; ya no basta con que entregue materia prima para la agroindustria o fuerza de trabajo para los sectores urbanos, sino que le pide que aumente y mejore lo que produce, que lo haga de manera sustentable y que en ese proceso disminuya la pobreza y mejore la igualdad. Para enfrentar estas demandas ha cambiado, además, el papel de los gobiernos locales, a los que se les entrega responsabilidades en materia de desarrollo local y montos crecientes de recursos para ello.

Si a la luz de los cambios ocurridos, de las nuevas demandas y responsabilidades miramos lo que han sido las políticas de desarrollo rural, vemos que no han satisfecho las demandas y no han sido capaces de adaptarse a los cambios. Esta constatación nos llevó a plantear que era necesario salir de políticas que identifican el desarrollo rural con desarrollo agrícola y que, aun aceptando que la agricultura sigue siendo el eje del desarrollo rural en muchas áreas, la política tiene que considerar otros tipos de empleo y de actividad que cobran creciente importancia en la vida de las familias rurales. Son estas constataciones las que dieron surgimiento a la idea de un enfoque territorial del desarrollo rural.

### La transformación productiva e institucional

El enfoque propuesto está constituido por dos pilares de abordaje simultáneo. Un primero es la **transformación productiva**. Plantea que es necesario innovar en el qué, el cómo y el para qué se produce, así como en la forma en cómo se organiza el proceso de producción, pues si en un territorio rezagado y pobre se sigue produciendo como antes, se mantendrá aquella condición de rezago. Este pilar, por sí solo no asegura el desarrollo al que aspiramos, pues tenemos muchos territorios exitosos en la producción y exportación, pero que desde el punto de vista de la reducción de la pobreza son un perfecto desastre; basta con mirar lo que pasa en Chile con las tierras forestales, que están entre las exportadoras de celulosa más importantes del mundo, mientras los mapuches incendian los bosques, pues han sido excluidos de los beneficios de dicho proceso.

Por eso, el segundo pilar es el **desarrollo institucional** que asegure que los beneficios de la transformación productiva reduzcan la pobreza y la desigualdad. Cabe señalar que podemos tener territorios con sociedades muy igualitarias, donde las diferencias entre todos son muy pequeñas; como muchas de las comunidades andinas que, sin embargo, no han logrado trascender la repetición ciclo a ciclo de lo que producen y, por lo tanto, tienen una condición de rezago y pobreza permanente. Ahí, el tema es aprovechar ese nivel de igualdad, grado de compromiso y sentido de identidad para dar el salto hacia un proceso de transformación productiva. En estos dos pilares está la esencia de la propuesta que compartimos con varios de los centros con los que trabajamos en red.

### Las medidas del éxito

¿Cuál es, en el fondo, el objetivo de la transformación productiva e institucional? Creemos que hay consenso en que el objetivo es asegurar crecimiento para que haya algo más que repartir, pero que ese crecimiento deba asegurar que la pobreza y la desigualdad se reduzcan es decir y que se lo haga de manera ambientalmente sustentable. Admitido esto, nos hemos preguntado: ¿Hay en América Latina territorios que están creciendo y reduciendo pobreza y desigualdad al mismo tiempo?

Para medir el crecimiento tenemos un indicador, el producto (o el consumo) per cápita, que no es el mejor del mundo, pero que existe para todos los países; para igualdad usamos el coeficiente gini, que tampoco es el mejor del mundo, pero es también común a todos los países; y para el incremento o reducción de la pobreza hay diversos índices sobre niveles de ingreso y hay encuestas de hogares que se hacen en todos los países.

El programa, en base a una metodología uniforme en todos los casos (un método que el Banco Mundial había empleado sólo para cálculos de pobreza), analizó la evolución ínter censal (aproximadamente diez años) de la pobreza, el crecimiento y desigualdad para 10 mil municipalidades de América Latina, donde vive el 80% de los habitantes de la región.

Se organizaron los resultados de las tres variables en ocho combinaciones posibles: desde los territorios a los que les fue bien en los tres indicadores (“BBB”), es decir, crecimiento, reducción de la pobreza y mejora de la igualdad; pasando por otros que arrojaron resultados mixtos (“BBM”, “BMB”, etc.); hasta llegar a las regiones a las que les fue mal en todo: no crecieron, la pobreza aumentó y se elevó la desigualdad. Es decir, el desastre (MMM).

### Resultados de la investigación del Rimisp

Crecimiento Pobreza Desigualdad (*)	Población	“Municipios”
BBB	7%	12%
BBM	14%	19%
BMB	1%	1%
BMM	8%	6%
MBB	8%	11%
MBM	2%	4%
MMB	22%	14%
MMM	36%	34%
<b>Total</b>	<b>368.240.228</b>	<b>9.416</b>

(\*) La calificación en cada uno de los tres indicadores se expresa en buena (B) y mala (M).  
Fuente: “Dinámicas territoriales rurales en América Latina”, Rimisp.

### ¿A qué territorios de Latinoamérica les va bien en todo?

Los primeros resultados nos muestran lo siguiente: sólo el 7% de la población de esos territorios —el 12% de los municipios— había logrado crecer, reducir la pobreza e incrementar la igualdad. Por contraste, en un 36%, la población no había crecido, la pobreza había aumentado, así como la desigualdad. Además, tenemos que un tercio de los territorios había logrado crecimiento y un 70% no. Por ejemplo, tenemos a Chile que como país le ha ido muy bien en crecimiento y reducción de la pobreza, pero del cual sólo el 10% de sus territorios creció.

Entonces, las imágenes de un país pueden ser engañosas si uno descende o asciende —dependiendo de cómo se mire la vida— hacia los territorios para ver qué está ocurriendo exactamente.

Una vez elaborados los mapas de cada uno de los países indicando la evolución de las variables, la investigación se planteó responder, entre otras cuestiones, ¿qué hace que haya territorios con crecimiento, reducción de la pobreza y mayor igualdad? Para ello, de los casi 20 territorios contemplados en el programa, se seleccionó un grupo pequeño para profundizar las primeras hipótesis y afinar la metodología antes de abordar el resto de los casos. Los cuatro territorios elegidos estaban ubicados en Ecuador, Chile, Nicaragua y Perú.

### Los pilares del crecimiento, equidad y reducción de la pobreza

Para entender lo que pasó, planteamos como hipótesis inicial que lo observado era el resultado de los siguientes elementos: de relaciones que se establecían entre los actores, es decir, la gente relacionada con el territorio y con influencia sobre él, viviera o no ahí; de las instituciones o las reglas de juego que gobernaban las relaciones entre los agentes de ese territorio (no sólo las leyes formales, que a veces no son las más importantes, sino su expresión informal a nivel local); y los activos —lo que la gente tiene en términos de capital: tierra, maquinaria, recursos financieros, humanos, naturales, culturales, etc.— que entraron en juego a través de los arreglos institucionales y que dieron lugar a que hubiera o no crecimiento con inclusión social.

Sometida la hipótesis mencionada al análisis de los materiales empíricos recogidos en los cuatro casos, se procedió a su reformulación en los siguientes términos:

### Factores del desarrollo territorial: la estructura agraria

En América Latina las trayectorias de desarrollo territorial son el resultado de la interacción, a largo plazo, de cinco elementos: la estructura agraria, la estructura productiva, los vínculos urbano-rurales, la presencia de ciudades intermedias y la existencia de coaliciones desarrollistas.

En la estructura agraria de los territorios se distinguen, por un lado, territorios que a mediados del siglo XX tenían grandes propiedades (hacienda o plantación) y una población adscrita a ellas y, por otro, territorios sin grandes haciendas y pequeños productores.

Veamos, por ejemplo, lo que nos dice la historia, de otros países. En el Sur de Estados Unidos había dueños de plantaciones y esclavos negros, mientras que en el Norte había una gran masa de granjeros familiares quienes, a medida que avanzaba su producción, pasaban a demandar masivamente bienes simples de consumo (vestuario) y de producción (herramientas). Eso creó las condiciones para el surgimiento de una industria que partió modestamente y que luego se retroalimentó de este círculo virtuoso de demandas recíprocas. ¿Qué habría pasado en el Sur de no haber mediado la guerra? Lo que pasó con las haciendas en nuestro continente, donde una élite de terratenientes demandaba cosas de lujo que se traían de Europa, y una gran masa, como en el caso de los esclavos, demandaba escasos productos de consumo mínimo que no eran un gran estímulo para una industria, lo que constituyó uno de los argumentos para las reformas agrarias.

El tipo de estructura agraria es un factor determinante de la forma de dinámica territorial, ya sea una estructura heterogénea —basada en la gran hacienda,

con campesinos adscritos y una periferia de pequeña agricultura— o una estructura homogénea, con una gran masa de pequeños y medianos productores agrícolas.

Un segundo factor es el vínculo del territorio con mercados dinámicos. Territorios estancados y con predominancia de familias pobres, al seguir vinculados con los mismos mercados, repiten ciclo a ciclo el círculo de bajo crecimiento o estancamiento y pobreza, y no se ven obligados a innovar productos o procesos de gestión que los lleven a mercados de mayor crecimiento.

Un tercer factor es la presencia de una estructura productiva con un peso importante de la pequeña y mediana empresa (industrial, comercial o de servicios) que surgiría con mayor probabilidad en estructuras agrarias homogéneas y con mercados más dinámicos.

Un cuarto elemento es la presencia de ciudades intermedias que dependen del territorio y que su crecimiento apoye el crecimiento del espacio agrícola, y viceversa. La ciudad intermedia contrasta con otro tipo de núcleos urbanos a los que la población del territorio va a comprar bienes de consumo o bienes duraderos (como ocurre con muchos núcleos dinamizados con el dinero de la migraciones), sin que se dé una reversión del excedente que transforme el propio espacio rural o agrícola. Este tipo de núcleo urbano es como un mecanismo de succión de los excedentes agrícolas. Donde no hay ciudades intermedias, podemos encontrar una dinámica de sostenimiento, ciclo a ciclo, de las condiciones anteriores; incluso, pese que pueda haber incremento de ingresos en determinada etapa.

Tunguragua, en Ecuador, con su ciudad intermedia Ambato, es un caso que reúne las cuatro condiciones positivas: una masa de pequeños productores generó una demanda de bienes sencillos —artesanía de cuero y ropa— que fue creciendo en la medida en que ese mercado se iba fortaleciendo.

El quinto componente de esta hipótesis —el más dudoso de todos porque no hay suficientes antecedentes para construirlo— es la existencia de coaliciones sociales, capaces de empujar un crecimiento incluyente. Se trata de alianzas público privadas lo suficientemente fuertes para estimular el crecimiento equitativo con absorción acelerada de la pobreza; a diferencia de otras coaliciones predatorias, más interesadas en la renta personal que se pueda obtener de los territorios. Sin embargo, no hay una relación de simple causalidad entre este factor y los otros. Es decir, si tenemos una alianza público privada poderosa, de gente interesada, con decisión y sin corrupción, no está todo resuelto porque hay que ver la relación del territorio con las ciudades y qué pasa con los mercados.

A partir de los casos analizados se llegó a la conclusión de que ninguno de los cinco elementos es suficiente por sí mismo, pero que las interacciones de los factores en conjunto parecen ser las que permiten explicar las dinámicas positivas en los casos examinados en profundidad.

Si hay coaliciones sociales interesadas y hay una estructura agraria homogénea de pequeños y medianos productores, esa estructura permite, de partida, una amplia gestación de empresarios; es decir, gente que ha tenido que tomar decisiones sobre qué produce, cómo lo hace y qué hace con lo que produce, y

no simplemente vive a la sombra del patrón de la hacienda. Ahora, si persiste la gran hacienda y una gran masa marginal adscrita a ésta, lo más probable es que no tengamos una masa de emprendedores en esos territorios. Lo mismo ocurre con los patrones de acumulación: parte del excedente puede ir a compras suntuarias fuera del territorio o, en el caso opuesto, puede haber una demanda muy amplia de bienes sencillos y de uso frecuente, con una distribución de ingresos más equitativa que crea incentivos a la producción de ese tipo de bienes.

## El expositor responde al público

Responde: Alexander Schejtman

### ¿Es posible vivir bien si no hay crecimiento?

*¿Acaso el desarrollo de bienes de consumo simple se asemeja al vivir bien?*

Estoy seguro que abriré una polémica, pero que creo es importante discutir algunas ideas. La primera tiene que ver con una visión que considera al crecimiento como una mala palabra y dice que no es importante ni relevante; que lo que importa es el vivir bien. Habrá que preguntarse lo siguiente: ¿Si no hay crecimiento, es posible vivir bien? Quienes digan que sí es porque piensan en un tipo de vida sin la necesidad de que haya más bienes y servicios para ser aprovechados. Ahora bien, cuando las personas dicen que crecimiento es igual a desarrollo, no estamos de acuerdo, así como no estamos de acuerdo con quien sostenga que se puede vivir bien sin que haya más producción social, o que se puede vivir bien aunque no haya equidad. Mientras persista la pobreza y haya una gran masa que no viva bien y deba buscar formas de vivir bien, llegará un momento en que necesitará que haya algo de crecimiento para satisfacer sus necesidades frente a la pobreza.

En segundo lugar, cualquier crecimiento, no. Sí, crecimiento y sustentabilidad ambiental. Hay un juego de ganancias y pérdidas; cuando crecemos a partir del capital natural, sólo una parte del crecimiento es verdadera, la otra es falsa porque se ha hecho a cuenta de perder capital natural y del crecimiento de futuras generaciones. Cuando hablamos de desarrollo territorial rural, hablamos de un proceso que sea capaz de reducir la pobreza, mejorar la igualdad y asegurar que el uso o aprovechamiento del capital natural no sea en desmedro de la capacidad de las nuevas generaciones de disponer de ese capital. Ese es el vínculo entre dinámicas territoriales y el proyecto de ley de la “década productiva comunitaria”\*. Los objetivos de ésta plantean crecimiento, sustentabilidad de patrones y, principalmente, seguridad alimentaria. Como decía Brecht, comer primero y luego la moral.

*¿Por qué lo urbano tiene un papel tan importante?*

Porque los bienes de consumo y de producción que se requieren para dinamizar la agricultura tienen origen urbano. En todo caso, hay que invertir en el tipo de ciudades que puedan hacer que su fortalecimiento dependa del fortalecimiento de la parte agrícola y no sean una máquina de extracción de excedentes. La importancia de la articulación reside, además, en que muchos elementos de la vida cotidiana de un agricultor pequeño dependen de la re-

---

\* Ver la exposición de Ricardo Miranda.

lación que tenga, en términos de sus compras y ventas, con el núcleo urbano. Por eso el desarrollo rural se remite a los espacios urbanos y va más allá del desarrollo agrícola.

*¿Qué se entiende por territorio?*

Partimos de que un territorio es un espacio rural con identidad asumida y reconocida por su población y, partir de ello, cuenta con un proyecto de desarrollo consensuado. Sin embargo, desde el punto de vista de la investigación no tuvimos más remedio que asumir territorios en función de algunos elementos distintivos. Por ejemplo, territorios cuya naturaleza y ordenamiento estaban definidos por la producción de leche, como en Nicaragua; o por la relación entre la producción de miles de pequeñas y medianas industrias agrícolas y el mercado intermediario en Tunguragua, Ecuador. Como ven, hubo que ir definiendo los territorios de manera ad hoc.

Lo que está claro es que hay una dificultad entre los límites político administrativos y el territorio. Por lo que he visto en las nuevas denominaciones de la Constitución Política del Estado, tengo la impresión de que Bolivia puede ser el primer país que vaya a definir territorios en términos de identidad y de gestión. Porque uno de los problemas graves del estudio es que la escala del municipio es muy pequeña para pensar en proyectos de dimensiones muy grandes de desarrollo rural, pero la escala del departamento puede ser demasiado grande. Presiento que de las denominaciones de la Constitución emergen formas territoriales ad hoc que, a lo mejor, permitirán territorios como espacios rurales con identidad y, eventualmente, con una propuesta de transformación consensuada por sus habitantes.

## Mesa 1: Tierra

**Expositores:** **José A. Martínez Montaña**  
(ex superintendente Forestal)  
**Miguel Urioste**  
(investigador de la Fundación TIERRA)

**Moderador:** **Juan Pablo Chumacero**  
(investigador de la Fundación TIERRA)

“Si cambiáramos nuestra cultura agrarista todos deberíamos vivir como dioses en el país”, resume el expositor al hacer su crítica a valores de la mentalidad nacional que anteponen la exclusiva producción agraria a la conservación y aprovechamiento de la riqueza forestal. Cada año —estima— los chaqueos y desmontes por razones agrícolas malogran riquezas que guarda el bosque equivalentes a mil millones de dólares.

## Perspectivas del manejo integral de bosques y tierras en Bolivia



**José A. Martínez Montaña**

Sociólogo, docente de la carrera de Sociología de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno y ex Superintendente Forestal de Bolivia.

Analizar los derechos indígenas en el Estado Plurinacional es útil y necesario para entender el sentido de los cambios que se vienen operando en el país. Los derechos indígenas están presentes en varios escenarios de cambio institucional, normativo y cultural. Además, hay la presencia física de indígena originario campesinos y de mujeres en varios espacios públicos y privados donde estaban vetados. Como en ningún otro momento, hay un mayor reconocimiento del pluralismo cultural y se abandonan las visiones mono culturales, para dar lugar al conocimiento de las distintas realidades naturales y sociales del país.

Aunque estos cambios sociopolíticos tendrán repercusiones en la vida práctica de los ciudadanos, todavía son lentas las adecuaciones institucionales y normativas del Estado desde el pluralismo jurídico.

En este contexto, al reflexionar sobre las perspectivas de manejo integral de bosques y tierras, como parte de los derechos indígenas en la Bolivia post constituyente, es forzoso abandonar los modelos de desarrollo basados en el mercado, dado que consideran a la naturaleza como simple recurso y, a su valor, determinado por la mayor o menor demanda. Desde esa perspectiva no es posible el manejo integral de bosques y tierras ni la concreción de los derechos indígenas, pues el incremento de la pobreza es proporcional a la aplicación de estos modelos que fagocitan pocos recursos altamente demandados y deterioran los recursos naturales.

En esta oportunidad, quiero centrarme en una discusión, todavía subterránea, sobre la cultura agrarista del siglo XVIII. Profundamente arraigada en la sociedad boliviana, esta cultura supone que a mayor extensión de tenencia de tierras se lograrán mayores beneficios; nada más falso. Esa idea, que ignora la realidad natural y social del país y la aptitud de los suelos, está presente en la política de distribución de tierras y en la práctica de muchos sectores de la población.

Para abordar lo que planteo, desarrollaré los elementos de esta “cultura agrarista”. Además, expondré sobre el valor de las tierras en Bolivia; usos y valores naturales en los bosques; el impacto de los desmontes e incendios forestales; y, por último, haré una propuesta de políticas públicas que entiendan a Bolivia como un país forestal y planteen el manejo integral de los bosques a través de la forestería comunitaria y la gestión comunitaria de bosques y tierras, respetando su capacidad de uso, como una alternativa a los modelos de desarrollo que hasta ahora vivimos en el país.

### La cultura agrarista y la degradación de bosques

Iniciamos con dos preguntas centrales: la primera es por qué los pueblos indígenas no demandan tierras, ni grandes ni pequeñas, e históricamente reivindicaron la integralidad de sus territorios, entendidos como suelo, subsuelo y sobre el suelo. La segunda pregunta, que muchas veces hicimos y que sigue vigente, es cómo solucionar el problema de los “sin tierra” en un país extenso y deshabitado, cuando aproximadamente el 60% de la población vive concentrada en cuatro ciudades (Santa Cruz, La Paz, El Alto y Cochabamba) y ocupa un espacio menor al 1% de toda la extensión territorial. Espero que al final de la exposición ustedes puedan responder a estas preguntas.

En el mundo entero las reformas agrarias fueron demandas democráticas burguesas de movimientos de liberación nacional o lideradas por los movimientos obrero populares contra las oligarquías y el capitalismo. En la actualidad, tales reformas no tienen sentido. En 2002, en oportunidad de los 50 años de la reforma agraria en Bolivia, pregunté ¿dónde están las tierras agrícolas prometidas?, para evidenciar que la mayor extensión de tierras existentes en Bolivia tiene aptitud forestal y los suelos con aptitud agrícola y cultivados no superan el 8% de la extensión territorial; por consiguiente, la capacidad de suelos en el país es esencialmente forestal. Esta realidad no se asimila adecuadamente en el país debido a que se han entendido como sinónimos dos conceptos diferentes: cobertura y uso. La cobertura (bosques, pampas, ríos, lagos, lagunas, serranías, nevados, etcétera) de carácter físico natural es intrínseca al suelo y limita la capacidad de uso; en cambio, los usos son de carácter sociocultural y correspon-

den a las prácticas sociales apropiadas a las distintas coberturas y eco regiones y que los pueblos indígenas supieron mantener hasta la actualidad.

Ahora bien, tal y como está planteada nuestra realidad ecosistémica, es una buena idea hablar de sistemas agroforestales en los valles y altiplano, donde la cobertura natural fue degradada o está desapareciendo, precisamente, por la arraigada presencia del agrarismo del siglo XVIII. En las áreas boscosas tropicales este agrarismo no tiene tregua, su avance, con la conversión de bosques a la agricultura, se hace a costa del patrimonio natural más importante que tiene el país. Desde la aprobación de la Ley INRA en 1996, se han perdido 7.500.000 hectáreas, la mayor parte, por desmontes ilegales para justificar la función económica social (FES) y mantener la propiedad de la tierra. En la Bolivia post constituyente esa tendencia no para; al contrario, pequeños, medianos y grandes propietarios, particularmente extranjeros, arrasan con los bosques.

### Progreso y depredación

Hay sectores agroindustriales del oriente que se sienten orgullosos de la “locomotora del desarrollo” y justifican la conversión de bosques con el argumento de que Bolivia tiene que seguir produciendo alimentos y exportando productos de alta demanda como la soya y, ahora, los agrocombustibles. En realidad no aumentó la superficie cultivada proporcionalmente a los desmontes, lo que está ocurriendo es el incremento de suelos degradados y en proceso de desertificación en aproximadamente 5.000.000 de hectáreas. Las nuevas habilitaciones de bosques para la agricultura están reemplazando a los suelos degradados por la agroindustria. Así, se desaprovechan bosques con gran aptitud forestal y una gran biodiversidad por otros usos menos importantes, en lugar de permitir un crecimiento real del país con la generación de empleo y, sobre todo, para lograr el bien vivir que buscamos.

En tres décadas, las tasas de deforestación han avanzado de aproximadamente 168.000 hectáreas al año, entre 1975 y 1993, a casi 500.000 hectáreas anuales en gestiones recientes. Esta mala práctica, en la mayoría de los casos, tiene rostro y nacionalidades; son algunos colonizadores extranjeros como los menonitas que gozan de franquicias excepcionales para la degradación de suelos, y los capitales golondrina colombianos, brasileños, argentinos, paraguayos y rusos para la producción de soya y arroz que no miden las consecuencias de su sed de ganancias. Esto contrasta con las buenas prácticas, por ejemplo, de la colonia japonesa de San Juan de Yapacaní. Uno de sus ex alcaldes reflexionaba así: “Hace 50 años nuestros padres decían que cortar un árbol era hacer patria, hoy nos damos cuenta del error y estamos reparando los daños sembrando árboles”. Las generaciones que nacieron y crecieron entre las prácticas depredadoras aprendieron rápidamente el agrarismo del siglo XVIII y están ocupando y presionando sobre bosques importantes para convertirlos a la agricultura; lamentablemente hacen eso a partir de la política de distribución de tierras con criterios agrarios. Sí debe dotarse a los sin tierra o a quienes le falte lo suficiente, pero no así. En tierras forestales debe preservarse la capacidad de uso mayor y para ello se requiere cambiar la función económico social en áreas de bosque.

En la actualidad se tramita un proyecto de ley de emergencia forestal que busca evitar la conversión de bosques a otros usos y parar los desmontes ilegales y los incendios forestales que tanto daño causan. El proyecto cuenta con sus primeros opositores, nada menos que abogados del INRA, preocupados por cómo medir la función económico social de “tierras de producción forestal permanente” en las que se restringiría toda conversión. Es decir, la Confeagro (Confe-

deración Agropecuaria Nacional) y la CAO (Cámara Agropecuaria del Oriente) no necesitan de sus propios abogados porque ya los tienen en el INRA.

Superar el agrarismo del siglo XVIII en el país no será tarea fácil debido a que es un fenómeno cultural arraigado en la población. Esta tarea pasa porque las autoridades y todos los productores agrarios no vean a los árboles como estorbo y aprendan que su existencia es condición necesaria para la producción agrícola, por sus funciones de regulación del clima, régimen de lluvias y vientos, además de ser el hábitat de millones de seres vivos. En la Bolivia post constituyente hay gran potencial para superar este agrarismo a partir de la Ley Marco de la Madre Tierra y otras normas derivadas, como la Ley de Bosques. Los principios básicos deberían ser: mejor, Pachamama vestida que desvestida, y que la naturaleza no es un objeto o simple recurso para las actividades humanas, sino un sujeto de derecho y un ser vivo del cual dependemos los seres humanos.

### El valor de la tierra en Bolivia

En Bolivia el mercado y comercialización de tierras es muy dinámico, incluso sobre predios que no fueron saneados, ni cuentan con títulos de propiedad. Basta con observar en la página de clasificados la venta de haciendas, de fundos rústicos, de propiedades agrícolas, etcétera. Uno pregunta qué venden, si no son dueños de la propiedad y no cuentan con títulos saneados; la respuesta es invariable: “las mejoras”, es decir, la conversión de bosques.

Los precios son muy indicativos de aquella mentalidad agrarista antes descrita. Por ejemplo, una hectárea de bosque se estima entre 100 y 300 dólares como un precio alto; una hectárea desmontada, 500 a 1.000 dólares; y una hectárea con pasto, por encima de los 1.000 dólares. En el mercado los bosques no valen nada. Esto es crucial, pues en tanto las autoridades y la población no valoren los bosques, los desmontes ilegales, los incendios forestales y la degradación de suelos será de todos los días, como ocurre en la actualidad.

La cultura agrarista de la tierra valora el suelo en función del mercado, es decir, de acuerdo con la demanda de bienes. Los países industrializados, que comprometieron en el pasado sus bosques y tierras agrícolas, demandan alimentos de consumo masivo, lo que promueve, a su vez, los monocultivos y la conversión de bosques para esos menesteres fuera de sus países; poco les interesa las consecuencias ambientales y sociales que eso genera.

### La importancia de conocer lo que tenemos

En la Bolivia post constituyente la idea de no mercantilizar los recursos naturales es una contrapropuesta a los modelos desarrollistas; pero aún falta que el gobierno y los bolivianos valoremos de verdad a los bosques y la naturaleza. Ello implica conocer a ciencia cierta los valores naturales que poseemos en términos de productos forestales, biodiversidad, fauna, flora, genotipos nativos, servicios ambientales y paisajismo, y tener inventarios de estos valores en todo el país. Luego, deben planificarse las economías locales, recuperando y elevando a valores universales los saberes y conocimientos de las poblaciones indígenas y la reciprocidad hombre-naturaleza. Esta valoración natural de la biodiversidad y de sus múltiples funciones debe estar acompañada de presupuestos institucionales y registro en las cuentas nacionales. Por ejemplo, cuando la Ley Financiera incorpore un presupuesto para los bosques igual al de hidrocarburos, entonces se habrá producido una verdadera revolución cultural en el país y será posible que los derechos indígenas legislados permitan el vivir bien de la población.

Es esencial que los responsables de la elaboración de políticas públicas, legisladores, ejecutores y autoridades (presidente y ministros) entiendan o, por lo menos, tengan un mínimo de visión sobre la importancia de los bosques a nivel mundial. Por ejemplo, un ministro de finanzas no debería razonar sólo monetariamente, más o menos del siguiente modo: el aporte de los bosques al PIB es del 3%, por tanto, no necesitan más presupuesto porque no generan ingresos. Por ese razonamiento se colocan los bosques y sus recursos intrínsecos a merced de la deforestación, la piratería, la ilegalidad y la conversión abierta a otros usos.

La valorización de los bosques requiere inversiones, implica incrementar el presupuesto de las entidades estatales que promuevan actividades económicas en el área.

### Mil millones de dólares se pierden

Consideremos la siguiente situación: supongamos que el rendimiento promedio de madera en una hectárea es de 100 metros cúbicos, con un valor comercial en el mercado nacional de 30 dólares por metro cúbico de tronco cortado. Así, cada hectárea, sólo por su madera, tendría un valor de 3.000 dólares. Si multiplicamos esa cifra por las 350 mil hectáreas al año que se desmontan, tenemos 1.050 millones de dólares. Esto aproximadamente pierde el país con los desmontes e incendios forestales. Gran parte de esa madera va al circuito de la ilegalidad o se pierde con los incendios. Y solamente menciono un recurso; si consideramos a la biodiversidad de los bosques destinada para el biocomercio las oportunidades económicas son mucho mayores. Si cambiáramos nuestra visión y nuestra cultura agrarista todos deberíamos vivir como dioses en el país. Sin embargo, pese a todo lo que tenemos, vivimos en un estado de pobreza lamentable.

### Usos y valores naturales en los bosques

La gestión forestal en los 14 años del régimen establecido con la Ley sectorial 1700, en la práctica, estuvo centrada en el aprovechamiento de la madera y en un solo producto no maderable, la castaña. Este régimen fue totalmente vulnerado. Se transgredieron los instrumentos de gestión, como los planes generales de manejo forestal o PGMF, certificados forestales de origen o CFO, autorizaciones de aprovechamiento para uso tradicional, rendimientos y volúmenes. La “discriminación positiva” que se pensó para los indígenas, invariablemente, favoreció a los no indígenas, y estas poblaciones, incluyendo las comunidades originarias y campesinas asentadas en el bosque, siguen haciendo el trabajo sucio para beneficio de los madereros.

Frente a esta realidad se ha planteado el manejo integral de los recursos naturales para generar diversas actividades en los bosques tropicales, tales como el aprovechamiento de productos maderables y no maderables, de genotipos y germoplasma nativo, el biocomercio, paisajismo, ecoturismo y los servicios ambientales. La gestión forestal y el manejo integral de recursos naturales implica institucionalizar los saberes y conocimientos indígenas, y sus prácticas de reciprocidad entre el hombre y la naturaleza, entendidas como forestería comunitaria.

El manejo forestal múltiple del bosque y de los ecosistemas es viable económica, ecológica y socialmente en el marco de sistemas más plurales de manejo, y tiene mayor potencial que otros usos del suelo. Sin embargo, la autorización de usos debe ser apropiada a cada tipo de bosque y según las diferentes ecoregiones. Así, en los territorios indígenas (TCO o TIOC), las autorizaciones

de aprovechamiento deben ser integrales, deben considerar las competencias autonómicas de sus habitantes y contar con planes de ordenamiento territorial ecológico (OTE), de ordenamiento territorial (Plot), de ordenamiento predial (POP) y planes de manejo integral.

En las comunidades campesinas interculturales, de reciente asentamiento en áreas boscosas, es preciso trabajar en el conocimiento de su entorno. Deben contar con asistencia técnica del Estado para evitar la conversión de las áreas de bosque dotadas. El Estado tiene que invertir en programas de reforestación de cuencas, subcuencas, ríos, lagos, lagunas y en las áreas degradadas.

### Impacto de los desmontes e incendios forestales

Los desmontes ilegales y los incendios forestales se derivan de la conversión de bosques a otros usos, la piratería de la madera y la justificación de la FES. A las elevadas consecuencias sobre el patrimonio natural de los bolivianos por la pérdida de biodiversidad, se suman los efectos económicos negativos emergentes, como la atención sanitaria, el combate a los incendios, procesos de sanción costosos, pasivos ambientales y calentamiento global.

Los municipios con mayor ocurrencia de fuegos son los que cuentan con pasturas naturales propicias para las actividades ganaderas, seguidos de municipios con bosques y donde hay asentamientos humanos.

Los incendios superaron los registros históricos. Eso se debió a la mayor presencia de materia orgánica, como combustible seco, las olas de calor y la sequía prolongada, pero, fundamentalmente, a los desmontes realizados anualmente. La novedad está en que la población se sensibilizó al sufrir las consecuencias de la humareda en su salud y en el desempeño de sus actividades cotidianas. Eso podría derivar en que cambie la actitud tolerante con las quemaduras, pero es al Estado al que corresponde hacer políticas que desincentiven la conversión de bosques.

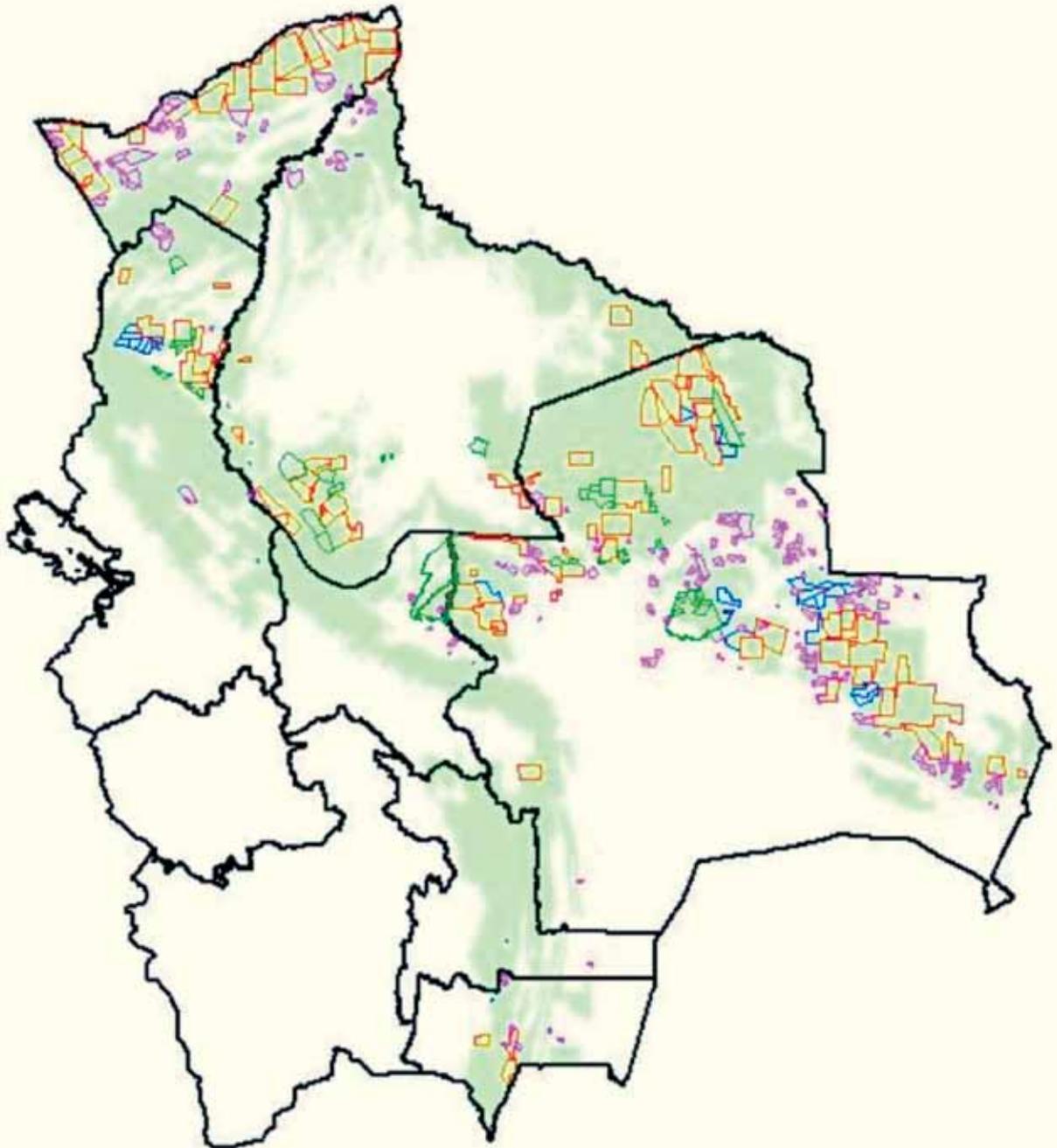
### Bolivia, país forestal

La cualidad de país forestal debe incluirse en las políticas públicas post constituyente, en razón de que el mayor potencial económico del país está precisamente en las tierras con cobertura boscosa. El patrimonio natural del Bolivia es megadiverso y ofrece grandes oportunidades para actividades económicas no consultivas, con generación de empleos directos y baja inversión por comparación con otros rubros de la economía nacional.

Los bosques en Bolivia son ecosistemas adaptados a seis grandes ecorregiones; a saber: amazonía, pre andina, bosque seco chiquitano, bosque chaqueño, bosque tropical húmedo y los bosques de altura. La mayoría de los bosques en el país está en territorios indígenas; no es casual, pues, la estrecha relación entre ambos. Así, donde los pueblos indígenas están desapareciendo o sufren procesos de transformación en sus usos y costumbres, los bosques también sufren las consecuencias.

Bienvenido Zacu decía, “los bosques son para nosotros como los supermercados para ustedes; de los bosques sacamos nuestros alimentos, nuestra agua, nuestra vestimenta”. Estos valores son los que tenemos que entender y elevarlos a valores universales para abandonar esa cultura agrarista y plantearnos el manejo integral de los recursos del bosque.

### Áreas de concesión forestal y de producción forestal permanente



*Manchas verdes:* Tierras de producción forestal permanente según el proyecto de ley de emergencia forestal.

*Polígonos:* Derechos forestales otorgados.

Fuente: Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierras.

Menos de 300 ciudadanos brasileños poseen más de un millón de hectáreas de tierras agrícolas y ganaderas en Santa Cruz. Empezaron a comprarlas en los años 90 a precios bajos y ahora valen fortunas. La mayor parte de esas tierras no está todavía saneada, es decir, no tiene títulos de propiedad; sin embargo, las adquisiciones continúan dentro de un mercado poco transparente y sin regulación estatal. Cómo se dio este fenómeno y cuáles son sus consecuencias se explica a continuación.

## Extranjerización de la tierra en el oriente boliviano



### Miguel Urioste

Economista con una especialización en desarrollo rural en la Universidad Católica de Lovaina. Ex ministro en 1984 y diputado entre 1989 y 1997, fundó y fue investigador del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), del Centro de Educación Popular Qhana y de la Fundación TIERRA, de la que actualmente es investigador.

Annalisa Mauro y José A. Martínez nos han hablado de que el mundo está viviendo un fenómeno estructural de acumulación de tierras, promovido por algunos gobiernos de países desarrollados del primer mundo, que identifican áreas productivas en África, Asia y América Latina, y las compran. La FAO, a través del investigador Sergio Gómez, impulsa un estudio en todos los países de América Latina sobre la extranjerización del derecho a la tierra. En el caso de Bolivia, este estudio lo hacemos en la Fundación TIERRA.

### La presencia extranjera a principios y mediados del siglo XX

Quiero remontarme en la historia para entender lo que vivimos ahora. A principios del siglo XX, el Estado boliviano hizo grandes esfuerzos por lograr inversión extranjera, a través de la concesión de enormes extensiones de tierras en la amazonía boliviana (300 mil km<sup>2</sup>). Mediante leyes aprobadas en el Congreso, el

Estado otorgó tierras a empresas transnacionales, entre ellas la Bolivian Syndicate; una firma específicamente creada para ello, a la que se adjudicaron cerca de 200 mil kilómetros cuadrados del territorio del Acre. El intento boliviano por ejercer soberanía sobre su territorio en esa región estuvo en el centro de la guerra del Acre, que derivó en una de las muchas amputaciones que el territorio de Bolivia sufrió en su historia.

En esa época se pretendía estimular la presencia extranjera, atraída por los recursos naturales del bosque, principalmente la goma.

La intención mencionada no sólo se remonta a principios del siglo XX. La misma Ley de Reforma Agraria, de 1953, establecía que todo extranjero tendría los mismos derechos que los bolivianos para recibir tierras dotadas por el Estado, siempre que cumpla con requisitos de migración y colonización. “Dotadas por el Estado” significa tierras entregadas gratuitamente. Esa reforma agraria tan radical en otros aspectos muestra un lado generoso de oferta de recursos naturales a cualquier extranjero que quiera asentarse en Bolivia para producir bajo modelos extractivistas y agrícolas. Por eso, no es raro encontrar en el país, sobre todo en Santa Cruz, tantos apellidos, no solamente japoneses y menonitas —que integraron las primeras migraciones de los años 50 y 60— sino, más adelante, croatas, serbios y, últimamente, brasileños y argentinos.

Para entender lo que ocurre hoy en el país, y particularmente en el oriente, también tenemos que saber cómo se origina el mercado de tierras de Santa Cruz —como señalaba José Martínez— y por qué no es transparente; es un mercado segmentado, casi clandestino y que trata de escapar a toda regulación y control del Estado. La razón es muy simple: 402 personas jurídicas y naturales, según estadísticas oficiales, recibieron nada más y nada menos que 7,7 millones de hectáreas en calidad de dotación. Esa es la base material y estructural del mercado de tierras en el oriente de Bolivia.

### La situación actual

¿Qué cambios hubo en los últimos años? La Ley INRA, en 1996, y posteriormente la Ley de Reconducción Comunitaria de 2006 y la nueva Constitución Política del Estado de 2009 prohíben expresamente la dotación de tierras fiscales a extranjeros; es decir, desde 1996 el Estado no puede entregar gratuitamente tierras a ciudadanos que no sean originarios del país. Sin embargo, las tres normas dejan libre todo el proceso de compraventa de tierras, o sea, no crean ningún mecanismo de regulación o supervisión pública estatal sobre las formas de adquisición de tierras por extranjeros.

Es más, y este es un tema seguramente polémico, la nueva Constitución del Estado Plurinacional, que establece la condición básica del vivir bien y condena al desarrollismo —en algunos aspectos estamos de acuerdo con esa visión tan fundamental—, en los hechos legaliza el derecho propietario de la tierra sin límite de tamaño. Legaliza el latifundio.

La nueva Constitución del Estado Plurinacional permite la creación de empresas con socios que poseen, cada uno, hasta cinco mil hectáreas, pero sin límite de número de socios. Por lo tanto, hoy no hay en Bolivia ningún límite al tamaño máximo de la propiedad; y esto estimula el mercado de tierras, estimula el agro negocio y estimula el mono cultivo de exportación.

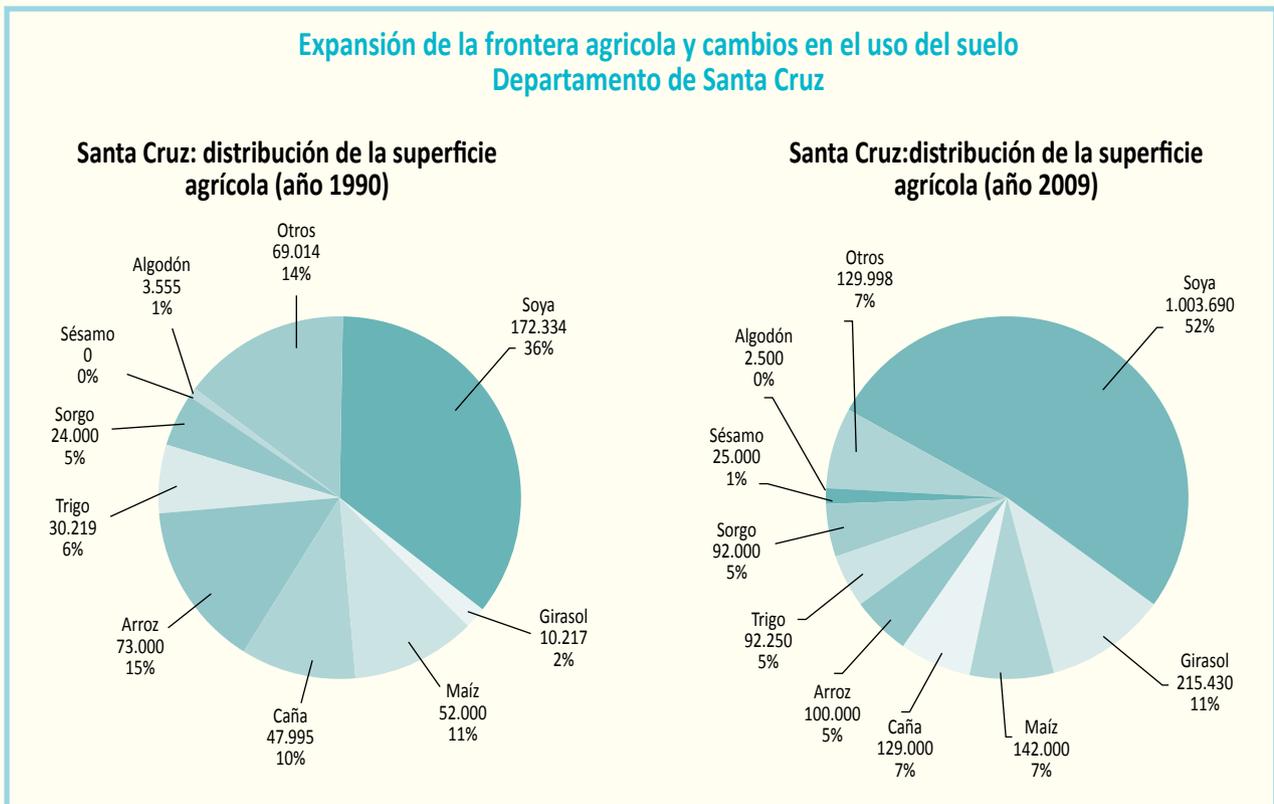
Veremos por qué a pesar de las condiciones políticas tan peculiares del país

y de las restricciones que hay en otros aspectos, hoy, en Bolivia, ciudadanos extranjeros siguen comprando tierras a pesar de la inseguridad jurídica prevalente. La única condición que se exige a esta gran propiedad de cinco mil, 10 mil, 20 mil, 50 mil hectáreas es que cumpla la función económica social. ¿Cómo se verifica ese cumplimiento? Mediante una inspección que debe hacer cada cierto tiempo el Estado a través del INRA.

**Expansión de la frontera agrícola en Santa Cruz**

La frontera boliviana con Brasil, de 2.000 kilómetros, es la más extensa de ese país con otro vecino. Al ubicar en un mapa a Santa Cruz, vemos que la mayor parte del límite internacional con Brasil está en ese departamento. Por lo tanto, es casi natural que se entable una relación comercial de mercado y de presencia brasileña cada vez más creciente en el departamento de Santa Cruz. Esto tiene explicaciones también en el ámbito productivo. Hasta hace unos años atrás, todos sabíamos que los principales productores de alimentos de Bolivia eran los campesinos del altiplano y los valles. Eso se acabó; hoy en día el departamento de Santa Cruz es, sin duda, el que mayor superficie destina al cultivo agropecuario: 1,8 millones de hectáreas, de un total de 2,7 millones que se cultivan en Bolivia. Ha habido, por lo tanto, un salto en la frontera agrícola de Bolivia a partir de la ampliación, muy acelerada, de la frontera agrícola en Santa Cruz.

La expansión de la frontera agrícola se explica en el gráfico adjunto. Si tuviéramos que comparar la frontera agrícola de 1990 con la de 2009 necesitaríamos dibujar una torta seis veces más grande para ese último año. La superficie cultivada en Santa Cruz ha crecido exponencialmente en las últimas dos décadas, pero particularmente en la última, y hay un responsable central de ese crecimiento: el cultivo de la soya.



Fuente: Cainco, 2010.

También otras actividades productivas en la región, entre ellas, los cultivos del trigo, maíz y arroz que han crecido notablemente, aunque aún somos deficitarios y no tenemos seguridad alimentaria en esos rubros.

### La soya, el corazón del modelo extractivista

Se puede apreciar en la gráfica cómo se ha pasado de una superficie de 172 mil hectáreas de soya en 1990 a un millón en 2009. Este crecimiento sólo tiene parangón con fenómenos ocurridos en Paraguay y Uruguay. Sabemos que Brasil tiene 22 millones de hectáreas cultivadas de soya, Argentina, 20 millones, Paraguay 3 millones, le sigue Bolivia con 1 millón y después Uruguay, con cerca de medio millón de hectáreas. El fenómeno de la soya está en el corazón del modelo extractivista de ampliación de la frontera agrícola depredadora, a costa de la destrucción del bosque húmedo tropical, particularmente, en las regiones amazónicas.

Según la Cámara de Industria, Comercio, Servicios y Turismo de Santa Cruz (Cainco), en el departamento podrían habilitarse 22 millones de hectáreas para la ganadería. Para la Cámara, en más de la mitad de la superficie departamental —de un total de 37 millones de hectáreas— podrían sembrarse pastos para el engorde y cría intensiva de ganado. El efecto ambiental, económico y político de esa posibilidad tendría que por lo menos discutirse.

Hace unas semanas, la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierras (ABT) informó que en Santa Cruz, 30 familias o grupos empresariales controlan casi cuatro millones de hectáreas de concesiones forestales legales, otorgadas en el marco de la Ley Forestal de 1996. Sin embargo, hay un dato que se olvida de explicar la ABT, y es que hasta 1996 esas mismas 30 familias tenían el control de 22 millones de hectáreas. Hubo una recuperación del Estado de más de 15 millones de hectáreas que sirvieron de base precisamente para la posterior titulación de los territorios indígenas o TCO. Estas cifras nos muestran que entre 1996 y 2006 hubo una reducción muy significativa de los bosques en manos de empresas particulares, de 22 millones de hectáreas a 3,7 millones de hectáreas.

### Cómo funciona el mercado de tierras

El mercado de tierras en Bolivia funciona solamente en Santa Cruz; entendido como un mercado de superficies grandes. No hablamos del mercado de tierras de pequeñas comunidades campesinas en el que se negocian media o dos hectáreas, sino de una región donde hay un mercado integrado a la globalización, al agronegocio. Eso ocurre en Santa Cruz de dos formas:

Primera, a través de intermediarios, corredores o inmobiliarias. Hemos clasificado miles de avisos en los últimos cuatro años, publicados en el periódico El Deber, que muestran un mercado dinámico en el que las tierras son ofrecidas en diferentes lugares del departamento; unas para uso agrícola y otras para uso ganadero. Más adelante, veremos en qué regiones.

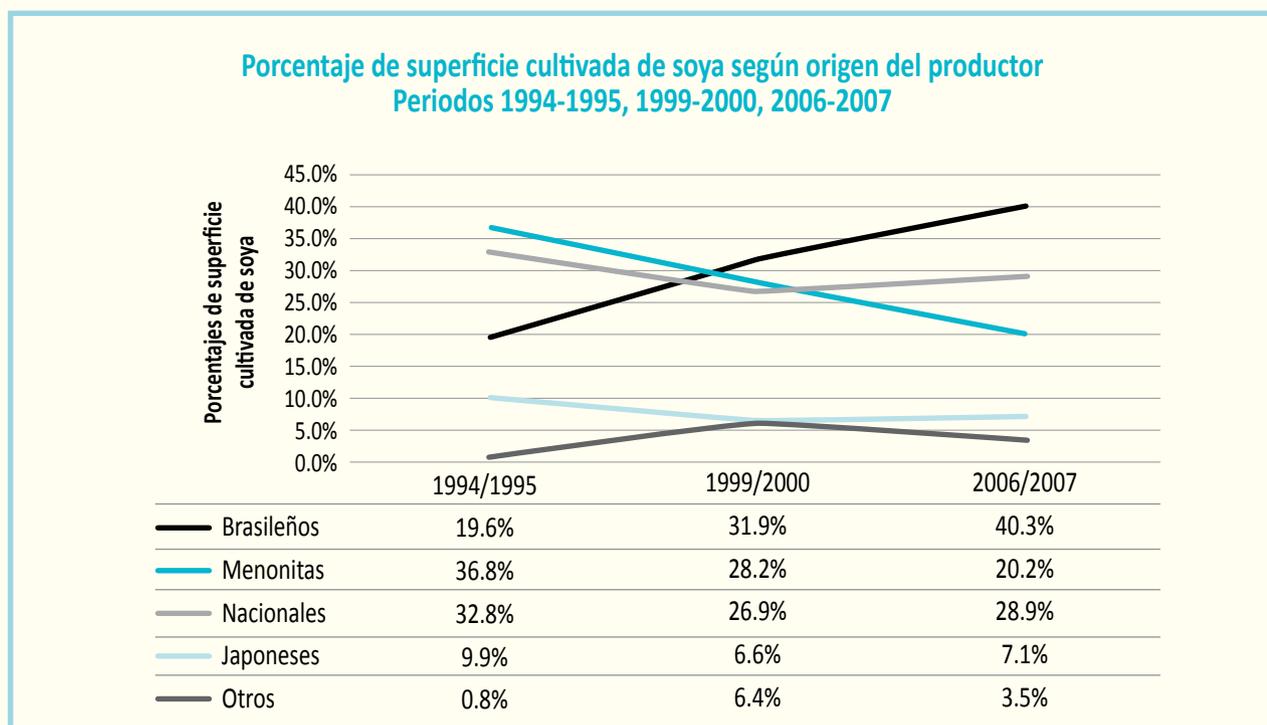
### El atractivo de la inversión extranjera

Segunda, el principal mecanismo del mercado de tierras en Santa Cruz es ejercido directamente por el propietario de la tierra y el comprador interesado, a través de los gremios de productores. La Federación de Ganaderos, la Asociación de Productores de Oleaginosas y Trigo (Anapo), la CAO, la Cainco sirven de escenarios de encuentro entre interesados en vender y comprar tierras, y es la banca privada el principal instrumento para la intermediación de ese mercado (hace diez años tuvo un papel importante el Banco de Santa Cruz, en ese entonces, propiedad de un gran terrateniente ganadero).

Hoy en día, año 2010, podemos afirmar que el agro negocio de la soya en Bolivia está controlado por ciudadanos brasileños y argentinos, que estos productores agropecuarios extranjeros son muy apreciados y son parte de los círculos sociales de la clase media como las fraternidades, también de los círculos de poder, y hasta cuentan con una influencia política muy solapada. Hay una receptividad generalizada de las clases medias agropecuarias a la inversión extranjera directa porque les compra sus tierras, porque trae capital y viene de empresas de sus países de origen que manejan el *know-how* o conocimiento del negocio: conocen los mercados, las semillas, los mecanismos de siembra, los sistemas de intermediación, la importación de los insumos, etcétera.

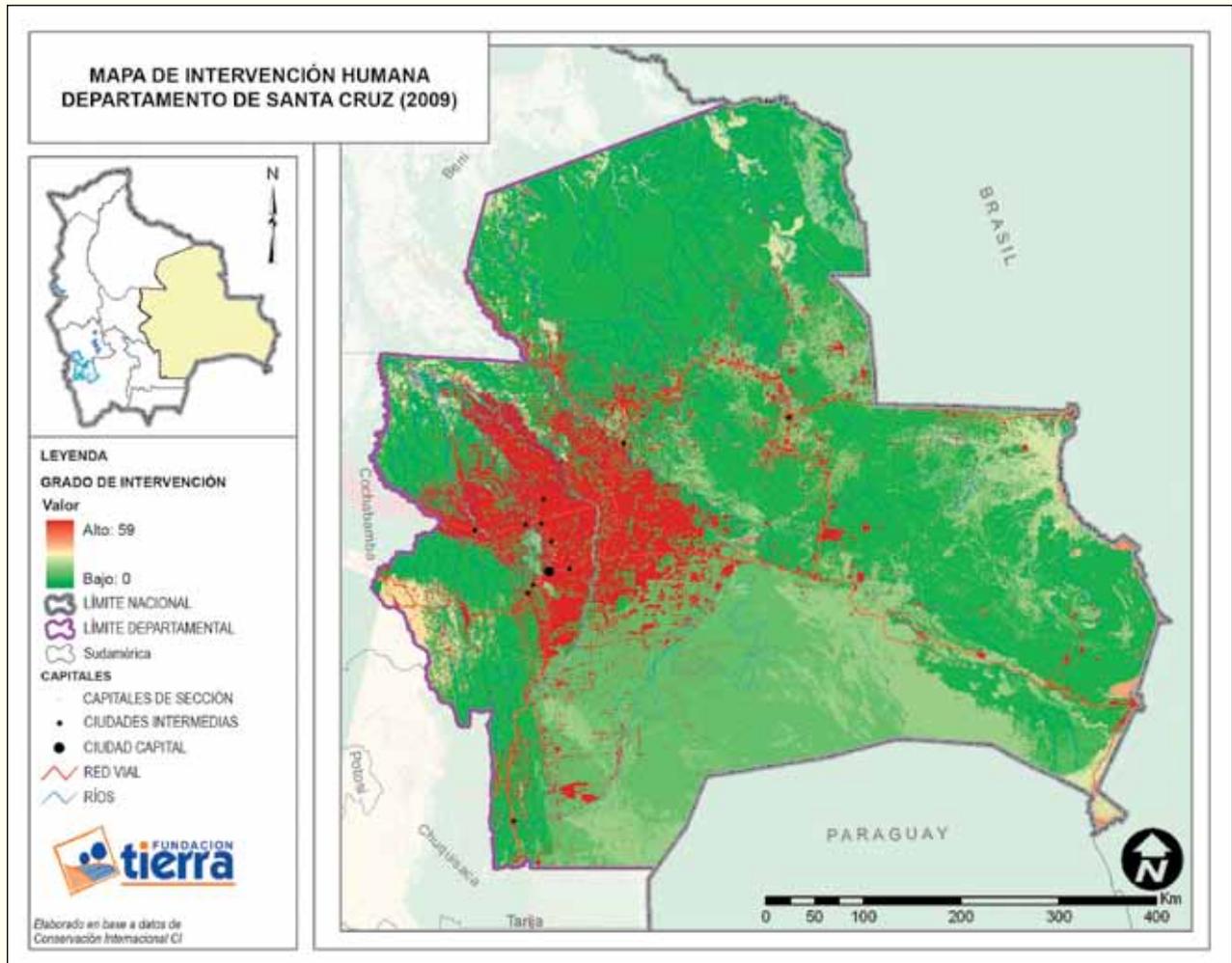
La línea negra del siguiente gráfico muestra cómo la superficie en manos de ciudadanos brasileños aumenta constantemente desde 1994 hasta 2007. Su presencia en otros cultivos también es significativa; eso, sin tomar en cuenta la existencia de extranjeros de otras nacionalidades que manejan superficies grandes.

A fines de los 90, estaban hipotecadas en la banca boliviana 800 mil hectáreas y se ofrecían a la venta en los anuncios de periódicos cerca de un millón de hectáreas de tierra. Fue una coincidencia notable.

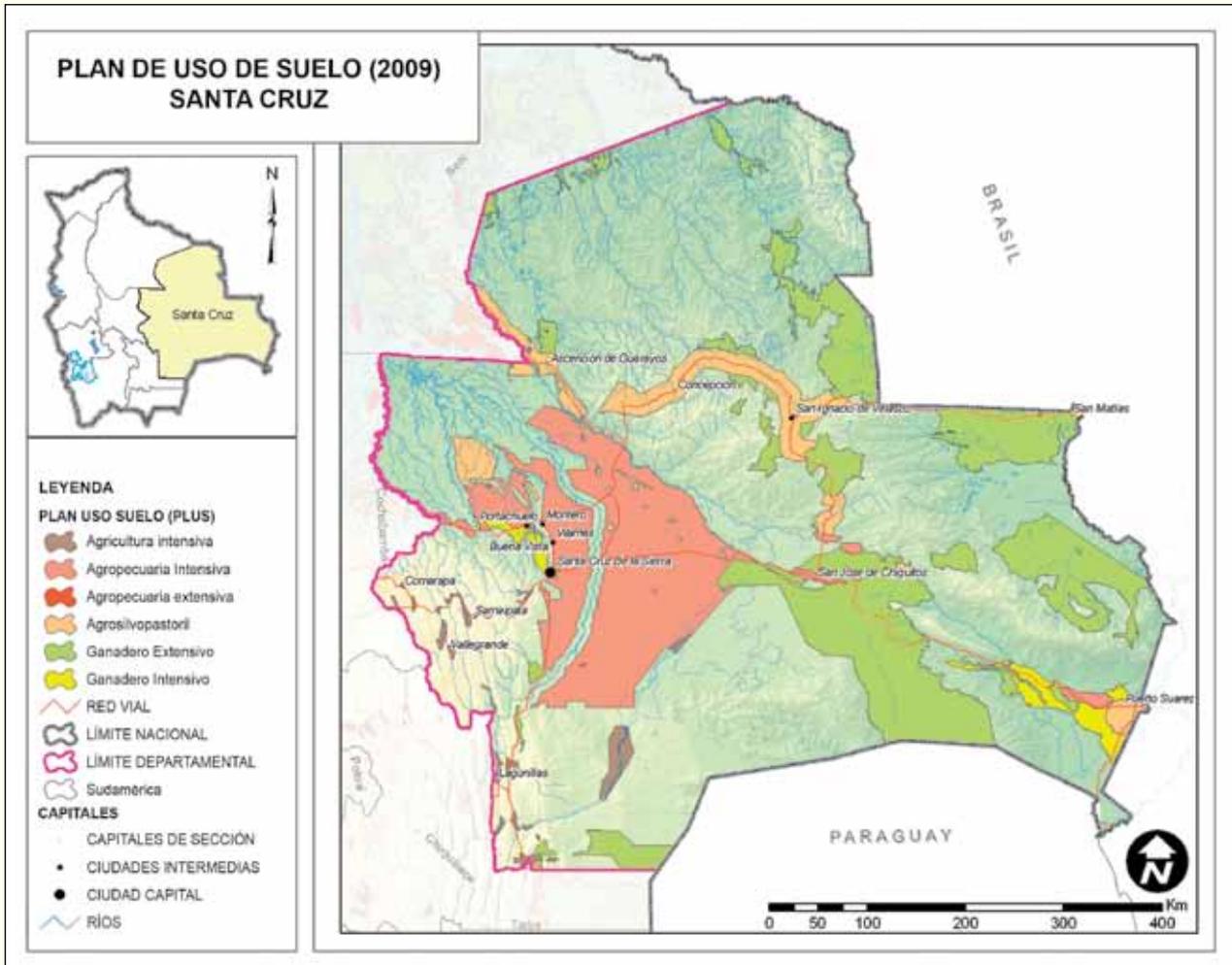


Fuente: elaboración propia en base a Anapo.

El mapa de Santa Cruz muestra la mancha de intervención humana, los sectores en los que el hombre afectó la naturaleza a través del desmonte. Está claro cómo esta mancha de expansión se acompaña de la construcción de carreteras, de los asentamientos de colonizadores de las tierras altas, pero, sobre todo, de la expansión del cultivo de la soya en las tierras bajas del este y en la región integrada del norte.



El siguiente mapa muestra el plan de uso del suelo de Santa Cruz. Vemos que en el departamento toda la tierra agrícola disponible ya está siendo utilizada, por lo cual, todo nuevo asentamiento humano o expansión de la frontera agrícola o ganadera será a costa de los bosques.

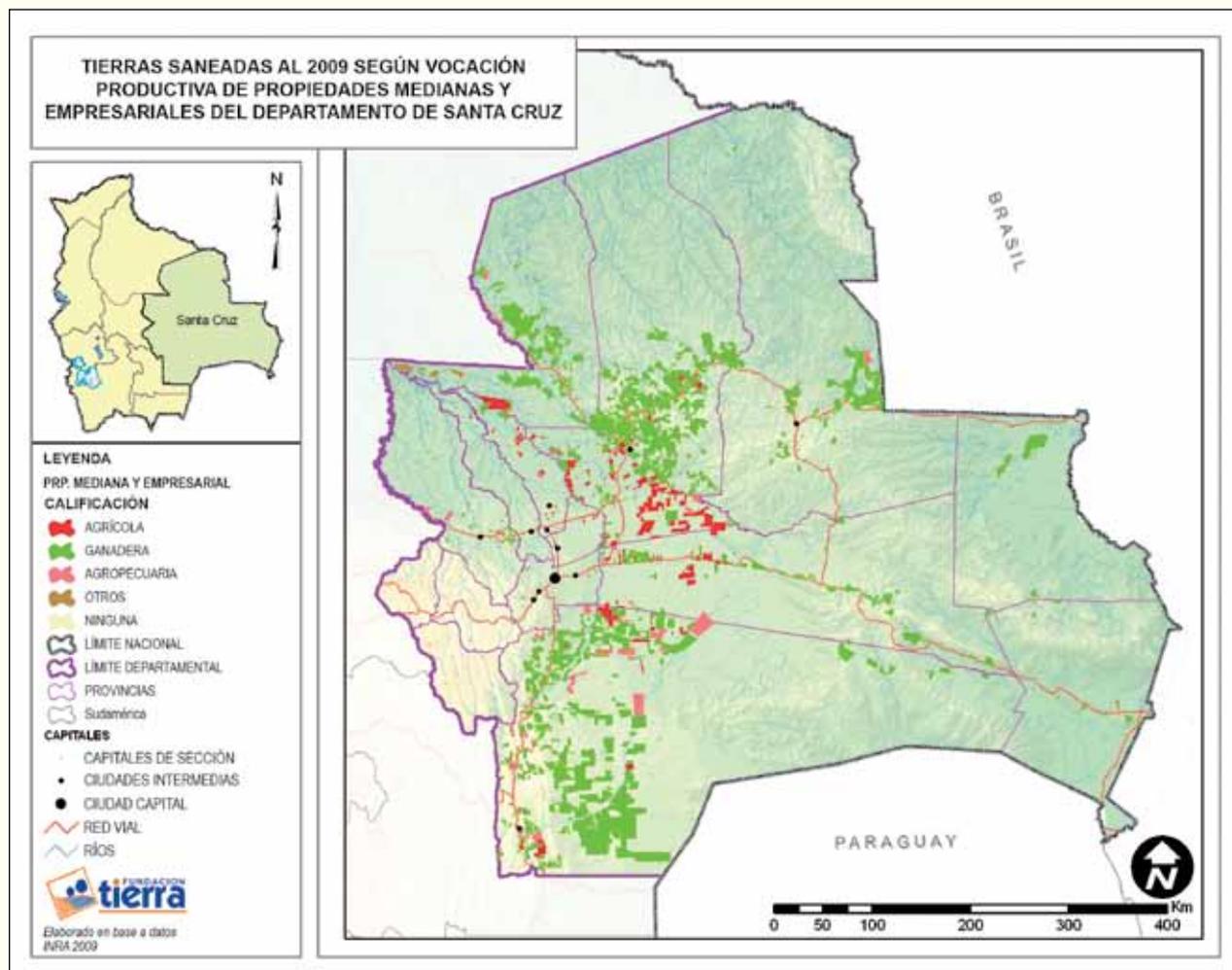


Fuente: Fundación TIERRA.

**Elevado lucro en tierras sin títulos**

En los últimos 15 años, ciudadanos brasileños habrían comprado de bolivianos, aproximadamente medio millón de hectáreas de uso agrícola, mientras que unas 100 mil hectáreas habrían sido adquiridas en los últimos cinco años por los argentinos. Lo notable es que casi todas estas tierras carecen de títulos de propiedad saneados. La pregunta es: ¿Cómo estas personas se atreven a comprar tierras sin derecho propietario? La respuesta es lógica: la rentabilidad del negocio es tan alta en el corto plazo, cuatro o cinco años, que permite al inversor asumir semejante riesgo. El riesgo es que el Estado se las quite, que el INRA haga el saneamiento y verifique que esas tierras tienen origen chuto, que sus papeles no son legales. Sin embargo, paradójicamente, la nueva Constitución apoyará a estos poseedores de tierras, no propietarios, porque están trabajando la tierra, porque efectivamente la están cultivando, y la ley boliviana no distingue entre extranjeros o bolivianos asentados en el país, mientras trabajen la tierra. En consecuencia, esas superficies van a ser protegidas por la norma.

En el siguiente mapa, que corresponde al saneamiento hasta 2009, aparecen en color rojo las áreas agrícolas saneadas, que no son ni el 10% de la mancha de intervención que hemos mostrado en el mapa anterior, lo que demuestra empíricamente que la gran parte de las tierras destinadas al cultivo de la soya no tiene títulos saneados. Las tierras en color verde son tierras de uso ganadero. Es notable cómo el saneamiento de éstas avanzó más rápidamente, ya que simultáneamente a la titulación de los territorios indígenas que están en esas regiones, se han ido saneando las áreas de uso ganadero, por colindancias.



La mayoría de este medio millón de hectáreas de ciudadanos brasileños fue comprada a mediados de los años 90 a precios muy bajos, entre 100 y 800 dólares la hectárea, dependiendo del lugar y el año de compra. Hay brasileños que afirman que han comprado sus primeras tierras entre 50 y 80 dólares por hectárea. Hoy, cada hectárea de estas tierras soyeras del norte integrado de Santa Cruz vale en promedio 2.000 dólares, incluidas las mejoras, como caminos vecinales y electrificación, que son obras públicas, e inversión privada en nivelación de suelos y cortinas rompe vientos, entre otras. En la Argentina o Brasil cada hectárea cuesta 8.000 dólares. Ese es el principal incentivo para que productores soyeros del Brasil y la Argentina vengán a Bolivia y compren tierras.

### También compran tierras para la ganadería

En los últimos cinco años también ciudadanos brasileños habrían comprado —no afirmo enfáticamente porque no tengo los datos estadísticos, pero sí el trabajo de campo y observación directa, en San Matías y Puerto Suárez, municipios de frontera— cerca de 700 mil hectáreas de uso ganadero, especialmente, en las regiones de la frontera con el Brasil. Sumando 500 mil hectáreas de uso agrícola sojero, más 700 mil hectáreas de uso ganadero, hoy en día, unos 300 ciudadanos brasileños serían dueños de un millón 200 mil hectáreas. En los municipios de las provincias Velasco, Ángel Sandoval y Germán Busch, que colindan con Brasil, recientemente se han hecho compras de tierra de vocación ganadera.

También es importante conocer que muchos bolivianos alquilan sus tierras a un valor promedio de cien dólares la hectárea por cada cosecha. Es una práctica cada vez más común, no sólo en Bolivia. Muchos propietarios de tierras en Uruguay y Paraguay, que no tienen el conocimiento tecnológico ni son agricultores, prefieren alquilar sus tierras a los argentinos o a los brasileños en lugar de meterse a sembrar, cultivar, exportar, transportar, colocar en el mercado, negociar los precios, etcétera, ya que todo ello es un proceso complejo. Por lo tanto, hay una élite departamental en nuestro país que vive del alquiler de las tierras. ¿Cuántos son? No lo sabemos, pero por mil hectáreas reciben 100 mil dólares de renta anual. O sea, hay mucho dinero detrás del arrendamiento.

Es evidente que los mayores concentradores de tierras en Bolivia continúan siendo los ganaderos bolivianos, pero lo novedoso es que hay un progresivo acaparamiento de parte de extranjeros, especialmente brasileños y, más recientemente, argentinos.

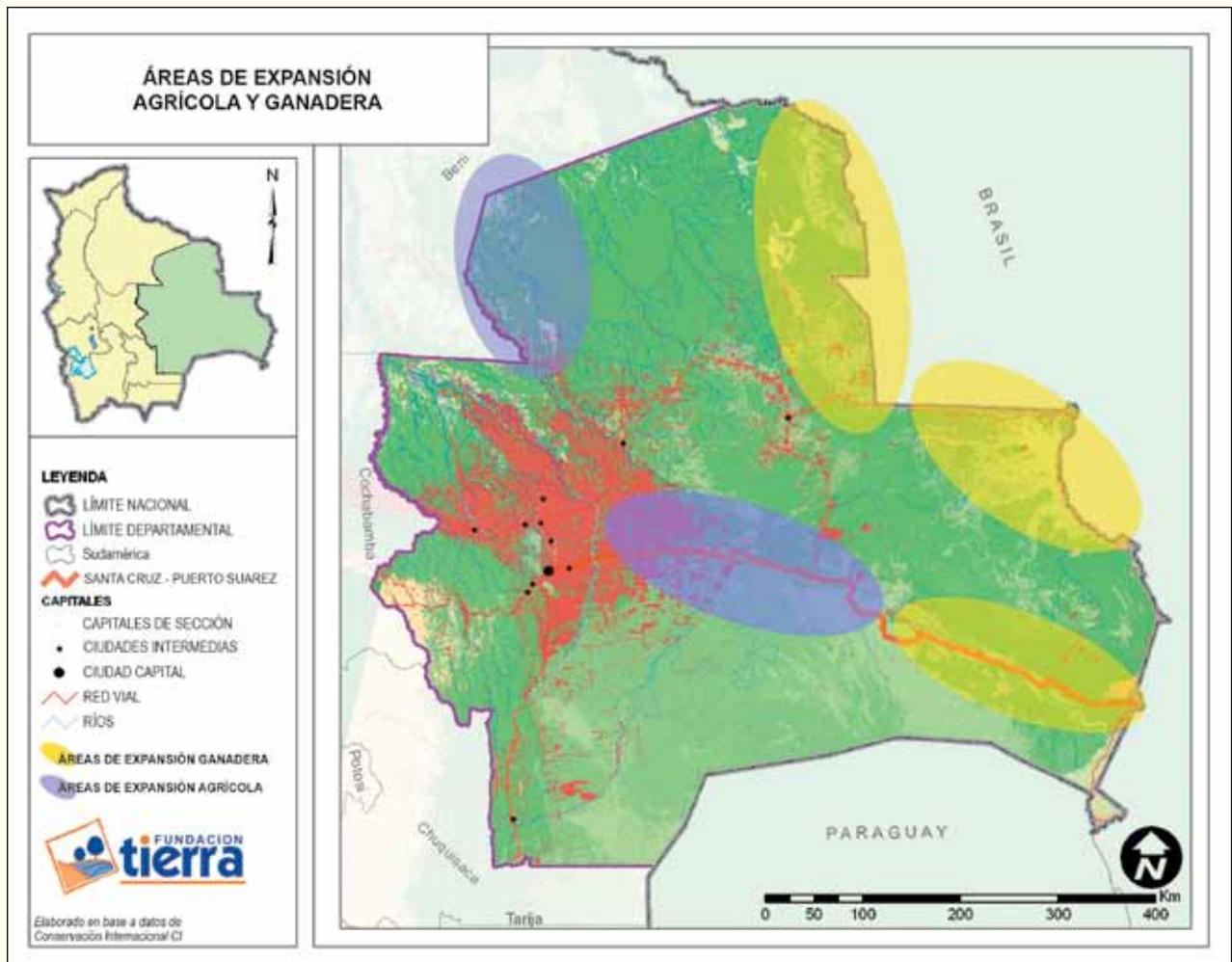
### Poca regulación y transparencia estatal

El Estado boliviano no tiene capacidad para regular el mercado de tierras. La Ley de Reconducción Comunitaria de 2006 estableció la creación de un registro de transferencias a cargo de la Unidad de Catastro del INRA. En dos años y medio de funcionamiento de ese servicio, apenas se han podido clasificar cerca de 400 transferencias de tierras en todo el país. Los compradores y vendedores no saben de la existencia de este mecanismo legal, ni de que están obligados a hacer un registro de la compra o venta de la tierra antes de inscribir la operación en Derechos Reales. Además, el registro del INRA no identifica la nacionalidad del comprador.

En trabajos similares del grupo con el que hacemos el estudio sobre la extranjerización en América Latina, vi que en todos los países, particularmente en Uruguay, es completamente accesible y transparente la información sobre la nacionalidad de compradores y propietarios. En ese país se puede saber al día siguiente de la operación cuántos argentinos o brasileños han comprado cuántas hectáreas, a qué precio, a quién y dónde. En Bolivia, el mercado de tierras es turbio y nada transparente, y el Estado, hasta hoy, no ha montado el aparato institucional para regular o controlar las compras de tierras.

### El mercado de tierras crecerá aún más

En el siguiente mapa, las áreas de color amarillo son de expansión ganadera y las de color lila, de expansión agrícola. Vemos cómo en la carretera Santa Cruz-Puerto Suárez están presentes ambas actividades. Entre la ciudad de Santa Cruz y Rincón del Tigre, aproximadamente 300 kilómetros, está una zona de posible expansión agrícola. Eso forzaría el uso del suelo pese a que el plan de uso agrícola determina que no son de categoría 1, para el cultivo de la soya; pero yo les apuesto que de aquí a cinco años todas estas tierras estarán cultivadas con soya.



La próxima inauguración de la mencionada carretera forzaré la expansión agrícola y agropecuaria del departamento, estimulará un mercado de tierras más dinámico y tendrá serios impactos ambientales. No sólo eso; habrá conflictos sobre derechos entre pueblos indígenas, comunidades campesinas, productores bolivianos y extranjeros y con concesiones forestales, mineras y petroleras.

### Tareas urgentes: sanear y eliminar el latifundio

Para finalizar, quiero plantear algunas tareas urgentes que el Estado y las organizaciones deberían emprender:

La primera es sanear las tierras de las empresas. Yo no entiendo la razón por la cual eso se ha postergado por 14 años. Desde que se inició el saneamiento, hasta ahora, no hay tierras agrícolas saneadas, ni de la gran empresa agrícola ni de la mediana. La segunda tarea urgente e impostergable en el país es eliminar el latifundio. Insisto con lo que dije en el seminario de TIERRA del año pasado: la reforma agraria del presidente Morales ha tenido un avance muy importante en la titulación de territorios indígenas y en recortes importantes a barraqueros y ganaderos —una superficie de 3,9 millones de hectáreas—, pero el latifundio sigue vigente. Es muy importante fortalecer la seguridad jurídica de todos los productores, pequeños, medianos y grandes. Es clave elaborar un catastro; el

saneamiento no servirá de nada si no concluye con un catastro, actualizado periódicamente por los municipios, y que registre la nacionalidad del poseedor o dueño de la tierra. En mi opinión, muy personal, es clave frenar la extranjerización y controlar ese proceso que está totalmente fuera del control del Estado; para eso es necesario regular el mercado de tierras y solamente lo puede hacer o el INRA o la ABT.

Una herramienta clave para esto es que se cumpla el plan de uso del suelo. He leído en alguna parte que hay que “adecuar” el Plus. La pregunta es cómo se lo puede adecuar; se lo podrá manipular, pero no adecuar. No se puede cambiar, de acuerdo a un criterio arbitrario, la vocación de uso de suelo que ya fue establecida hace 15 años. El Plus es el Plus: hay tierras agrícolas de intensidad 1, que son las que están en el mapa, las que acabo de mostrar y no hay otras; hay que cumplir eso.



## Los expositores responden al público

Responde: José A. Martínez

### Reducir la agricultura y hacerla más eficiente

*¿Cómo se podría hacer un manejo integral de bosques?*

El manejo integral no pasa porque la ABT dé mayores autorizaciones de aprovechamiento de madera; ese es el diseño de régimen forestal centrado en la madera que debemos abandonar porque no se aplicó en beneficio de los bolivianos, sino fundamentalmente por el interés de otros países que no tienen ese recurso. Entonces, cuando hablamos de manejo integral de bosques nos referimos al aprovechamiento maderable y no maderable, al biocomercio, ecoturismo, paisajismo, servicios ambientales y una lista larga de actividades.

Por eso, para solucionar el problema de los sin tierra tenemos que constituir comunidades agroforestales —no orientadas a la agricultura— que hagan aprovechamiento integral de los recursos que he mencionado; sobre eso hay experiencias exitosas muy interesantes. El estado del Acre (Brasil) planteó la idea del “Estado de la Floresta” e ingresó al manejo integral de los recursos del bosque, con lo que cambió la calidad de vida de sus ciudadanos y las condiciones de habitabilidad de sus bosques.

*¿La visión productiva agrícola de Bolivia no se debe a la necesidad de alcanzar la soberanía alimentaria? ¿Cómo coordinar el modelo productivo agrícola con este modelo forestal?*

En realidad no es un modelo forestal; tampoco hacer manejo integral en los bosques afectará a la seguridad y soberanía alimentaria; al contrario, la garantizará porque demandará un uso más eficiente de los recursos. Por ejemplo, en las famosas discusiones sobre el cumplimiento de la FES, se plantea que en el Chaco cada cabeza de ganado debería tener 20 hectáreas. Esto es una locura; lo que tenemos que entender los bolivianos es que el Chaco no es propicio para la ganadería; por eso vemos cada año que las vacas se mueren de sed. En el caso de las pampas naturales debemos abandonar la ganadería por ramoneo [de pasturas] y hacer manejo de potreros o almaceñaje de pasto; así evitaremos acabar con más pastos naturales.

Por lo tanto, tenemos que cambiar nuestra matriz económica en los elementos que he señalado. Los 7,5 millones de hectáreas perdidas de bosque son una cifra que nosotros no imaginamos. El gobierno de Evo Morales ha dicho que tenemos un superávit de 8 mil millones de dólares; eso es nada comparado, en términos de valor, con la madera perdida.

Las comunidades que se asientan en áreas de bosque y que son originarias de los valles o del altiplano se dedican a la agricultura; sin embargo, no tienen capacidad de roturación —estamos hablando de árboles muy gigantes—,

así que normalmente aparece un señor que les ofrece desmontar e, incluso, pagarles. Así se hace la conversión del bosque. Ésa y otras malas prácticas deben terminar y, para eso, es importante que todas las instituciones del Estado asimilen lo que tenemos en el país y actúen en consecuencia.

Responde: Miguel Urioste

## El discurso autonomista cruceño está conectado con la extranjerización de la tierra

Dada la diversidad de preguntas, quiero plantear mi respuesta en un plano general. El mundo está ante un fenómeno nuevo que se denomina acaparamiento de tierras. Los intereses del capitalismo mundial, en el contexto de la globalización, presionan por tierras que produzcan alimentos ante una crisis alimentaria inminente. Es mi opinión, muy personal, que el discurso radicalmente autonomista de Santa Cruz en 2008 —no me refiero al autonomismo con identidad para el desarrollo territorial, que es legítimo— está conectado con este fenómeno de la transnacionalización del capital y extranjerización de la tierra.

Es notable cómo para nuestro Estado y nuestras organizaciones el tema de la extranjerización de la tierra aún no sea un problema. Hace más de diez años, Mario Arrieta, entre otros, ya hablaba de la influencia que tendría la soya, en la política, en la economía del país y en la región oriental. Sin embargo, no hay información disponible ni actualizada sobre el saneamiento de unidades medianas y grandes; no hay información sobre derecho propietario en función de la nacionalidad, ni información estatal sobre el mercado de tierras. En los últimos años hemos descuidado asuntos que van a afectar visiones de futuro y estrategias de desarrollo.

Durante nuestro estudio, varios de los entrevistados en Santa Cruz, ciudadanos brasileños, exitosos productores de soya, nos decían: “Nunca hemos estado tan bien tratados como durante este gobierno”, “en los últimos cinco años no ha habido una sola invasión a las tierras de productores agrícolas o de ganaderos brasileños o argentinos”. Eso implica intereses geopolíticos de conveniencia con países vecinos. Pero no vaya a ser que de aquí a diez años ya no sea un millón de hectáreas cultivadas, sino dos o cuatro, y que la deforestación crezca aún más y el fenómeno sea irreversible.

Comparto con José Martínez y varios de los presentes que la vocación del país es forestal y que promover asentamientos humanos de colonizadores en áreas de exclusiva vocación forestal no tiene futuro. Sin embargo, hay que encontrar respuestas a la presión sobre la tierra que surge desde comunidades andinas cuyas familias apenas tienen 200 metros cuadrados o media hectárea como superficie para cultivar ¿qué va a hacer ese campesino?

¿dónde va a ir? Tiene que haber planes de asentamientos humanos y no los hay desde hace casi 20 años. En el oriente y en la amazonía hay áreas de uso agrosilvopastoril donde cabe la posibilidad de combinar el uso de los suelos; de hecho, casi todos los pueblos indígenas de tierras bajas manejan bosques y simultáneamente practican agricultura.

*¿Cómo se pueden llevar a la práctica las recomendaciones planteadas al final de esta exposición?*

Son tareas que tiene que hacerlas el Estado. Claro, ahora tenemos que aprobar muchas leyes que se vayan adecuando a la nueva Constitución; sin embargo, quiero enfatizar que es un error pensar que las leyes cambian la realidad. De hecho, tenemos leyes ambientales y de manejo forestal muy avanzadas; la Ley de Reconducción Comunitaria es muy radical en su concepto con relación al latifundio, pero en la práctica éste permanece intacto. Entonces, la cosa es cómo aplicamos las leyes que tenemos en el país.

## Mesa 2: Desarrollo rural

**Expositores:** **Germán Gallardo**  
(Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras)  
**Ricardo Miranda** (CSUTCB)

**Moderador:** **Íñigo Retaloza**  
(Consultor independiente)

La revolución rural, agraria y forestal del gobierno plantea un “nuevo modelo nacional productivo”, cuyos elementos fundamentales son la expansión del papel del Estado hacia la dirección, ejecución y promoción del desarrollo rural. Otros pilares son la industrialización de los recursos naturales, la modernización y tecnificación de los pequeños y medianos productores rurales, además de la distribución de la riqueza agropecuaria; todas estas acciones, a ser emprendidas con la participación estatal.

## Revolución rural, agraria y forestal



### Germán Gallardo

Nacido en Oruro, es Ingeniero agrónomo por la Universidad Mayor de San Andrés. Fue responsable de evaluación de tierras en la ex Superintendencia de Tierras y se desempeñó como catedrático universitario. Es Director General de Producción Agropecuaria y Seguridad Alimentaria del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras.

El plan de desarrollo sectorial del Ministerio de Desarrollo Rural está basado en el Plan Nacional de Desarrollo. Para exponerlo, inicialmente, estableceré las diferencias entre el nuevo sistema y el sistema que estamos superando. En la última parte podremos ver las limitaciones y desafíos en nuestra tarea.

### El viejo sistema

A partir de la revolución de 1952, se eliminaron las relaciones de servidumbre y se entregaron parcelas a campesinos originarios; sin embargo, se hizo poco para apoyarlos en su desarrollo integral. Al contrario, la gran empresa del

oriente recibió apoyo y se desarrolló la agroindustria con importantes préstamos financieros, mientras que a los pueblos originarios de tierras bajas se los convirtió en asalariados, con lo que ingresaron en un sistema de servidumbre; ahí tenemos el caso de los guaraníes.

El modelo privatista neoliberal, entre 1985 y 2005, determinó un achicamiento del papel del Estado. Se le delegó sólo competencias normativas y de regulación (el “dejar hacer, dejar pasar”). Con la capitalización, se privatizaron las empresas públicas y continuó con más fuerza el apoyo al sector privado agropecuario, forestal y empresarial del oriente. La producción se dirigió a los mercados de exportación, como ocurrió con la soya.

Bajo el pretexto de que el Estado era ineficiente y corrupto se le quitó la capacidad para dirigir el proceso productivo de alimentos. Las consecuencias son claras: se ha puesto en riesgo la seguridad alimentaria del país, especialmente, de grandes sectores del área rural y de la periferia de las ciudades. Se fomentó la libre importación de productos básicos, lo que dejó sin protección a los productores nacionales; el claro ejemplo, la importación de trigo. Se apostó por el desarrollo de un solo actor rural —el empresarial agroexportador— con el incremento de la superficie cultivada por la gran empresa. El sector campesino originario, que tradicionalmente se dedica a la producción de alimentos, no recibió ningún apoyo, aunque la seguridad alimentaria del país resida en ese sector.

### Los pilares del nuevo modelo de desarrollo rural

¿Qué hace, al respecto, el nuevo modelo de desarrollo rural integral en construcción? Promueve las economías privada, rural y comunitaria para avanzar hacia la seguridad alimentaria en el marco de un desarrollo rural integral y sustentable.

Con el patrón de desarrollo integral diversificado, el Estado se convierte en el protagonista y promotor del desarrollo, y los actores de éste son las organizaciones sociales y los agentes económicos. Esto deriva en acumulación interna, redistribución de la riqueza y erradicación de la pobreza, todo ello atravesado por el objetivo del vivir bien.

El nuevo modelo nacional productivo rural se caracteriza por la expansión del rol del Estado. Éste marca la línea y las acciones para el crecimiento y la industrialización de los recursos naturales; desde las acciones para capacitación, hasta la generación de las industrias mismas.

A la industrialización se suma un tercer elemento, la modernización y tecnificación de los pequeños y medianos productores rurales. Para ello se desplazan los programas del Estado hacia el área rural. Tenemos, para ese objetivo, al PAR, al PASA y al INIAF.

Un cuarto pilar es la producción para el mercado interno y luego para la exportación. Con eso pretendemos cambiar la vieja lógica de exportar o morir, por el nuevo paradigma de diversificar e industrializar; lo bueno se queda en casa y es consumido por los bolivianos, pues la primera obligación es tener a la población bien alimentada. Parte de esa política la aplicamos frente a la escasez de azúcar en el mercado boliviano cuando paramos las exportaciones para abastecer el país; lo mismo, con la carne de pollo y con otros productos de la canasta familiar. Otro ejemplo es el respaldo a la adquisición por parte

de municipios y otros niveles locales de productos para el subsidio natal (no sólo la leche PIL).

Por último, tenemos la distribución de la riqueza agropecuaria, que debe llegar equitativamente a todos los productores del país, con énfasis en los productores pequeños y medianos.

### Las revoluciones del Ministerio de Desarrollo Rural

El plan para la revolución rural agraria y forestal desde el Ministerio de Desarrollo Rural tiene los siguientes elementos: la “revolución agraria”, que avanza en la transformación de la estructura de tenencia y acceso a la tierra y bosques, la eliminación del latifundio, la reversión de tierras ociosas y la distribución de la tierra a campesinos, indígenas y originarios vía asentamientos comunitarios.

El otro elemento es la “revolución rural”. Apunta al desarrollo de una economía rural plural, es decir, que sea pública, mixta (público privada) y privado comunitaria. Su objetivo es impulsar el desarrollo rural integral y la producción de alimentos básicos, con énfasis en la seguridad y soberanía alimentaria.

El tercero es la “revolución forestal”. Plantea el aprovechamiento integral y sustentable de los bosques y recursos de la biodiversidad. Pasa de una visión agrarista del desarrollo rural a una visión más integral, y otorga un rol protagónico a la participación del Estado.

### Las políticas y planes

Con relación a las políticas y programas del plan, hemos generado varios programas, como los siguientes: Sembrar, que se ocupa del derecho humano a la alimentación; Criar, orientado a la producción de alimentos; Empoderar, al desarrollo productivo rural; Conservar, dirigido a la conservación de la naturaleza y de la calidad ambiental; el programa Sustentar que se fija el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales; y el Recrear que trabaja con empresas sociales públicas alimentarias y de producción estratégica. También tenemos el “Plan de saneamiento de la propiedad rural” y el “Plan nacional de distribución de tierras y asentamientos humanos”.

Sobre los avances y limitaciones de las políticas de desarrollo rural, antes teníamos una concentración de la tierra en pocas manos con el latifundio. Este proceso se ha ido eliminando, aunque es una lucha que continúa. Antes, en la distribución de la tierra se daba prioridad a sectores privilegiados y minoritarios; en la actualidad, hay un proceso de consolidación de la propiedad de las tierras trabajadas y redistribución de las tierras ociosas a campesinos, indígenas y originarios. Esto ha generado la movilización de nuestros compañeros, quienes, al verse con ese derecho, han solicitado con mayor fuerza tierras.

Frente a una visión agrarista del desarrollo rural, planteamos una visión integral del desarrollo rural con el manejo sustentable de los bosques y tomando en cuenta a la biodiversidad. En el pasado se daba prioridad a los productos de exportación, ahora, la prioridad es la seguridad y soberanía alimentaria.

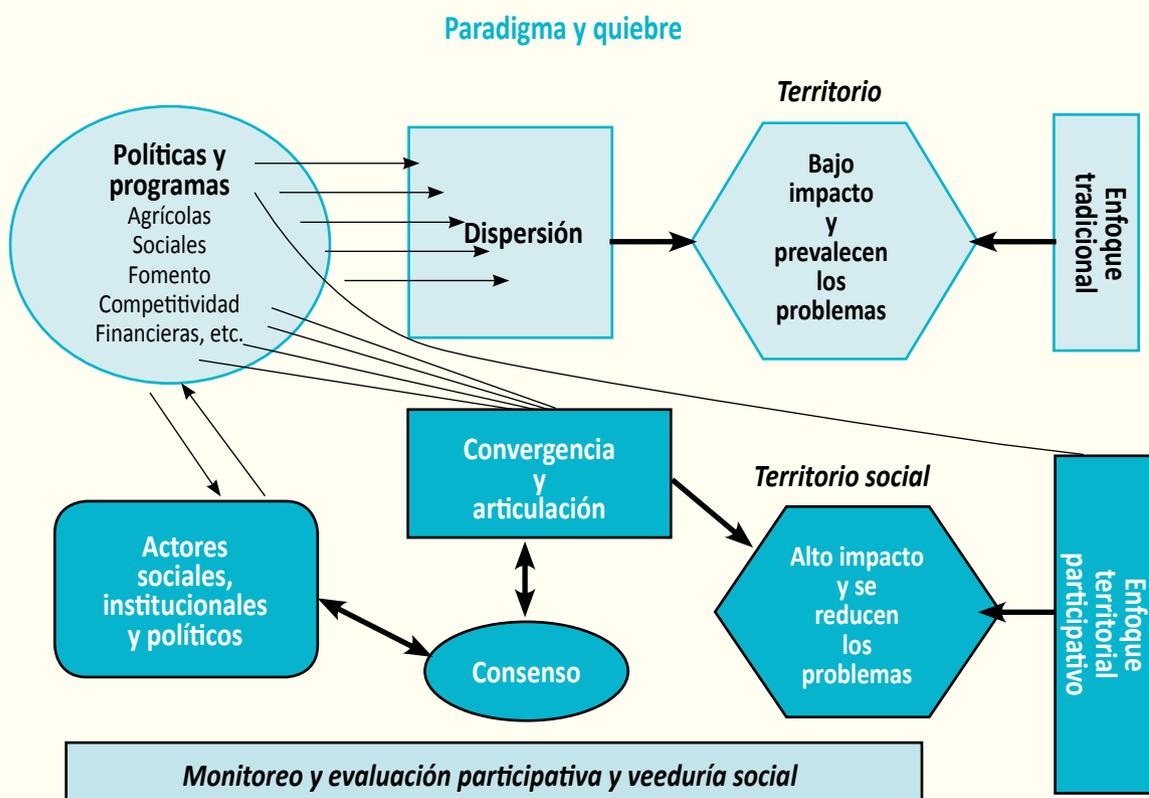
Antes, las políticas generales de desarrollo concebían al país como, uniforme, sin tomar en consideración los pisos ecológicos y las potencialidades de cada uno. Ahora, la generación de políticas diferencia los pisos ecológicos, las potencialidades productivas y toman en cuenta los saberes locales; es lo que llamamos desarrollo rural con enfoque territorial.

**Ahora la participación del Estado es positiva**

La intervención del Estado en la economía rural solamente se producía para favorecer a empresarios agrícolas, ganaderos y forestales. Ahora, el Estado tiene un papel protagónico en la planificación del proceso productivo y en la gestión de recursos naturales, además de generar un trabajo conjunto con los actores rurales, principalmente, con pequeños y medianos productores.

En el pasado, los ministerios terciarizaban sus principales funciones y competencias; hoy, unidades del Ministerio ejecutan los programas y proyectos.

En la gráfica adjunta se aprecia el quiebre de paradigma: las políticas y programas agrícolas de fomento, competitividad y otros van hacia los actores sociales y las instituciones para lograr consenso, convergencia y articulación, lo que deriva en un alto impacto y reducción de problemas dentro del territorio social. Así, evitamos la dispersión, el bajo impacto y otros problemas del enfoque tradicional.



Fuente: Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras.

**Los obstáculos en el camino**

Con relación a las principales limitantes, hallamos que la vieja guardia, los dueños de predios y grupos de poder se resisten a adaptarse a la transición. Apelan a varios recursos, uno de ellos, la justicia ordinaria donde se eternizan en procesos para conservar la tierra. También puede mencionarse que la acción pública es limitada y sujeta a normas y escasez de recursos tiempo, dinero y personal. Los compañeros en todo el país, al conocer sus derechos ciudadanos, han comenzado a hacer solicitudes que el gobierno y el Ministerio de Desarrollo Rural no pueden atender al mismo tiempo ni con la misma intensidad, dados los recursos limitados.

Los productores agropecuarios desconocen las políticas [estatales] y la conectividad de Internet es baja en los municipios. Ello deriva en que muchos municipios no logren acceder a algunos programas y se beneficien de ellos.

Otra limitante es el débil seguimiento del impacto logrado por los programas y proyectos de nuestras políticas; sin embargo, sabemos que hay impacto, pues diariamente recibimos numerosa correspondencia y visitas de compañeros productores que desean participar en nuestros programas.

Por último, vemos que algunas organizaciones y gobiernos municipales no están fortalecidos y no cuentan con personal técnico. Eso limita muchísimo la articulación de acciones y la ejecución de algunos de nuestros programas, como el PASA y el PAR, que requieren un trabajo directo con los municipios. Cuando capacitamos a un técnico, poco tiempo después éste es relevado de su cargo, lo que significa reiniciar el proceso.

### Los desafíos

¿Cuáles son nuestros principales desafíos? El actual proceso de transición hacia un modelo de desarrollo equilibrado e incluyente es una construcción que necesita perseverancia y compromiso. Implica construir consensos y coordinar recursos, acciones e instrumentos. El proceso deriva, en algún caso, en exigencias de los sectores de productores por acceder a las políticas públicas, a recursos y a programas. Es así que llegar a todo el país y responder a las demandas, con los limitados recursos que tenemos, es uno de nuestros mayores desafíos.

Para eso, necesitamos la construcción de una institucionalidad que trascienda las coyunturas y los liderazgos. Necesitamos que los funcionarios en las entidades públicas tengan una mayor estabilidad y motivación para que estos procesos avancen.

El cambio no sólo partirá desde el Estado, este es un cambio desde la gente y debe ser propositivo.

Siguiendo con los desafíos del presente, podemos mencionar la inversión que emprendemos en infraestructura productiva, en asistencia técnica e innovación tecnológica, entre otros rubros. Incluso, ingresamos al financiamiento de la producción y al apoyo a la comercialización, además del respaldo a la inversión privada.

En resumen, el modelo de desarrollo antiguo presenta serios síntomas de agotamiento, por lo que es urgente la aplicación de estrategias para su direccionamiento. Para ello, deben armonizarse cuatro objetivos básicos: crecimiento económico, justicia social, estabilidad política y producción con sostenibilidad ambiental.

La organización sindical campesina propone que se incremente la inversión pública agropecuaria y que los recursos fiscales y de la cooperación internacional, destinados a ese fin, vayan directamente a organizaciones comunitarias para ser empleados de acuerdo con una planificación y gestión conjunta de trabajadores rurales y Estado. La estrategia de la Década Productiva Comunitaria fue diseñada para diez años y quieren convertirla, mediante ley, en una política nacional.

# Década productiva: propuesta de política pública de la CSUTCB para el desarrollo agropecuario



### Ricardo Miranda

Nacido en Cochabamba, fue secretario de relaciones públicas de la CSUTCB y ahora es presidente de la comisión de desarrollo agropecuario del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) de la misma organización.

La CSUTCB ha elaborado la [proyecto de ley] “Estrategia Plurinacional Década Productiva Comunitaria, del 2010 al 2020”. Es la primera agenda de los compañeros campesinos y del “pacto de unidad”\*. Muchos comentaristas dijeron: ¿Por qué diez años?, es muy poco. Es la primera década, podría pasar a una segunda, tercera, cuarta y quinta; podríamos vivir 50, 100 años así. Muchas de nuestras alcaldías elaboran un POA de un año o un PDM para cinco, pero hemos diseñado nuestra estrategia para diez años. Aún es poco, pero es la primera década.

---

\* El pacto de unidad está conformado por la CNMCIQB-BS, Cidob, el Conamaq, la CSUTCB y la CSCIB (ex Confederación de Colonizadores).

## Los fundamentos legales de la propuesta

La propuesta tiene fundamentos legales en los siguientes artículos de la Constitución Política del Estado: el artículo 30, sobre derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos; el artículo 307, sobre el reconocimiento de la organización económica comunitaria; los artículos 405, 406 y 407 que establecen el desarrollo integral sustentable en el territorio boliviano; a los que hay que sumar el artículo 92 de la Ley Marco de Autonomías.

Conforme con el párrafo II, inciso 35 del artículo 298 de la Constitución [“políticas generales del desarrollo productivo”] el ámbito de aplicación de la propuesta sería todo el territorio del Estado Plurinacional. Es decir, la ley de la Década Productiva Comunitaria tendrá aplicación en la amazonía, los valles, occidente y altiplano; en cualquier lengua; sobre cualquier pueblo: quechua, aymara, guaraní; y en cualquier comunidad y municipio.

## Los fines y las metas

Los fines de la Estrategia son lograr seguridad y soberanía alimentaria, la preservación del medio ambiente y el bienestar económico, social y cultural de los pueblos que vivimos en todos los rincones del Estado Plurinacional.

Los objetivos son priorizar la inversión pública, desburocratizar los procedimientos en el desarrollo productivo e impulsar el desarrollo económico de los pueblos y de las comunidades indígena originario campesinas del Estado Plurinacional.

Para la aplicación de la Década Productiva Comunitaria nos hemos fijado cuatro metas: incremento de la inversión, transferencias directas, planificación con gestión compartida, alineamiento de los fondos nacionales y cooperación internacional.

Sobre la primera meta, planteamos que todos los niveles de gobierno tengan una inversión no menor al 35% para el sector agropecuario y forestal. Esto se aplica a los gobiernos autónomos municipales, indígenas y campesinos; los gobiernos departamentales; y el gobierno nacional.

En la segunda meta planteamos que se efectúen transferencias directas de recursos a las familias, según población, pero con decisión comunal para definir las inversiones productivas a ser planificadas con control y fiscalización del Estado. Hemos vivido pequeñas transferencias del Bono Juancito Pinto, ahora Juana Azurduy y Renta Dignidad. Tenemos algo de experiencia con esas transferencias. Ahora queremos vivir las transferencias directas hacia las comunidades, hacia los productores del campo.

## Planificación compartida y alineamiento de la inversión

Con respecto a la planificación con gestión compartida, proponemos la creación de consejos productivos territoriales en todos los ámbitos, para que planifiquen y desarrollen su vocación productiva. Queremos que los sectores productivos tengan una participación, estrictamente, bajo su organización y su comunidad creando consejos productivos a nivel departamental, provincial, de ayllu, rancho o capitánía; lo que se denomina como la organización de cada región.

Consideramos que los fondos nacionales de ministerios, direcciones, programas y proyectos y entidades descentralizadas, y los recursos de la cooperación internacional, relacionados con los rubros de la Década Productiva, tendrían que adecuarse al objeto, fines y objetivos de la ley [por aprobarse].

### Hay poca inversión agrícola

¿Por qué, en el primer caso, planteamos un incremento de la inversión? El 19% de la inversión de los departamentos está dirigida a desarrollo agropecuario. Eso es para nueve departamentos y miles de comunidades campesinas, mientras que el 47% va a transporte y caminos.

Lo mismo ocurre en La Paz, donde el 8% de la inversión para las provincias va a desarrollo agropecuario y más de la mitad de la plata a transporte y caminos. Tenemos Santa Cruz, donde el 29% se dirige al sector agropecuario. Ahí varían las cosas porque los que gastan ese 29% en Santa Cruz no son nuestros hermanos trabajadores del campo, los pequeños; eso va dirigido al fomento a los empresarios, y eso lo sabe muy bien el Gobernador de Santa Cruz. En el departamento de Cochabamba el 56% de la plata de la Gobernación se ha presupuestado este año para transporte y caminos y el 18% para el sector agropecuario; para sus 16 provincias y tantas comunidades.

A veces pensamos en qué año podremos desarrollar, con esos pequeños montos, miles de comunidades, miles de hermanos campesinos; cuándo van a recibir fomento. Con esa plata rotativa una, dos o tres provincias se benefician, ¿y el resto? Esperan años, pasan días y no hay nada.

Por eso planteamos transferencias directas. Alguien nos decía: ¿De dónde van a sacar la plata? Podemos hacerlo sin afectar a otros sectores como salud y educación. Si no lo logramos la migración no parará. Para 2015, los campesinos seremos el 27% de la población, y la pobreza en las ciudades aumentará. Disculpen la expresión, pero en la ciudad van a esperar con la boca abierta la comida: ¿Quién garantiza el trabajo, quién trabajará en el campo?

Hay especulación y contrabando porque ya no hay trabajadores netos en el campo. Si hay trabajadores son de 50 a 70 años. Y todos los jóvenes, en las ciudades, convertidos en jornaleros, taxistas, empleados, empleadas, maltratados, mal pagados, en casas de alquiler, fregados. Pero todos esperamos que llenen de productos nuestros mercados, pero los traen de Desaguadero y de otros países vecinos.

### Los recursos están mal empleados

Otra razón para las transferencias directas es que la capacidad de gasto de los municipios, prefecturas —ahora llamadas gobernaciones— y ministerios es muy baja. Hasta marzo sólo se había ejecutado el 15%, ahora es el 19%. Los proyectos tardan en llegar tres a cuatro años a las comunidades, con intermediarios que consumen los recursos. Después de ese tiempo hay cambio de funcionarios y no saben dónde se fue la idea.

Por eso, también queremos participar de la planificación a través de consejos departamentales, provinciales, comunales y subcentrales. En un pacto de Conamaq y “Bartolinas” podríamos organizar consejos productivos para planificar y discutir en qué gastamos, cómo lo hacemos y cómo manejamos la ley de la Década Productiva Comunitaria.

### Dónde trabajará la Década Productiva

¿Cuáles son los rubros en los que trabajará la Década Productiva Comunitaria? Suelos, agua, mecanización, semillas, producción, transformación, comercialización y forestación.

Empecemos con el mejoramiento y conservación de los suelos. ¿A dónde apuntamos con esto? Tenemos tierra, pequeña tierra, pero está erosionada y aban-

donada. Entonces, hay que mejorar su fertilidad usando técnicas de terraceo y zanjas. En la Década vamos a tener que diseñar un proyecto a este nivel.

En agua planteamos atajados, qhochas, represas, estanques, mejoramiento de canales, riego tecnificado, por aspersión y goteo, perforación de pozos y aprovechamiento de energías alternativas (eólica y solar). Aquí no sólo queremos revolucionar el campo del riego, sino queremos evolucionar. Muchos técnicos no entienden de qué estamos hablando.

Para la mecanización queremos diseñar una estrategia en función de los requerimientos de cada región y de sus potencialidades productivas. No sólo una evolución de la mecanización que consista en “antes picota, luego tractor”, sino un nuevo diseño de la mecanización de acuerdo con los pisos ecológicos del Estado Plurinacional.

Con relación a las semillas, tendremos, por departamento, sector o región, bancos o centros de semillas. También habrá una recuperación de abonos naturales y semillas nativas.

La producción se desarrolla tradicional u orgánicamente, en base a las potencialidades de cada región. Del mismo modo veremos la transformación de la producción de acuerdo con las características de cada zona. Podemos transformar, por ejemplo, papa a chuño, trigo a fideo, o beneficiar castaña y procesar fruta, de manera artesanal, semi industrial o industrial.

Con la comercialización, algunos compañeros planteaban la transferencia de mercados campesinos a los productores. Si vemos, a nivel nacional, no tenemos ni un mercado que pueda decir que vende “del productor al consumidor”. También planteamos que deben cerrarse las fronteras o haber más control. La ley de la Década Productiva Comunitaria calcula seis a siete años de cierre definitivo de las fronteras para el paso de alimentos; no tanto control de otros artículos, porque si cerramos las fronteras van a salir con ollas y platos culpando a nuestro hermano Presidente de que no hay comida. Aparte, planteamos subsidios a la producción, la no importación de transgénicos y la exportación de excedentes con preferencias arancelarias para la producción ecológica.

### Créditos, servicios y proteccionismo

Hay tres acciones complementarias para impulsar la Década Productiva Comunitaria. Una primera es la creación de un sistema de crédito rural productivo; a veces hay asociaciones grandes que no consiguen un financiamiento mancomunado. Para eso planteamos un “crédito social mancomunado” y también crédito asociativo y empresarial.

Acción dos: creación de empresas de servicios estatales para acompañar la producción campesina con asistencia técnica entre los distintos niveles —del Estado Plurinacional a los departamentos y hacia los municipios— y dirigida a los productores. Hoy en día criticamos que hay más trabajadores en escritorio, pero menos técnicos, por eso es necesario ese acompañamiento.

Otros servicios deberán dirigirse a la sanidad animal y vegetal, a la investigación y tecnología, al mantenimiento de maquinaria, venta de insumos agropecuarios, la transformación y comercialización.

La acción tres se denomina “políticas especiales: producir, consumir y vestir lo nuestro”. Con eso proponemos el fomento y protección a la producción nacional a través de un sello gratuito para productos orgánicos y ecológicos; la obligación de las instituciones públicas de comprar productos ecológicos; la creación de centros especializados de investigación e innovación en tecnología ecológica; y la enseñanza de los beneficios de la producción ecológica.

Esas son las metas para construir el Estado Plurinacional en diez años. En 2010 se declara la década productiva que dure hasta 2020; entonces, hasta abril de 2011 sería la consolidación de las transferencias directas de los municipios, las gobernaciones, el gobierno nacional y la cooperación internacional hacia las comunidades, para que ellas decidan con qué proyecto iniciarán el año de la Década Productiva Comunitaria.

Si en seis o siete años producimos, con mucha valentía, vamos a decir: Bolivia tiene seguridad alimentaria y no necesitamos la importación de los países vecinos; se cierra la frontera.

Llega el año 2020 con la victoria productiva comunitaria y el relanzamiento de la segunda década productiva comunitaria. Ahora estamos diseñando la primera década; falta mucho que argumentar, mucho que discutir. Quiero profundizar dos cosas: el Estado, la gobernación y los municipios, que se encarguen de los servicios; y todo el sector agropecuario, el trabajador del campo, se encarga de producir.

### ¿Dónde se fueron los millones para el agro?

Vivimos 15 años de participación popular, con millones de bolivianos destinados a cada municipio dentro del territorio del Estado Plurinacional, antes llamada Bolivia. Los verdaderos campesinos de esas comunidades nos preguntamos: ¿En qué hemos gastado en esos 15 años los millones de bolivianos destinados hacia nuestros municipios? ¿Hemos comprado herramientas, semilla y tierra mejorada? No hay nada. Se ve infraestructura, se ve todo, pero la gente, no contenta con la infraestructura, sigue migrando del campo a la ciudad.

Otra cosa más, la CSTUCB tiene casi cuatro millones de afiliados. Si hacemos una evaluación de cuántos trabajadores netos hay, cuántos llevamos [productos] al mercado, quedamos casi un millón. Le sumamos otros trabajadores como ganaderos, empresarios pequeños y grandes y tenemos un millón y medio. ¿Será suficiente ese millón y medio de trabajadores para un país de 10 millones de habitantes? ¿Será que logramos abastecer a los mercados locales, departamentales y a nivel nacional? Para un país de 10 millones de habitantes, deberíamos ser por lo menos seis millones de trabajadores; con eso abastecemos nuestro mercado interno y quizás exportemos.

Vamos a hacer en 2011 un censo agropecuario nacional para saber cuántos somos. Si sacamos una radiografía al campo, veremos que nuestros abuelos ya no trabajan. Entonces, ¿quién lleva productos a los mercados? Los países vecinos. Eso es fatal, es para preocuparse.

## Los expositores responden al público

Responde: Germán Gallardo

### En este momento no hay alternativa a las quemas

*¿Cuál es la posición del gobierno con respecto a la Década Productiva?*

La propuesta de la Década Productiva ha sido presentada en la Cámara de Diputados por el diputado del MAS, [Luis] Alfaro. Nos parece muy importante la apropiación de los sectores sociales de esta iniciativa.

Sobre la experiencia del Estado en la transferencias a privados, tenemos, por ejemplo, el programa PASA, que desarrolló un proyecto denominado “Comunidades en acción”. Éste hizo transferencias directas a privados, comunidades y asociaciones que solicitaron algún apoyo concreto, como el caso de una comunidad que pidió respaldo en apicultura. Se le dio los cajones y el material necesario para que inicie la producción; no se transfirió dinero. En un 95% de las experiencias se han utilizado adecuadamente los recursos, aunque en algunos casos hubo displicencia o vendieron el material que se les otorgó. El programa Criar también hará transferencias a privados y el PAR, de alguna forma, lo hace con cooperación no reembolsable.

*¿Qué políticas ejecuta el gobierno para erradicar la pobreza en el área rural?*

Nuevamente, tenemos al PASA y al PAR, nuestros brazos ejecutores, que están pensados para mejorar las condiciones en el área rural. El PAR apoya emprendimientos en curso para fortalecerlos y hacerlos crecer. Antes del respaldo se hace un análisis económico de los mercados y las posibilidades que tiene la iniciativa respaldada. Este esquema ha sido apoyado y felicitado por el Banco Mundial, el cual quiere aplicarlo en otras partes del mundo debido al éxito e incidencia que ha tenido.

El PASA orienta su acción particularmente en municipios con calificación 4 y 5 de pobreza, y el PAR a municipios 3 y 4, donde las posibilidades de inversión son mejores. Otro programa, el Vale, apoya la actividad de camélidos y tiene comprometidos 140 millones de bolivianos; el PAR, 140 millones de bolivianos y un PASA, 190 millones. Además, tenemos al seguro agrícola que se aplicará desde 2011, dirigido a productores pequeños, medianos y grandes del área rural.

*¿Cuál es su posición sobre las quemas de bosques e incendios?*

Es un tema que debemos estudiar y dejar de evadir las entidades estatales y privadas. [Las quemas] sí son necesarias, más allá del chauvinismo ambientalista, de que no se debe quemar porque eso hace, naturalmente, daño al medio ambiente. En este momento no tenemos una tecnología alternativa que permita la productividad de los campos, particularmente en suelos ácidos como el Beni. La forma más económica es la quema, porque provoca

una reacción química que eleva el pH del suelo [reduciendo su acidez] y permite la producción de forrajes de una manera adecuada, con los niveles proteicos adecuados.

Responde: Ricardo Miranda

## A lo que apuntamos es a romper la burocracia

*¿Por qué transferencias directas a los productores?*

Es hora de soñar. Dicen que los campesinos no somos capaces porque no hemos estudiado y que no vamos a poder manejar transferencias directas. Pero éstas se harían bajo la fiscalización del Estado y el control de las propias organizaciones sociales y de la comunidad. Ojo, la Gobernación de Tarija hace transferencias desde hace dos años. Nos cuentan: “Al inicio de las transferencias sólo hemos sido 25 compañeros en una comunidad campesina, ahora somos cien”.

A lo que apuntamos es a romper la burocracia —esa barrera que tranca a los productores— y a decidir con las transferencias directas qué proyecto elaboramos y qué cosas compramos. Con 15 años de participación popular, tantos carneros enviados a esos municipios, que han llegado a la comunidad sin orejas ni patas. Cuando las transferencias van a los municipios, nos llega un pedazo de carne, orejas o cabeza nomás. Entonces, queremos transferencias dirigidas a las comunidades, pero bajo fiscalización y control.

*¿Las transferencias se harían a través de pagos como los bonos?*

No, hay formas en que una comunidad o una provincia puede definir lo que quiere. Por ejemplo, los paperos pueden decir: Cuántos somos a nivel de provincia, qué vamos a hacer y qué queremos; qué tipo de mecanización, cuántas herramientas y lo que se va a gastar. Un productor de camélidos define lo que quiere y hace un perfil, lo ejecuta y rinde sus cuentas. Eso es más fácil que estar caminando del ministerio a la unidad, ventanilla tras ventanilla por días. Para hacer eso pedimos técnicos, pero buenos, en el campo de la agronomía y veterinaria.

Nuestros hermanos del Chaco han abierto pozos, pero eso no da resultados. Pero más allá, en el Paraguay y la Argentina están sacando agua del río Pilcomayo para riego. ¿Por qué Bolivia no puede hacer lo mismo? Se bombea agua del Pilcomayo, se la descontamina y se la lleva por acueductos hacia el Chaco ¿Será eso tanta locura? Faltaría diseñar un proyecto y listo. A eso nos referimos con tecnología y la cooperación de los profesionales en el diseño de proyectos.



# Capítulo 3

## Ley de tierras en el marco de la nueva Constitución





---

*R*edistribuir la propiedad con potencial productivo y restringir su división, corregir las imperfecciones del saneamiento de tierras y enfrentar la degradación ambiental son algunas de las tareas que debería regular una nueva ley de tierras, según los tres expositores invitados para debatir sobre el tema.

Una ley de tierras tendría que considerar la reducción focalizada de la propiedad empresarial en la región agrícola más fértil del país, ubicada en Santa Cruz, para una redistribución de predios con carácter de propiedad colectiva. Ello impediría su atomización, garantizaría la productividad y beneficiaría a más personas. Lo contrario, significa seguir distribuyendo parcelas en la amazonía asumiendo una vocación agrícola inexistente e induciendo a la depredación de los recursos forestales. Así no se resolvería el problema de la enorme presión por más tierra, según el ex director General de Tierras, Carlos Balderrama.

A la par, el expositor propone la coadministración estatal-comunal de la propiedad campesina para evitar su excesiva parcelación, la regulación de la sostenibilidad ambiental de la producción en el agro y la racionalización del tamaño de la propiedad ganadera. El director del INRA, Juan Carlos Rojas coincide en la necesidad de normar esos últimos asuntos, aunque en un plano más orientado a la administración técnica del saneamiento de tierras en curso. Por eso, aporta una extensa lista de ajustes necesarios para continuar con ese proceso —hay 3 millones de hectáreas disponibles para su distribución, según él— y para adaptarse a las situaciones emergentes de la nueva Constitución; una de ellas, la conversión autonómica de las tierras comunitarias de origen, parcialmente abordada por un decreto de reciente factura.

Precisamente, el vocal del Tribunal Agrario, Luis Alberto Arratia, aborda los efectos de la Carta Magna, aunque enfocado en la administración de justicia. La futura coexistencia de las jurisdicciones indígena, ordinaria y agroambiental ocupa la atención del letrado; especialmente, la resolución de controversias entre particulares y de éstos con el Estado, esto último en alusión a la eventual tensión originada por el aprovechamiento de recursos naturales dentro de las futuras autonomías indígena originario campesinas. Como él mismo reconoce, son asuntos en gran medida abordables por una futura ley de deslinde jurisdiccional, por lo que no halla urgencia en la aprobación de una norma sectorial que se adapte a la Constitución. De darse el caso, se inclina por un “régimen agroambiental” que englobe a la Ley INRA y a las regulaciones forestal, medioambiental y de áreas protegidas.



## Coloquio Ley de tierras

**Expositores:** **Carlos Balderrama** (ex director de Tierras)  
**Luis Alberto Arratia**  
(magistrado del Tribunal Agrario Nacional)  
**Juan Carlos Rojas** (director del INRA)

**Moderador:** **Gonzalo Colque** (director de Fundación TIERRA)

El expositor propone un “adiós” a la Reforma Agraria; o al menos a su concepto de distribución de tierras, pues, según él, ya no queda casi nada que repartir. En reemplazo, el Estado tendría que “modelar” la propiedad vigente. Eso significa, intervenir en el manejo y extensión de los predios agroindustriales —con la mira puesta en la redistribución colectiva— y “coadministrar” las tierras campesinas y comunitarias. La creciente y preocupante presión sobre la tierra justificaría las acciones que se describen a continuación.

## Temas de debate para la ley de tierras



### Carlos Balderrama

Sociólogo, fue docente universitario y miembro del directorio del programa Alianza Cambio Andino (Centro Internacional en Agricultura Tropical, CIAT) y del Centro Mainumby Ñakurutú. Como investigador, participó en estudios sobre soberanía alimentaria, migraciones y cambio climático, tenencia de la tierra y propiedad agraria. Fue Director General de Tierras y Viceministro interino de Tierras.

La idea de una nueva ley de tierras mueve a una simple reflexión: si acaso no es más adecuado hablar de una ley de la propiedad agraria para evitar un sentido tan amplio con el que designa el término “tierras”.

Doy la definición textual de la FAO: “Se denomina tierra a la parte superficial de la corteza terrestre que abarca el suelo, la biósfera la hidrosfera y la tropósfera, cuya relación de interdependencia constituye la condición para la reproducción de la vida”. Así, cuando hablamos de la tierra nos referimos a planeta, territorio o a una parcela.

## Propiedad, productividad y poder

Un segundo concepto importante a repasar es el de propiedad. Ésta describe una relación esencial entre los seres humanos y la naturaleza. En esa relación un sujeto social se apropia (somete a su voluntad) de un objeto (ser vivo o cosa útil) mediante un proceso de conocimiento y trabajo, para utilizarlo (satisfacer sus necesidades). Esto se refleja en las legislaciones cuando se habla de que la propiedad debe cumplir una función social, principio que se complementa con la idea de que la no utilización o abandono del objeto representa la no propiedad.

La gente no se apropia del conjunto de la tierra, sino de un objeto específico que es el suelo. Y la forma de apropiarse de él es mediante la agricultura; a través del trabajo y el conocimiento. De ese modo, la propiedad agraria y unidad productiva comparten concepto: no puede haber propiedad agraria sin que cumpla una función productiva. Además, la apropiación del suelo siempre es colectiva. No es individual, sea porque demanda un trabajo familiar, comunitario o empresarial (patrón obreros). Por eso, el concepto de la propiedad individual es una entelequia. En esto ya hay una falencia en la Constitución, porque reconoce la propiedad individual, cuando ésta no existe.

Para que el hecho de la propiedad ocurra, el ser humano, de manera social (colectiva y organizada) ejerce dominio o poder sobre una parte de la tierra denominada territorio (espacio vital delimitado), al que le da significado (sacraliza) y en torno al cual construye una identidad (pertenezco, me pertenece) y establece pactos para defenderlo y administrarlo; para lo que construye estructuras de poder y formas de gobierno. En este contexto territorial (biofísico y social) los sujetos se apropian de los objetos de manera particular. Por eso, la propiedad es parte del dominio, es un ejercicio de poder.

En ese sentido, la reforma agraria es un proceso que cambia la relación de poder entre los seres humanos, expresada en el cambio del derecho; es un instrumento —no un fin— para redistribuir el poder y la riqueza natural. El concepto de reforma agraria nace con la Revolución Francesa para cambiar la relación de poder feudal que había en Europa a partir del desarrollo industrial y el crecimiento de las ciudades. Coincidentemente, las ciudades son el centro del poder y es desde ahí desde donde se define el futuro de la reforma agraria.

## Los efectos de la reforma agraria

Con relación a la Reforma Agraria en Bolivia, su objetivo central —algo en lo que pocas veces se repara— fue la ocupación del territorio. En los años 50, Bolivia tenía 2.700.043 habitantes, 1.098.000 kilómetros cuadrados de territorio, una densidad demográfica de 2,5 habitantes por kilómetro cuadrado y el 80% de la población viviendo por encima de los dos mil metros de altura, es decir, en las tierras altas. Se asumía que las tierras bajas eran un territorio deshabitado que debía poblarse para el desarrollo del país. Además, la reforma se propuso incorporar al campesino a la vida nacional con una ciudadanía “propietaria”, complementada por dos medidas adicionales: el voto universal y la educación universal, fiscal y gratuita. A ello se sumaría la meta de diversificación de la economía para fomentar a la agroindustria empresarial y la sustitución de importaciones ligada a la acción anterior.

La Reforma Agraria reconoció las siguientes clases de propiedad: la propiedad pequeña, para los campesinos ex colonos de las haciendas o pegujaleros; la propiedad mediana, definida para los ex patrones; la empresa agrícola y la empresa ganadera —no existían pero se propuso su creación—; la propiedad

de comunidad indígena, para reconocer principalmente a los ayllus andinos; y una suerte de territorio indígena sobre el cual la ley no establecía exactamente un sistema de propiedad, sin embargo, menciona que es para los pueblos indígenas de tierras bajas, a quienes no se podía distribuir tierras en tanto no se conviertan en propietarios.

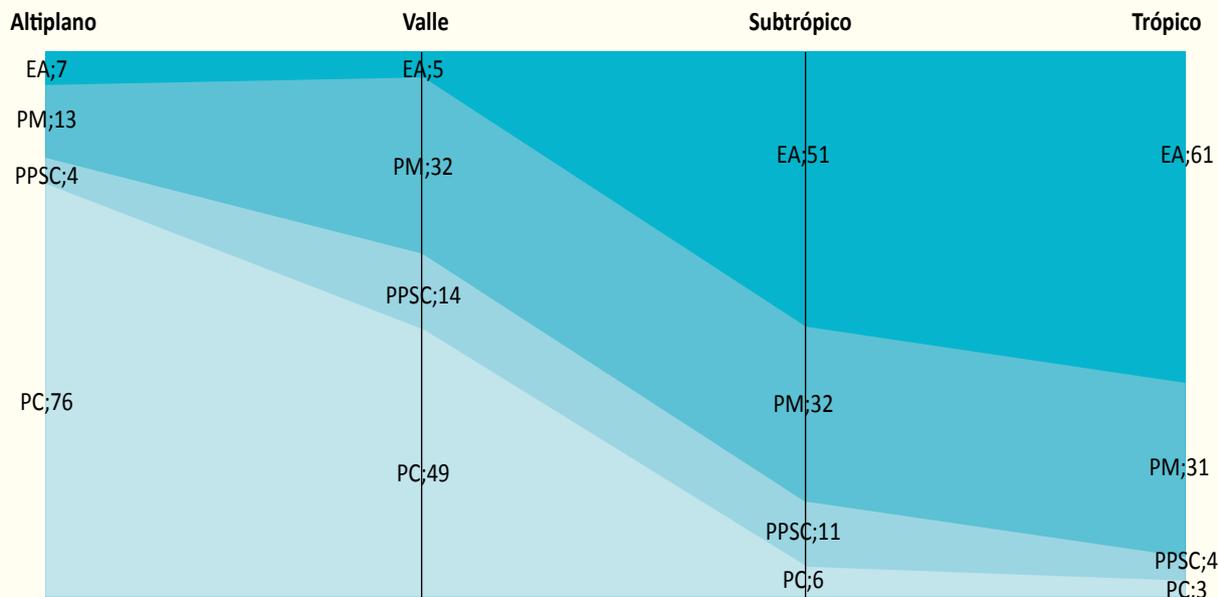
La Ley INRA de 1996 y la de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria de 2008 añadieron algunos objetivos que devienen de la problemática agraria específica: regularizar el derecho propietario, titular a los pueblos indígenas y dar sostenibilidad ambiental. La Ley INRA añadió la tierra comunitaria de origen (TCO) a las clases de propiedad y la Ley de Reconducción se fijó la dotación de tierras con carácter estrictamente colectivo.

Entre los resultados de la Reforma Agraria, se puede mencionar el reconocimiento de propiedad de 57 millones de hectáreas, hasta 1992. En ese año el proceso entró en crisis y se dispuso su moratoria. Curiosamente, eso se dio justo en el momento en que comenzó a funcionar la economía agroexportadora de la soya. A partir de 1992, empezó una etapa de apropiación en la que no había institución [reguladora]. Todos los días la gente agarraba una parcela de 5.000 ó 20 mil hectáreas. Otro de los sucesos posteriores a la Reforma fue, en los años 70, la dinamización del mercado de tierras a raíz del crédito. Ambos fenómenos, han producido una mayor concentración de tierras y han llevado a que todo el territorio nacional esté bajo algún derecho.

### El fin de la distribución de tierras

Si a las 57 millones de hectáreas distribuidas hasta 1992 se agregan las tierras comunitarias de origen tituladas —hasta 2007, alrededor de 11 millones de hectáreas— y las áreas de parques nacionales, donde no se puede intervenir, a estas alturas, ya no hay tierras disponibles.

### Superficie distribuida y beneficiarios por zona geográfica, según clase de propiedad (1953 - 1993) En porcentajes



EA: empresa agropecuaria, PM: propiedad mediana, PPSC: pequeña propiedad, PC: propiedad comunitaria.  
Fuente: exposición de Carlos Balderrama.

¿Qué tipo de propiedad se verifica en las tierras en uso actualmente? En el gráfico previo se puede apreciar que, por ejemplo, en el altiplano la empresa agropecuaria representa un 7%; la propiedad mediana alcanza al 13%; y la pequeña, al 4%, frente a un 76% de propiedad comunaria. En la antípoda está el trópico, donde la empresa agropecuaria es la principal con respecto a una menor proporción de propiedad mediana y un reducido espacio a los otros tipos.

A partir de estos resultados de la Reforma Agraria, podríamos decir que ha llegado el momento de ponerle fin. Así lo hicieron en México; dijeron: Se acabó, no más repartos, liberalizamos la tierra y el acceso a ella, desde ahora, será a través del mercado. En Bolivia seguimos pensando en distribuir la tierra cuando ésta casi no existe.

### Insostenible presión sobre la tierra

Estamos en un momento crítico con relación a la propiedad de la tierra. La presión sobre la tierra se va haciendo insostenible, no sólo en el altiplano y los valles, debido al minifundio, sino en todo el país.

Para demostrar esto cito algunos datos. La población total se ha incrementado de 2,7 millones a 8,3 millones, entre 1950 y 2001, con la proyección de 10,4 millones para 2010. La población rural, para los mismos años pasó de los 2 millones, luego 3,1 millones hasta llegar a 3,3 millones estimados para 2010. Los productores agropecuarios, los propietarios de la tierra deben producir para alimentarse ellos y para alimentar a una creciente población urbana [mientras la rural decrece]. Eso significa una enorme presión sobre la tierra.

En lo económico, la demanda interna de productos industriales ha crecido y las exportaciones se han disparado. Ahora se exporta soya, quinua, habas, chuño, y eso implica el abastecimiento de otros mercados, es decir, alguien nos traslada su problema de alimentación y nos saca, cada vez, mayor energía. También se ha incrementado el comercio de la propiedad agraria, la brecha ricos-pobres creció junto con el desempleo y la consiguiente expansión de la economía informal e ilegal. Finalmente, lo ambiental: en 1950 no se debatía sobre el cambio climático, la desertificación ni acerca de la degradación o aptitud de la tierra, ahora es un problema de agenda nacional e internacional.

Con relación a los sujetos agrarios podemos observar crisis en las comunidades y entre los pequeños propietarios empresarios, aparejada de una gran presencia de empresarios extranjeros. En lo político, se advierte una excesiva acumulación empresarial a costa del capital natural. El acceso a la tierra no se hace a través de la dotación, sino del mercado de tierras, con la compraventa o el alquiler. En el ámbito jurídico, la herencia disminuye la propiedad agraria y, también, genera mayor presión sobre la tierra.

### No reforma agraria, sino "modelación" agraria

Ante esta situación, ¿qué se puede hacer? ¿Seguimos con la reforma agraria? Me parece que sí, pero no en un sentido de cambio radical como en 1953, cuando se eliminó a la hacienda, sino con el objeto de modelar la propiedad agraria para enfrentar el problema de la presión sobre la tierra.

Un primer lineamiento para acometer ello podría ser ampliar la participación en los beneficios a través de la reducción focalizada de la propiedad empresarial; hay un pequeño sector que se beneficia de todas las exportaciones y de la mejor tierra del país. Hay que modelar la propiedad de manera que se vayan corrigiendo las distorsiones o imperfecciones del proceso de reforma agraria.

La acción descrita se complementaría con la redistribución de la tierra en base a la propiedad colectiva, lo que incrementaría la participación de la gente en los beneficios de la tierra.

Un segundo elemento es la racionalización de la ganadería. La naturaleza de esta actividad se ha diferenciado en las ramas de cría y de engorde, sin embargo, a ojos de la ley funcionan bajo el mismo régimen ganadero. Es decir, un ganadero que se dedica al engorde de ganado cuenta con 20 mil hectáreas; la misma superficie que dispone alguien dedicado a la crianza. Los tamaños de la propiedad deben reducirse.

Otra acción necesaria es la regulación del estatuto de la llamada empresa agropecuaria para evitar la división de la propiedad. La empresa funciona como una actividad familiar, así que cuando el dueño muere, sobreviene la división por herencia entre sus beneficiarios; sin embargo, la propiedad empresarial no debería dividirse nunca a no ser por efecto de una acción estatal. Esto tiene relación con otro lineamiento: hay que regular la propiedad campesina. Lo central en esto es disminuir la velocidad de la herencia: muere uno de los cónyuges y ya hay herencia; sin embargo la propiedad es familiar ¿Cómo podemos permitir que la propia familia se pegue un disparo en el pie?

Finalmente, habría que intervenir en la administración comunitaria. En las comunidades hay procesos de concentración y parcelación de la tierra sobre los que debería haber una coadministración estatal-comunal y una regulación de la sostenibilidad ambiental; esto último, a través de incentivos impositivos con reducciones y sanciones.

El expositor hace una revisión de los principios que, a partir de la nueva Constitución, regirán la aplicación de la justicia en el país; ahora, a cargo de las jurisdicciones ordinaria, agroambiental e indígena originario campesina. Además, desarrolla el nuevo concepto de función social de la tierra y da algunas pistas sobre eventuales conflictos de competencia entre jurisdicciones en el ámbito de los territorios indígena originario campesinos.

# La judicatura agroambiental y las nuevas competencias en el marco de la Constitución



### 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.

En mi exposición abordaré algunos principios básicos acerca de cómo el Estado Plurinacional está pensando abordar la resolución de conflictos sobre recursos naturales renovables, medio ambiente, tierra y territorio. Esto se relaciona con la nueva Ley del Órgano Judicial que establece algunas competencias para jurisdicción agroambiental.

Previamente, quiero plantear una reflexión. Carlos Balderrama dijo que la reforma agraria había concluido y había que hacer una nueva ley de tierras. Yo, más bien, pienso que debería debatirse una ley del régimen agroambiental, de tierra y territorio que integre en un solo instrumento legislativo a la Ley del Medio Ambiente, INRA, Forestal, de Áreas Protegidas, de Biodiversidad y todas las leyes que tengan que ver con recursos naturales renovables.

La construcción de una nueva justicia en Bolivia debe reflejar la plurinacionalidad del Estado. Por eso la Constitución ha cambiado el concepto de que sólo el Estado tenga el monopolio de la administración de justicia. Lo que se llamaba el monismo jurídico ha dado paso al pluralismo jurídico. A partir del reconocimiento de la diversidad de culturas, uno de los principios básicos de la convivencia entre éstas es que tengan sus reglas y normas, es decir, su derecho propio.

En Bolivia, dada la diversidad de pueblos y naciones, hay una diversidad de sistemas jurídicos autónomos que han convivido, conviven y van a convivir con la justicia ordinaria y con la justicia agraria. Por esta razón, el Estado deja la unidad jurisdiccional por la función judicial única. Ese es el servicio que Estado boliviano presta a la sociedad para resolver conflictos, para garantizar el acceso a la justicia, para resolver controversias, otorgar paz social, dar seguridad jurídica, y para el respeto de los derechos y garantías fundamentales.

### Tres jurisdicciones de igual jerarquía

Hay tres jurisdicciones que resolverán en todo el territorio nacional las controversias: la ordinaria, la agroambiental y la indígena originario campesina. La primera, cuyos fundamentos son el derecho grecorromano, el código napoleónico y los códigos Banzer, es tributaria de una ideología occidental. La jurisdicción agraria, que ahora es agroambiental, tiene otras vertientes, como la Ley de Reforma Agraria, la Ley INRA y la Ley de Reconducción Comunitaria, que se remiten a un proceso insurgente.

Lo revolucionario de esto es que la jurisdicción indígena originario campesina tiene igual jerarquía. Eso quiere decir que ya no hay tutela de la jurisdicción agroambiental o la ordinaria, sino que la propia jurisdicción indígena originario campesina se constituye en un sistema cerrado autosuficiente.

Cito un caso. Hace tres semanas, el Tribunal Agrario Nacional, sin esperar la aprobación de una ley de deslinde jurisdiccional, declaró que la decisión asumida por un dirigente sindical en un conflicto de tierras en Toralpa, Cochabamba, tenía la categoría de cosa juzgada, por lo que no era posible que el Tribunal procese el caso a través de su juzgado de Punata; es decir, nos declaramos incompetentes para conocer el caso porque éste se había resuelto en un sistema jurídico al que la Constitución le reconoció el mismo valor, jerarquía y obligatoriedad que a la justicia ordinaria o a la agroambiental.

El artículo 171 de la anterior Constitución aún establecía el régimen de subordinación y tutela. Decía que los campesinos podían administrar justicia siempre y cuando no violen las leyes y la Constitución. Eso ha cambiado.

Las tres jurisdicciones con igual jerarquía tendrán en el Tribunal Constitucional Plurinacional a un árbitro superior que será el constructor de la interjurisdiccionalidad al determinar si las decisiones de alguna son constitucionales o al dirimir conflictos de competencias. Por ejemplo, cuál de las jurisdicciones ha de conocer conflictos sobre la herencia de tierras. Por supuesto, acá habrá un principio de *favorabilidad* ligado con el Convenio 169 de la OIT, el cual dice que en caso de duda la competencia será de la jurisdicción indígena originario campesina. Seguramente, también irán en consulta las decisiones sobre las acciones de amparo y otras.

### Los principios rectores

Ahora corresponde construir esas tres jurisdicciones. Hay algunos principios para emprender esa tarea, denominada desarrollo legislativo. Uno de ellos es

la unidad del Estado. Muchos han dicho que la Constitución tiene por debajo una bomba molotov porque cuando comience a aplicarse, el país va a reventar en 36 naciones. Eso es mentira porque el precepto fundamental es la unidad del Estado.

El otro principio es el respeto de los derechos fundamentales. La Constitución dice: Si los indígenas quieren administrar justicia que respeten la vida, los derechos fundamentales y la dignidad de las personas. El común de la gente que no conoce la justicia comunitaria considera que ésta es linchamiento; injustamente han puesto en la Constitución que la jurisdicción indígena originario campesina debe respetar la vida, cuando eso es mandato de las tres jurisdicciones.

El pluralismo jurídico es otro de los principios, dado que en Bolivia van a coexistir distintos ordenamientos jurídicos. La interculturalidad jurídica —la expositora Raquel Yrigoyen la llamó interlegalidad— se traduce, por ejemplo, en que la justicia indígena originario campesina utilice algunos conocimientos o institutos del derecho ordinario, o que sus conocimientos y saberes aporten al derecho agroambiental, o viceversa.

La jurisdicción indígena originario campesina para ser considerada como tal debe tener sus propios mecanismos de generación de normas, procedimientos, autoridades y sistema de sanciones. No está aquí sólo para dirimir sobre dos arrobos de papa, sino que ha de regular relaciones cada vez más complejas. El hecho de que se empiece a aplicar el pluralismo jurídico con el reconocimiento de esa jurisdicción —como parte del proceso de descolonización—, da cuenta de la emancipación de los pueblos indígena originario campesinos.

### La conciliación en el arreglo de conflictos

Con respecto a la resolución de conflictos, en el caso del régimen agroambiental, el Estado Plurinacional tiene dos instancias estatales: el Órgano Ejecutivo y el Órgano Judicial. De acuerdo con la Constitución, la disposición, gestión, concesión, propiedad, autorización y registro de los recursos naturales renovables le corresponde al gobierno central. Así lo hace en este momento con dos instituciones: el INRA y las autoridades de control y fiscalización de recursos naturales renovables. Entonces, uno de los instrumentos para la regulación de conflictos que se derivan de la relación entre el Estado y los particulares es la conciliación a cargo del Órgano Ejecutivo. El Órgano Judicial interviene cuando las personas ya han recibido derechos sobre el uso, aprovechamiento y propiedad de los recursos naturales renovables.

Cuando esto ocurra, tendremos un problema, pues entrarán en cancha dos jurisdicciones: la agroambiental y la indígena originario campesina. Al hablar de justicia comunitaria vienen a la mente los linchamientos, pero eso apenas ocupa un tres por ciento de los casos que conoce esa jurisdicción. Estuve cuatro años en comunidades rurales de Cochabamba y más del 90% de los casos se refería a temas agropecuarios y ambientales, como el aprovechamiento de los recursos renovables. Eso es lo cotidiano y lo que resuelven las dos jurisdicciones mencionadas al principio.

En la elaboración del proyecto de ley de deslinde jurisdiccional —nos dicen que ya está listo— le comunicamos [como Tribunal Agrario] al Ministerio de Justicia que deberíamos tener competencias concurrentes. Es un asunto a discutirse en qué ámbitos ingresa la jurisdicción agroambiental dentro de la indígena originario campesina, pues ambas tienen la misma jerarquía.

### Nuevo concepto de función social de la tierra

De todos modos, tanto la jurisdicción agroambiental como la indígena originario campesina o el INRA tienen a la conciliación como elemento sustancial. De los registros de la jurisdicción agraria se desprende que en más del 80% de los casos resueltos los jueces echan mano de la conciliación, debido a una razón elemental: en el campo la gente no se puede pelear porque vive en comunidad, y debe haber usualmente alguna posibilidad de arreglo. El principal instrumento del INRA para resolver controversias en el proceso de saneamiento es la conciliación, mientras que en la jurisdicción indígena originario campesina hay consensos colectivos para la resolución de conflictos que se asemejan a los mecanismos de conciliación.

Antes, el concepto de función social se asociaba a la idea de que la tierra era de quien la trabajaba; a la función productiva de ésta, y al cumplimiento de actividades agropecuarias forestales, de investigación, ecoturismo y producción de la biodiversidad. Eso ha cambiado en la nueva Constitución y en la Ley del Órgano Judicial.

Ahora, el cumplimiento de la función social toma en cuenta los siguientes elementos: respeto de los derechos humanos, derechos de la madre tierra, desarrollo sustentable e intereses de la sociedad.

Si no se respetan los derechos humanos en el aprovechamiento de los recursos naturales renovables, no se cumple con la función social. Eso ocurre, por ejemplo, con una actividad productiva en la que haya servidumbre humana.

En un seminario regional en Santa Cruz al que asistí, alguien cuestionaba la idea de los derechos de la madre tierra como el derecho a no ser perforada, explotada o expoliada, citando al Conamaq. En ese momento pensaba cómo explicar jurídicamente el concepto objetado. Los derechos y las obligaciones se establecen entre personas, sin embargo, un municipio puede ser sujeto de derechos o también el Estado Plurinacional; en términos generales, el planeta Tierra, donde todos vivimos, también puede ser sujeto de derechos. Si asumimos que tenemos una patria grande como herencia de todos los seres humanos, podemos consentir jurídicamente que la madre tierra, al igual que el Estado boliviano o que un municipio, tiene derechos porque congrega a la totalidad de los seres humanos.

Para defender los derechos de la madre tierra, la Constitución estableció el criterio de sustentabilidad con un enfoque plural: defiende los derechos de los empresarios, de los campesinos —a ellos y a los colonizadores los agrupó como comunidades interculturales—, de los indígenas de tierras bajas y de los originarios de tierras altas. A todos ellos les exige que los recursos renovables de la tierra y el territorio sean utilizados bajo principios del desarrollo sustentable; en unidad y armonía con la naturaleza y la cultura.

Además, la Constitución establece la imprescriptibilidad por daños ocasionados al medio ambiente, un elemento fundamental como el principio precautorio, y la responsabilidad ambiental. Cualquier actividad productiva, a partir de ahora, debe tener ciertos niveles de planificación, evaluación, control y responsabilidad. Menciono, además, un elemento sustancial: el Estado se ha reservado el derecho de reversión en caso de incumplimiento. Eso quiere decir que si otorga tierras y éstas son mal utilizadas —por ejemplo, dedicadas al narcotráfico— puede revertir derechos; como concesiones forestales, el registro o

el uso y aprovechamiento de aguas, etcétera. Además, se pueden establecer responsabilidades penales, civiles y administrativas ante la vulneración del medio ambiente y el uso sustentable de los recursos naturales renovables.

El último elemento plantea la conjunción de los intereses familiares o particulares de las personas con los intereses de la sociedad, en el marco de la equidad y la justicia social. Esto es sustancial: la administración de los recursos naturales renovables y de la tierra, por mandato constitucional, tiene que resolver problemas de pobreza, inequidad y establecer un marco democrático de redistribución de los beneficios.

Podemos añadir que la Constitución no ha renunciado a la transformación y a la industrialización de los recursos renovables (la jurisdicción agroambiental también conoce conflictos derivados del proceso productivo). Eso está ahí como una posibilidad del vivir bien; ya no hablamos de desarrollo.

### Jurisdicción agroambiental en los TIOC

Para terminar abordaré un tema polémico, sobre la competencia de la jurisdicción agroambiental en los territorios indígena originario campesinos.

La Constitución ha reconocido tres niveles: territorio indígena originario campesino, territorio de comunidades interculturales y territorio de comunidades campesinas. Cabe precisar que los territorios interculturales se conforman por personas que, trasladándose de sus territorios ancestrales, han ido a otros lugares a vivir, pero no han perdido sus referencia o su pertenencia histórica indígena originario campesina. Es lo que ocurre con los colonizadores del Chapare. Por eso los menonitas no pueden ser una comunidad intercultural porque ésta sólo se aplica a quienes tienen pertenencia a pueblos indígena originario campesinos.

En un debate con líderes indígenas les comentaba que hay derechos en el marco del Convenio 169 y de [la Declaración de las Naciones Unidas sobre los] derechos de los pueblos indígenas; sin embargo, hay derechos que están por encima de sus derechos. La libre determinación está en el marco del Estado Plurinacional, pero nuestra legislación estableció que por la soberanía del Estado Plurinacional, los recursos naturales renovables revisten carácter estratégico y están vinculados a la viabilidad del Estado Plurinacional.

Por esta razón, la jurisdicción agroambiental puede conocer acciones en caso de que los pueblos indígenas —Dios quiera que no— produzcan actos que contaminen el medio ambiente. Puede conocer problemas de contratos que hagan los pueblos indígenas con particulares; por ejemplo, contratos subsidiarios de uso y aprovechamiento de recursos forestales.

Menciono otro asunto donde puede haber conflictos: por mandato constitucional se respetan los derechos como diferentes de las personas que están enclavadas al interior de los territorios indígena originario campesinos y que no son campesinas. Los conflictos entre estos terceros y la jurisdicción indígena originario campesina los puede conocer la jurisdicción agroambiental.

Con relación a los derechos de las mujeres —no se habla de derecho al acceso individual de la propiedad agraria—, la ley dice: Se respetará el acceso a la titularidad del derecho de propiedad agraria de las mujeres al interior de los territorios indígena originario campesinos que tengan un régimen colectivo o

comunal de tierras. En esto podemos tener muchos conflictos porque la organización [comunitaria] puede denegar este derecho de acceso a la tierra a las mujeres, y nosotros pensamos que la jurisdicción agroambiental debería conocer esas eventuales acciones.

Aunque necesitamos una legislación para aplicar la Constitución, creo que eso no es tan urgente; con la legislación actual podemos controlar el uso sustentable, los derechos fundamentales y los derechos de la madre tierra. Pero sí se necesita un gran acuerdo nacional, porque la tierra, como dice Miguel Urioste, es un asunto ligado a la vida, a la paz social, a la seguridad alimentaria y a que los bolivianos podamos vivir bien.

En un primer momento, la Reforma Agraria dotó 55 millones de hectáreas; en un segundo momento —iniciado en 1996 y dinamizado desde 2006— según el expositor, el INRA habrá saneado y titulado un número similar de hectáreas. Además, dispone de más de 3 millones de hectáreas fiscales para otorgar en dotación. En todo este proceso, sin embargo, hay varios asuntos pendientes de urgente debate y solución que tendrían que expresarse en una ley.

## Necesidad de adecuación de la ley de tierras a la Constitución, desde la perspectiva del INRA



### Juan Carlos Rojas

Nacido en Catavi (Potosí), es licenciado en Ciencias de la Educación por la Universidad Mayor de San Simón. Fue asesor del Comité Cívico de Camiri y de la Central de Trabajadores Originarios de Chayanta; responsable de la Unidad de Acción Política del Cipca; y Director General de Tierras. Desde 2006 es Director interino del INRA.

La nueva Constitución ha profundizado el proceso de reconducción comunitaria iniciado en 2006, por lo tanto, tiene consonancia con la legislación agraria vigente. Sin embargo, la realidad boliviana demanda una normativa que profundice y amplíe lo que se ha venido haciendo ahora [en materia de tierra]. Sobre eso hemos estado debatiendo.

### Lo que dejó la reforma agraria

La realidad de la propiedad agraria en el país está cambiando sustancialmente. Hay que recordar que el Estado boliviano dotó gratuitamente, a través del ex Consejo Nacional de Reforma Agraria, 57 millones de hectáreas. De ese total, 39 millones de hectáreas, aproximadamente el 68%, fueron dotadas a favor de la propiedad mediana y la empresa agropecuaria. La propiedad comunaria recibió 12 millones de hectáreas y la pequeña propiedad, cuyos adjudicatarios fueron, en realidad, los impulsores de la reforma agraria, obtuvieron 4,8 millones de hectáreas. Por eso, al final de este proceso se dijo que éste había logrado varios resulta-

dos no previstos; en lugar de una redistribución de las tierras había logrado una reconcentración de la tierra, especialmente en las zonas bajas de nuestro país.

De estas 57 millones de hectáreas, 22 millones se ubicaron en el departamento de Santa Cruz, que ocupa la tercera parte del territorio boliviano; y 11 millones, en el Beni, el segundo departamento más grande. Esos 22 millones de hectáreas en Santa Cruz equivalen a un poquito menos que los dos tercios de su territorio; en el caso del Beni es la mitad

Este proceso, que concluyó formalmente en 1992, pero fue truncado muchos años antes, no distribuyó toda la superficie de la propiedad rural agraria —es decir, los 109 millones de hectáreas que tiene nuestro país— especialmente en los departamentos más extensos. Además, el proceso de dotación ha tenido muchas falencias técnicas y jurídicas. En varios casos, hay sobreposición de hasta cinco expedientes en un mismo predio, como si se hubiera dotado una parcela en cinco pisos.

La superficie de dotación de 57 millones de hectáreas debe tomarse como una referencia, pues en muchos casos no coincide el área que un título de reforma agraria indica con lo que verificamos en el terreno. Un señor del Beni vino a mi oficina a reclamarme una superficie que le había dotado Reforma Agraria, y en el lugar encontramos dos mil hectáreas menos. Esto ocurrió por la deficiencia de instrumentos técnicos, en muchas ocasiones porque el trabajo sólo se hacía en gabinete o porque la tierra fue usada como moneda de pago para favores políticos; eso lo sabemos muy bien.

### El saneamiento en curso requiere una ley

La situación actual del proceso de saneamiento —iniciado en 1996 y que hemos dinamizado a partir de 2006— configura un escenario para el que, pensamos, es necesario tener una normativa.

Si las cosas van bien, al finalizar 2010 habremos logrado sanear y titular 55 millones de hectáreas en todo el país. Tomó 14 años de trabajo —la misma superficie que el Estado dotó en 40 años— con mejor calidad y seguridad en lo técnico y jurídico.

En 2008 terminamos Pando y tenemos un buen avance en Santa Cruz sobre 22 millones de hectáreas. En Tarija estamos rezagados con sólo la tercera parte del departamento.

### La superficie disponible para dotación

¿Cuál será la configuración de los resultados de ese proceso? Hasta fin de año habremos identificado, por lo menos, 18 millones de hectáreas de tierra fiscal, casi toda la superficie determinada si se toma en cuenta que en los diez años anteriores a este gobierno se había identificado sólo 106 mil hectáreas fiscales.

De esos 18 millones, poco más de cinco son tierras fiscales disponibles para su dotación; el saldo tiene protección legal o lo ocupan áreas protegidas, parques, concesiones forestales y otros espacios que no se pueden dar en dotación. De los cinco millones de hectáreas, dotamos más de un millón a cerca de 5.000 familias, en Pando, Beni, Santa Cruz, el norte de La Paz y en un sector muy pequeño del Chaco tarijeño.

### Titulación de tierras

La superficie titulada más importante será la de tierras comunitarias de origen (TCO). Hasta fin de año esperamos titular 20 millones de hectáreas a favor de in-

dígenas de tierras bajas y de comunidades y pueblos originarios de tierras altas. De las siete millones de hectáreas en tierras altas, dos van a TCO campesinas, es decir, afiliadas a la CSUTCB y Conamaq, y ubicadas en los departamentos de Cochabamba y La Paz. Eso implica que no sólo hay demanda de propiedad colectiva para pueblos indígenas o para originarios. Otros sectores también pueden acceder, pues la modalidad de titulación la definen los demandantes y no el INRA.

Luego, esperamos titular 9,5 millones de hectáreas de propiedad comunaria a favor de comunidades campesinas, principalmente, y a comunidades indígenas. También 4,6 millones de pequeña propiedad, que es donde está la mayor cantidad de beneficiarios porque son títulos individuales de pequeñas parcelas. Son 208 mil beneficiarios, del total de 227 mil que tendremos hasta fin de año. Además, titularemos cerca de 3 millones de hectáreas de propiedad mediana y empresa agropecuaria. Hay una pequeña superficie de solar campesino; el término dejó de ser reconocido por la actual Constitución, pero es un dato histórico que se lo va a consignar.

Hasta fin de año, la configuración de la propiedad de la tierra habrá cambiado sustancialmente porque tendremos [sumando las cifras de los dos últimos párrafos] 34 millones de hectáreas, tituladas a favor de comunidades indígena originario campesinas, interculturales y afrobolivianas, con reconocimiento, también, de la titularidad en favor de las mujeres. Además, tendremos una superficie importante de tierra fiscal.

En lo que se viene adelante estaremos titulando, por lo menos, 20 millones de hectáreas más a favor de comunidades campesinas y alguna superficie que todavía queda en saldo de las TCO; serán cerca de 24 millones de hectáreas para estos sectores con el proceso de reconducción comunitaria. Como se ve, la estructura de la tenencia de la tierra experimenta un cambio radical. Además, la tierra fiscal será dotada —distribuida como dice la Constitución— exclusivamente a indígena y originario campesinos. Por todo eso, puedo decir que la reforma agraria debe continuar y profundizarse para concluir este proceso.

Es un proceso que corresponde a un período histórico distinto a los previos a 1993. Antes había la preocupación porque la economía campesina se incorpore al mercado y porque se produzcan excedentes, entre otras cosas. Ahora, una de las principales inquietudes es la producción de alimentos para el consumo de la población boliviana; de esa población que Carlos Balderrama ha mencionado como creciente y cada vez más concentrada en los centros urbanos. Además, hay emprendimientos que está desarrollando el Estado boliviano y que abarcarán, con seguridad, áreas en el ámbito rural.

### Temas para una nueva ley

Estamos a medio camino del proceso porque los 55 millones de hectáreas son el 52% de todo el territorio nacional. Y cuando uno llega a la mitad del camino no puede echarse atrás.

Se necesita una normativa que abarque temas que antes no se consideraban o se los eludía y que haga posible la aplicación de la Constitución. Mencionaré varios de esos asuntos que nos preocupan, sobre los que trabajamos y que, en nuestra opinión, deberían incluirse en una nueva ley.

Con respecto a la Constitución, es necesario normar la aplicación de lo definido en el referéndum acerca de las 5 mil hectáreas de superficie máxima para la

propiedad [artículo 398]. Para eso hace falta regular, especialmente, el caso de las posesiones anteriores a la Constitución, dado que ésta reconoce el antecedente de la posesión. Puede ser que un propietario hubiera estado trabajando sobre 4.500 hectáreas antes de la Constitución y cuando vayamos a hacer saneamiento ya tenga 6.000. También necesitamos que el Estado boliviano tome una definición acerca de la expropiación: si un predio de más de 5 mil hectáreas cumple la función económico social, el Estado deberá expropiar el exceso y eso, como está definido en la norma agraria, debe hacerse con reconocimiento de un justo precio, es decir, con valor del mercado. Habrá que definir cómo se hará eso, pues el Tesoro General de la Nación tendría que amollar la plata.

También necesitamos definir con mayor claridad el alcance de la doble dotación, especialmente en lo relativo a las sucesivas dotaciones y *subadquierencias* (adquisiciones posteriores a la dotación) que se han hecho con estos predios. Hay que precisar mejor lo concerniente a los extranjeros: está clara la restricción de 50 kilómetros desde la frontera, pero tenemos extranjeros en todas partes de nuestro país, algunos ya con hijos bolivianos.

Tenemos que discutir muy claramente el proceso de conversión de las TCO a territorios indígena originario campesino (TIOC). Fue establecido que debe ser un trámite administrativo. Si así lo entendemos, nosotros [INRA] deberíamos dar un nuevo título al TIOC, sin embargo, puede haber problemas porque un territorio autónomo tiene que ver con un ámbito político y de gobierno. Y la jurisdicción de un gobierno incluye todo lo que hay dentro de su territorio: nosotros titulamos a las TCO sin incluir caminos y ríos porque son servidumbres públicas\*.

Otro asunto que debe resolverse es el crecimiento de las manchas urbanas y cómo están afectando a predios de comunidades, en muchos casos agrícolas. Por ejemplo, Tarija definió su área urbana hace 40 años —ahora es el casco viejo de la ciudad— y ahora hay urbanizaciones dentro de comunidades y en un parque municipal que debería ser protegido. Eso, además, ha generado todo un negocio para los loteadores, exacerbado por la falta de una definición clara del municipio. En Cochabamba están liquidando las áreas que proveen de alimento a la población. Es necesario hacer algo porque el crecimiento de las ciudades es imparable.

También es necesario discutir las categorías de propiedad. Ustedes saben que muchas de las definiciones en materia agraria provienen del proceso del 52, y ahora tenemos un desarrollo en lo jurídico con nuevas realidades. En ese marco tenemos que debatir sobre los límites máximos y mínimos de la propiedad agraria. Entendemos que las cinco mil hectáreas es el máximo para todo el país, pero, probablemente, en las tierras altas el límite deba ser menor. Por contraste, hay algunos sectores ganaderos que aún nos plantean una superficie mayor. Hace unos meses atrás, tuve una reunión con los ganaderos de Machareti y

---

\* Posterior a la fecha de la exposición, el gobierno aprobó, el 6 de diciembre de 2010, el Decreto 727 sobre la conversión de TCO a TIOC. El decreto dispone que el INRA “registrará y certificará el cambio de denominación” y que sus atribuciones en esa operación “deben estar circunscritas a la naturaleza de sus funciones” relacionadas con la “ejecución y cumplimiento de las políticas de distribución y redistribución de la tierras, determinando la ubicación y extensión de las tierras fiscales disponibles, de las tierras comunitarias de origen, de las áreas clasificadas por normas legales y de la propiedad agraria en general”. (N. del E.).

ellos siguen pensando que por vivir en el Chaco se les debería reconocer por lo menos tres a cuatro veces más que las cinco hectáreas por cabeza de ganado. Si aplicáramos ese criterio a la ganadería bovina y de camélidos, tendríamos que salirnos del territorio nacional porque no habría espacio para nosotros.

Con relación al régimen de propiedad, identificamos algunas actividades, como la crianza de pollos o el cultivo de la vid para fabricar singani o vino, que se desarrollan en pequeñas propiedades. Por el régimen de protección de la pequeña propiedad, la gente dedicada a esos rubros no puede acceder a créditos. Varios han manifestado la intención de hacer una conversión voluntaria sin que se modifique la superficie de su predio, pero que se los considere como propiedad mediana por las características del sistema productivo y debido a que no pueden extender la extensión de su terreno porque no hay áreas disponibles.

En este momento, algo que nos preocupa, incluso más que el avance del proceso de saneamiento, es el modo con que se administrará el recurso tierra. La población crece y desaparecen áreas que antes tenían ciertas características especialmente forestales. Esto seguirá profundizándose si no se toman acciones con anticipación.

Otro asunto a debatir y resolver, especialmente en el ámbito de las comunidades campesinas, es el de las herencias y cómo éstas generan, en muchos casos, el surcofundio. Ante eso, pensamos en la figura de indivisión forzosa, pero eso algo que hay que discutirlo con la gente, no es algo que el Estado pueda hacerlo sin discusión previa.

En este momento, hay un debate sobre el proyecto de ley de emergencia forestal presentado por la ABT [Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierras]. Plantea que todos los predios deberían tener áreas de preservación forestal; una suerte de servidumbre ecológica obligatoria. Esto entra en contradicción con el criterio del cumplimiento de la FES [función económico social], por lo que también hace falta una discusión al respecto.

También ha una discusión muy fuerte con relación a la titulación individual versus la colectiva. En el sector campesino se demanda al Estado el reconocimiento de una suerte de doble titulación. La gente dice que quiere titular [individualmente], pero que eso no signifique dejar de pertenecer a una comunidad. Sin embargo, técnicamente y por cómo están definidos los sistemas de administración de la tierra, no puede haber dos títulos en un mismo predio.

Necesitamos resolver el asunto impositivo. Por la información que tenemos, hay comunidades campesinas que tributan más que empresarios agropecuarios. Este premio para unos y castigo para otros no puede seguir así. Debería haber un sistema más justo.

Hay otro asunto muy delicado. Las tierras fiscales son para dotación exclusiva de comunidades campesinas, indígenas y originarias, pero hay superficies pequeñas de 10 hectáreas o 40 hectáreas que si decidimos dotarlas colectivamente, probablemente, no permitirán el desarrollo de una comunidad. En estos casos, tendría que haber la posibilidad de una adjudicación a personas individuales.

Sabemos que la identificación de tierras fiscales nos va a generar un nuevo escenario con muchas presiones y aquí hay gente que está aprovechándose de

la necesidad de mucha gente que necesita tierra y está vendiendo esas tierras. Consideramos que debería haber una figura penal agraria específicamente para estos temas [como la reventa de tierras dotadas], porque hay que sancionar de manera drástica y ejemplarizadora en estos casos.

En resumen, necesitamos concluir los procesos en curso de la Reforma Agraria y la reconducción comunitaria, y crear nuevos procedimientos para mejorar la administración estatal del recurso tierra. A nosotros nos gustaría, por ejemplo, que el Tribunal Agrario Nacional acompañe el ritmo del INRA: en este año queremos sanear 15 millones de hectáreas, pero tres millones están impugnadas en el Tribunal. Además de una normativa para profundizar las acciones realizadas, necesitamos que el Tribunal nos acompañe en ese sentido. En suma, que el Estado y sus distintos niveles se pongan a la altura de los desafíos, caso contrario, corremos el riesgo del desvío de este proceso cuyos resultados hasta ahora son muy esperanzadores.

## Los expositores responden al público

Responde: Carlos Balderrama

### Una reforma agraria en el *filet mignon* de las tierras bolivianas

*¿A partir de los datos del INRA, cómo podría plantearse el cierre de la reforma agraria?*

Era más un llamado de atención que una propuesta, ya que a continuación indiqué que con el crecimiento demográfico, la devastación de nuestros recursos naturales y el cambio climático, que derivan en una mayor presión sobre la tierra, debía seguir la reforma agraria, pero más focalizada.

*¿Cómo se puede hacer la redistribución de la tierra con base en la propiedad colectiva?*

De acuerdo con el plan de uso del suelo —el único estudio más o menos serio sobre la aptitud de la tierra en Bolivia— hay, aproximadamente, tres millones de hectáreas aptas para agricultura intensiva; eso es, dos cultivos anuales durante los próximos 100 años. Es la mejor tierra, y el 98% está en Santa Cruz, en la zona de Pailón hasta Guarayos; la zona de la soya o, como dicen, el *filet mignon* de las tierras del país.

Cuando la explotación de este sector fue promocionada por el “Proyecto tierras bajas del Este” se identificó que el elemento fundamental para la agroindustria era el capital ¿Cómo en un país pobre como Bolivia se consiguen millones para eso? Una primera actividad fue el asalto al Banco Agrícola, otra tuvo que ver con el narcotráfico y una tercera fue la venta de tierras. Justo en la moratoria de 1992, era corriente en Santa Cruz la apropiación de tierras sin necesidad de registro y labrando papeles, quién sabe de dónde. La mayor parte de las tierras que tienen los brasileños ha sido obtenida de manera informal.

Ahora bien, cuánto gana un empresario en la zona. Si el costo de producción por hectárea de soya es, más o menos, de unos 160 dólares o con gran ineficiencia 200 dólares, y tenemos un precio por tonelada de soya de 350 dólares, con una producción, por lo bajo, de dos toneladas por hectárea, entonces, hay una ganancia aproximada de 300 dólares por hectárea. Eso, en mil hectáreas, significa 300 mil dólares al año. Eso está produciendo una enorme riqueza en el país.

Mientras, en el otro polo están los que no tienen nada. Entonces, de lo que se trata es de aplicar una reducción de esa propiedad de alta productividad y permitir el ingreso a ella de la mayor cantidad de gente. Sin embargo, no como se ha hecho con la colonización. A los colonos de San Julián les dieron a 50 hectáreas, pero eso no les alcanza para hacer una agricultura soyera eficiente. Por eso, cada colono allá está pensando que lo ideal sería tener 150 hectáreas. ¿Por qué? Tienen que comprar maquinaria e insumos en gran cantidad. A partir de lo dicho, lo mejor es pensar, por ejemplo, en distribuir propiedades de mil hec-

táreas bajo una razón colectiva y no parcelada. Así, habrá alta productividad, todos ganarán y vivirán bien, y el país se beneficiará.

La propuesta es que muchas más personas se beneficien de esta actividad de exportación. De lo contrario, iremos a las tierras de Ixiamas, al norte de La Paz, donde los rendimientos agrícolas son los peores del mundo y donde hay que chaquear una hectárea cada año para poder hacer agricultura. Por lo tanto, no tiene sentido gastar más del capital natural para sostener a una población migrante que vivirá mal los primeros años, aprovechará la madera, liquidará el bosque y dejará sólo mala hierba. Para evitar todo eso tenemos que aplicar una reforma agraria focalizada en ese *filet mignon*, cuya riqueza debemos compartir todos los bolivianos.

Responde: Alberto Arratía

## Los derechos fundamentales están por encima de la autodeterminación

*¿Cómo van a manejar los indígenas sus recursos naturales renovables?*

En el marco de la Constitución, ellos establecen cuáles serán sus áreas de producción. Esto quiere decir que no están relegados a ser observadores o guarda-bosques. Hay posibilidades de que puedan introducirse en dinámicas económicas de producción, incluso ligadas al mercado internacional si es que, bajo el principio de autodeterminación, así lo deciden. La Constitución también dice que deben destinar áreas de aprovechamiento, seguramente forestal, o de otros recursos de la biodiversidad como la caza, pesca y recolección, o para espacios de reproducción social, cultural y espiritual.

*¿Por qué la jurisdicción ambiental no podría pertenecer a la ordinaria?*

La jurisdicción agroambiental en la construcción del Estado Plurinacional es vital porque establece los equilibrios y relaciones en el marco de la complementariedad y la convivencia de empresarios, indígena originario campesinos, colonizadores, etcétera.

La jurisdicción agroambiental tiene que administrar justicia sobre el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y, otro elemento fundamental, controla las acciones y decisiones de las autoridades administrativas. Precisamente, Juan Carlos Rojas [del INRA] pedía al Tribunal Agrario acompañar el proceso de distribución de tierras, y por supuesto que lo hacemos. Quiero dar una noticia: el martes [12 de octubre] se notificó una sentencia que permitirá titular en el Jatun Chaupi Jatun Ayllu, de Nor Lípez, más de un millón de hectáreas de tierra. A eso se suma el papel de árbitro en los conflictos que se susciten entre particulares, comunidades, pueblos indígenas, empresarios y el Estado (INRA, ABT).

Poco a poco, al igual que el Tribunal Constitucional Plurinacional, vamos a crear precedentes e hitos para construir un nuevo sistema de administración de justicia de los recursos naturales renovables; en todo eso reside la importancia de esta jurisdicción.

*¿Qué hay con respecto a los derechos de las mujeres?*

La Constitución dice que los derechos fundamentales y las garantías constitucionales está por encima del reconocimiento de autodeterminación y de las entidades territoriales. Por lo tanto, yo creo que todo el sistema judicial tendrá que introducir como algo transversal la perspectiva de género y derechos de las mujeres en la administración y acceso a los recursos naturales.

Responde: Juan Carlos Rojas

## Tres millones de hectáreas para distribuir

*¿Es cierto que se desvió al Chapare dinero del saneamiento de tierras de la Chiquitanía?*

Uno de los financiamiento del INRA proviene del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el proyecto número 1512. El compromiso con el BID fue sanear y titular nueve millones de hectáreas. El 27 de octubre, estaremos entregando 11,5 millones de hectáreas, y de los 15 millones de dólares del proyecto hemos ejecutado 10. En vista de que cubrimos con demasía el objetivo y como tenemos más recursos, estamos pidiendo al BID que nos permita gastar el dinero que ha sobrado para trabajar en Santa Cruz, pero también otros departamentos que también requieren saneamiento como Potosí, Cochabamba y La Paz.

*¿Los que no son indígenas pueden acceder a la tierra?*

La CPE no es excluyente, sino que quiere resolver un problema histórico de marginación de estos sectores\*; es un acto de justicia. Las personas que viven en la ciudad tienen otras fuentes de ingreso básico, pero estos sectores sociales dependen de tener un pedazo de tierra. Una vez que se cubra la demanda sobre tierras fiscales, el Estado boliviano puede tomar otra definición, pero en este momento estamos preocupados por cubrir la demanda de quienes no tienen tierra o la tienen de manera insuficiente. Precisamente, la dotación de tierras fiscales permitirá, en parte, resolver el problema del minifundio con los descendientes de quienes recibieron títulos de reforma agraria. Ahora bien, estamos controlando la doble dotación revisando nuestra base de datos y si hay compañeros y compañeras que tienen título en otro lado tienen que dar paso a los que carecen de tierra.

Aprovecho para informar que el próximo año ingresaremos con mucha fuerza en el altiplano. Podremos hacer entre 300 y 500 mil hectáreas en 2011. Con relación a la demanda de los guaraníes, estamos concluyendo el trámite de expropiación de los primeros predios para completar lo que el saneamiento no pudo hacer, y dotar tierras a favor de ese pueblo. También están siendo atendidas las demandas del Movimiento Sin Tierra como de otras comunidades que no son de esa organización. Como dije, en este momento tenemos tres millones de hectáreas de tierras fiscales, y en muchos casos tenemos dificultad para identificar a los beneficiarios, pero creo que podemos cubrir la demanda de tierra fiscal que hay en el momento.

\* El artículo 395, letra I, de la Constitución dice al respecto: "Las tierras fiscales serán dotadas a indígena originario campesinos, comunidades interculturales originarias, afrobolivianos y comunidades campesinas que no las posean o las posean insuficientemente, de acuerdo con una política estatal que atienda a las realidades ecológicas y geográficas, así como a las necesidades poblacionales, sociales, culturales y económicas. La dotación se realizará de acuerdo con las políticas de desarrollo rural sustentable y la titularidad de las mujeres al acceso, distribución y redistribución de la tierra, sin discriminación por estado civil o unión conyugal" (N. del E.).

---

El moderador comenta el coloquio

## Ley de tierras no sólo adecuada a la Constitución

### Gonzalo Colque

Una ex autoridad de tierras, Carlos Balderrama y dos autoridades en ejercicio, Luis Alberto Arratia, miembro del Tribunal Agrario Nacional y Juan Carlos Rojas, director del INRA, coincidieron en la necesidad de discutir las futuras modificaciones a la ley de tierras en el marco de la nueva Constitución y con el objeto de profundizar la normativa vigente.

Podríamos resumir que las ideas expuestas en el coloquio apuntan a una ley focalizada en componentes específicos y poco abordados, como la pequeña propiedad familiar de la tierra, una normativa agroambiental compatible con la jurisdicción indígena y precisiones en las definiciones de los tipos de propiedad.

La pequeña propiedad llamó la atención de los expositores debido a que su viabilidad es cada vez menor por la excesiva fragmentación, lo que da lugar al denominado “surcofundio”. Entre las posibles salidas a ese problema, Balderrama propuso la necesidad de reconocer a la pequeña propiedad como “patrimonio familiar”, con la titularidad asignada al conjunto de los integrantes del hogar. Rojas coincidió con esa idea y propuso debatir la adopción de figuras jurídicas como la indivisión forzosa. Al respecto, la Ley 1715, de 1996, señala que la pequeña propiedad “es indivisible y tiene carácter de patrimonio familiar inembargable”, precepto que no cumplen los pequeños propietarios cuando heredan la tierra a sus hijos, ni el propio INRA durante el proceso de saneamiento, antes de otorgar títulos de propiedad. Por ello, una disposición normativa que proteja la propiedad como patrimonio familiar, junto con políticas agrarias de reagrupamiento de predios y de nuevos asentamientos humanos seguramente será motivo de debate y análisis cuando se revisen las regulaciones vigentes.

La segunda cuestión abordada fue la normativa agroambiental. Arratia señaló que, como dispone la Constitución, el Tribunal Agrario Nacional (TAN) será sustituido por el Tribunal Agroambiental como la máxima instancia para conocer y resolver demandas de nulidad de derechos sobre la biodiversidad y recursos naturales renovables (hídricos, forestales, etc.); y demandas sobre actos que atenten contra la biodiversidad (agua y flora, entre otros). También resaltó la necesidad de construir un régimen normativo acorde con la naturaleza del Estado Plurinacional, es decir, que considere a la justicia indígena con igual jerarquía que el nuevo sistema jurídico agrario y ambiental.

Finalmente, los expositores recomendaron la adopción de una nueva clasificación de tipos de propiedad, dado que la vigente data de la Reforma Agraria de 1953. Eso tiene relación con el debate sobre cómo aplicar el artículo 398 de la Constitución que establece cinco mil hectáreas como límite máximo de propiedad. También propusieron estudiar y precisar algunos criterios técnicos vigentes como la carga animal de cinco hectáreas por ganado bovino y la pequeña propiedad de carácter empresarial, que debería estar clasificada como mediana propiedad (más precisamente, en el caso de viñedos y granjas de pollos). Asimismo, fueron motivo de análisis la dotación y doble dotación de tierras fiscales y la conversión urbana de tierras agrícolas altamente productivas.

El coloquio permitió identificar un primer conjunto de cuestiones a abordar y estudiar para la modificación o renovación de la regulación de tierras. Desde luego que no es todo, ya que otros actores agrarios y rurales no estuvieron representados. Fueron tres expositores que si bien no entraron en debate sobre sus planteamientos y argumentaciones —cada uno desde su área—, aportaron en la generación de una agenda inicial de temas de reforma agraria para los próximos años.



# Capítulo 4

## Derecho a la consulta





---

*L*as bases jurídica e histórica del derecho a la consulta a los pueblos indígenas, procedimientos empleados o sugeridos para su aplicación, además de casos de cumplimiento y de desobediencia son puestos a consideración por cinco expositores en este capítulo.

La abogada Raquel Yrigoyen explica el origen y bases del derecho a la consulta a través de un relato sobre la evolución del derecho internacional —desde la Colonia hasta nuestros días— y la relación entre el Estado y los pueblos indígenas hasta la aprobación de la nueva Constitución en 2009. Ese momento marca, en las leyes, el fin de la tutela estatal sobre los indígenas gracias al reconocimiento del derecho de éstos a definir su propio modelo de desarrollo. De ahí en adelante, empieza la tarea de poner en práctica lo escrito en las leyes aunque surjan, según la especialista, una serie de “tensiones estructurales” —incumplimientos— derivadas de la transición a un nuevo “modelo civilizatorio”.

El diputado Pedro Nuny cita algunos casos en los que el Estado no consultó a cabalidad a comunidades indígena originario campesinas sobre asuntos que las afectaban, como medidas legislativas y proyectos de infraestructura y explotación de recursos no renovables. Frente a eso, el congresal informó que organizaciones sociales y diputados indígenas impulsan la aprobación de una ley marco de consulta, aunque el asunto aún no integre la agenda legislativa.

La formalización del cumplimiento de este derecho, a través de una ley marco u otras medidas, es una obligación derivada de los instrumentos internacionales que lo consagran (Convenio 169 de la OIT), según Arnaud Chaltin, de la OACDH. El expositor cita cuándo el Estado debe emprender una consulta, los principios que la rigen y algunos pasos básicos que podría seguir para obtener el consentimiento libre, previo e informado de los involucrados. En el caso de que no haya acuerdo, si la comunidad afectada considera que no hubo buena fe de su contraparte, puede impugnar la obra o regulación ante tribunales nacionales o internacionales.

Ese fue el caso del Conamaq, que elevó una queja a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos alegando incumplimiento de la debida consulta para un proyecto minero. Rafael Quispe, mallku de la Comisión de Industrias Extractivas de esa organización plantea que el cumplimiento de la consulta no es un fin en sí mismo, sino el camino para la realización de su derecho a la autodeterminación, y eso implica, por ejemplo, la protección de su entorno natural ante alguna actividad extractiva en su territorio y la participación, con el resto de la sociedad, en los eventuales beneficios de ésta.

La legislación minera ordena la aplicación de los preceptos del Convenio 169, sin embargo, carece de una norma expresa para ponerlos en práctica. El área de hidrocarburos es la única que cuenta con un reglamento sobre el tema. Entre 2007 y 2010 ya fueron llevados a cabo quince procesos de consulta como requisito para la otorgación de licencia ambiental a operaciones hidrocarburíferas. Omar Quiroga, del Ministerio del ramo describe los pasos seguidos y las lecciones aprendidas en todo ese tiempo. Una de las claves del trabajo, según él, es hacer partícipe a la población desde el principio brindándole información clara como acto de buena fe.



---

La libre determinación, el derecho a la consulta y al consentimiento, asuntos que han ingresado a la agenda política y social del país a partir de la nueva Constitución, son abordados por la expositora con ayuda del derecho internacional y echando mano de un relato histórico acerca de la relación entre Estado y pueblos indígenas que nos transporta desde la época colonial hasta nuestros días.

## Jurisprudencia internacional en el derecho a la consulta



### Raquel Yrigoyen

Abogada por la Universidad Católica del Perú y con un doctorado en derecho por la Universidad de Barcelona, es experta en derechos de los pueblos indígenas, de la mujer y de las minorías, pluralismo jurídico, multiculturalidad, y derecho constitucional y comparado. Es docente universitaria, con varias publicaciones, y miembro fundador del Instituto Internacional de Derecho y Sociedad (IIDS), Perú.

Me han pedido que comparta con ustedes algunas reflexiones sobre lo que dice el derecho internacional con relación a los derechos a la libre determinación, la participación, la consulta y el consentimiento. Vale decir, lo que mencionan el Convenio 169 de la OIT y la jurisprudencia de la Corte Interamericana en esa materia.

A la luz de lo ya expuesto en este seminario, quisiera vincular esos derechos con el modelo de desarrollo, la relación Estado-pueblos indígenas y el derecho internacional.

Es importante subrayar qué es lo que marca el hecho colonial, porque justamente Bolivia se embarca en un proceso descolonizador y busca revisar ese hecho colonial que es un hecho fundacional.

El hecho colonial rompe el modelo de desarrollo que practicaban los pueblos aquí existentes; un modelo de desarrollo que permitía la seguridad alimentaria con una gestión vertical del territorio, centrada básicamente en la agricultura y el manejo forestal. Y pasa al modelo colonial que supone que los pueblos

de este lado del mundo tienen un papel subordinado en la economía mundial como proveedores de materia prima, fundamentalmente, minerales. Me pregunto si nos hemos logrado descolonizar en ese punto o seguimos siendo proveedores de materia prima en función de las necesidades externas y no de las necesidades internas. Quiero enfatizar eso porque en la actualidad es origen de tensiones.

### El sustento colonial de la tutela indígena

En cuanto a la relación política entre Estados y pueblos originarios, en el marco del hecho colonial, el papel del Estado colonial fue obligar a aquéllos a producir materias primas, empleando la fuerza al inicio —por eso, los levantamientos, rebeliones y motines a lo largo de la era colonial— y luego estabilizando esa relación mediante el derecho —las leyes de Indias— y la ideología de la inferioridad natural de los indios.

Qué tenemos en el derecho internacional. El siglo XVI marca su surgimiento. Francisco de Vitoria, el primer internacionalista, se preguntaba si la Corona española tenía algún derecho para invadir a los indios y quitarles su soberanía y tierras; esto, a raíz del cuestionamiento que en el mismo siglo hizo Bartolomé de las Casas con la “querrela de los justos títulos”. Vitoria reflexionó que si bien los indios no eran cristianos, aun siendo bárbaros tenían derecho a su territorio porque habían demostrado que tenían dominio y señorío. Simultáneamente, desarrolló las causas por las que se podrían perder esas cualidades: el principio de la defensa legítima y el de la libre comunicación. Para que se aplique el primero un pueblo debía atacar a otro o a sus aliados, lo cual no ocurrió con los indios. Sobre la libre navegación o comercio y la libre predicación, los indios tampoco habían impedido que circulen los barcos españoles, aunque la libre predicación dio lugar a los famosos “requerimientos”. Se producían cuando, a veces, desde un barco se les gritaba si aceptaban la palabra de Dios y les llegaban unas flechas, con lo que los conquistadores daban por denegado el requerimiento y asumían que se les impedía la libre predicación. Salvo esto, que fue a posteriori, el primer derecho internacional, con Vitoria, dijo que los pueblos de indios eran dueños y señores y que no había justos títulos para la guerra contra ellos.

Frente a esto, Juan Ginés de Sepúlveda, capellán del Rey, elaboró una justificación, atravesada en gran parte por la contradicción que porta la filosofía occidental desde la alta Edad Media entre la filosofía cristiana de igualdad de los hijos de Dios —que dio lugar a levantamientos de esclavos antes de que la Iglesia se casara con el Estado— y la filosofía aristotélica de la desigualdad natural de los seres humanos, lo que permitió en su momento justificar la esclavitud.

Aristóteles usó una figura simple que le permitió transmitir su ideología: la sociedad es como el cuerpo humano: la cabeza (los sabios, los inteligentes, los que estudian) manda a los pies (los labriegos, los campesinos) y a las manos (los artesanos). Esta idea permitía decir que los inferiores debían someterse a los superiores y si no lo hacían debía aplicarse la fuerza sobre ellos.

La obra *De las justas causas de la guerra contra los indios*, de Juan Ginés de Sepúlveda, contiene párrafos enteros plagiados a Aristóteles con la idea de los seres superiores e inferiores, para justificar la invasión y despojo de la Corona sobre los indios. Sin embargo, como se había dicho, éstos tenían alma y, por ello, podían ser bautizados, lo que le convenía a la Corona española para poderles cobrar tributo. Entonces, a Ginés de Sepúlveda se le ocurre la brillante idea de

### Las nuevas constituciones y los pueblos originarios

combinar ambas teorías alegando lo siguiente: los indios pueden ser hijos de dios, pero son los hermanos menores, y los españoles son los hermanos mayores. La desigualdad natural fue la médula del derecho de guerra que justificó el sometimiento y también derivó en que los sistemas jurídicos indígenas sólo se apliquen para ellos y para casos menores, a la vez de establecerse jurídicamente la idea de la tutela indígena.

Entonces, el hecho colonial marca la ruptura de un modelo civilizatorio; el paso de unos pueblos a un papel subordinado y forzado en el mercado mundial, como productores de riquezas que van al exterior; y un derecho internacional que se basa en la ideología de la desigualdad natural consagrado en la tutela indígena, por la cual, los indios pasan a ser menores e inferiores. Como dice Bartolomé Clavero: Menores, rústicos y miserables.

¿Qué pasa con la independencia de los países de América Latina? Después de los grandes levantamientos de Túpac Amaru y Túpac Katari, los criollos, temerosos, construyen Estados liderados por ellos y sin participación indígena.

Con relación al modelo de desarrollo de la era republicana, después de la independencia, se mantiene el modelo de extracción de materias primas para el exterior. En el Perú, será la exportación de guano, de lana y minerales hasta que a inicios del siglo XX se agreguen otros productos como el caucho o se extienda la ganadería, el café y el cacao en las tierras bajas de otros países.

Sobre el modelo político, la relación Estado-pueblos originarios en el siglo XIX es una forma de neocolonialismo. En la Constitución boliviana hay un silencio sobre los indígenas; y Bolívar decía que estaba muy contento de que la Constitución de Bolivia fuera la más liberal del mundo. En otros países las constituciones sí mencionan a los indígenas, bajo tres modelos: unas dicen que hay que convertirlos en ciudadanos, para lo cual deben dejar de ser indios, deben dejar sus comunidades (hay que parcelar sus tierras), y deben tener propiedades y ser contribuyentes. Así ya pueden ser ciudadanos y votar. De hecho, uno de los primeros decretos que Bolívar emitió en el Perú, en 1824, abolía los cacicazgos, curacazgos y las tierras comunales. Este modelo se aplicó en Bolivia.

En el otro modelo, como la Constitución peruana de 1823, se mantienen las comunidades de los Andes, pero tuteladas por las juntas departamentales; sus bienes y rentas tenían que ser manejados por esas juntas.

Y el tercer modelo, aplicado a los pueblos que no habían sido colonizados en el siglo XVI en la amazonia, el Chaco o el Orinoco. Por ejemplo, las constituciones peruanas de 1823 y 1828 dicen que hay que civilizar, reducir y evangelizar a los salvajes de la amazonia. Lo mismo hace Bolivia, pero no a nivel constitucional, sino sólo mediante leyes.

Esos son los modelos constitucionales del siglo XIX, traducidos en políticas de parcelación de tierras, para eliminar a autoridades indígenas y evitar levantamientos, o en el envío de misioneros a la selva para, supuestamente, evangelizar, civilizar y reducir a los indígenas a pequeñas concentraciones que permitan la expansión de la frontera agrícola y el cuidado de límites internacionales.

### El derecho internacional del siglo XIX

¿Qué dice el derecho internacional en el siglo XIX, cuando se empiezan a formar los Estados nación? Que sólo las naciones cristianas y civilizadas forman parte del *jus gentium* [“derecho de gentes”]. Por ejemplo, la Constitución de Venezuela dice que a los indios salvajes, hay que reducirlos y civilizarlos, y en otro artículo, que Venezuela es parte del *jus gentium* del cual forman parte las naciones cristianas y civilizadas.

Esta idea del Derecho Internacional del XIX impide que los pueblos originarios—inclusive, aquellos que no habían sido conquistados en el siglo XVI en la era colonial—puedan convertirse en entes políticos independientes, dado que sólo se admitía a naciones cristianas y civilizadas. Por ejemplo, los mapuche-pehuenche del sur de América Latina nunca fueron conquistados por los incas ni por los españoles, con los que firmaron tratados desde 1610 a lo largo de la era colonial. Sin embargo, las constituciones del siglo XIX los llamaron bárbaros y se les declaró la guerra para la anexión territorial; esto ocurrió desde Estados Unidos, hasta México, Argentina y Chile.

La Constitución mexicana de 1857 permitía la guerra ofensiva y defensiva contra bárbaros, es decir, personas que no habían sido sometidas ni reducidas a pueblos de indios.

### El constitucionalismo social del siglo XX

Qué pasa en el siglo XX. A partir de la revolución mexicana de 1917, surge un nuevo modelo: el constitucionalismo social. Éste se expresa, en el Perú, con las constituciones de 1920 y 1933 y aquí en Bolivia, con la de 1938, que tendría su concreción en la Revolución de 1952 y la Reforma Agraria. Toda América Latina experimenta reformas agrarias a mediados del siglo XX, justamente para subsanar los problemas causados por la parcelación de las tierras, la expansión de las haciendas y la servidumbre indígena del siglo XIX.

Sin embargo, el modelo de desarrollo siguió orientado hacia el exterior: fomentó en nuestros países, Perú y Bolivia, la minería y la agro exportación, y la expansión muy fuerte hacia las áreas de nueva colonización con nuevos productos de exportación como el café, el arroz y el cacao. Más tarde se añadirá la coca que, aunque no ha sido mencionada en estos días, es uno de los productos que se sigue orientado al exterior, aunque no sea legal.

Cuál es la relación Estado-pueblos indígenas a partir del constitucionalismo social. El Estado reconoce a entidades colectivas, lo que no había hecho en el siglo XIX; reconoce el derecho a la tierra, que será la base de la recuperación material de las comunidades; reconoce comunidades o sindicatos; pero no reconoce todavía a pueblos ni su derecho a su propio derecho.

En el siglo XIX se habló de la protección de la raza indígena, pero una raza no reclama territorio ni autodeterminación. En el siglo XX las reformas agrarias hablan de campesinos, comunidades y tierra; Mariátegui decía que el problema del indio es el problema de la tierra. Entonces el horizonte de reivindicación de derechos llega al siglo XIX, hasta el momento en que el Estado parceló tierras, pero no hay un cuestionamiento fundamental del colonialismo.

### El integracionismo en el derecho internacional: Convenio 107 de la OIT

Qué pasaba con el derecho internacional en esa época. Con la parcelación de tierras del siglo XIX y la expansión de las haciendas, los indígenas no se convirtieron en esos prósperos propietarios de los que hablaba Bolívar al fomentar dichas medidas, sino en siervos de hacienda. En el derecho internacional hay una

preocupación por esta materia. De hecho, la Misión Andina, creada en el Perú por la OIT, se preguntó por qué la mayor parte de población en condiciones de servidumbre y esclavitud era indígena, y llegó a la conclusión de que se debía a su expulsión de las tierras. Por eso urgió a evitar la esclavitud, el enganche y la servidumbre y propuso la devolución de tierras a los indígenas.

En 1940, la Convención de Pátzcuaro, en México, plantea una revisión de las políticas asimilacionistas del siglo XIX porque habían fracasado al convertir a los indios en siervos de hacienda y frenar con ello el desarrollo. Además, bajo ese esquema, ellos no podían votar, y los gobiernos requerían de votos. Así, se formula a nivel internacional el modelo integracionista.

Bajo esta idea había que reconocer las especificidades culturales de los indígenas, como su idioma, folklore y vestidos, además de reconocerles tierras. Para que no estuvieran aislados, se los debía integrar al Estado y al mercado. Ese fue el modelo que luego se plasmó en el Convenio 107 de la OIT cuando esa organización terminó la Misión Andina y, con otras instancias de Naciones Unidas, decidió: Hay que redactar una convención que incluya la recuperación de tierras. Muchos se preguntan: ¿Qué hace la Organización Internacional del Trabajo metida en temas indígenas? Es por el hecho de que la mayor cantidad de gente en condición de servidumbre o esclavitud era indígena.

El Convenio 107 planteó la necesidad de reconocer a las poblaciones indígenas —como se las llamaba— tierras, idioma y su derecho consuetudinario, mientras éste no afecte al sistema jurídico ni a las políticas de integración con que los Estados puedan someter a los pueblos. Es decir, los Estados todavía tenían el control del modelo de desarrollo; saben lo que es bueno para los pueblos y por eso los obligan a integrarse. En este sentido, se mantiene el modelo tutelar y colonial, pero dentro de un esquema del siglo XIX, del Estado nación.

### El modelo pluralista de los 80 y 90

Esta visión cambia en los últimos treinta años a lo que podríamos llamar como un modelo pluralista. En 1982, la Constitución del Canadá reconoce la herencia multicultural de la nación. (A la par, hay un resurgimiento de lo que se vino a llamar como el modelo neoliberal, con políticas extractivistas y de privatización). La Constitución de Guatemala, de 1985, y la nicaragüense, de 1987, reconocen la idea del derecho a la diversidad cultural. En esa década las constituciones, como partidas de nacimiento que son, empiezan a parecerse a la criatura que representan.

En mi país, los padres inmigrantes que viven en barrios populares de las ciudades ponen nombres gringos a sus hijos para evitar la discriminación en los colegios. Así vemos Suasenegar Mamani o Jénifer Quispe, nombres extranjeros que no se corresponden con el niño. En el siglo XIX, según los historiadores, en Bolivia vivía un cinco por ciento de hispanohablantes, pero la Constitución establecía al español como idioma oficial. Eran constituciones que no reflejaban a la criatura.

### El Convenio 169 de la OIT

En los 80 las constituciones se proponen reflejar la diversidad cultural —la Constitución boliviana de 1994 así lo hace— pero todavía no se atreven a decir que están ante pueblos que tienen el derecho a su propio derecho. En 1982, la mesa de las Naciones Unidas sobre pueblos indígenas cuestiona al derecho internacional integracionista y en 1989 la OIT revisa el Convenio 107 y adopta el 169, que abre el camino para la el reconocimiento del derecho a la libre de-

terminación de los pueblos; ya no habla de poblaciones, pero afirma que eso no debe entenderse como independización.

El Convenio 169 mantiene dos elementos fundamentales de la libre determinación: poder definir la condición política y el modelo de desarrollo. Ocurre como en el caso de las mujeres: cuando nuestros papás decidían nuestro estatuto civil y nosotras no decidíamos con quién nos casaríamos, no teníamos autonomía. Que ya podamos hacerlo es una condición, pero si nos manejan el bolsillo, como muchos códigos civiles que a lo largo de la historia permitían que los hombres manejaran la billetera, tampoco teníamos autonomía. Hoy, cuando podemos manejar nuestro bolsillo podemos tener libre determinación. Lo mismo ocurre con los pueblos cuando pueden definir su composición política y su modelo de su desarrollo.

### El fin de la tutela indígena

El Convenio 169 no llega a decir que los pueblos tengan libre determinación, pero sí que tienen derecho a controlar sus instituciones y su forma de vida. Esto marca un quiebre en el derecho internacional; es el fin de la tutela indígena. Los Estados ya no tienen derecho a controlar y definir el modelo de desarrollo de los pueblos y están obligados, por lo tanto, a desarrollar metodologías de consulta, participación u otras para conocer ese modelo de desarrollo. Este cambio de paradigma en 1989 es lo que estamos discutiendo ahora.

Bolivia fue uno de los primeros países en ratificar el Convenio, en 1991; sin embargo, la reforma constitucional de 1994 ni siquiera llegó a medio camino porque tenía la impronta del neoliberalismo que iba en sentido totalmente contrario: la restricción de derechos que se habían ganado en el siglo XX. Si bien hay algunos avances en materia de descentralización, participación municipal, reconocimiento de algunos derechos y multiculturalidad e, inclusive, formas de justicia alternativa indígena, el resto de la Constitución mantiene el modelo anterior. Las políticas del Estado quedan trabadas por el modelo neoliberal y, ante protestas indígenas, se aplica la represión como en las famosas guerras del gas y el agua.

Pese a esa transformación en el derecho internacional, el impacto en Bolivia no llega al grado que se verifica en otros países que cambian mucho más sus constituciones. Por ejemplo, la Corte Constitucional de Colombia sienta jurisprudencia y aplica el derecho de consulta, de participación y el derecho al propio derecho. Este cambio paradigmático se verá en Bolivia sólo en este siglo.

### La nueva Constitución y la obligación de consulta

¿Qué cambia en la relación Estado-pueblos indígenas? La nueva Constitución de Bolivia incorporó en el derecho interno la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, adoptada por el Consejo de la ONU en 2006 y por la Asamblea General en 2007. Así, el Estado ya no es tutor de los pueblos indígenas y éstos ya no son sólo sujeto de derechos, sino también sujetos constituyentes que logran conformar un nuevo modelo de Estado: el Estado plurinacional, que reconoce en su Constitución el derecho a la libre determinación, al territorio, consulta, participación y jurisdicción propia. Sin embargo, estos derechos no acaban de consagrarse en las políticas y leyes que se están formulando.

Como el Estado ya no es el tutor de los pueblos, ni tiene atribución constitucional para definir su modelo de desarrollo, está obligado a aplicar mecanismos de consulta previa antes de cualquier medida legislativa o administrativa que vaya a afectarlos. Si ha de haber una ley de deslinde o del Tribunal Constitu-

cional, si planifica cualquier obra, como una carretera o una fábrica de pilas en Uyuni, o cualquier decisión administrativa.

Pero no sólo eso, el plantear mecanismos de participación también significa que debe haber participación de los pueblos en las instituciones que deciden políticas que los afectarán. La propia Constitución establece el principio de paridad en la representación de autoridades de la jurisdicción indígena y plurinacional u ordinaria. Además, la Declaración y el Convenio indican situaciones en las que no basta la consulta o la participación, sino que debe haber el consentimiento de los pueblos para que el Estado tome decisiones.

El Convenio 169 prescribe dos situaciones en las que el consentimiento es requisito para una decisión estatal: en el caso de traslados poblacionales debe haber un consentimiento previo, libre e informado o una ley con un procedimiento que así lo indique, y cuando se van a tomar medidas especiales. En el caso de la Declaración de las Naciones Unidas sobre pueblos indígenas se necesita el consentimiento de los pueblos en caso de traslados poblacionales, cuando van a realizarse actividades militares en su territorio o se dejarán allí desechos tóxicos. La Corte Interamericana ha desarrollado jurisprudencia en esta materia y ha dicho: Cuando se trata de megaproyectos que van afectar sustantivamente la vida o las condiciones de vida de los pueblos —por ejemplo, una hidroeléctrica, explotaciones mineras, gasíferas o petroleras, o cualquier megaproyecto—, el Estado está obligado a obtener el consentimiento previo, libre e informado del pueblo involucrado. Mientras tanto, no puede hacer nada. Esta es una obligación muy grande para los Estados y, a mi juicio, genera una serie de tensiones en la actualidad que, tal vez, ponen en riesgo los derechos de consulta, participación y consentimiento.

### Incumplimiento por “tensiones estructurales”

Ante el modelo del buen vivir y de protección de la Pachamama y el medio ambiente tenemos un modelo de desarrollo extractivista que lo justifican por la necesidad de fondos públicos. Por un lado, el gobierno va a las Naciones Unidas y pide que se declare el día de la madre naturaleza, habla sobre el derecho al agua y al buen vivir en el foro alternativo [Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra], pero, por otro lado, plantea hacer pilas en Uyuni porque necesita circulante. Esto denota una tensión estructural. No sé si aquí hay alguna alternativa, pero algunos proponen opciones verdes, de ingresos por servicios ambientales, mientras se construye realmente una alternativa civilizatoria.

En la mañana, el experto en bosques [José Martínez] decía que se necesitan por lo menos 40 años para tener un modelo sostenible de economía con base en las actividades forestales. Entonces, tomará décadas cambiar el modelo civilizatorio. Mientras tanto, habrá tensión porque el gobierno no querrá consultar alegando “me van a decir que no, y yo necesito el dinero”.

Otra tensión estructural se genera por la petición de que las leyes sean rápidas. La Constitución de Ecuador fijó la aprobación de leyes en seis meses o en un año, lo que hace imposible tener consultas en ese plazo. En mi opinión, debe asumirse que la construcción del Estado es de mediano y largo plazo, y no sólo hay que pensar en las próximas elecciones, o en función de los tiempos de la cooperación internacional, que tiene metas y agendas de corto plazo como los partidos políticos. Hay que pensar, más bien, en la construcción de Estados que están revirtiendo el modelo procedente del hecho colonial.

### La tentación autoritaria

Yo creo que hay un gran avance en Bolivia. Por eso me gusta venir acá; se siente la diferencia y un espíritu de cambio con nuevas experiencias de participación y de construcción de diálogos interculturales. ¿Qué riesgos enfrenta ello? Que haya una tensión de regresión a modelos autoritarios de gobierno y Estado. Muchas veces se dice que no se puede cambiar una determinada ley porque debilitaría al gobierno. Ese modelo está totalmente en contra de la idea del diálogo, la participación y el consentimiento, y en contra de la aceptación de que todas las culturas son incompletas, como dijo [Boaventura de] Sousa Santos. Todos tenemos que entrar en diálogo y ceder para cumplir con el principio constitucional de la interculturalidad.

### Descolonización de la gestión institucional

Además, necesitamos descolonizar los modelos de gestión institucional. Todos los aparatos públicos necesitan establecer modelos de gestión que incluyan formas de participación, consulta y consentimiento. O sea, no solamente debe haber una ley o una consulta puntual, sino que toda la gestión pública debe pensar que su institucionalidad ha de ser paritaria y plurinacional (con procedimientos en idiomas indígenas). Hay un cambio en la cultura jurídica, tiene que haber un cambio en los modelos de relación política. Son grandes retos, pero creo que todos portamos el entusiasmo de que vamos hacia ellos, aún a pesar de las dificultades y tensiones.

### Comparación entre los derechos de participación, consulta previa y consentimiento

	Participación	Consulta previa	Consentimiento libre, previo e informado
<b>Concepto</b>	Por este derecho los pueblos intervienen en todas las fases del ciclo de elaboración, aplicación o evaluación de planes, políticas y programas de desarrollo nacional o regional que los puedan afectar.	Por este derecho el Estado está obligado a entablar procesos de diálogo de buena fe con los pueblos indígenas antes de adoptar medidas administrativas o legislativas concretas que los puedan afectar.	Por este derecho, el Estado no sólo está obligado a hacer una consulta o garantizar la participación indígena en caso de políticas, planes, programas o medidas, sino que, dado el derecho en juego (existencia, integridad), no puede adoptar una decisión sin el expreso consentimiento de los pueblos.
<b>Objetivo</b>	Que con la participación se asegure que las políticas, programas o proyectos a ser adoptados por el Estado estén plasmadas las prioridades de desarrollo de los pueblos y que no se afecte su integridad.	Obtener el consentimiento del PI* o llegar a un acuerdo. (Si se llega a un acuerdo, el Estado queda vinculado. Si no, el Estado debe justificar su decisión y no afectar la integridad del PI).	Garantizar los derechos fundamentales de los PI que puedan verse afectados por una política, proyecto o actividad. (Casos: traslados territoriales, actividades militares, megaproyectos que afecten la integridad de pueblos).
<b>¿Cómo?</b>	Los PI participan: -Con cupos permanentes (en entidades electivas como el Congreso, o administrativas); -Con representantes permanentes; -De modo puntual si el Estado va a tomar alguna medida.	El Estado consulta a organizaciones representativas del PI, con buena fe, brindando información previa y suficiente y con procedimientos adecuados (en idiomas que comprendan los PI). No hay buena fe si el Estado ya adoptó una decisión antes de la consulta.	El Estado, por la materia en cuestión —actividades que puedan afectar derechos fundamentales del PI—, debe informar con anticipación de beneficios y riesgos, y pedir expresamente el consentimiento libre. Sin consentimiento, el Estado no puede adoptar ningún acto o medida.

<b>¿Ante qué casos o materias?</b>	Elaboración, aplicación o evaluación de planes, políticas y programas de desarrollo nacionales o regionales.	Adopción de medidas administrativas o legislativas.	Dependiendo del derecho en juego, es una garantía adicional a la participación y consulta en caso de proyectos, políticas o medidas concretas que puedan afectar la existencia o integridad de los pueblos.
<b>¿Cuándo?</b>	Antes, durante y después de la adopción de planes, políticas y programas susceptibles de afectar a pueblos indígenas.	Antes de que Estado adopte medidas administrativas o legislativas susceptibles de afectar a los pueblos.	Antes de adoptar medidas o proyectos que puedan afectar derechos fundamentales de los PI, relativos a su existencia o integridad biológica o cultural (modo de vida de acuerdo a su propia cultura y costumbres).
<b>¿Quién decide?</b>	Estado y pueblos indígenas.	Estado.	Estado, pero sólo con consentimiento de los pueblos.
<b>En todos los casos, el Estado debe</b>	<p>Informar de modo previo y completo, y actuar de buena fe.  Tratar con representantes de los pueblos (no con individuos)  Motivar su acto, explicando cómo ha llevado a cabo el proceso y cómo ha considerado lo que dicen los pueblos.  Garantizar (decida lo que decida) que, en lo sustantivo:</p> <p>a) La medida respeta al máximo posible las prioridades de desarrollo de los pueblos;  b) El proyecto prioriza el mejoramiento de los pueblos; y  c) La medida o proyecto en ningún caso afecta existencia o integridad física o cultural de los pueblos; y toma medidas para minimizar riesgos.</p>		
<b>Papel del pueblo indígena</b>	Co-decide con el Estado al ser parte de instancias electivas o representativas, o mediante representación puntual para un caso específico.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participa en el proceso de consulta. Puede dar su consentimiento o, si no, entrar en una negociación para llegar a un acuerdo que le convenga.</li> <li>- Valora y negocia beneficios o ganancias, e indemnizaciones.</li> <li>- No decide.</li> <li>- Puede reclamar si el Estado vulnera el derecho a la consulta u otros derechos.</li> </ul>	Tiene derecho a dar o no dar su consentimiento. No decide, pero de su consentimiento depende lo que haga el Estado.
<b>Base legal: Convenio 169 (artículos ilustrativos)</b>	Artículos: 2; 5; 6,1,b); 6,1,c) (hacia autonomía); 7; 8,1; 15,1; 22,2; 22,3; 23; 25; 27; 33,2.	Artículos: 6,1, a); 6, 2; 15,2; 17,2; 20 (en cooperación); 22,3; 28,1.	Artículos: 4,2; 16,2; 16,4.
<b>Declaración de la ONU (artículos ilustrativos)</b>	Artículos 4, 5; 14,3; 18; 22,2; 23; 27; 29,3; 31,2; 37; 41.	Artículos sobre consulta y cooperación: 15,2; 17,2; 19; 32,2; 36,2; 38.	Artículos: 10; 19; 28,2; 29,2; 30; 32,2.

\* Pueblo o pueblos indígenas.

Fuente: Raquel Yrigoyen.

## La expositora responde al público

Responde: Raquel Yrigoyen

### Los presidentes no quieren consultar por temor a una negativa

*La Constitución boliviana reconoce el derecho a la consulta pero no lo hace vinculante a las decisiones del Estado ¿No sería el derecho a veto un mayor avance?*

El derecho a veto, por ejemplo, lo ejercen algunas naciones en el Consejo de Seguridad de la ONU cuando muestran su oposición a algo y no se les exige que fundamenten o den razón alguna para su rechazo. Muchos Estados dicen que “los pueblos no tienen derecho a veto”, como si éstos se opusieran al desarrollo porque les da la gana, cuando los megaproyectos que se construyen en sus territorios les causan contaminación y alteran su modelo de desarrollo. Entonces, no es que los pueblos se opongan al desarrollo, pero sí a un desarrollo que les destruye el medio ambiente.

Como diría Bartolomé Clavero, no es bueno plantear el tema en tanto derecho a veto, porque es un derecho caprichoso de quién tiene poder; los pueblos si se oponen a algo es porque perciben que eso afecta su modelo de desarrollo y su forma de vida. Añado que no deberíamos perdernos tanto en la consulta, sino juzgar si son derechos sustantivos los que están en juego. Si es así, y la propuesta puede afectar la forma de vida, entonces, ahí se requiere consentimiento.

*¿Por qué en Ecuador y Bolivia, los presidentes Correa y Morales no quieren hacer consultas pese a que las comprometieron en sus campañas electorales?*

Jurídicamente, todos los países de las Américas están vinculados por la Corte Interamericana, la cual sentó jurisprudencia al determinar que un Estado no puede ignorar la respuesta de un pueblo que ve afectado su modo de vida por un megaproyecto. Así [esos presidentes] no hubieran prometido consultar, las constituciones aprobadas durante sus mandatos y el derecho internacional los obliga a hacerlo. No quieren consultar porque temen que los pueblos les digan que no quieren determinada obra en sus territorios, aunque Ecuador ya estaba en negociaciones con Alemania para recibir fondos a cambio de no explotar el petróleo. O sea, Correa estaba explorando algunas alternativas verdes.

Hay posiciones dentro del propio capitalismo, como la de Al Gore, que se dieron cuenta de que si se destruye todo el planeta se acaba el negocio. Esta alternativa verde dentro del propio capitalismo puede servir de transición mientras haya un cambio de modelo civilizatorio; eso, si nos tomamos en serio que el respeto a la Pachamama y el buen vivir plantean otro modelo civilizatorio.

*¿Reconoce tensión entre el derecho internacional que busca cierta universalidad y el derecho a la libre determinación que por definición es particular?*

No, porque el derecho internacional ampara la libre determinación de los pueblos. Siempre se ha hablado de esta tensión entre el universalismo y el particularismo; como que los derechos indígenas son de un lado y los derechos humanos y universales, del otro. Eso ocurre porque la construcción del derecho internacional estuvo monopolizada por la cultura occidental, pero ese monopolio ya terminó con la igual dignidad de los pueblos. En un tribunal constitucional, si dejamos sólo en manos de abogados y la cultura occidental la interpretación de los derechos humanos, pues mantendremos la colonialidad. Si ese ejercicio de interpretación pasa a estar en manos de representantes de distintos pueblos, hay una obligación de diálogo intercultural. Así la construcción de los derechos de interculturaliza

La Constitución de Bolivia, cuando introduce el derecho al buen vivir, o la Constitución de Ecuador que tiene un capítulo sobre los derechos de la naturaleza ya son un cambio importante en la propia concepción de los DDHH. Se deja ese modelo homocéntrico occidental de la definición de los derechos y pasa a hablarse de derechos que incorporan la naturaleza. Hay un cambio en el propio derecho internacional que empieza a interculturalizarse.

*En la conversión de municipios a autonomías indígena originario campesinas, ¿cómo lograr la libre determinación en el uso de recursos naturales si la Constitución pone condiciones?*

Tal vez la propia Constitución fue negociada y finalmente pactada por fuera de la Asamblea, lo cual restringió algunos de los avances de la primera versión. La Constitución refleja una serie de contradicciones que se pueden salvar por la vía de la interpretación pluralista. Además, según el principio de interpretación pro indígena siempre hay que buscar lo que da más derechos y ventajas a los pueblos indígenas. Eso está consagrado por el derecho internacional: en el artículo 35 del Convenio 169 de la OIT y apoyado por la Convención de tratados de Viena.

*Hay una tendencia histórica a la propiedad individual, ¿no cree que lo que se impulsa actualmente es un contrasentido a eso?*

En Bolivia parece que las políticas públicas impulsan las titulaciones colectivas de tierras, y no de tierras individuales. La experiencia histórica dice que cuando hay parcelación de tierras comunales, por lo general, éstas acaban en terceras manos; ya se vivió eso en el siglo XIX. En el Perú hay un programa financiado por el BID, bajo la ideología de Armando de Soto, que plantea parcelar las tierras. Incluso se dice que eso favorecerá a las mujeres indígenas porque no tienen títulos en relación con los hombres. Es cierto que en las comunidades hay muchos cambios por hacer en materia de derechos de las mujeres y de los jóvenes, pero es cosa distinta titular individualmente para que las tierras acaben en otras manos y se quiebren propiedades colectivas. En todo caso, eso depende de cada contexto y realidad. Son los pueblos los que tienen que decidir, informados sobre casos de otros lugares y en otras épocas históricas.

---

El moderador comenta

## La consulta previa y los modelos tutelares

Iván Égido

Abordar la temática referida al derecho a la consulta previa, libre e informada a los pueblos indígenas, desde la historia del constitucionalismo en Latinoamérica, permite identificar nuevas razones para justificar ese derecho y también ayuda a “aislar” manifestaciones contra las que éste lucha; una de ellas, la actitud tutelar hacia lo indígena.

En efecto, si se examinan los enfoques de los modelos tutelares, se puede entender la naturaleza y propósito del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas indígenas y qué es lo que ese derecho quiere proteger.

La tutela es definida por la Real Academia de Lengua como la “autoridad que, en defecto de la paterna o materna, se confiere para cuidar de la persona y los bienes de aquel que, por minoría de edad o por otra causa, no tiene completa capacidad civil”. En el caso que nos ocupa, la tutela hacia los indígenas, tal como manifiesta la expositora Raquel Yrigoyen, surgió con la colonización española. Ésta alegó la noción de que hay personas *naturalmente inferiores* y otras *naturalmente superiores*, amparada en la teoría aristotélica de la desigualdad natural. Así, la corona española justificó, primero, la guerra contra las poblaciones indígenas (nación de indios) y luego su tutela, por los “naturalmente superiores”: los católicos, civilizados y europeos.

En Bolivia, este modelo tutelar de los naturalmente superiores, que sirvió de justificativo para que personas naturales se arroguen el derecho de someter a la servidumbre y pongueaje a las personas indígenas, trascendió la época republicana y se prolongó hasta la primera mitad del siglo XX, cuando el país vivió la Revolución de 1952.

En efecto, luego de 1952, el modelo tutelar a los pueblos indígenas se trasladó a las instituciones gubernamentales del Estado; es decir, el “naturalmente superior”, los tutores ya no eran personas naturales, sino sujetos jurídicos o políticos. Este nuevo modelo tenía como fundamento el enfoque integracionista para lograr la incorporación de las poblaciones indígenas a la conciencia de “lo nacional” (para resolver el problema del indio).

Es evidente que en estos modelos tutelares no era necesario proteger a las personas indígenas aplicando la consulta previa, puesto que éstas ya estaban protegidas por sus tutores, quienes pensaban y velaban *por su bien*.

En los años 90 del siglo pasado, acontece un quiebre en los modelos tutelares con la aparición del paradigma del multiculturalismo, el cual defiende el derecho a la diversidad cultural y parte del supuesto de que no existen culturas superiores ni inferiores; es decir, supera, por lo menos en teoría, el modelo aristotélico de la desigualdad natural.

El multiculturalismo tuvo una notable importancia en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Con ello, sus normas e instituciones propias fueron admitidas en pie de igualdad con el resto de las culturas. Así, la diversidad cultural, que principalmente tiene rostro indígena, obliga a que *los distintos* tengan que convivir; y es rol de las instituciones gubernamentales garantizar la igualdad de oportunidades para todos respetando la diferencia cultural. Es decir, en la sociedad, los derechos de unos no deben vulnerar los de otros; más bien, cada parte, además de respetar el derecho común a todos, respeta los derechos especiales de algunas partes. De esta manera, se garantiza a todos iguales puntos de partida para que alcancen su bienestar (o buen vivir).

En este contexto, surge una pregunta: ¿Cómo compatibilizar el derecho de las partes de la sociedad con el derecho de todos? La respuesta del multiculturalismo diría que eso se logra garantizando el derecho a participar de todas las partes (diversas) en la toma de decisiones. Eso se traduce, por ejemplo, en que el Estado garantice una consulta, previa, libre e informada a las partes que son más susceptibles de ver afectadas sus formas de vida, con alguna medida, política o proyecto.

Bolivia fue más allá del modelo multiculturalista y fundó un Estado plurinacional con la aprobación a fines de febrero de 2009 de la Constitución Política del Estado. Este nuevo tipo de Estado, el plurinacional, tiene nuevas implicancias y desafíos, principalmente en lo que atañe a los pueblos indígenas.

Con este nuevo tipo de Estado, la participación y la consulta previa a los pueblos indígenas son el piso mínimo a partir del cual se deben diseñar, aplicar y evaluar las política pública y el desarrollo normativo. No obstante, la teoría dista mucho de la práctica.

Cada vez son más numerosas las denuncias de las organizaciones indígenas sobre el incumplimiento del Estado en garantizar el ejercicio del derecho a la consulta previa. Reaparece, entonces, el modelo tutelar, esta vez aplicado sobre los pueblos indígenas por las instituciones gubernamentales. Lo nuevo ahora es que este tutor intenta convencer a los pueblos indígenas y la sociedad en su conjunto que la diversidad y los derechos especiales son un obstáculo al desarrollo del país y al interés de todos. Efectivamente, de muchas de las opiniones y declaraciones de las autoridades de gobierno, se constata que *lo indígena* está diluido en el igualitarismo de la ciudadanía que ya participa y es consultada a través de los procesos electorales. Así, la diversidad cultural y el pluralismo político en el país son puestos en tela de juicio y se va fortaleciendo la idea de que las autoridades electas son omnipotentes sobre la sociedad.

La pregunta, entonces, sigue siendo la misma de hace décadas: ¿Por cuánto tiempo más se continuará concibiendo a los pueblos indígenas como los *menores* o *incapacitados*, que requieren un tutor para ser parte de la sociedad boliviana?

## Mesa 3: Consulta, recursos naturales e infraestructura

**Expositores:** **Rafael Quispe** (Conamaq)  
**Omar Quiroga** (Ministerio de Hidrocarburos y Energía)

**Moderador:** **Jorge Salgado** (Investigador de la Fundación TIERRA)

El Conamaq considera que el resultado de las consultas que haga el Estado a los pueblos indígenas en asuntos que los afecten debe tener carácter vinculante, es decir, obligatorio. Sin embargo el propio ejercicio del derecho a la consulta es puesto en duda por la organización. Según su representante, los trabajos del proyecto minero de Corocoro comenzaron sin evaluación de impacto ambiental ni tomando en cuenta la opinión del pueblo indígena que allí habita, lo que contravendría la Constitución y la legislación internacional. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos recibió una queja al respecto.

## Ejercicio del derecho a la consulta: avances y retrocesos



### Rafael Quispe

Nacido en el ayllu Sicutipata, de la provincia Pacajes de La Paz —reconstituida como Jach'a Suyu Pakajaqi—, es actual Mallku de la Comisión de Industrias Extractivas del Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (Conamaq).

Para el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (Conamaq), el derecho a la consulta es parte de la defensa del territorio y de los “recursos naturales”; lo digo entre comillas porque en nuestra cosmovisión es mucho más que recursos naturales.

### Derechos previos a la Constitución

Los derechos de los pueblos indígena originario campesinos, tal como los plantea la Constitución, no empiezan en 2008. Empiezan siglos atrás con Túpac Katari y Bartolina Sisa, pero se profundizan en este siglo. Los pueblos indígenas

tienen derecho a la libre determinación y en virtud a ese derecho establecen libremente su condición política y persiguen libremente el desarrollo social y económico.

Los derechos de los pueblos indígenas, como el derecho a la consulta, son colectivos y son reivindicaciones históricas, anteriores a la formación del Estado nación y a la Colonia, desde que vivíamos en este lugar, el Abiyala del Qullasuyu miles de años atrás. Los derechos colectivos son un reconocimiento constitucionalizado de lo multiétnico y lo plurinacional.

La lucha a la que me refiero se profundiza en los años 90. Exigimos el derecho a existir de los pueblos y a nuestro autogobierno para mantener una identidad cultural, colectiva e histórica como pueblos indígenas. Es el derecho a determinar libremente las relaciones con los Estados; su espíritu es la coexistencia, el diálogo y el beneficio mutuo con respeto. No, como algunos gobernantes quieren hacen ver: que cuando los pueblos indígenas hablamos de autonomía, queremos ser un pequeño Estado dentro de un Estado. Eso es falso, nosotros queremos coexistir con ustedes que están acá: en las ciudades, el campo y en las ciudades intermedias; con el derecho de tener nuestra propia condición política y perseguir nuestro desarrollo.

Muchos de ustedes saben que el ayllu, la marka y el suyu están intactos en todos los lugares. Ahí está la autoridad máxima, que es el mallku y varias autoridades de acuerdo a la región. Eso está reconocido por la Constitución. Los ayllus, las aynocas, las sayañas, los predios comunales son comunitarios en lo político, jurídico y económico. Recalco que es una comunidad de intereses colectivos, distinta a la de sujetos individuales.

### Los instrumentos legales

¿Qué instrumentos internacionales tenemos? Después de tantas luchas —hace 518 años empezó la invasión colonial— los primeros instrumentos internacionales que aparecieron fueron el convenio 107 de la OIT, en 1957. Es el primer instrumento internacional que hace referencia a los pueblos indígenas. Señala que deben integrarse a los modelos de desarrollo de sus Estados. Era un avance; cuando estaba en la escuela me dijeron que cuando los españoles llegaron a esta parte del kollasuyo dijeron que los habitantes eran unos animales con rostro de gente y había que traerles espíritu. Por eso llegaron con la cruz y la espada. Luego está el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, aprobado en 1989 y ratificado por el gobierno de Bolivia el 11 de julio de 1991, como la Ley de la República 1257. ¿En qué época? En una época neoliberal, capitalista y de una democracia pactada. Se reconoce por primera vez el derecho a la cultura y a la identidad propia de los pueblos indígenas; el fundamento de este convenio es el derecho a la consulta.

Luego, Bolivia es firmante de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas de 2007. Hay un gran avance: está el derecho a la libre determinación y también hace referencia al derecho a la consulta. Indica que el Estado debe hacer la consulta de buena fe con “los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo” [artículo 32 de la Declaración]. El artículo 352 del texto constitucional también se refiere a la consulta previa cuando se trata de recursos naturales.

Pero la Constitución no sólo se refiere a éstos; su artículo 30, párrafo 15 les otorga a los pueblos indígenas el derecho a “ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles”.

En este momento, para el Estado boliviano [la consulta] es convocar a un evento en el pueblo y dar, como ahora, un refrigerio. Dan de comer y algunas veces de beber, y hacen firmar. Eso es la consulta para ellos. Más adelante vamos a explicar en qué caso lo han hecho.

### La consulta apropiada

Al hablar de consulta a los pueblos indígenas a través de sus “propias instituciones representativas” entendemos que eso se hace respetando a las autoridades originarias y a las instancias de decisión, con sus procedimientos propios y su estructura orgánica. La estructura orgánica en las tierras altas es el ayllu, la marka y el suyu. Esa es su representatividad para la consulta de gobierno a gobierno.

Sobre los “procedimientos apropiados”: se respetan las normas del pueblo y no se inventan procesos en reuniones y actos políticos. La instancia máxima en un ayllu es el tantachawi, el cabildo, jatun cabildo, etcétera. La instancia de decisión es una reunión general; es de consenso y no entra a votación.

Eso no ocurre ahora porque cuando planteamos consulta el Estado dice: Ah, éste reclama, éste quiere plata! Textualmente, el Estado dijo: Los pueblos que han pedido consulta en tierras bajas en zonas petrolíferas quieren plata, quieren prebenda. Eso está en los medios de comunicación. La consulta no es así, sino que se hace respetando la estructura y procedimientos propios.

Si bien la Constitución no habla del consentimiento, este derecho es aplicable porque las normas internacionales son de carácter suprallegal.

La consulta no tiene un fin en sí mismo, sino que ayuda a fortalecer otros derechos. Nuevamente vamos al ejemplo de la consulta como un acto político. Nos llaman y nos dicen: estén de acuerdo con el desarrollo y va a haber plata. Nos sorprenden en nuestra buena fe y decimos ya. Frente a eso, el Conamaq considera que hay varios elementos que debería tener una consulta: respetar la madre tierra, preservar la naturaleza, la biodiversidad y el territorio. Aún más, en el artículo 30 de la Constitución, donde se mencionan los derechos de los pueblos indígenas, ordena la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales en sus territorios. Si estuviera aquí un ministro diría: La minería, los hidrocarburos dan plata, y ahí están [para su distribución] la alcaldía, la prefectura, el Estado nacional. Pero aquí se habla de participación de los beneficios en forma directa.

Los acuerdos, además, deberían ser vinculantes porque estarían pactados entre el Estado y nosotros.

Mediante la consulta se discute sobre el autogobierno de los pueblos indígenas. Nosotros, como autogobierno, sabemos cómo explotar los recursos, cómo queremos manejar el dinero. Queremos el autogobierno que nos reconoce la Constitución con la libre determinación para definir nuestra condición política y perseguir nuestro desarrollo social.

### El caso Corocoro

¿Será un sueño plasmar el derecho a la consulta? Me hago esta pregunta en diferentes foros con un texto constitucional que compré en la calle. Pensaba que me había equivocado, así que me compré el texto en la Gaceta. Mi Constitución ya está vieja de tanto manejarla. Ahí dice: están reconociendo tus derechos a la consulta, tu autonomía, tu autogobierno, tu libre determinación. Pero no hay que hablar de discursos, sino poner ejemplos.

En Corocoro, territorio pacaqaje, constituido con personería jurídica, mínimamente se han violado cuatro elementos del bloque constitucional. En Corocoro, al sudoeste del departamento y a 120 kilómetros de La Paz, se ha inaugurado el 27 de octubre de 2009, con la presencia del hermano Evo Morales, un proyecto hidrometalúrgico. La Constitución y el derecho indígena plantean vivir en un medio ambiente sano; el proyecto se ha inaugurado sin un estudio de evaluación de impacto ambiental; primera violación. Segunda, para hacer los diques de colas y la infraestructura han avasallado terrenos. No los han expropiado, como en el Mutún, no han hecho saneamiento de la tierra y han violado la propiedad privada y colectiva, contra lo que manifiesta la Constitución y los tratados internacionales. Tres: el agua. De acuerdo con la Constitución, es un derecho fundamentalísimo, y un derecho humano, según la propuesta del hermano Evo Morales en las Naciones Unidas; han cambiado cursos de agua dejando sin agua a varias comunidades que viven de la ganadería y del cultivo. El cuarto elemento: no hubo consulta.

Cuatro elementos han sido vulnerados, pero han hecho actos políticos donde han hecho firmar y dijeron la consulta va. Pero hemos explicado que la consulta no es hacer un acto político. Por esa razón, antes del funcionamiento [de la planta] hemos insistido con el Presidente y el Ministro de Minería para que se cumpla la consulta. Como autoridad, mallku del Conamaq, en el tantachawi se me encomendó hacer cumplir la consulta. Sin embargo, se inauguró el proyecto y hasta hoy no hay consulta. Cansados de eso, hemos acudido, a través de nuestra organización matriz, la CAOI [Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas], a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con sede en Washington. Nos han respondido con una carta que dice que el Conamaq, el suyu, va a participar en su 140ª sesión ordinaria. Tenemos una invitación para interponer nuestro reclamo por la violación en Bolivia de los derechos humanos de los pueblos indígenas.

### Una “pérdida de tiempo”

No teníamos otra alternativa. Cuando conversamos el 7 de abril, si no me equivoco, en Palacio de Gobierno, le planteamos esta situación al hermano Evo Morales, junto con el pacto de unidad. Él nos indicó que la consulta frena el desarrollo y es una pérdida de tiempo. Bueno, entonces no nos quedó otra instancia. Le mandamos otra carta al Ministro y le dijimos: En ejercicio de la libre determinación, autonomía y autogobierno vamos a consultar. Nos respondieron que no reconocían el autogobierno y mucho menos la autodeterminación. Firmado: ministro [José] Pimentel.

Entonces, ¿en qué Estado Plurinacional estamos? Por eso nuestra demanda ante la Comisión nos parece pertinente. Y concluimos diciendo: Queremos respeto. Sin pueblos indígenas no hay Estado Plurinacional; sin respetar los derechos de los pueblos indígenas no hay Estado Plurinacional, sin respetar los derechos de la madre tierra que pregonaba este Estado, no hay Estado Plurinacional.

En Tiquipaya [“Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra”], hemos asistido. Fui presidente de la mesa número tres cuando salió un proyecto de declaración de los derechos de la Madre Tierra.

Hemos propuesto como país un encuentro mundial en Tiquipaya, donde hemos dicho que ese documento era ético y, además, vinculante. Por eso, el 12 de octubre presentamos un proyecto de ley de la Madre Tierra, para que nazcan leyes sectoriales. Si es un documento ético, debería ser vinculante en Bolivia y en los países del Alba [Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América]. De no ser así, sólo sería un documento lírico, y habremos gastado plata y hecho campaña, nada más.

### Decepción en el pueblo indígena

El pueblo indígena de tierras altas está muy decepcionado. Hemos avanzado en las épocas neoliberales, pero hemos retrocedido en una época de cambio. Pruebas: la Ley del Régimen Electoral, en su artículo 39 habla que debe existir la consulta, pero las decisiones no son vinculantes. Entonces, ¿para qué vamos a consultar, para que nos van a consultar?

Todo acuerdo mutuo se respeta, y ésta es una violación de los acuerdos internacionales como la Declaración [de la ONU] que habla del consentimiento. Ese día, en huelga de hambre, hablamos con Héctor Arce. Le dijimos: si para ustedes el consentimiento no es vinculante, lo debatiremos públicamente. Pero dijo no, las decisiones políticas no se mueven ni un punto ni una coma; aquí se cumplen.

Ya... yo pensé que estaba en un proceso de cambio; eso se hacía durante el neoliberalismo. Entonces, hay mucho qué hablar. El Conamaq, creo que es inédito, ha llegado a la Comisión Interamericana. Ojalá que reflexione el Estado boliviano, se reconduzca el proceso y se cumpla la consulta. Porque en minería no hubo hasta ahora ni una consulta.

## Mesa Consulta, recursos naturales e infraestructura

---

Los resultados de la consulta “no son un saludo a la bandera”, afirma el Director de Gestión Ambiental del Ministerio de Hidrocarburos. Al contrario, según él, desde la vigencia de la norma que regula las consultas en el área energética, hubo “una explosión” de éstas en las tierras bajas del país. La autoridad añade que la clave del cumplimiento de ese derecho es el involucramiento de la comunidad desde el principio. A continuación, estadísticas, obstáculos y lecciones aprendidas en casi cuatro años.

### Aplicación del derecho a la consulta a pueblos indígenas en el sector de hidrocarburos



#### Omar Quiroga

Trabajó en el Cipca y en la Cidob con organizaciones de pueblos indígenas y de campesinos, sobre materias como tierra, territorio, autonomías e hidrocarburos. Fue asesor de la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA) y actualmente es titular de la Dirección General de Gestión Socioambiental del Ministerio de Hidrocarburos y Energía.

Explicaré cómo estamos aplicando en el sector de hidrocarburos el derecho a la consulta a los pueblos indígenas, sobre todo en tierras bajas. Previamente, revisaré algunos instrumentos jurídicos al respecto. En 1991 Bolivia ratificó el Convenio 169 de la OIT y en 2005 promulgó la Ley 3058 de Hidrocarburos, que es la primera norma con un título exclusivo dedicado a los derechos de los pueblos indígena originario campesinos (PIOC). En 2007, el gobierno aprobó el Reglamento de Consulta y Participación para Actividades Hidrocarburíferas [DS 29033]. Ese mismo año, la Asamblea General de la ONU aprobó la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas y en 2009 se aprobó la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia.

Sobre la consulta. Es un instrumento de práctica democrática y un requisito para la obtención de la licencia ambiental de las actividades, obras y proyectos hidrocarburíferos. La consulta se desarrolla en un proceso de diálogo entre el

Ministerio de Hidrocarburos y Energía y las naciones y pueblos indígena originario campesinos. Lo ejecuta el Ministerio mencionado, que es la autoridad competente en actividades hidrocarburíferas, a través de la Dirección General de Gestión Socioambiental, a mi cargo, en coordinación con el Viceministerio de Biodiversidad, Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Forestal, y el Viceministerio de Tierras.

Toda empresa petrolera tiene la obligación de presentar una ficha ambiental con los datos básicos del proyecto que pretende ejecutar. Esa ficha ingresa a nuestra Dirección donde la revisamos y la categorizamos. Hay cuatro categorías de actividades, obras y proyectos: la categoría 4 significa que las actividades son de bajo impacto; la 3, de mediano impacto; la 2 de alto impacto; y la 1 de muy alto impacto.

Paralelamente, se desarrolla el proceso de consulta pública con todos los actores de los pueblos indígenas originario campesinos. Luego, la empresa debe entregar un estudio de evaluación de impacto ambiental al Ministerio de Hidrocarburos. Es un documento de información pública que se entrega preliminarmente y se complementa con los acuerdos que se lograron con ese PIOC. Se evalúa el estudio y se sugiere al Ministerio de Medio Ambiente y Agua, que es la autoridad ambiental competente, que emita la licencia ambiental. Con ese documento, la empresa está habilitada para iniciar la actividad, obra o proyecto que ha propuesto.

La consulta tiene como finalidad, sobre todo, lograr acuerdos sobre los impactos y medidas de mitigación de los proyectos hidrocarburíferos, en el marco de las normas y principios de buena fe, veracidad, transparencia, información y oportunidad, y a través de procedimientos apropiados, como lo dice el Convenio 169 de la OIT (Organización Internacional del Trabajo).

En la consulta también es importante recoger lo que siente y percibe la gente de las comunidades y de la organización afectada —desde su perspectiva social, económica y cultural— con relación a la actividad que se quiere ejecutar. En todo ello participan los pueblos indígena originario campesinos, el Ministerio de Hidrocarburos y Energía, el Ministerio de Medio Ambiente y Agua, el Viceministerio de Tierras y, como observador, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB).

### Consultas concluidas y en curso

Hasta la fecha se han ejecutado y concluido 15 consultas en el país, entre 2007 y junio de 2010; catorce de ellas, en los primeros tres años de vigencia del Reglamento 29033, y una en este año, sobre un proyecto de Pluspetrol.

Tenemos en proceso cuatro proyectos, pues se suspendió la consulta sobre la exploración sísmica en el bloque Ingre, mientras que sobre la línea de recolección El Dorado, mañana [21 de octubre] concluimos el proceso. La “exploración sísmica 3D” del bloque Ingre se suspendió cuando estábamos por empezar la tercera etapa de la consulta por decisión de la empresa y debido a que el contrato sobre el bloque petrolero fenece en marzo del próximo año; ésa fue la explicación que ellos dieron. Aparte, tenemos planificadas otras ocho consultas en lo que resta de 2010 y para 2011.

## Procesos de consulta concluidos (2007-2010)

Empresa	Actividad, obra o proyecto	Ubicación (depto./ provincia/ municipio)	Pueblo indígena originario/ comunidad campesina (com.)
<b>2007</b>			
YPFB Chaco	Construcción de líneas para los campos Percheles y El Dorado.	Santa Cruz/ Cordillera/ Cabezas	TCO Takovo Mora y comunidades campesinas.
YPFB Chaco	Perforación de 5 pozos en el Campo Percheles.	Santa Cruz/ Cordillera/ Cabezas	Com. San Isidro y Cañaverl 1, Túpac Katari, San Joaquín, Platanillos y N. Esperanza.
Transredes S.A.	Gasoducto lateral Margarita-Palos Blancos.	Tarija/ O'Connor/ Entre Ríos	TCO Itikaguasu.
Total E & P Bolivie	Prospección sísmica 3D, prospección magnetotelúrica y gravimetría en el bloque Ipati.	Santa Cruz y Chuquisaca/ Cordillera y Luis Calvo	TCO Alto Parapetí, Iupaguasu y Karaparirenda.
Pluspetrol	Desarrollo del Campo Tajibo-Bloque San Isidro.	Santa Cruz/ Cordillera/ Charagua	TCO Charagua Norte.
<b>2008</b>			
Transredes S.A.	Variante del gasoducto al altiplano (GAA): zona El Tigre.	Santa Cruz/ Cordillera y Florida/ Samapata	Comunidades Bermejo y La Coca.
Transredes S.A.	Expansión lateral del gasoducto de Vuelta Grande.	Chuquisaca/ Luis Calvo/ Machareti	TCO Machareti.
Transredes S.A.	Construcción del gasoducto Carrasco-Cochabamba.	Cochabamba/ Carrasco/ Chimoré	Fed. Sindical Agropecuaria Mamoré Bulu Bulu; Colonizadores de Carrasco Tropical; Fed. Especial de Colonizadores de Chimoré; Fed. Única de Centrales Unidas del Trópico; Fed. Especial Campesina de Yungas del Chapare; Fed. Sindical del Trópico.
Transredes S.A.	Interconexión de Campo Percheles, GAA y OCSZ II.	Santa Cruz/ Antonio Ibáñez y Cordillera/ Cabezas	Com. Cañaverl 1, Platanillos y Basilio; Com. San Joaquín y San Isidro.
<b>2009</b>			
Petroandina SAM	Exploración sísmica 2D en el bloque Lliquimuni: fase I.	La Paz/ Caranavi, Larecaja, Sud Yungas y Franz Tamayo	Colonizadores del norte de La Paz.
BG Bolivia	Desarrollo del Campo Palo Marcado.	Tarija/ Gran Chaco/ Villamontes	TCO Weenhayek.
Petroandina SAM	Exploración sísmica 2D en el bloque Lliquimuni: fase II.	La Paz/ Sud Yungas y Larecaja/ Palos Blancos y Guanay	TCO Lecos de Larecaja y TCO Mosetenes; Com. campesinas.
Total E & P Bolivie	Perforación Exploratoria Pozo Aquio X-1001.	Santa Cruz – Cordillera - Lagunillas	TCO Alto Parapetí e Iupaguasu.
Total E & P Bolivie	Perforación exploratoria del pozo Incahuasi X-2.	Santa Cruz/ Cordillera/ Lagunillas	TCO Alto Parapetí e Iupaguasu.
<b>2010</b>			
Pluspetrol	Exploración Sísmica 2D Bloque San Isidro.	Santa Cruz/ Cordillera/ Charagua.	TCO Charagua Norte e Isoso.

Fuente: Omar Quiroga/ Ministerio de Hidrocarburos y Energía.

### Procesos de consulta en ejecución (2010)

Empresa	Actividad, obra o proyecto	Ubicación (depto./ provincia/ municipio)	Pueblo indígena originario/ comunidad campesina (com.)
Petrobras Bolivia S.A.	Exploración sísmica 3D, bloque San Antonio.	Tarija/ O'Connor/ Entre Ríos	TCO Itika Guasu.
Petrobras Bolivia S.A.	Exploración sísmica 3D, bloque Ingre.	Chuquisaca/ Hernando Siles/ Monteagudo y Huacareta	TCO Avatiri Ingre y comunidades indígenas y campesinas.
YPFB Chaco	Línea de recolección El Dorado.	Santa Cruz/ Cordillera/ Cabezas	TCO Takovo Mora.
YPFB Transportes	Gasoducto de Integración Juana Azurduy.	Tarija/ Gran Chaco/ Yacuiba	TCO Yaku Igua.
Petroandina SAM	Exploración sísmica 2D, bloque Iñau.	Chuquisaca y Santa Cruz	TCO Alto Parapetí, Itikaraparirenda, Avatiri Ingre y comunidades campesinas.

Fuente: Omar Quiroga/ Ministerio de Hidrocarburos y Energía.

### Procesos de consulta en planificación (2010-2011)

Empresa	Actividad, obra o proyecto
Repsol YPF Bolivia S.A.	Instalaciones de producción del Pozo Huacaya X1, área Caipipendi.
Repsol YPF Bolivia S.A.	Líneas de recolección y evacuación, y camino de acceso al Campo Margarita.
Repsol YPF Bolivia S.A.	Sísmica 3D, bloque Huacaya.
YPFB	Planta de extracción de licuables, planta Río Grande.
YPFB	Sísmica 3D Itaguazurenda, área Ovai Boyuibe.
YPFB Transporte	Gasoducto Villamontes-Tarija, fase II: ampliación.
Pluspetrol	Pozos de producción en Campo Tajibo.
YPFB Chaco	Sísmica 3D: Katari, Bulu Bulu.

Fuente: Omar Quiroga/ Ministerio de Hidrocarburos y Energía.

¿Cuáles han sido los logros que hemos tenido en este proceso? En primera instancia, la profundización de la práctica democrática en el país con el empleo de mecanismos que procuran la participación de los ciudadanos, no sólo como sujetos sociales, sino también como sujetos políticos que toman decisiones y son responsables. También destacamos haber involucrado a las naciones y PIOC en la actividad de hidrocarburos, además de haber ejecutado la consulta previa sobre 15 proyectos.

También se ha contribuido, desde la acción concreta, al debate sobre el respeto al medio ambiente y a los derechos de las naciones y PIOC en las actividades de hidrocarburos. Este debate ha coadyuvado a la construcción de una nueva cultura de manejo de los recursos naturales y ha iniciado procesos de interculturalidad con perspectivas generacionales y de género. Hay procesos que se han hecho en conjunto, entre campesinos e indígenas, quienes, como ustedes saben, tienen diferentes lógicas en su forma de ver la producción y la vida.

### Obstáculos y lecciones aprendidas

En este proceso no todo es color de rosa. Hemos tenido problemas en dos niveles: uno externo, que se manifiesta en la injerencia de terceros que responden a otros intereses. Durante la consulta aparecen personas que instigan permanentemente a que la comunidad rompa el diálogo y concluya la consulta porque ésta no se habría conducido debidamente, o para que la comunidad exija más cosas. Los medios de comunicación no aportan en esto cuando no dicen la verdad completa. En el Ministerio de Hidrocarburos invitamos a treinta periodistas de diferentes medios del área económica y les explicamos todo el proceso; al siguiente día no había ninguna nota que haga referencia a eso, pero sí nos preguntaron sobre la compensación, y sobre ese tema sí salieron notas en las que decían que el gobierno había dispuesto una medida que no se había decidido.

Otro problema son los conflictos internos de algunas organizaciones. Tienen crisis de liderazgo o divisiones que impiden desarrollar procesos de consulta de una manera más expedita. A modo de ejemplo, en el caso del gasoducto Juana Azurduy, hay dos dirigencias en la capitanía involucrada con las que he tenido que reunirme para pedirles que resuelvan sus diferencias. Felizmente, han aceptado. Mañana [20 de octubre] tienen otra reunión y se podrá llevar a cabo la segunda fase del proceso de consulta.

También tenemos lecciones aprendidas. Una de ellas es haber comprendido las diferentes lógicas de las naciones y PIOC con respecto al ejercicio de la autodeterminación. Otra es el rescate del “otro” sentido o lógica en el uso y manejo de los recursos naturales, es decir, la consideración de la tierra no como una mercancía, sino como un espacio de reproducción identitaria y política, que responde a la cosmovisión de los pueblos indígenas. Aprendimos, además, que debemos agotar todas las instancias de diálogo en caso de conflicto; a generar confianza a partir de la entrega de información fidedigna; y, finalmente, hemos visto que la voluntad política para llegar a buenos acuerdos es fundamental.

Sobre la reglamentación del proceso [DS 29033], hay algunos puntos críticos que debemos mejorar. Uno de ellos es el tiempo de duración de la consulta y participación. Al respecto, las empresas presionan por que se haga de manera resumida y rápida, mientras que los pueblos indígenas se dan su tiempo y dicen tienen que entender el proyecto. Nosotros, como Ministerio, estamos ahí en el medio tratando de que los tiempos sean prudentes.

El otro asunto se relaciona con el asesoramiento que reciben los pueblos indígenas. Al firmar un acta de entendimiento, se incorporan asesores que deben revisar la documentación y explicar de manera más técnica el proyecto. Muchas veces nos plantean más asesores. Indico la experiencia concreta de una comunidad que pedía cuatro consultores, por tres meses, para revisar la documentación. Nosotros les dijimos que nos parecía excesivo, y tuvimos que conversar hasta que logramos que comprendan que el Estado no tiene tanta plata como para que estos procesos se alarguen y sean demasiado onerosos. Logramos que tengan un técnico y un facilitador por mes y medio, que era lo más prudente.

### En discusión una norma para megaproyectos

En todo caso, se discute una nueva norma de consulta general legislativa y para mega proyectos. La Cidob [Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia] y la APG [Asamblea del Pueblo Guaraní] están avanzando en este proceso, en el marco de un acuerdo que logramos, desde el gobierno, con ambas organizaciones.

## Los pasos de la consulta

La consulta tiene cuatro pasos fundamentales. El primer paso consiste en dar la información de la actividad hidrocarburífera a la organización del PIOC afectado. Se les proporciona información en reuniones explicativas, se les da el documento de información pública del proyecto, cartillas didácticas, maquetas, mapas originales, videos y todos los medios didácticos para que puedan comprender el proyecto.

El segundo paso es la planificación de cómo se hará la consulta: las naciones y PIOC nos plantean una metodología, un cronograma y un presupuesto de cómo quieren que se efectúa la consulta según sus usos y costumbres; nosotros, como Ministerio, hacemos una contrapropuesta y luego llegamos a un consenso y firmamos un acta de entendimiento.

El tercer paso es la ejecución de la consulta. Comprende reuniones en asambleas donde se aplican todos los mecanismos de la organización, respetando su estructura, y se facilita todo el material informativo. En estos encuentros deben identificarse los impactos socioambientales y las medidas de mitigación ante esos efectos, desde la perspectiva de las naciones y PIOC; además, se identifican sitios vulnerables. Quiero hacer una diferenciación entre impactos ambientales e impactos socioambientales. Los primeros son mitigables y controlables; por ejemplo, una actividad provoca mucho polvo, pero se lo puede disminuir regando los caminos. Pero un impacto socioambiental tiene que ver con otros aspectos más complejos de la vida de las comunidades; si ellas sienten que se afecta su ñandereco (forma de ser propia), ¿cómo vamos a mitigar eso? Es bastante complejo, aunque esos impactos sean susceptibles de compensarse; la empresa debe compensar económicamente y así lo indica la norma.

Finalmente, el cuarto paso consiste en consensuar los resultados de la consulta con la firma de un convenio de validación de acuerdos. En el acuerdo están identificados los impactos socioambientales y ambientales (mitigables) y se los incorpora en el estudio de evaluación de impacto ambiental. Este proceso dura unos tres meses.

Con respecto a los resultados de la consulta, quiero hacer una diferenciación pertinente porque a veces se quiere hacer ver a este proceso como un saludo a la bandera. El derecho a veto de las organizaciones no está contemplado en la Constitución, pero la consulta y la participación sí son vinculantes, en la medida en que deben incorporarse al estudio y evaluación de impacto ambiental los impactos socio ambientales identificados, y la empresa debe contemplarlos. El cumplimiento de eso es sujeto de fiscalización porque el documento tiene valor legal.

## La importancia de la participación inicial

¿Qué sigue después del proceso de consulta y participación? Como yo indicaba, nuestra Dirección revisa el estudio y sugerimos la emisión de la licencia a la autoridad ambiental nacional competente, la cual también hace su revisión y emite la licencia. A partir de ahí, el pueblo indígena afectado y la empresa se sientan en una mesa a dialogar y a ponerse de acuerdo sobre cuál va a ser el monto de la compensación. Esas son reuniones que a veces duran meses, y cuando no hay acuerdo llaman al Ministerio de Hidrocarburos para que oficiemos de mediadores y se logre un arreglo definitivo. Como la compensación es económica, una vez firmado el convenio, las empresas tienen 15 días para depositar el dinero en la cuenta de la organización indígena originario campesina afectada.

Ha habido una explosión de consultas e, incluso, tenemos como seis procesos anunciados —aparte de los 12 en ejecución y planificación— en los que las empresas ya están preparadas para presentar sus documentos. A nosotros nos place porque quiere decir que estamos cumpliendo con el precepto constitucional y con las normas internacionales que defienden los derechos de los pueblos indígenas.

A las empresas petroleras les hemos puesto las reglas claras y les hemos dicho que vamos a respetar los derechos de los pueblos indígenas y las normas ambientales. Las empresas aceptaron, pero venían muy temerosas con la consulta debido a que había prácticas negativas en el proceso. Por ejemplo, se contrataba a empresas consultoras para hacer un estudio y a veces ni llegaban a las comunidades o recogían información antigua, de algún señor que había estudiado la flora y fauna de la región en los años 70. Como no conocían la realidad, cambiaban los nombres de las comunidades, eliminaban a algunas o contaban incorrectamente el número de familias. Las organizaciones se molestaban y decían: Esa no es nuestra foto, no somos nosotros; lo que derivaba en discusiones sobre la información básica.

Entonces, hemos sugerido a las empresas que desde el principio comuniquen a la organización de que están haciendo el trabajo de levantamiento de información, e incorporen en su equipo a técnicos indígenas que conozcan la realidad y las comunidades. Por ejemplo, en el caso de la línea de recolección\* tacobo mora, el proceso de consulta tomó menos de un mes porque la gente conocía el proyecto y ya se había involucrado en el asunto. Mi técnico les explicaba el proyecto y ellos decían que ya lo conocían. Eso es la consulta: tener el involucramiento de la comunidad y las organizaciones desde el principio.

---

\* Una línea de recolección es una tubería de 3 a 10 pulgadas, dependiendo del potencial gasífero o petrolífero de un pozo, que sale desde un pozo hasta una planta de procesamiento y despacho del producto.

## Los expositores responden al público

Responde: Rafael Quispe

### No nos oponemos a la explotación de recursos, queremos trabajar conjuntamente

*Las mujeres indígena originario campesinas, ¿son partícipes de la consulta, qué dice la Constitución?*

El capítulo de la Constitución [artículo 30, II: 15] sobre los derechos de los pueblos indígenas plantea respetar la cosmovisión de los pueblos indígenas. La dualidad, la rotación, la reciprocidad y la redistribución son principios fundamentales en los pueblos indígenas.

*Si el Estado desconoce el principio de la libre determinación, ¿los pueblos tendrían el derecho de decidir a qué Estado pertenecen?*

Yo no quisiera hablar todavía de eso. Nuevamente digo: los pueblos se pueden autodeterminar.

*¿Sabía que con las regalías mineras se pagan los bonos? Si hubiera una consulta a los pueblos indígenas y éstos dijeran que no, se tendrían que paralizar las actividades mineras.*

Han debido escuchar esto del hermano Evo Morales. Cuando le planteé el derecho a la consulta, él me dijo: Tú debes estar en contra del Bono Juancito Pinto, Bono Dignidad, de las carreteras; le voy a decir eso al pueblo y ellos te van a cuestionar. No estamos en contra, queremos trabajar conjuntamente. Ahí está la democracia participativa y comunitaria.

*El artículo 349 de la Constitución dice que los recursos naturales son de propiedad y dominio del pueblo boliviano, y serán administrados por el Estado.*

No estamos diciendo que no se exploten los recursos, sino que hay que mitigar los impactos ambientales. Han debido comer el pescado del lago Poopó; ahora no hay pescado. ¿No ocasionado eso la minería extractivista?

*¿Por qué si el agua es un derecho fundamental, quieren privar de agua a Corocoro?*

En el tantachawi se decidió cortar el agua al proyecto hidrometalúrgico, pero no a la población de Corocoro. La Constitución dice que el Estado reconocerá, respetará y protegerá los usos y costumbres de las comunidades, de sus autoridades locales y de las organizaciones indígena originario campesinas sobre el derecho, el manejo y la gestión sustentable del agua ¿Nos han consultado para usarla? ¿Nos han dicho que van a llevar 10 centavos? De mi ayllu va el agua a Corocoro y al proyecto. Yo soy de ahí. Nunca han tocado la puerta, han

violado un derecho fundamental. ¿Qué hemos recibido a cambio? Han manipulado a los hermanos mineros y [éstos] han dicho que nos querían echar a dinamitazos.

*¿Es pertinente la denuncia de violación de derechos ante la Comisión Interamericana?*

Es pertinente ¿Qué nos queda en Bolivia? El gobierno tiene todo el poder político, los dos tercios, nombra jueces y fiscales, al Tribunal Constitucional, al Órgano Electoral ¿Dónde nos íbamos a quejar? Pongo el ejemplo de Caranavi. Hubo dos muertos: ¿Quién está en la cárcel?

*¿Por qué cree que el Estado no quiere reconocer el derecho a la consulta?*

Es un Estado extractivista y desarrollista, y por eso viola los derechos de la madre tierra. Estamos en el auge de la minería; si se caen los precios como en 1985, ¿dónde va a ir este pueblo? ¿Qué estamos haciendo para incentivar la producción agrícola?

Responde: Omar Quiroga

## Las organizaciones deben demostrar a la sociedad que la consulta vale la pena

*¿Por qué no se respeta el derecho a la consulta si está en el artículo 30 de la Constitución?*

Pondré un ejemplo concreto. Repsol definió hacer una [prueba] sísmica en el bloque Huacaya, lo cual iba a afectar a Tentayape [comunidad del Chaco chuquisaqueño], que en 2005 había sido declarada patrimonio cultural intangible del pueblo guaraní. Ante eso, la empresa no incluyó a la TCO en la sísmica; sin embargo, por la desinformación, luego se denunció que el gobierno permitiría el ingreso de petroleras en ese territorio. Así que fuimos hasta la comunidad, le informamos y le mostramos la información de que Tentayape no sería afectada. Cuando hay estas razones fundamentadas sobre situaciones que evidentemente afectan a los pueblos indígenas, por supuesto que el Estado comprende y toma una decisión como ésa. Entonces, no es correcto decir que el Estado, el gobierno, no hace respetar y hace lo que le parece.

*Si la CPE determina que la propiedad de los recursos naturales no renovables es de propiedad de todos los bolivianos y corresponde al Estado su administración ¿por qué los pueblos indígenas creen tener el poder de decidir si se explota o no algo que nos pertenece a todos? ¿Las autoridades originarias no buscan satisfacer sus apetitos personales con las consultas?*

Esas opiniones son parte del debate y la reflexión que debemos desarrollar. Por eso, cuando encaramos una consulta les insisto a las organizaciones indígenas que ellas y el Estado somos corresponsables de que estos procesos se los haga como manda la normativa: respetando sus derechos y respetando los usos y costumbres. Pero también les digo que las organizaciones tienen que demostrarle al resto de la sociedad civil que los procesos de consulta valen la pena y que aportan al desarrollo del país, y a que las empresas petroleras tengan en cuenta las normas ambientales, eviten la contaminación ambiental y respeten los derechos de los pueblos indígenas.

*¿Cómo se hacen las compensaciones, a cuánto ascienden sus montos, quién hace el seguimiento?  
¿Están destruyendo el modo de vida de las organizaciones?*

La compensación sale de un acuerdo entre la empresa y el PIOC afectado. Los montos han oscilado entre 0,5% y 2,6% del total de inversión [del proyecto]. En algunos casos se compensó a un pueblo indígena con 70 mil dólares y en otros, con 1,6 millones de dólares. Qué yo tenga conocimiento, la mayor compensación hasta la fecha fue en 2002 (en ese momento, yo estaba de asesor de la Cidob), cuando se logró inicialmente \$us 3.050.000 por servidumbres e impactos directos. Luego, para un programa de desarrollo del pueblo guaraní, se obtuvieron nueve millones, a ser desembolsados en 20 años; 450 mil dólares por año.

Ahora, hay que ser críticos y autocríticos. Los recursos los reciben las organizaciones y ellas mismas los administran a través de sus dirigentes. En este momento, algunas organizaciones no rinden cuentas de sus gastos y eso les está provocando conflictos internos. Ante eso, cito el caso del bloque Lliquimuni [en el norte de La Paz]. La comunidad desconfiaba de sus dirigentes y decidió no recibir compensación económica, sino obras; se reunieron con ministerios del gobierno y establecieron demandas como viviendas, comunicación, caminos y electricidad. Es un tema bastante complejo que debe debatirse en algún momento.

*¿Las compensaciones ponen precio a la naturaleza?*

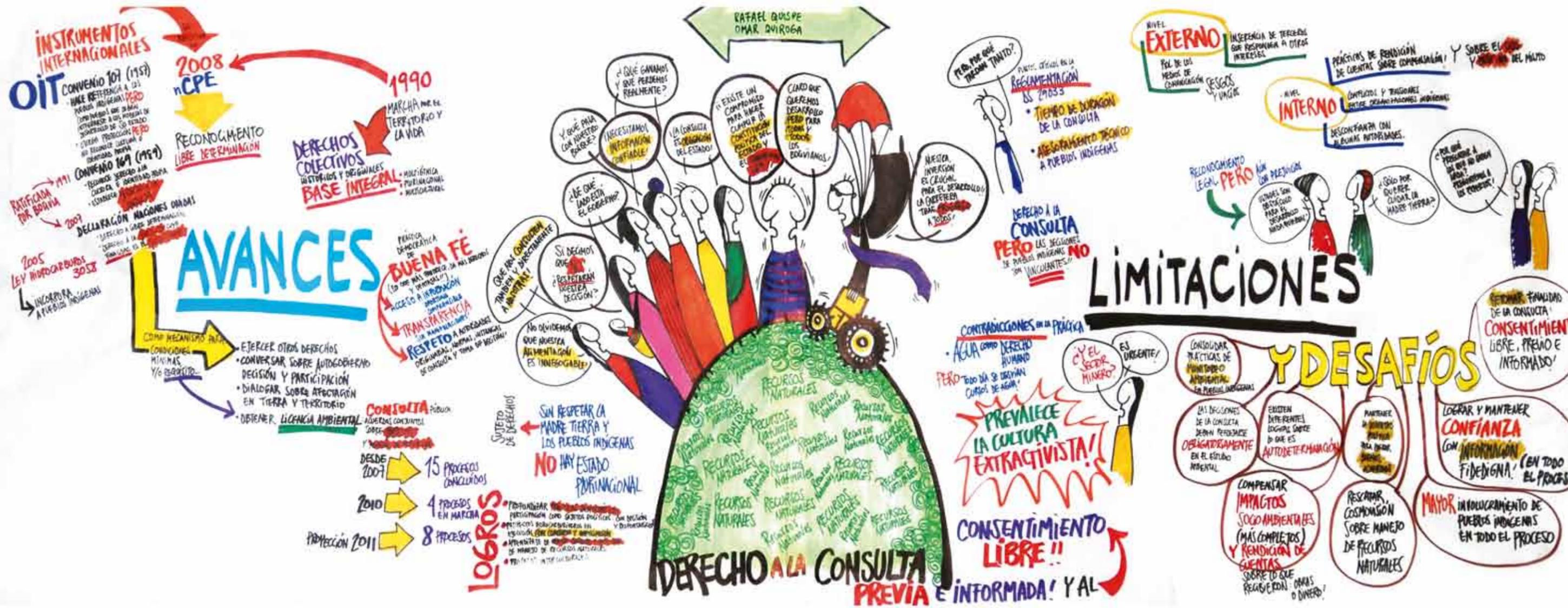
No, son el reconocimiento que hacen las empresas por impactos que no son mitigables. Lo ideal es que el pueblo indígena utilice los recursos para su desarrollo y tenga un plan para ejecutarlos. Un ejemplo de decisiones acertadas es de la TCO Parapitiguasu. Cuando acordó la compensación de tres y nueve millones de dólares, fijó un monto mensual de dos mil dólares para el trabajo de cinco dirigentes que hacían gestiones en beneficio de la capitanía; hicieron eso en lugar de comprar camionetas cuatro por cuatro, como las otras seis capitanías. Además, decidieron financiar un proyecto de mejora de sus viviendas para combatir el mal de Chagas, tan difundido en la región, y otro proyecto de compra de vacas para producir lácteos. Es bueno mostrar que se hacen cosas buenas en las organizaciones, pero también manifestar preocupación porque en algunos casos se genere división en éstas, usualmente porque las decisiones no han sido adecuadas y no se toma en cuenta el criterio de las bases. En la construcción de la nueva ley de hidrocarburos va a tener que hablarse de este tema.

*¿Qué opina sobre el caso Corocoro?*

Tuve la oportunidad de dialogar con el tata Rafael Quispe y le manifesté que en el asunto de Corocoro faltó voluntad política a las organizaciones para plantear una reglamentación de consulta en minería, y le faltó voluntad política al gobierno en admitir que se tenía que hacer la consulta en este sector. Creo que hay que rectificar, y hay voluntad de otros sectores; algunas entidades del Estado quieren que el Ministerio de Hidrocarburos brinde algunas pautas y experiencias para que la consulta necesaria se aplique en otros sectores. Les dijimos que, por supuesto, vamos a aportar a que se cumplan estos derechos.

# SISTEMATIZACIÓN GRÁFICA

## MESA CONSULTA, RECURSOS NATURALES E INFRAESTRUCTURA



## Mesa 4: Consulta, legislación y política pública

**Expositores:** **Pedro Nuny Caity**  
(diputado de circunscripción especial indígena)

**Arnaud Chaltin**  
(Oficina del Alto Comisionado para los DDHH)

**Moderador:** **Iván Égido** (Investigador de la Fundación TIERRA)

El derecho a la consulta sólo se cumple en el área de hidrocarburos e, incluso, con falencias, según el expositor. En la actividad minera y en los proyectos de infraestructura no se aplica, como tampoco se toma en cuenta a los pueblos indígena originario campesinos en la aprobación de leyes que los involucren, salvo que medien huelgas y marchas. Para enfrentar la desobediencia estatal hay la propuesta de una ley, sin embargo, ésta no ocupa la atención de la agenda legislativa.

## Estado de situación del derecho a la consulta en Bolivia y bases de una ley general de consulta



### Pedro Nuny Caity

Tiene formación jurídica en la Escuela de Lenguas Indígenas. En 2002, participó en la "cuarta marcha nacional multisectorial por la Asamblea Constituyente". En 2006 asumió la vicepresidencia de la Cidob y el mismo año, la Dirección Departamental del MAS-IPSP del Beni. Es el primer diputado nacional por la circunscripción especial indígena de ese departamento y ocupa la primera secretaría de Diputados.

Expondré qué es el derecho a la consulta y participación, el marco normativo en el que se sustenta este derecho constitucional, los casos en que se practica y la propuesta para la elaboración de una ley marco de consulta, además de algunas conclusiones que nos sirvan como base para una futura norma.

¿Qué es el derecho de consulta? Es el derecho que tienen las naciones y pueblos indígena originario campesinos cada vez que se pretenden realizar medidas administrativas y legislativas que puedan afectarlos. La consulta se realizará

respetando las normas y procedimientos propios de esos pueblos. Ese principio está mencionado en la Constitución Política del Estado, en su artículo 30, título II, numeral 15.

Es importante mencionar que la consulta es obligatoria, previa a la medida o actividad a desarrollar y se efectúa respetando normas y procedimientos propios, con la participación de las instituciones u organizaciones [de la comunidad], de buena fe y, por supuesto, concertada con todos los habitantes del lugar donde se va a hacer alguna actividad de interés estatal.

### El marco normativo

¿Cuál es el marco normativo del derecho a la consulta? Como dijimos al comienzo, está la ley de leyes, la nueva Constitución y su artículo 30, además de los artículos 190, 304 (título 1, numeral 21), 352, 353 y 403. También está la Ley 1257, de ratificación del Convenio 169 de la OIT, y la Ley 3760 [de 2007] que reconoce los artículos de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

La aplicación del derecho a la consulta y la participación de las naciones y pueblos indígena originario campesinos se hace ante medidas legislativas, administrativas, o para la explotación de recursos naturales, como actividades hidrocarburíferas, mineras, o de infraestructura como puede ocurrir con los megaproyectos.

En estos espacios el Estado debe garantizar la consulta. En nuestro país, lamentablemente sólo se está aplicando en las actividades reguladas por la Ley de Hidrocarburos y su Reglamento [de Consulta y Participación para Actividades Hidrocarburíferas], el Decreto Supremo 29033. Esa ley reconoce el derecho a la consulta de los pueblos indígena originario campesinos en su título VII, capítulos I y II. El Reglamento, en sus artículos 3, 4, 6 y 7, indica que la consulta debe aplicarse previa a la licitación [cuando se autorice la contratación, convocatoria y aprobación de obras o proyectos]; y en un segundo momento, antes de la aprobación de los estudios de evaluación de impacto ambiental.

Ambos momentos deberán contemplar los siguientes pasos: coordinación e información, planificación, ejecución de la consulta y concertación.

Para desarrollar la consulta se deben respetar los siguientes principios: información previa y oportuna a las comunidades indígena originario campesinas, veracidad, respeto y garantía, integralidad, oportunidad, participación y transparencia. Esto debería aplicarse a la explotación minera e, inclusive, en las medidas legislativas.

### Consulta en hidrocarburos: posterior a la licitación

Quiero remitirme a lo que ha pasado recientemente en la actividad de hidrocarburos. En 2007, el Estado firmó 44 nuevos contratos petroleros; de éstos, 38 contratos estaban en tierras comunitarias de origen (TCO) de tierras bajas. Como se puede observar en la siguiente tabla, las TCO son básicamente de los pueblos indígenas guaraníes; en una hay hasta cinco contratos, en otras, tres.

### Contratos para operaciones hidrocarburíferas en TCO

Nº	Tierras comunitarias de origen (TCO)	Número de contratos
1	Kaaguasu	3
2	Takovo	5
3	Kaami	3
4	Weenhayek	2
5	Macharetí	2
6	Itikagusu	2
7	Itikaraparirenda	2
8	Charagua Sur	2
9	Isoso	2
10	Charagua Norte	2
11	Paipipendi	1
12	Tentayapi	1
13	Inpaguasú	1
14	Pilón Lajas	2
15	Lecos Apolo	2
16	San José de Uchupiamonas	2
17	Mosetén	1
18	Tacana	1
19	Chimane	1
20	TIPNIS, Isiboro Sécuré	1
	Total de contratos en TCO	38

Fuente: Pedro Nuny/ Atlas de Contratos Petroleros, Ceadesc, 2008.

Entre 2007 y 2010, según datos del Ministerio de Hidrocarburos, se han ejecutado 15 procesos de consulta\*. Las organizaciones indígenas originarias tratan de involucrarse en este proceso, principalmente las regionales que son parte de la Cidob, como la Cpilap (Central de Pueblos Indígenas de La Paz), que está al norte de La Paz; y la APG (Asamblea del Pueblo Guaraní), que está principalmente en el Chaco boliviano, donde opera [la mayor parte] de las empresas petroleras en este momento.

Algunas comunidades afiliadas a la APG manifestaron que el primer momento de la consulta, el que es previo a la licitación, no se cumple. Añadieron que sólo en el segundo momento —previo a la aprobación de los estudios de evaluación de impacto ambiental— la APG y las organizaciones afectadas participan y se involucran; de alguna manera hay coordinación y se planifica la ejecución de la consulta hasta llegar a la respectiva concertación.

\* Más datos sobre procesos de consulta ejecutados y en proceso en el área de hidrocarburos pueden ser hallados en la exposición de Omar Quiroga que aparece en este libro.

## Problemas en Itikaguasu y la TCO Mosestén

En la aplicación del derecho a la consulta para actividades hidrocarburíferas, lastimosamente, no todo es color de rosa. Algunas capitánías del pueblo guaraní, como la de Itikaguasu, de la APG Tarija, y la TCO Mosestén, de la Cpilap, han denunciado incumplimiento de ese derecho. Han manifestado que los personeros enviados se han limitado a hacer una reunión, informar y responder algunas preguntas. Luego se firma un registro y ya estaría hecha la consulta.

En la APG Itikaguasu se desarrollan actividades de exploración, explotación y transporte de gas y petróleo por la empresa Repsol YPF. Entre 2007 y 2010, al menos 20 licencias de operación han sido aprobadas dentro de la TCO, pero en ningún caso se cumplió con el derecho a la consulta. La vicepresidenta de la APG Tarija, Judith Cuarto, dijo [en el sitio web del Cidob]: “Las empresas petroleras están entrando sin consulta, sin respeto a nuestros hermanos realizando la explotación de los recursos naturales sin previo aviso a las organizaciones”.

Según medios de prensa, en el norte de La Paz, solamente se ha consultado a algunas organizaciones de colonizadores y no así a los propios vivientes y afectados de la TCO. Lorenzo Paredes, de la Cpilap, dijo lo siguiente: “El derecho a la consulta al pueblo mosestén está siendo vulnerado. Desde el año pasado (2009) y luego de haber comenzado la operación sísmica para iniciar la actividad hidrocarburífera, el Ministerio de Hidrocarburos obtuvo el aval de los hermanos interculturales en dos días” La empresa Petroandina SAM hizo prospección petrolera en el bloque Lliquimuni sin un proceso de consulta adecuado y sin respetar la estructura orgánica.

El gobierno tiene urgencia en proceder con actividades exploración y explotación afectando los derechos de los pueblos indígena originarios. Manifiesta a diario que es prioritario explotar estos recursos, que son propiedad del Estado. Algún ministro de nuestro actual gobierno ha manifestado que el derecho a la consulta entorpece la explotación de recursos que Bolivia necesita a como dé lugar. En algunos casos, cuando se denuncia el incumplimiento de esta obligación del Estado, hay cuestionamiento y persecución; incluso, a algunas ONG que trabajan con pueblos indígenas las vinculan con Usaid [Agencia de cooperación de EEUU].

## No hay consulta en minería

Con relación a la minería, y esto lo han vivido nuestros hermanos del Conamaq, no hay procedimiento de consulta específico para esa actividad. Sin embargo, el artículo 15 del Código de Minería (Ley 1777, de 1997) reconoce que los derechos del Convenio 169 (adoptado por el país a través de la Ley 1257) se pueden adaptar a la actividad minera\*.

Florencio Vargas, representante del Jach’a Suyu Pakajaqi, dijo: “Los conflictos no son recientes, ya que la minería ha explotado donde ha querido dejando lugares secos [y] donde ya no se puede ni sembrar, no se puede producir”. Efectivamente, la minería tiene fuerte impacto en el medio ambiente. El Conamaq manifiesta que aparte de los problemas de contaminación, hay acaparamiento

---

\* El mencionado artículo dice lo siguiente: “Los preceptos del artículo 171 de la Constitución Política del Estado y las disposiciones pertinentes del convenio No 169 de la Organización Internacional del Trabajo ratificado por Ley No 1257 de 11 de julio de 1991 son aplicables al sector minero”. (N. del E.).

de sus territorios y que los 16 suyus donde ellos habitan están siendo afectados por esa actividad. Hay animales que han muerto e, inclusive, han parido de manera deforme.

### Infraestructura y medidas legislativas unilaterales

Tampoco hay procedimiento de consulta específico para proyectos de infraestructura como hidroeléctricas. Brasil está ejecutando dos proyectos hidroeléctricos (Jirau y Santo Antonio) sobre el río Madera y se prevé la construcción de represas por Cachuela Esperanza y Guayaramerín. La carretera en el TIPNIS [Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécure] es un caso patético que afectará a los pueblos mojeño, yuracaré y chimán. Si bien no están tocando el área protegida, hay dos tramos que ya están con licencia y no sabemos en qué condiciones se ha aprobado eso. El TIPNIS se opone a la carretera, pero los colonos están de acuerdo.

Con relación al derecho a la consulta en el caso de medidas legislativas, cuando se estaba abordando el proyecto de ley de régimen electoral, nosotros, para enriquecer esa ley y hacer prevalecer nuestros derechos, tuvimos que hacer una medida [una huelga de hambre] en la Asamblea Legislativa.

Hasta ahora se han aprobado medidas legislativas que afectan los derechos de los pueblos indígenas, como la Ley de Autonomías y Descentralización, y ninguna de ellas ha sido consultada a los pueblos indígenas. Ha tenido que haber fuerte presión indígena con la marcha de la Cidob y la huelga de hambre de diputados indígenas, para incorporar algunas demandas.

### Una propuesta normativa que no está en agenda

Frente a todo esto hay iniciativas para elaborar un proyecto de ley marco de consulta. Debemos manifestar y felicitar a algunas organizaciones, como la Cidob y el Conamaq que presentarán planteamientos a través de la iniciativa ciudadana. La Cidob está elaborando una propuesta, a través de la Secretaría de Recursos Naturales y en coordinación con sus organizaciones regionales, y el Conamaq conformó plataformas técnicas para la elaboración de una propuesta.

Por supuesto, nosotros, los diputados indígenas también hemos estado trabajando en aquello; tenemos nuestra propuesta, pero lamentablemente no está dentro de la agenda legislativa. Yo que soy el primer secretario de la Cámara de Diputados y no he visto que esté en agenda el tratamiento de una normativa para reglamentar el derecho a la consulta.

Para terminar, algunas conclusiones. Manifestamos que en términos generales no se respeta ni se cumple el derecho a la consulta. No se hacen las consultas con procedimiento ni a nivel orgánico.

Las organizaciones demandan el cumplimiento de este derecho constitucional. El derecho a la consulta debe ser respetado y protegido, mas no negociado.

El gobierno debe recoger las propuestas de las organizaciones indígena originario campesinas. Sería una señal muy importante reglamentar o contar con una ley que pueda garantizar [ese derecho].

### Conflicto de visiones y discrepancia con el gobierno

Los desacuerdos, sobre todo con los mega proyectos, ponen en evidencia un conflicto entre las visiones de los pueblos indígenas y originarios, de la población campesino colona y del gobierno. Por eso hay la necesidad de una ley

marco de consulta y participación, que brinde contenidos claros sobre los principios establecidos en la Constitución, la Ley 1257 y la Ley 3760, y tenga la finalidad de fortalecer, hacer cumplir y respetar los derechos indígenas.

Muchas medidas legislativas y administrativas aplicadas por el Estado tienen como referente a las normas indicadas, que amparan el derecho a la consulta, no obstante, la aplicación de este derecho depende de interpretaciones, percepciones y voluntades de los operadores del gobierno.

Quiero terminar parafraseando a Pedro García en uno de sus informes: Hay una invasión de grandes proporciones que ha ignorado a los pueblos indígenas. Es la usurpación de su autonomía para la sujeción incondicional a un Estado que al considerarse dueño del mundo indígena lo entrega sin miramientos a una empresa extranjera. Ahí está el dolor indígena ante la llegada de las petroleras. A partir de ese momento los pueblos indígenas ya no son dueños de su historia ni controlan su futuro.

Lo que quieren los pueblos indígenas originario campesinos es defender su casa grande, que es el hábitat donde viven y que, para bien o para mal, donde están los recursos que nuestro país necesita. Pero, [su aprovechamiento] debe hacerse en cumplimiento de lo que establece la normativa, llevando adelante la consulta y la participación.

## Mesa Consulta, legislación y política pública

---

Cuando el Estado consulta a un pueblo indígena sobre alguna propuesta de norma, política o proyecto de desarrollo no le hace un favor a la comunidad, sino cumple con una obligación constitucional. El expositor desarrolla cuáles son los objetivos de un proceso de consulta, sus principios y marco jurídico, además de las fases para su ejecución y qué ocurre en caso de que no se resuelvan las discrepancias entre partes.

## Mecanismos de consulta a los pueblos indígenas en política pública: el marco internacional



### Arnaud Chaltin

Abogado, con especialidad en Derecho Internacional, derechos humanos y derecho europeo. Trabajó para su país, Bélgica, en asuntos tratados en el Consejo de la Unión Europea, y actualmente desempeña labores en la representación en Bolivia de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Los principios que voy a presentar son válidos para todos los tipos de consulta: en materia de recursos naturales, de proyectos de desarrollo, normas, políticas públicas, medidas administrativas, etcétera.

El objetivo del ejercicio de este derecho es el consentimiento libre, previo e informado cada vez que se prevea la elaboración de proyectos, políticas o medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar a un pueblo indígena. Al aplicar la consulta se reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la autonomía, al autogobierno y a la cultura propia, y el derecho de definir sus prioridades en el proceso de desarrollo.

James Anaya, relator especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas, precisó que

la consulta efectiva es fundamental para la validez y legitimidad de la norma a adoptarse y para asegurar que ese texto corresponda con las aspiraciones y derechos humanos de los pueblos indígenas, en el marco de una sociedad democrática y de las normas internacionales.

Señaló, además, que “el incumplimiento de la norma de consulta, o su realización sin observar sus características esenciales, compromete la responsabilidad internacional de los Estados. Asimismo, (...) el incumplimiento de la consulta y sus requisitos esenciales implica la nulidad del derecho público de los procedimientos, actos y medidas a ser adoptadas”. En Bolivia, la consulta también está en la Constitución, lo que significa que si no se respeta ese derecho, la validez de la norma está en peligro. El Tribunal Constitucional, en teoría, puede anular la norma.

### No se trata de simplemente informar

Como mencionó el diputado Pedro Nuny, en varios casos se confunde el derecho a la consulta con otros tipos de socialización, participación, información o consulta pública. La OIT se pronunció sobre el caso y afirmó que una reunión de información no es una consulta y que un foro o audiencias en las cuales se recojan las opiniones de los pueblos indígenas, tampoco, pues los representantes del pueblo deben ser convocados y tener participación.

La consulta tiene algunas características fundamentales que la diferencian de esos procesos de información. En primer lugar, es un derecho humano. Eso a veces se olvida y se considera que emprender una consulta es hacer un favor a los pueblos indígenas, cuando en realidad es cumplir con una obligación internacional. Tampoco se puede hacer de cualquier manera; hay una lista de requisitos en el derecho internacional que deben cumplirse. En materia de recursos naturales, el Estado debe realizar la consulta, no una empresa.

El derecho a la participación, estrechamente vinculado con la consulta, es mencionado en el artículo 18 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. El artículo 23 del mismo documento plantea las formas de participación que se traducen en tres puntos: primero, el “derecho a determinar y elaborar prioridades y estrategias”. Eso significa que los pueblos indígenas tienen el derecho a tomar la iniciativa, antes que el Estado, en las actividades indicadas, lo cual podrá tener enorme influencia durante el proceso de consulta sobre leyes.

Un segundo punto es el derecho a participar activamente en la elaboración de programas económicos, de salud y vivienda que les conciernan. También el ejercicio de ese derecho tendrá gran importancia para el consentimiento o no que resulte del proceso de consulta. Un tercer punto, aplicado luego de la consulta y una vez adoptada la norma, es el derecho a administrar el proyecto [que ha sido sometido a consulta].

Además de los artículos mencionados atrás, contamos con el 32 que contiene disposiciones similares, pero enfocadas al desarrollo y utilización de recursos naturales y tierras.

### Objetivo y fundamento legal

La consulta debe ser realizada con la intención de llegar a un acuerdo o al consentimiento con respecto a las medidas propuestas, lo que implica la voluntad de efectuar las adecuaciones que sean razonables, posibles, necesarias y pertinentes, sin que ello impida la realización de dichas medidas. Eso podría deri-

var en que se firme un contrato con el pueblo indígena modificando el proyecto para lograr el consentimiento de ambas partes.

El fundamento legal del derecho a la consulta, sucintamente, es el Convenio 169 de la OIT, la declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas —que tiene rango de ley en Bolivia— y la nueva Constitución Política del Estado, en particular, su artículo 30.15.

Otras referencias de orden internacional con relación a este derecho son los pronunciamientos del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas. Citaré más adelante algunas de sus opiniones. También se debe mencionar al Comité de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT; a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que en varios fallos explicó el alcance del derecho a la consulta; y al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el cual, en 1997, diez años antes de la Convención de la ONU sobre los derechos de las naciones indígenas, ya advertía que no deberían tomarse decisiones concernientes a los pueblos indígenas sin su consentimiento informado.

### Consentimiento libre, previo e informado

“Libre” implica que no haya coerción, intimidación o manipulación y “previo” significa que debe obtenerse el consentimiento antes de la adopción de la norma o de la ejecución de la medida. También se necesita tiempo para modificar la propuesta legislativa o de política pública e integrar las observaciones de los pueblos indígenas. Además, deben respetarse los tiempos y procedimientos de toma de decisión de éstos.

La OIT recomienda que “las comunidades afectadas sean involucradas lo antes posible en el proceso”, mientras que para la Corte Interamericana “se debe consultar en las primeras etapas del plan y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad”.

En materia normativa el relator especial [Anaya] precisa que los pueblos deberán ser consultados en todas las fases del proceso de producción normativa; no sólo para el primer borrador de la ley, sino también si hay modificaciones posteriores.

Con relación al consentimiento “informado”, se debe aportar información sobre aspectos fundamentales como la naturaleza, la envergadura, el ritmo, la reversibilidad, objetivo y el alcance de cualquier proyecto; o las razones, alcance y efectos de la aplicación de la norma o ley.

Se recomienda que la información sea completa, y a momento de que el Estado entregue el proyecto escrito de la norma, ley o política pública debe explicarlo de la manera más clara posible. Puede ser útil que aproveche para aclarar que el derecho a la consulta no es un proceso de información sino que requiere de una decisión orgánica de los pueblos indígenas sobre la norma. Será útil que la información sea difundida con anticipación al inicio del proceso de consulta para que los pueblos indígenas tengan el tiempo de analizar el documento, hacer sus recomendaciones y delegar a representantes para que participen en la consulta.

Acerca del “consentimiento”, éste es el objeto de la consulta y el fruto del establecimiento de un diálogo entre las partes que les permita dar soluciones adecuadas, en una atmósfera de respeto recíproco, con buena fe y con una participación plena y equitativa. Es el acuerdo mutuo sobre el contenido de la me-

didada con las modificaciones necesarias, de acuerdo con los insumos recogidos durante la consulta.

Las consultas requieren tiempo y un sistema eficaz de comunicación entre las partes interesadas. Los pueblos indígenas han de poder participar mediante sus representantes libremente elegidos.

Es importante, también, la inclusión de una perspectiva de género en el proceso de consulta. Cabe la posibilidad de negar el consentimiento; no hay una obligación de otorgarlo.

### Cuándo consultar

La Declaración enumera muchísimos casos en los cuales hay que consultar. Debe llevarse, principalmente, cuando se prevean medidas legislativas o administrativas, en la formulación y la aplicación de programas de desarrollo nacional y regional, y en materia de explotación de recursos naturales o mega proyectos que puedan afectar a los pueblos indígenas en formas no percibidas por otros individuos de la sociedad.

La norma no tiene que ser específica para los pueblos indígenas. Puede ser general, como la ley de deslinde, pero cuyo impacto sea particular para éstos.

### Principios básicos

La buena fe es la piedra angular de una verdadera consulta. Significa que ésta no es un trámite formal, sino que debe concebirse como un verdadero instrumento de participación, y responder al objetivo último de establecer un diálogo entre las partes —basado en principios de confianza y de respeto mutuo— para la creación de un clima de confianza y con miras a alcanzar un consenso.

Eso implica respetar los intereses, los valores y las necesidades de los pueblos indígenas interesados, así como entregarles toda información relevante, absolver sus dudas y hacerse cargo de las observaciones. Se pueden integrar las observaciones en la medida proyectada o se puede rechazarlas, pero en todos los casos hay que justificar las razones para una u otra acción.

El segundo principio es la legitimidad. No se puede consultar a cualquier persona, solamente a las instancias representativas de los pueblos indígenas a las que éstos concedieron el poder de tomar decisiones.

Otro elemento es el entendimiento intercultural. La cultura del pueblo a consultar debe respetarse. Se realiza la consulta dentro de su territorio con traducción en su lengua o en su idioma y utilizando sus protocolos y sus formas de gestión para garantizar una verdadera comunicación entre ambas partes. De hecho, el artículo 12 del Convenio 169 de la OIT establece el deber estatal de adoptar medidas para “garantizar que los miembros de los dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles, si fuere necesario, intérpretes o otros medios eficaces”.

El otro principio es la oportunidad. El proceso de consulta debe ser previo a la adopción de la norma o a la ejecución del proyecto. Debe haber el tiempo y la voluntad para modificar la medida que se está consultando, acorde con la información y las observaciones de los pueblos indígenas.

El principio de temporalidad significa que hay que respetar los tiempos de los pueblos indígenas, su forma de tomar decisiones y el tiempo que eso pueda llevar.

Además, la consulta debe ser sistemática y transparente. Al respecto, la OIT plantea ir más allá de una aplicación aislada de la consulta, y más bien, un proceso gradual de creación de órganos y mecanismos adecuados para los fines que la ocupan.

A eso se refería el diputado [Pedro Nuny] cuando comentaba que se desarrollaría una ley de consulta en Bolivia. Eso es exactamente lo que dice la OIT y el Relator Especial sobre Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Indígenas: Establecer, formalizar y sistematizar la aplicación del derecho a la consulta es una obligación derivada de la ratificación del Convenio 169 y de otros instrumentos internacionales; y Bolivia ratificó el Convenio en 1991.

El principio de pluralismo jurídico significa que en el marco de la consulta se tendrán en cuenta los sistemas normativos de los pueblos indígenas, así como sus procedimientos.

### Pasos para la consulta

No hay disposiciones legales que prescriban el orden en que debe ser ejecutada la consulta, así que es posible que haya otras maneras. Sin embargo, tomando en cuenta los principios ya vistos, este es un ejemplo.

Previamente, es importante asegurar la participación de los pueblos indígenas en todas las fases de la consulta, así como durante la elaboración y ejecución del proyecto. Un ejemplo de ello puede ser la elaboración del (proyecto de ley) de deslinde. Antes de la consulta, se organizó una mesa con técnicos de las cinco organizaciones indígenas para hacer un primer borrador, luego se llevó a cabo un proceso de información a través de reuniones, foros, seminarios y otros, por supuesto, con instancias representativas de los pueblos indígenas. También se les entregó el borrador del proyecto para que lo analicen con tiempo. Es importante asegurarse de que las autoridades convocadas sean las competentes.

Después de la información viene la organización y planificación de la consulta, cuyo objetivo es definir la metodología a seguir y la agenda (cronograma), con los foros, en coordinación con los pueblos indígenas. Eso es importante para que la convocatoria sea orgánica y vayan los representantes designados para tomar decisiones.

El siguiente paso es la ejecución de la consulta misma —a cargo del Estado, por ser su obligación internacional— en coordinación con las instancias de representación de los pueblos indígenas. Pueden ser unas reuniones locales, departamentales o regionales, en función del alcance de la propuesta de medida sometida a escrutinio.

Es importante que las personas que han hecho el proyecto participen en la consulta (que no sólo estén presentes comunicadores), pues conocen el contenido de la norma y pueden apreciar el alcance exacto de las observaciones de los pueblos indígenas y cómo modificar el proyecto de ley.

En todo esto es importante el tiempo. No se puede hacer la consulta corriendo, ya que toma tiempo generar un diálogo real. A veces es preferible presentar el proyecto de ley antes y después de recoger insumos; eso puede tardar varios días.

El objetivo de la consulta es lograr el consentimiento y el acuerdo de los pueblos consultados sobre la medida, tomando en cuenta sus observaciones y sus

sugerencias de modificaciones sobre el texto propuesto. Se puede hacer un acta de consentimiento firmada por los pueblos indígenas y el gobierno en la que estén presentes las observaciones y las sugerencias de modificación planteadas por los primeros.

Un siguiente paso, con toda esta información de la consulta y las observaciones, es la modificación de la propuesta de medida. Es importante hacer un informe sobre los comentarios e insumos que han sido recogidos, pero que no han sido integrados, y siempre explicando por qué se procedió así. En algunos casos es posible que los pueblos indígenas tengan visiones diferentes.

La etapa siguiente es la consulta final o validación del proyecto de medida modificado. Una vez concluida la tarea, se invita a la directiva de todas las organizaciones indígenas para la presentación del documento final con las modificaciones, y se explican las razones por las cuales algunos comentarios no han sido integrados. Con eso se busca el consentimiento final de los pueblos indígenas, esta vez, sin observaciones. Si éstas persisten, hay que seguir trabajando para buscar un consenso real sobre la norma.

La última fase es la difusión. Una vez que hay un acuerdo sobre la norma final, es importante difundirla entre las bases para que todo el mundo sepa exactamente en qué ha quedado el documento, y se prepare para su aplicación.

### Si hay discrepancia

¿Qué pasa si no se llega a un acuerdo? El Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas no otorgan un derecho al veto. Eso significa que el Estado puede seguir con la medida, sin embargo, aquí es importante tomar en cuenta la importancia de la buena fe. Si el Estado no ha buscado lograr un acuerdo, no hubo buena fe, por lo tanto, no se habría realizado una consulta, sino una socialización o información.

Si el Estado mantiene su decisión, pese al rechazo de los pueblos indígenas, tiene que justificarse. Y éstos tienen el derecho de recurrir a los tribunales y cortes si estiman que no hubo buena fe o que la consulta no se llevó a cabo en conformidad con sus procedimientos.

## Los expositores responden al público

Responde: Arnaud Chaltin

### Si el Estado no consulta la obra se suspendería

*¿Qué opina sobre la aplicación de la consulta en Bolivia con respecto a otros países que usted conoce?*

El derecho a la consulta todavía se está desarrollando y formalizando. No conozco un país que lo respete de manera sistemática. Hay leyes de consulta en algunos países, y Bolivia tiene un reglamento en materia de hidrocarburos desde hace algunos años. Acaban de llevar a cabo la consulta para la el anteproyecto de Ley de Deslinde y, que yo sepa, es el primer proyecto de norma que fue consultado.

*¿Qué ejemplos puede dar sobre la aplicación de la consulta?*

Me parece que la consulta del anteproyecto de la Ley de Deslinde ha sido un ejemplo bastante bueno. La participación se tradujo en una mesa técnica compuesta por cinco organizaciones y el Viceministerio de Justicia Indígena Originario Campesina. Después, hubo una etapa de información en la que el número de foros llegó a más de treinta y una etapa de consulta con más de veinte foros\*.

*¿Qué metodología es la más indicada y por qué?*

Lamentablemente, como no se aplicó mucho el derecho a la consulta, no hay muchísimos ejemplos. Me parece que es buena la metodología que presenté.

*¿Cuál es la diferencia entre consulta pública y consentimiento previo e informado?*

La consulta a los pueblos indígenas es la aplicación de un derecho humano que tiene como objetivo el consentimiento previo, libre e informado a aquéllos, respetando algunas condiciones y principios. Es un proceso obligatorio que se debe llevar a cabo cada vez que una medida afecta de manera particular a un pueblo indígena.

*Ya que la sociedad es plural en algunos lugares ¿puede participar [en la consulta] alguien que no sea indígena?*

La consulta pública es un procedimiento que puede dirigirse a un grupo o a toda la sociedad, no es necesariamente sistemático para cada medida, está en general enfocado sobre una pregunta muy precisa (las respuesta en general se limitan a un sí o un no) y no siempre debe responder a las mismas características que el proceso de consulta a los pueblos indígenas.

Es un derecho específico de los pueblos indígenas. Hay otras medidas para recoger las opiniones de los miembros no indígenas de la sociedad. La consulta a los pueblos indígenas se efectúa a través de un proceso con sus autoridades facultadas para ese fin. Los no indígenas no tienen esos representantes, salvo las

---

\* Más datos sobre la propuesta de Ley de Deslinde pueden ser hallados en la exposición de Eddy Burgoa en el capítulo 6 de este libro (N. del E.).

autoridades elegidas (asambleístas, alcaldes, etcétera), las cuales representan a todos los bolivianos o a una parte de ellos y tienen competencia para adoptar medidas a nombre de los ciudadanos. La consulta en Bolivia se aplica a los indígenas originario campesinos, incluyendo a los interculturales, así que en este marco sí es amplia y no se limita; no es una definición restrictiva de indígena tampoco, es la definición en el sentido de la Constitución boliviana.

*¿Qué dice el derecho internacional sobre la obligación de ejecutar la consulta por parte de una ONG o instituciones privadas que tienen algún proyecto en el territorio indígena?*

Los instrumentos internacionales han sido firmados por los Estados, por lo que sólo ellos tienen obligaciones bajo esos instrumentos. Si, por ejemplo, una industria quiere entrar a un pueblo indígena para emprender una actividad extractiva, necesita una licencia ambiental, y el Estado es el que lleva a cabo una consulta antes de la concesión de esa licencia. Ahora, a mí me parece muy importante que las organizaciones que trabajan con pueblos indígenas respeten también los derechos de éstos; no es una obligación internacional, pero me parece necesario.

*Si el Estado no cumple, ¿qué pasa?*

Si el Estado no cumple, la norma que ha sido adoptada podría ser anulada por el Tribunal Constitucional porque no respeta la Constitución ni los instrumentos internacionales que tratan los derechos humanos de los pueblos indígenas. Si se trata de una política pública y de proyectos [de infraestructura o explotación de recursos naturales] también podrían ser suspendidos. Hay casos en los que la Corte Interamericana condena al Estado por falta de respeto al derecho a la consulta, y relatores especiales que siguen asuntos de este tipo.

*¿Cómo se garantiza la incorporación de las voces de las mujeres en la representación indígena?*

Hay varias maneras. Una forma consiste en tener preguntas específicas para las mujeres o hacer grupos de trabajo con ellas durante cada consulta. Por ejemplo, hacer una consulta a nivel nacional, a nivel departamental, o regional con mujeres para que la norma tenga un enfoque de género. También hay maneras de hacer transversal el tema de género con la participación femenina, desde el principio, en la elaboración de la norma y en la mesa técnica.

Responde: Pedro Nuny

## Han consultado en 15 ocasiones, pero hay 40 contratos de hidrocarburos en operación

*¿La consulta tiene carácter vinculante?*

La Ley de Régimen Electoral establece que la decisión emanada de la consulta [previa] no es vinculante [para el Estado, según su artículo 39]; sin embargo, pensamos que debería serlo. De ahí viene la gran necesidad que hoy tenemos nosotros y las organizaciones que se han manifestado públicamente de una nueva norma: una ley marco de consulta y participación.

*¿Cómo el Estado controla el proceso de consulta?*

Entre 2007 y 2015, se han llevado a cabo 15 procesos de consulta en el sector de hidrocarburos, pero hay 40 contratos de operación.

*¿Hay reglamentación para la consulta en minería?*

No. Por eso, la gran necesidad de una normativa. No puede ser lo que ocurre en Corocoro, donde se están transgrediendo los derechos humanos ambientales, y quienes se llevan la peor parte son nuestros hermanos aymaras, dueños de los suyus.

*¿Cuál es su posición sobre la construcción de una carretera que pasará por el TIPNIS?*

La carretera Villa Tunari-San Ignacio pasa por territorios indígenas. Lamentablemente, no se ha hecho una adecuada consulta, y hay nomás una dirección [orden] que dice que se debe hacer sí o sí la carretera. Los colonizadores del Chapare, por supuesto que no van a decir lo contrario, sino adelante. Pero preguntemos a los hermanos dueños del territorio, porque no solamente es un área protegida, es un territorio que se ha sometido a un proceso de saneamiento. Por tanto, son titulares y dueños. Se trata de su casa y hábitat, por lo que merecen un proceso de consulta adecuado para que pueda hacerse la carretera.

Todos estamos de acuerdo —indígenas del oriente y de occidente— con que se puedan explotar los recursos naturales, pero no sólo deben consultarnos si queremos eso; también [queremos] ser sujetos de participación en los beneficios por los recursos que se van a explotar.

*En el norte de La Paz se realizó la consulta a las comunidades de mosetenes y lecos, y la Cpilap no participó porque no quiso.*

Es un caso bastante polémico. Evidentemente se hicieron una serie de asambleas. Yo era todavía vicepresidente de la Cidob en esa época y el presidente de la Cidob estuvo [en las asambleas]. Fue una situación bastante caótica. No se hicieron consultas adecuadas, se dividió a la organización, se la deslegitimó e, inclusive, se agredió a los dirigentes.

*¿En qué situaciones debería consultar el municipio y la gobernación? ¿Cuál es el papel de los gobiernos autónomos de las autonomías indígenas en la consulta?*

Lamentablemente, hay una corriente que estamos viendo: se está parchando con varias normativas este proceso de consulta; tratando de obviar o tratando de confundir. Hasta el momento, las gobernaciones y los municipios no pueden hacer un proceso de consulta porque no hay una normativa.



# Capítulo 5

## Territorios indígena originario campesinos (TIOC)





---

*L*a viabilidad, características y expectativas sobre la transformación autonómica de territorios indígena originarios campesinos (o tierras comunitarias de origen, según su antigua denominación) son abordadas por tres investigaciones y por el análisis de dos mujeres dirigentes.

A partir de un estudio en comunidades indígenas del lago Titicaca, el antropólogo Gerardo Damonte emplea la definición de territorio como un espacio sobre el que alguien quiere ejercer un dominio para algún fin específico. Eso derivaría en un proyecto “contra hegemónico”, vale decir, en un intento por redibujar el mapa oficial que en su momento delineó el Estado gracias a su poder “hegemónico”. Es una definición más de territorio, lo admite el propio expositor, pero podría ser útil para comprender una serie de fenómenos que ocurren en el país con el tránsito hacia autonomías indígena originario campesinas, desde municipios o desde tierras comunitarias de origen (TCO).

Va como ejemplo de ello la prohibición legal de formar una autonomía indígena sobre el territorio de más de un departamento (al 24% de las TCO les ocurre ello) o la enorme dificultad de formar una autonomía a partir de una TCO que carezca de continuidad territorial porque el Estado la tituló así. “La organización política del Estado no corresponde con la realidad territorial ni con la concepción de territorio que tienen los pueblos indígenas reflejada en las TCO”, afirma el investigador de la Fundación TIERRA, Juan Pablo Chumacero, a partir de una investigación que llevó a cabo sobre las posibilidades, desafíos y limitaciones de las tierras comunitarias de origen. “El Estado Plurinacional aún está dominado por la lógica colonial-republicana (...), el departamento sigue siendo la unidad infranqueable”, acota Mauricio Díaz, asesor del CEJIS.

A las restricciones limítrofes se suman requisitos de orden demográfico y legal que complican la conversión autonómica en tierras bajas, dadas la baja población y la presencia de los llamados “terceros” (colonizadores, ganaderos y otros) que no se identifican necesariamente con la visión territorial de los pueblos indígenas. Para Damonte y Chumacero, la heterogeneidad de pareceres demandaría un ejercicio de negociación para lograr un consenso con los otros actores que habitan el territorio. El primero sugiere “ponerse de acuerdo en las bases del proyecto que buscan”, de otro modo, los conflictos abundarán.

En tierras altas la vía autonómica más expedita son los municipios, aunque, según Chumacero, las posibilidades de administración de los recursos naturales del territorio municipal no son ideales y el sueño de la reconstitución territorial de los ayllus (un ejemplo de proyecto de dominio, para Damonte) enfrentará dificultades.

Esa reconstitución es, precisamente, uno de los objetivos que persiguen varias comunidades indígenas en tierras altas, según Óscar Calizaya, asesor jurídico del Isalp, una organización que cooperó en la titulación de 64 tierras comuni-

tarias de origen tan sólo en Potosí y que emprendió una investigación sobre la factibilidad de que esas TCO se conviertan en autonomías. El otro objetivo, para él, es la mejora de las condiciones de vida de la comunidad a través de la administración bajo sus propios términos para llegar al “buen vivir”. Si no se logra eso el proceso autonómico será solamente “un nuevo ordenamiento territorial”, afirma.

La secretaria general de la CNMCIQB Bartolina Sisa, Felipa Huanca y la secretaria de comunicación de la Cidob, María Saravia coinciden en que la administración propia de los recursos naturales mejorará la calidad de vida de sus comunidades. Huanca identifica que ese avance deberá revertir la migración hacia las ciudades, que ha dejado sin juventud al área rural, mientras que Saravia plantea que las autonomías indígenas deberán promover mejoras en la educación. “Siempre diremos que los pueblos indígenas seremos pobres mientras no mejoremos la calidad de la educación”.

---

La lucha por la confirmación estatal de la existencia y funcionamiento de territorios ancestrales va más allá del reconocimiento de derechos históricos o prácticas culturales. Es un proyecto de dominio político para establecer una hegemonía en el territorio reconstituido y redibujar el “mapa oficial” de acuerdo con una visión particular. Algunas de estas afirmaciones se desprenden de un estudio sobre la constitución de territorios en comunidades del lago Titicaca. La investigación advierte que en procesos como el descrito cabe esperar conflictos y negociación entre intereses antagónicos.

## La constitución de territorios indígenas en el lago Titicaca en contextos de políticas estatales ajenas



### Gerardo Damonte

Antropólogo, investigador principal en recursos naturales del Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade). Profesor de Ciencias Sociales de la Universidad Católica del Perú, conduce proyectos sobre industrias extractivas, sociedad rural, territorios y movimientos sociales. Publicó *The Constitution of Political Actors. Peasant Communities and Mobilization in Bolivian and Peruvian Andes* (2008).

La exposición que voy a hacer el día de hoy es parte de una investigación mayor, bastante antropológica, que realicé en cuatro comunidades del lago Titicaca sobre el tema de territorios. He centralizado la exposición en un aspecto que me parece fundamental para el asunto que nos convoca el día de hoy: el tema de territorio. Quería exponer primero, porque creo que la ponencia de Juan Pablo [Chumacero] dará pautas más específicas del proceso boliviano. Me parece fundamental pensar y reflexionar sobre qué es un territorio o cómo se lo puede entender; para poder, a partir de ello, hablar de territorio indígena, de territorio autonómico, etcétera. Necesitamos tener algún tipo de aproximación al tema territorial que nos dé respuestas y herramientas para poder discutir los procesos específicos en los que estamos inmersos.

### Preguntas de investigación y lugar de estudio

La presentación está organizada de la siguiente manera: las preguntas de investigación, el lugar de estudio y algunos conceptos operativos, para luego explicar qué considero una narrativa territorial y, por último, dar las conclusiones.

Las preguntas de investigación son, básicamente: ¿Qué es un territorio en términos culturales, políticos y económicos?, ¿qué entendemos por territorio?, ¿qué tipo de territorios se han constituido históricamente? y ¿cómo se constituyen territorios?; esta última pregunta, creo importante y, tal vez, la más cercana al proceso actual en Bolivia.

La zona de estudio está en el lago Titicaca, en cuatro comunidades, como se ve en el gráfico: Iska Pataza y Jachoqo, en el Perú, y Chaapampa y Copacati Bajo, en el lado boliviano. Hace muchos años que visito Bolivia y siempre he tenido la idea de lo parecidos que somos bolivianos y peruanos en muchos aspectos y lo diferentes que somos en otros. Entonces, parte de la idea general era tratar de entender las diferencias entre nosotros en el espacio aymara del lago Titicaca, un espacio que en realidad es muy homogéneo, y a partir de eso sacar conclusiones interesantes: ¿En qué nos parecemos? y ¿en qué nos diferenciamos?

¿Por qué en estas comunidades? La zona del lago es especialmente importante como centro de origen de la cultura andina. Además, un proyecto de investi-



### Los territorios como espacios hegemónicos circunstanciales

gación que no ofrece mejoras directas no es necesariamente atractivo, así que algunas comunidades no están dispuestas a embarcarse en el estudio con un antropólogo y otras sí. Éste fue el caso que nos ocupa.

El primer concepto básico es que el territorio es un espacio social, es algo que construimos nosotros como sociedad y que hemos construido a través de la historia. Siempre debemos tener en cuenta que cualquiera sea el tipo de territorio, éste tiene un aspecto político fundamental y que casi siempre está inmerso en conflictos de poder. Por ejemplo, hasta antes del siglo XIX, ni Bolivia ni Perú existían como naciones y, sin embargo, había un territorio colonial, luego aparecen estos países con territorios soberanos. De la misma manera, en las zonas bajas se pueden conformar territorios en los cuales se hace conservación, entonces se crea un parque nacional: es un territorio con ciertas características que se crea sobre un espacio social.

En el contexto de las luchas sociales, hay distintas formas de adquirir derechos sobre el espacio y que pueden entrar en conflicto. Así, en cada una de las creaciones del espacio social, uno puede ver mapas, siempre habrá espacios que son hegemónicos, frente a espacios que no lo son, o que son contra hegemónicos, o que en algún momento pierden su hegemonía y que luego, tal vez, tienen la oportunidad de surgir nuevamente. Entonces, los territorios establecidos “oficialmente” serían espacios hegemónicos (dominantes), mientras que grupos marginalizados intentan reconstruir territorios contra hegemónicos. El caso de los territorios indígenas es particularmente importante. En la época de Reforma Agraria, en los años 50 en Bolivia y en los años 70 en Perú, difícilmente se hablaba de territorios, se hablaba de propiedad campesina. No es que el territorio indígena no existiera, de ninguna manera, pero estaba invisibilizado por ciertos contextos; el territorio que salía a la luz era el territorio nacional. Por tanto, lo que tenemos es que los territorios son creaciones de nosotros mismos, de las sociedades y que además son territorios que están siempre en conflicto.

Cuando se plantea, por ejemplo, un territorio indígena o algún tipo de referéndum de esa índole, habrá gente que esté en contra de su conformación y eso es normal. El tema central es el grupo social, ya sea por mayoría democrática o por imposición, que llega a oficializar el territorio, ese grupo va a ser el que logra la hegemonía oficial por un cierto tiempo, hasta que surjan otras fuerzas territoriales. Hay que tener en cuenta esto como primera premisa.

En ese sentido, cuando se habla de territorios hegemónicos postcoloniales, tema sobre el que hay una amplia literatura, se habla de Estados que se constituyeron sobre élites que no conversaban con la mayoría de la población, se habla de territorios nacionales estatales (Perú, Bolivia, Argentina) que no se crearon a partir de un proceso democrático, sino desde una imposición a la población indígena: los llamamos estados postcoloniales. Cuando se habla de territorios contra hegemónicos se habla de territorios indígenas, en la medida en que fueron territorios invisibilizados por siglos y que de alguna manera buscan visibilidad en las últimas décadas.

El territorio puede ser muchas cosas. En exposiciones anteriores en este mismo seminario se habló del territorio de la leche, por ejemplo. También puede ser un territorio de conservación, un territorio indígena o un territorio de pesca. La idea de territorio abarca demasiado y ese es uno de los grandes problemas que siempre tenemos al tratar de entenderla. Entonces, lo que hice es crear concep-

tos operativos. Lo que planteo no es una verdad absoluta, sino conceptos que me ayudan a centrar la idea de qué es un territorio indígena (como territorio contra hegemónico) o qué es un territorio que llamo de dominación, hegemónico o de poder.

### Narrativas territoriales antes de haber territorios

Lo primero que tenemos que considerar es que los territorios antes de ser territorios son narrativas territoriales. Las narrativas territoriales son descripciones de un espacio territorial determinado, hechas por grupos sociales a través de discursos o prácticas culturales. Estas descripciones son temáticas, por lo que pueden superponerse y no necesariamente tienen límites.

La idea de narrativa territorial se entiende de dos maneras: narrativa como la idea en que se recuerda algo y la idea en que se expone algo. Por ejemplo, puedo decir que soy aymara y recuerdo que mi territorio cubría Chile, Perú y Bolivia, lo recuerdo, mis antepasados me lo han dicho, o lo he recordado en procesos de reconstitución. Hay todo un proceso que es narrativo. Pero también se involucra lo práctico, es decir, cuando “pago a la tierra” estoy recordando ciertos rasgos culturales y el pago a la tierra es una acción\*. Cuando cultivo, cuando voy al mercado, cuando voy a vender leche o papa o tarhui, voy a sitios que ya conozco, entonces, esos lugares también tienen algún tipo de base territorial, es decir, son lugares que transito. Por eso, la narrativa territorial es una descripción de los espacios en que vivo y pueden ser espacios en lo económico, en lo religioso, espacios de distintas maneras, pero estas narrativas no implican que yo quiera dominio sobre un espacio. Por ejemplo, no porque desde La Paz vaya todos los días al mercado de El Alto, pretendo que los paceños tiendan a tener dominio sobre El Alto; una narrativa territorial no implica dominio, implica pertenencia, implica vivencia. Por tanto, las narrativas territoriales son el fundamento de la constitución de territorios. A continuación vamos a ver todo esto con más detenimiento en las comunidades con las que trabajé.

### Las narrativas más comunes en el lago

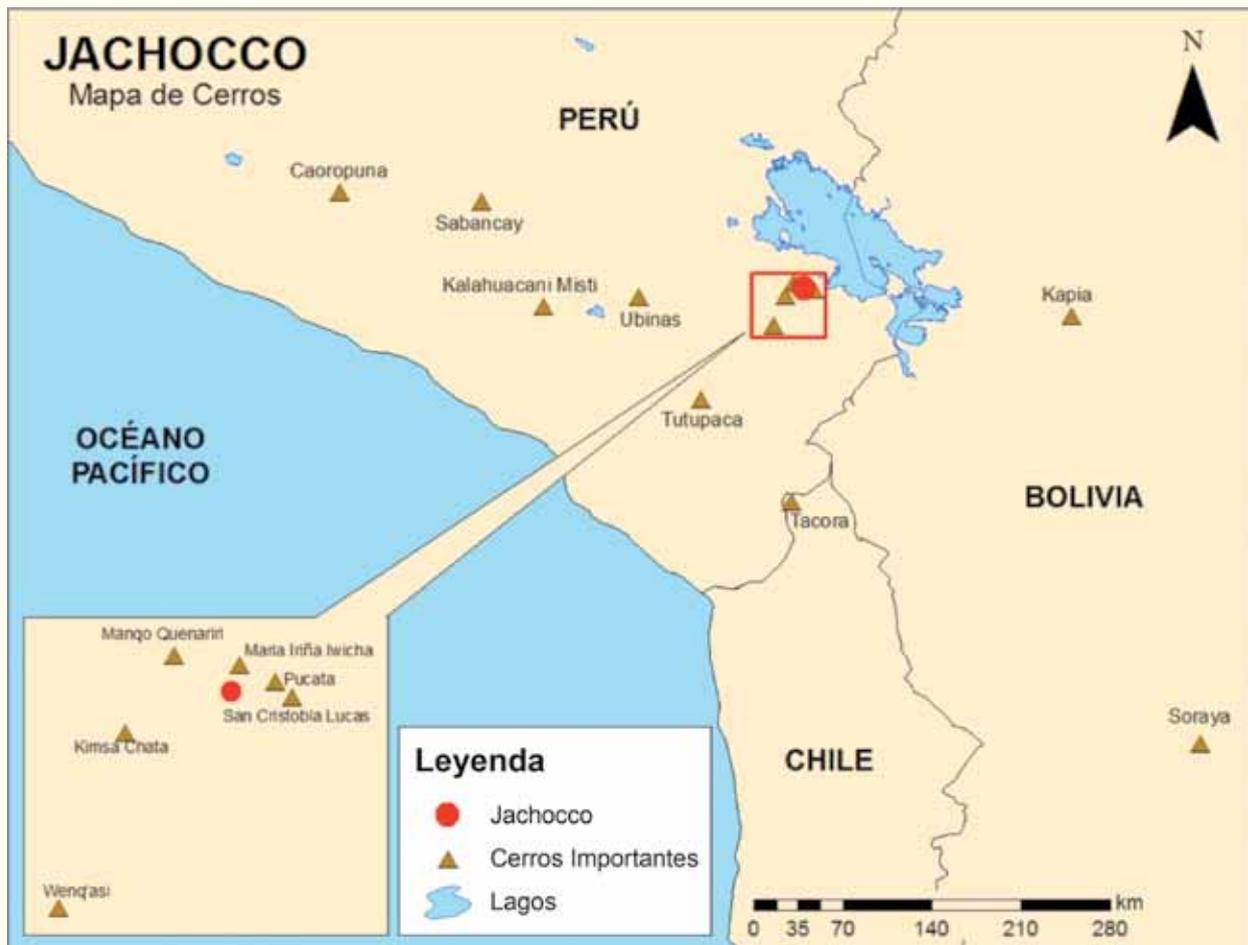
La metodología de trabajo partió de reuniones con la comunidad: conversamos con ésta e hicimos mapas grandes para ver cuáles eran los espacios que más sentían como vivos en términos temáticos. Las narrativas territoriales más comunes hacían referencia a tres espacios. Primero, a los espacios cosmológicos con temáticas sobre los achachilas, los apus, los cerros como ordenadores. Luego teníamos las narrativas económicas, que trataban sobre el acceso a recursos o lugares de comercio, zonas de cultivo, migración (“islas” de identidad aymaras en Perú y ciudades aymaras en Bolivia), etc. Por último, la narrativa de identidad étnica, es decir cuál es el territorio aymara.

Veremos algunos ejemplos. Jachoqo es una comunidad peruana no muy grande. Ellos identificaron cerros tutelares, en términos de religiosidad andina. Lo que más me sorprendió es que, si ven el mapa a continuación, la comunidad identificó cerros en Chile, en Bolivia y Perú; es decir, montañas muy alejadas. La gente que me hablaba de esos cerros nunca había estado en ellos, ni los había visitado. Sin embargo, ellos tenían el recuerdo, el conocimiento de que esos cerros existían y que eran tutelares. Sabemos por una amplia bibliografía sobre la religiosidad aymara que los cerros han sido siempre ordenadores del espacio en el mundo andino, marcan de alguna manera el espacio de pertenencia, incluso en una comunidad pequeña. De ahí la importancia de dichas

\* Pago a la tierra, es una ofrenda y ritual que las comunidades andinas practican en agradecimiento por los frutos recibidos de la tierra.

narraciones en términos territoriales. Otro ejemplo es el caso de la comunidad boliviana de Copacati Bajo, que también tiene el recuerdo de algunos cerros alejados, incluso en el Perú.

### Mapa de la comunidad peruana de Jachocco: narrativa espacio indígena cosmológica



Fuente: Gerardo Damonte.

Hay bastantes diferencias entre el lado peruano y boliviano, no voy a ahondar en ellas ahora, sólo puedo decir que en las partes bolivianas que no han tenido un proceso de reconstitución en ayllus, markas y suyus el recuerdo es menor al que hay en las comunidades peruanas. Sin embargo, en las comunidades bolivianas donde se produjo el proceso de reconstitución, el recuerdo es mayor que en las peruanas. Yo tengo algunas hipótesis de por qué las comunidades peruanas puede que tengan un recuerdo mayor sin proceso de reconstitución. La primera es que en el Perú nunca se fraccionó la tierra: la propiedad todavía es comunal. Entonces, no hay tanta dispersión, la tierra siempre se transfiere a algún familiar; por tanto, hay una especie de sistema de ayllu que se mantiene. Por eso, en el caso peruano hay más prácticas colectivas y coordinación en el cultivo, como las aynuqas, que en el lado boliviano. La otra hipótesis esta relacionada con el minifundio, que es más problemático en el lado boliviano que en el lado peruano. Pero hay muchas más causas sobre las que no voy ahondar acá.

En lo referente a las narrativas económicas es importante considerar el flujo migratorio. En el caso de Jachoqo lo interesante, además de a dónde van, es cuántas familias comuneras se mueven. A partir de ese número ellos establecen algún tipo de pertenencia con las ciudades; por ejemplo, la gente me decía: “Nosotros en Moquegua, Tacna y Arequipa tenemos islas aymaras, es decir tenemos barrios donde está toda nuestra gente y esos barrios también sentimos que son nuestros”. Entonces, hay la idea de expansión del territorio ancestral, digamos comunitario aymara, hacia las ciudades donde también consideran que tienen pertenencia. En el caso boliviano es más importante con El Alto, que está considerada la capital de esta idea en el mundo aymara.

Después tenemos el tema de mercados, hacia dónde va el flujo comercial. En este caso tenemos otra vez Jachoqo. En la parte superior de la gráfica los colores indican qué tipo de productos se comercializan, por ejemplo, el color rojo es papa, chuño, cebada, quinua, y así sucesivamente; a mí me interesaba ver cuáles son los mercados a los que los comuneros acudían. En el caso de Copacati Bajo, comunidad boliviana, lo pequeño de las parcelas de tierra influye en un menor tiempo de descanso, una producción menor y, por tanto, un excedente menor que significa menos mercados, en este caso, solamente Yunguyo.



Fuente: Gerardo Damonte

### Territorio como proyecto político

Todo esto son narrativas territoriales que hablan de pertenencia y espacios donde uno vive. Así, retomando el tema, vuelve la pregunta ¿qué es un territorio? De la manera en que lo he entendido, un territorio es un proyecto político. Los territorios son construcciones sociales que fijan los límites y definen un determinado espacio físico social, nutriéndose de una o varias narrativas territoriales, articulándolas en un proyecto político que busca no solamente describir sino ejercer dominio sobre un espacio determinado. Cuando el proyecto político territorial tiene fundamentos culturales-étnicos, el territorio se asocia a la identidad. Se convierte en un territorio cuando estas narrativas dicen explícitamente “yo quiero algún tipo de dominio sobre este territorio”.

La narrativa territorial no necesariamente lleva a una idea de que ese espacio tiene que ser gobernado, dominado de alguna manera. Por ejemplo, que vaya y conserve algún bosque no quiere decir necesariamente que quiero dominio sobre ese bosque. En las comunidades recuerdan los cerros, recuerdan los acha-

chilas, recuerdan todo ese espacio que ha sido suyo ancestralmente, pero no hay una idea de que ese espacio vuelva a ser suyo con gobierno aymara, no existe esa idea en este momento. Existe una diferencia básica, porque una cosa es aquello que yo vivo como parte de mi reproducción social como sociedad y otra cosa es lo que considero que tengo derecho de dominar o de gobernar, y es ahí donde entramos, a mi modo de ver, al tema territorial.

El tema territorial es un proyecto en el cual la sociedad trata de establecer algunos fundamentos para tener dominio sobre un territorio, pero esos fundamentos pueden variar. Un fundamento empleado en el proceso de autonomías indígenas es justamente el argumento de la identidad, que se pone por delante al ser un territorio ancestralmente indígena; entonces, se dice: "Queremos un territorio indígena, porque por el tema étnico tenemos derecho a dominar este espacio". En otros países latinoamericanos hay territorios de conservación, pero no desde el lado de la etnicidad, sino del lado de la conservación. Igual puede darse en términos económicos, puedo decir hay que cambiar las provincias para hacer circuitos económicos más viables, ahí lo que estoy priorizando es un desarrollo económico de mercado. No estoy diciendo que un tipo de territorio sea mejor que otro, lo que digo es que hay que entender que cada territorio es un proyecto político con una fundamentación básica.

### Conflicto permanente si no hay consenso sobre el fundamento territorial

Ahora bien, cabe preguntarse cómo se relaciona la narrativa territorial con la idea de territorio. Muy simple, para conformar un territorio tú necesitas narrativas territoriales, es decir, yo no puedo irme a Lima y decir: "¿Sabes qué acabo de descubrir?, que soy indígena y quiero que Lima sea un territorio indígena". Nadie me va a creer, porque no he vivido como indígena, porque no tengo usos de la tierra como indígena. Entonces, tiene que existir esta apropiación del espacio diario, vivirlo, tener una narrativa territorial que fundamente el pedido de dominio.

En Bolivia, muchas veces se confunde cuál es el argumento fundamental. Se propone, por ejemplo, conformar un territorio indígena, porque es un derecho indígena, o porque se exige un derecho indígena; pero en otros casos pareciera que se exige porque ahí existen riquezas y lo que se quiere en realidad es desarrollo. En esos casos la base no es una cuestión de ancestralidad, sino es el hecho de tener derecho a esos recursos, por tanto la base es económica. Eso no está mal, el tema es que cuando eso sucede se crea más conflicto aún, porque habrá grupos a favor y dirán que son aymaras y es su derecho, y habrá otra gente en contra porque ahí hay algún recurso que explotar o porque quieren hacer un desarrollo de otro tipo. No está mal que se discuta, pero si no se llega a un consenso sobre cuál es el eje fundamental, serán territorios condenados a conflictos permanentes.

### Articulación política contra hegemónica en Bolivia

Tanto en Perú como en Bolivia existen territorios establecidos, que son los del Estado nacional, son los territorios de gestión; en el caso boliviano se tienen municipalidades, departamentos, secciones municipales; en Perú provincias, distritos. Entonces, para emprender proyectos contra hegemónicos de territorio, y decir "miren, mi país no está organizado cómo debería estarlo en términos territoriales", se necesita crear proyectos políticos y para crear proyectos políticos se necesitan articulaciones políticas.

En este aspecto hay grandes diferencias entre Perú y Bolivia. En el caso boliviano ha habido históricamente una articulación de base sindical, hay una

articulación emergente de base étnica con el Conamaq, que tiene, además, como una de sus premisas la reconstitución territorial; existe, por tanto, una articulación ad hoc. Para este tipo de temas se tiene, además, una participación política importante en términos indígenas. Es más, me ha sorprendido mucho y con agrado la cantidad y variedad de gente que asiste a este seminario. Les puedo decir que si en Lima uno organiza un encuentro de este tipo va a tener que arar para tener 50 u 80 personas, eso porque los sindicatos o las organizaciones de base en el Perú no están conectadas, no están articuladas, no llegan a este tipo de espacios. En el caso boliviano hay una idea de movilización que es común a la historia boliviana. Todos estos aspectos son, justamente, los que permiten crear proyectos territoriales contra hegemónicos.

En el caso peruano no hay este tipo de articulación, la articulación es débil en términos de base. Lo que hay es una guerra micro en la que las poblaciones indígenas tratan de ganar los distritos, que son la base mínima de gestión y administración local desde el Estado, teniendo candidatos en las elecciones con la idea de que sean elegidos por mayoría. No hay hasta ahora una articulación que pretenda refundar de alguna manera la división territorial peruana, lo que hay es una búsqueda de tener más presencia en los espacios que ya da el Estado peruano.

### Importancia de la negociación y la articulación externa

Es importante resaltar que cualquier constitución territorial siempre implica negociación, tal como cualquier proyecto político, partido, o proyecto de cambio, para llegar al poder tiene que negociar y seguir negociando. Igual, el proyecto territorial es un proyecto negociado, es un proyecto que se va construyendo paso a paso entre quienes constituyen ese proyecto nuevo, ya sea indígena o conservacionista, y el Estado; de esta manera se llega a un nuevo término, a una nueva oficialidad, a un nuevo mapa.

En cuanto al valor de la tierra en la identidad, debe considerarse que la reproducción comunal/familiar depende de tener acceso a espacios territoriales supra comunales. Todas las familias indígenas o rurales, en general, son familias que no dependen de un territorio específico, no viven solamente en la comunidad, viven de lo que les da la comunidad, incluida una red de parentescos que está en la ciudad, o que manda remesas de España, Estados Unidos o de donde sea. Entonces, acá lo que hay que entender es que el tema territorial no puede ser una isla, no puede ser autónomo en términos fundamentalistas; es autónomo en términos de gobierno, pero está articulado, porque la misma gente que vive en ese territorio está articulada con otros territorios y con la sociedad mayor. Tal es el caso de Perú con la apropiación de territorios político administrativos estatales (distrito y provincia) por medio de la elección de autoridades aymaras o quechuas.

### Dinámicas de formación de territorios indígenas

Los territorios contra hegemónicos son los territorios desde abajo. Siempre son proyectos que tratan de contestar o crear respuestas alternativas a un proyecto estatal consolidado por muchas décadas. Por tanto, pueden pensarse los territorios indígenas como respuestas políticas contra hegemónicas.

En las comunidades, debe pensarse en territorio no sólo en términos de identidad, sino también en cuanto a acceso a los recursos. Este último aspecto es interesante, ya que en el caso del Perú, la comunidad circunlacustre acaba donde acaba la ribera, eso es lo que tienen titulado. Sin embargo, si uno les pregunta

cuál es el territorio sobre el que tienen dominio, ellos responderán que su territorio entra al lago en términos de extracción de recursos y consideran que ese dominio es su derecho, aunque no esté en ninguna ley; es un derecho real y adquirido a partir del uso constante. Un ejemplo interesante de este hecho es la pelea infernal que se dio entre las comunidades del lago y el Estado peruano sobre la extracción de totora. Las comunidades ribereñas querían extraer totora y el Estado quería dominar la extracción porque el sitio era una reserva. Después de mucho conflicto, el Estado asignó territorios de extracción, que son en realidad agua y no están titulados. Es el reconocimiento del Estado peruano, tras la negociación, de que en estos espacios las comunidades tienen el dominio en la extracción de totora, lo que significa que nadie, sea otra comunidad, una empresa o un particular, puede sacar totora en ese espacio.

En el caso boliviano, del que me ocuparé brevemente, dado que ustedes lo conocen ampliamente, se ha dado un proceso paulatino de reconstitución indígena en ayllus, markas y suyus, tendiente a redefinir las fronteras administrativas y elegir autoridades indígenas. Ese proceso es actualmente una política estatal que ha derivado en las autonomías indígenas tuteladas. Con el liderazgo aymara se ha planteado la posibilidad de la nación indígena.

El territorio es una respuesta política contra un estado de la cuestión en términos de territorio, es decir es una respuesta al mapa. Si el mapa no me gusta, entonces quiero redibujar el mapa de alguna manera o redibujar la manera en que se dominan los espacios de ese mapa. Los territorios se fundan siempre como forma de reproducción social. Eso quiere decir que la fundamentación básica de tierra y territorio es una idea central, que puede ser, por ejemplo, la idea de la reproducción de mi cultura como aymara, la idea de la conservación porque si no este mundo desaparece, o bien la idea de desarrollo económico. Pueden darse mezclas de ideas, por ejemplo, uno puede decir que quiere tener dominio sobre un territorio justamente para que sistemas como el buen vivir puedan aplicarse y porque no quiere entrar al sistema de mercados; otra opción puede plantear que el desarrollo económico de mercado se antepone a cualquier otra premisa incluso étnica; eso no está mal en sí, pero otra vez, es una posición política.

### El valor de la tierra como aliciente

Un tema importante, que en realidad no he expuesto como se merecería, pero que es parte de la investigación grande, está referido al valor de la tierra. Históricamente la tierra ha sido primordial. En la época colonial, la importancia de tener dominio sobre un espacio estaba ligada a la extracción (Potosí, por ejemplo), pero principalmente a la disponibilidad de mano de obra. Mientras que en el siglo XX, con el desarrollo, la tierra es un factor de producción y su valor depende de su productividad. Por eso se da la Reforma Agraria, seguida de proyectos de desarrollo para que la tierra produzca más y la vieja discusión sobre cuál es el tamaño ideal de la parcela. Ahora, hemos vuelto un poco a esta idea del valor de la tierra como territorio. Ahora, estamos en un momento en que el desarrollo extractivo de nuestros países, y del mundo en general, hace que el valor de la tierra esté ligado al acceso a los recursos que están bajo ella. Es importante decir que cualquiera de estos proyectos y contra proyectos territoriales, y estas discusiones van a estar enmarcadas en ese contexto grande: el valor de la tierra. Piensen qué pasaría con toda la discusión de autonomías indígenas si es que mañana se descubre que ya no hay más hidrocarburos en Bolivia o si el precio del gas baja a su centésima parte, o que se descubre que el gas no sirve y ya nadie lo compra. Si hay uno de esos cambios político econó-

micos en Bolivia, en Perú, o en cualquier país, entonces, toda la discusión sobre autonomías estoy seguro que va a variar de alguna manera.

**Aplicación 1: hay que entender los factores políticos**

En cuanto a las aplicaciones de este estudio, la primera es el tema de ordenamiento territorial; sea autonómico o no sea autonómico, se está dando en todos los países latinoamericanos en este momento. Tenemos que entender que cualquier tipo de ordenamiento territorial implica entender los factores políticos imperantes y considerar lo político como entendimiento para articular lo económico, lo social, lo identitario, etc., no como guerra política. De ese modo, se podrán entender las dinámicas que se dan en el ordenamiento territorial.

**Aplicación 2: los conflictos son ineludibles**

Una segunda aplicación es entender que en cualquier proceso de autonomía, de creación de un nuevo territorio o de reterritorialización de territorios, siempre se presentarán conflictos. En el análisis político que debe tenerse en cuenta en el momento del proceso en sí, no se debe obviar que hay diferencias y asimetrías, de que no todos somos iguales, lamentablemente. Digamos que eso debe verse, observarse y ponerse por delante para hablar con más transparencia.

El estudio también muestra cómo en el lado peruano la identidad aymara está en crecimiento, incluso más allá de sus fronteras ancestrales.

Por último, quiero destacar la metodología del estudio. Cómo llegar a los mapas que presenté y lograr que la gente participe, no implica solamente convencer a la gente, sino también crear herramientas metodológicas, geográficas, georreferenciales, etcétera. Esta metodología puede ayudar en la identificación de territorios y comprensión de sus procesos de constitución.

## Territorios indígena originario campesinos (TIOC)

---

Hay dos maneras principales para formar una autonomía indígena originario campesina: desde una TCO (tierra comunitaria de origen) o desde un municipio. La primera vía está tan llena de obstáculos legales y realidades demográficas que no se prevé una avalancha de conversiones en tierras bajas y menos en tierras altas. El otro camino, el municipal, es más sencillo, pero su resultado no será tan satisfactorio, especialmente para quienes esperan la reconstitución del ayllu. Un estudio de la Fundación TIERRA describe esa realidad. El espacio que da la ley es estrecho, habrá que ver cómo lo ensanchan quienes se queden con las expectativas truncas.

## Territorios indígenas en el Estado Plurinacional



### Juan Pablo Chumacero

Economista, entre sus investigaciones se cuentan “Trece años de reforma agraria en Bolivia. Avances, dificultades y perspectivas” y “Conflicto por la tierra en comunidades aymaras, quechuas y chiquitanas en Bolivia”. Trabaja en la Fundación TIERRA desde 2000, donde es responsable de la Unidad de Investigación.

### Algunas advertencias y conceptos importantes

Antes que nada, quiero advertir que lo expuesto aquí forma parte de los resultados preliminares de una investigación en curso de la Fundación TIERRA, precisamente sobre las posibilidades, desafíos y limitaciones que tienen las tierras comunitarias de origen (TCO) en tierras altas y bajas con respecto a este nuevo panorama autonómico. Presentamos este estudio, principalmente, para promover una discusión inicial, de alguna manera validarlo y, si es necesario, hacer algunos ajustes antes de su publicación.

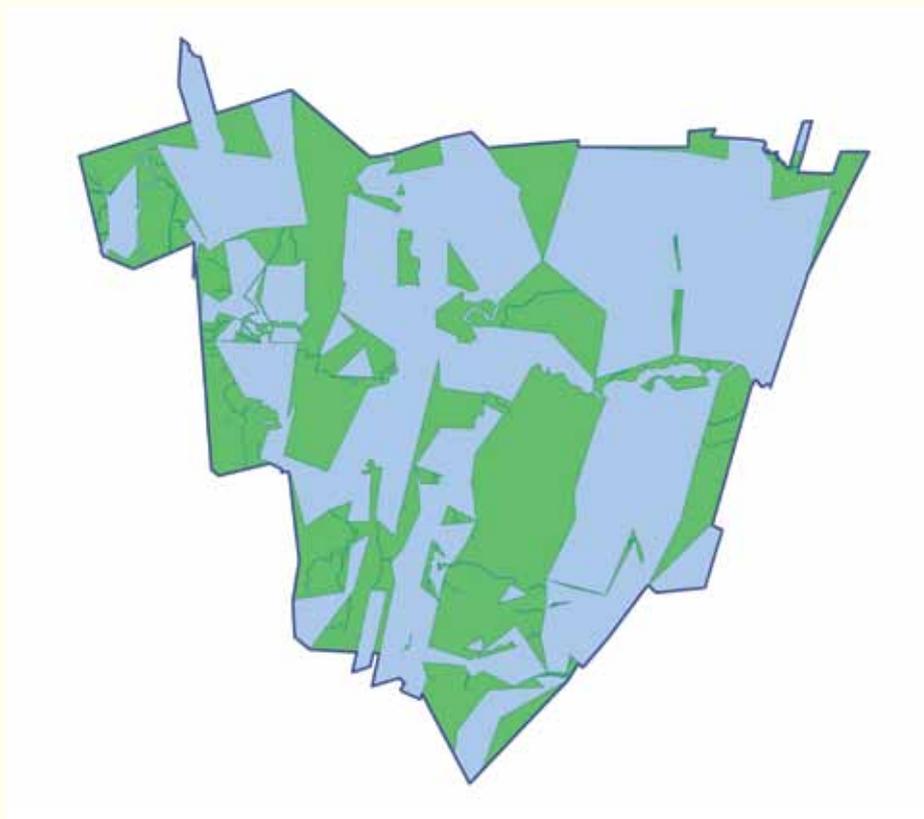
Hemos utilizado bases de datos que tienen una serie de limitaciones, principalmente debidas a la actualidad de la información. Los datos del censo del año 2001, después de nueve años dejan bastante que desear y lo mismo ocurre con la información cualitativa sobre las TCO; más allá de las superficies —que de

eso sí hay información actual— los datos poblacionales, de acceso a recursos y su organización responden a datos de 2000, 2001 y 2002. También hay información sesgada en documentos como los informes de necesidades espaciales, ya que ha pasado bastante tiempo desde que se prepararon.

Quiero iniciar recordando la definición de TCO. La tierra comunitaria de origen es un tipo de propiedad agraria de carácter colectivo establecida en la Ley INRA [1715, de 1996]. La TCO es el espacio geográfico que constituye el hábitat de pueblos y comunidades indígenas originarias, al cual han tenido tradicionalmente acceso y donde mantienen y desarrollan sus propias formas de organización económica, social y cultural. A pesar de ser un tipo de propiedad agraria, es importante comprender que a través de ella se reconocen ciertos derechos de uso y administración de recursos naturales renovables al pueblo indígena titular de la TCO; además, ésta representa un reconocimiento formal de la condición de pueblo indígena originario, cosa que no sucede con ningún otro tipo de propiedad. Bajo esta perspectiva, las TCO se han convertido, hasta antes de la discusión sobre las autonomías indígenas, en un inicial y único elemento de reconocimiento legal de la noción de territorio, tan demandado y discutido en nuestro país.

Otros dos conceptos fundamentales son las nociones de TCO demandada y TCO titulada. La primera representa aquel espacio o aquel territorio que, al inicio del proceso de saneamiento, el pueblo indígena reclama formalmente para sí ante el Estado. Por ejemplo, en el mapa se ve la TCO de Itikaguasu, en Tarija. Es todo el territorio de más o menos 216.000 hectáreas de TCO demandada. Ahora bien, la TCO efectivamente titulada, vale decir, la superficie que se le reconoce realmente como propiedad al pueblo indígena, es lo que está en color verde, que actualmente llega a 95.000 hectáreas, un poco menos de la mitad. El resto, que está en color celeste, ha sido titulado a nombre de terceros: campesinos y medianos y grandes ganaderos, que no son parte del pueblo indígena guaraní, pero cuyos derechos de propiedad también han sido reconocidos. Estos propietarios individuales no son parte de la TCO titulada, pero se hallan dentro del espacio de la TCO demandada. Esta diferenciación es fundamental a la hora de comprender las posibilidades de las autonomías indígenas de TCO como éstas. La tierra comunitaria de origen demandada es mucho mayor y sí presenta una noción homogénea y continua de territorio, sin embargo en el proceso de saneamiento, muchas veces no se ha titulado la totalidad de la TCO demandada, con lo que se fragmentaron visiones territoriales debido a una realidad contundente que no se puede obviar.

### Mapa de la TCO Itikaguasu, Tarija



Fuente: Fundación TIERRA.

### Algunas cifras sobre las TCO

Para dar algunos datos como introducción, actualmente hay 256 demandas de TCO en el país, que representan entre el 30 y 35% de los 109 millones de hectáreas de la superficie del territorio nacional. Sólo se han titulado, a enero de 2010, 16,8 millones de hectáreas que son poco menos de la mitad de lo demandado. Con ello se ha beneficiado a alrededor de 250.000 habitantes, todos ellos pueblos indígenas originarios del país.

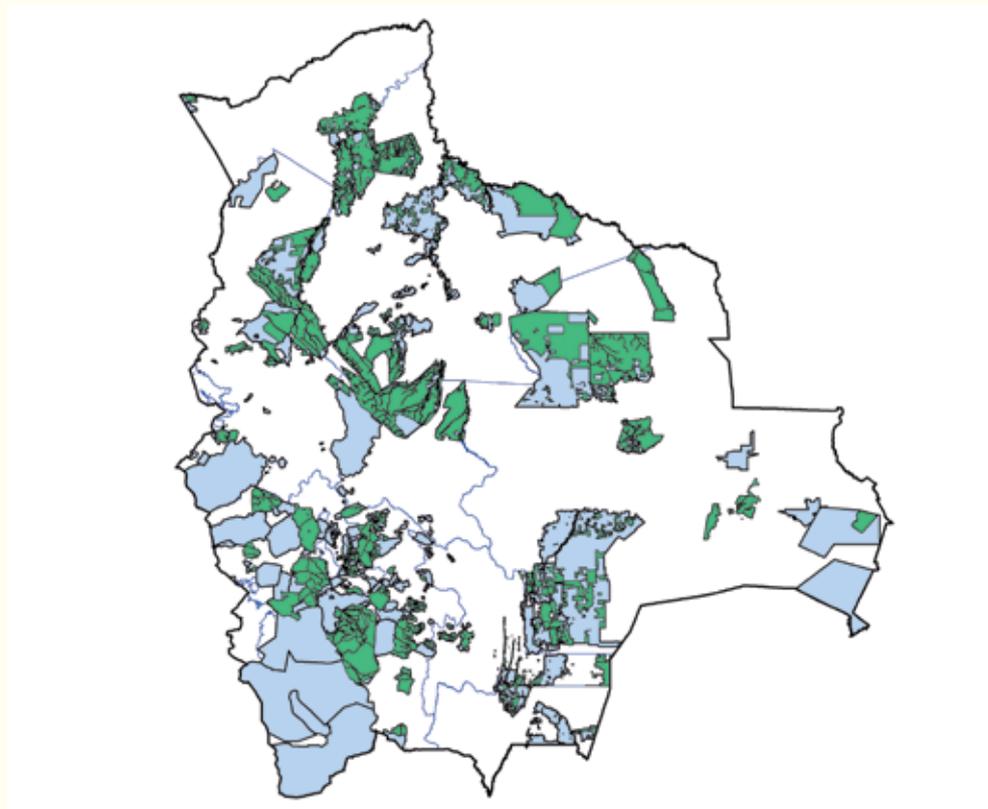
Tenemos algunas diferencias entre TCO de tierras altas y de tierras bajas. Normalmente las de tierras bajas son más grandes y tienen menos población, mientras que las de tierras altas tienen una mayor población y una menor superficie. Actualmente, hay 60 demandas de TCO en tierras bajas y representan un 77% de las 16,8 millones de hectáreas tituladas a enero de 2010. En tierras altas, se han presentado 196 demandas, pero sólo 109 TCO se han titulado, lo que representa un 23% de la superficie titulada.

En tierras bajas, el tamaño promedio de una TCO demandada es de 472.000 hectáreas, mientras que en tierras altas la media es de 73.000 hectáreas. En ambos casos, solamente se ha titulado, en promedio, algo menos de la mitad de la superficie demandada. Sin embargo, el uso de promedios en estos casos no es recomendable debido a la diversa realidad de cada TCO. Hay demandas de TCO con superficies menores a mil hectáreas y otras que superan los dos millones, tanto en tierras altas como en tierras bajas. Santa Cruz es el departamento

de tierras bajas con más demandas de TCO (22); en tierras altas el departamento con más TCO es Potosí, con 87.

El mapa que sigue nos muestra la distribución geográfica de las TCO. En verde está la superficie titulada, que es bastante menor a la superficie en celeste, que representa la superficie demandada como TCO en el país. Ello refleja la diferencia entre lo que el pueblo indígena exige al Estado y lo que realmente se le puede dar en el proceso de saneamiento.

### Superficie demandada y titulada de TCO en Bolivia



*Fuente: Fundación TIERRA.*

### Formas de autonomía indígena en el Estado Plurinacional

Las autonomías indígenas originario campesinas (AIOC) son, posiblemente, la forma más expresa, explícita y clara de hacer efectiva la noción de Estado plurinacional. El ejercicio colectivo de los derechos indígenas recompone la noción de lo plurinacional de la que tanto hablamos.

Según la Constitución Política del Estado, sabemos que hay tres vías para acceder a las AIOC: municipio, TCO y región. Asimismo, el texto constitucional reconoce una serie de derechos indígenas: autogobierno y libre determinación, formas propias de organización, jurisdicción y cultura propia, con todo lo que ello implica, y todos los derechos relacionados con el acceso al territorio y con el uso de recursos naturales renovables; además del derecho a la consulta y a la participación de los beneficios producto de la explotación de los recursos naturales no renovables.

La TCO ya tiene esos derechos, con ciertas limitaciones en algunos casos, pero si se convierte a AIOC, los consolida definitivamente. En cambio, para el municipio hay una circunstancia bastante especial. Un municipio que se vuelve autonomía indígena logra el autogobierno, el reconocimiento a sus formas de organización, la aplicación de la justicia indígena y el reconocimiento cultural; pero no termina de definir su derecho al territorio y a los recursos naturales.

Para ser más claros, una autonomía indígena vía TCO debe cumplir dos condiciones: ser TCO, que es un tipo de propiedad, y además ser una unidad jurídico político administrativa indígena; en cambio el municipio no tiene la figura de territorio indígena, sino simplemente territorio político administrativo. Esto genera una diferencia fundamental a la hora de entender la motivación por la cual se va por una vía o por otra; además nos permite comprender el reclamo del Conamaq sobre la ausencia de procesos de consulta en el caso de la extracción de minerales en el altiplano del país. Eso se debe, precisamente, a que el Estado no le reconoce al municipio ni a los pueblos indígenas originarios de tierras altas la condición de territorio que sí reconoce para tierras bajas. Es un tema fundamental para la discusión.

En ese sentido, ¿por qué un municipio pasaría a la autonomía indígena? Pues básicamente, según mi impresión, para adquirir los derechos indígenas fundamentales más relacionados con el espectro político y cultural; tal como que lo hemos visto en el caso de Jesús de Machaca, Tarabuco y Mojocoya.

En cambio, las TCO que ya tienen todos los derechos reconocidos, ¿por qué querrían ser autonomía indígena? Fundamentalmente, porque el régimen autonómico les reconoce todas las competencias municipales y eso significa, en términos prácticos, acceso a recursos financieros para la inversión pública en salud y educación, además de la posibilidad de realmente dirigir el proceso de desarrollo a nivel local. Esto último es una necesidad mayor en el caso de las TCO de tierras bajas que han sido cotidianamente marginadas del proceso de desarrollo municipal, debido a la conformación heterogénea de la misma sociedad local. En general, en las tierras bajas la población que controla el poder es mestiza, ganadera o agroindustrial y tiene otro tipo de intereses, no precisamente articulados con los de los indígenas.

A continuación voy a discutir los requisitos para la conversión a AIOC que maneja la ley y las posibilidades de cumplirlos, ya sea para el caso de municipio o de TCO.

### Conversión de municipio a autonomía indígena: un camino más llano

En el caso de la conversión de un municipio a AIOC, básicamente hay dos requisitos (puede haber alguno más pero de menor importancia). Principalmente, es preciso un referéndum en el cual la población del municipio vote si quiere o no ir a un régimen autonómico de tipo indígena, tal como sucedió hace algún tiempo [en diciembre de 2009] en los 11 municipios indígenas que ahora están en proceso de conversión. El segundo requisito es un certificado de territorio ancestral.

En un documento de la Fundación TIERRA, de hace un par de años, podemos ver que en el país hay 145 municipios con un 90 por ciento o más de población indígena, principalmente quechua o aymara. Este grado de homogeneidad en el tipo de autoidentificación indígena debería verse reflejado también en el resultado que podrían darse en caso de un referéndum; en general, se ha

confirmado esa correlación salvo en un par de casos, como el de Curahuara de Carangas, donde la votación se dividió por otras razones, internas en la organización.

Si consideramos el número de municipios que tienen el 50% o más de población indígena, estos 145 se amplían a 212, ubicados principalmente en Potosí, Oruro y en parte de Chuquisaca y La Paz. En este sentido, la conversión de municipios a autonomías indígenas no debería ser muy complicada, al menos en tierras altas.

En tierras bajas, los municipios rurales son notablemente heterogéneos en su composición étnica, lo que tiene un reflejo en posiciones políticas y visiones de desarrollo, por lo que se considera que no son una vía fácil para las autonomías indígenas.

### Conversión de TCO a autonomía indígena: una vía con muchos requisitos

Las TCO tienen notoriamente muchos más requisitos que cumplir. Primero deben convertirse en territorio indígena originario campesino (TIOC). Este asunto no está resuelto; en este Seminario hay una mesa de discusión para ver como se hará esto, dado que los plazos se nos acaban. Además, hay otro tipo de requisitos que tienen que ver con la viabilidad gubernativa, como la exigencia de capacidades de organización y gestión, y la existencia de planes de desarrollo territorial. Las TCO ya han cumplido esta serie de condiciones porque vienen trabajando con este tipo de planes desde hace bastante tiempo. Las otras restricciones hacen referencia a la población mínima de la TCO, la prohibición de vulnerar los límites departamentales, la realización de un referéndum, al igual que en los municipios y, por último, la continuidad del territorio. Nos abocaremos ahora a analizar un poco estas últimas condiciones.

### Sobre el requisito poblacional

En cuanto a las condiciones poblacionales, para tierras altas se piden 10.000 habitantes como mínimo y, eventualmente en determinadas circunstancias, 4.000; mientras que para tierras bajas la exigencia es mínima, 1.000 habitantes, aunque se reconoce cierta flexibilidad en casos específicos de pueblos minoritarios.

Teniendo en cuenta que la exigencia poblacional no alcanza a la vía municipal, en tierras altas hay 102 municipios aymaras y quechuas, de valle y altiplano que tienen una población mayor a 10.000 habitantes. Si habláramos del límite de 4.000 habitantes, estos 102 municipios aumentarían a 176; todos, fundamentalmente quechuas y aymaras. Sin embargo, cuando vemos las TCO en tierras altas con los mismos parámetros poblacionales, actualmente ninguna tiene más de 10.000 habitantes y sólo 9 tienen más de 4.000. Entonces, es muy claro que, tal y como está la ley, para ser AIOC en tierras altas la vía más práctica y posible es la municipal y no a través de una TCO.

En el caso de tierras bajas, si se considera la restricción de 1.000 habitantes, se tienen que de 60 TCO susceptibles de convertirse a AIOC, apenas el 40% tiene una población mayor a 1.000 personas (24 TCO). Esto significa una reducción enorme de las posibilidades de satisfacer las demandas de autogobierno y libre determinación de los pueblos indígenas minoritarios, a no ser que se apele a la flexibilidad de la norma por su condición de minorías.

### Sobre los límites político administrativos

Revisemos, primero, el caso de los límites municipales, para luego encarar la restricción de los límites departamentales. Cruzando las bases de datos de TCO demandadas y considerando la organización político administrativa del país,

vemos que a nivel municipal casi el 80% de las TCO —alrededor de 200— afectan límites municipales. Esto quiere decir que están en dos o más municipios del país. Si bien aquí no hay una limitación legal, sí hay un gran problema a la hora de la reconfiguración territorial. Como decía Gerardo Damonte en la exposición anterior, las prácticas y las nociones territoriales de los pueblos indígenas no coinciden con la organización política administrativa del Estado. Esto quiere decir que en una buena parte de la superficie del país (entre 25 y 30 por ciento), la organización política del Estado no responde a la realidad territorial ni a la percepción de territorio que tienen los pueblos indígenas reflejada en las TCO.

¿Qué pasa con los límites departamentales? El 24% de las TCO (alrededor de 60) están en dos o más departamentos. Sobre éstas hay una restricción muy clara y contundente: las autonomías indígenas no pueden vulnerar los límites departamentales, por lo que si alguna de estas TCO ubicadas en dos o más departamentos desea convertirse en AIOC tiene que dividirse o ver alguna forma novedosa de no vulnerar esa restricción impuesta.

### Sobre el referéndum

Otro aspecto que también afecta las posibilidades de las TCO y su conversión es el referéndum. Para analizar esto primero hay que considerar que hay TCO con diversas realidades. Algunas aglutinan a varios pueblos indígenas; es el caso de las TCO multiétnicas, como el TIPNIS y algunas similares, donde se han agrupado pueblos indígenas que son vecinos y han consolidado un territorio. Se da también la situación inversa; un pueblo indígena que está presente en varios territorios. Por ejemplo, hay tres o cuatro TCO de pueblos tacanas y lo mismo pasa con los guaraníes. Además, hay que ser enfático en que dentro de los territorios, dentro de las TCO demandadas, hay una notable presencia de “terceros” (campesinos, colonizadores, ganaderos), personas que no se identifican como indígenas, pero que viven ahí y que tienen derechos sobre la tierra. Entonces, ¿cómo medir qué pasaría con los posibles referendos dentro de estos espacios sobre la decisión de si se va o no a la AIOC?

Los datos de auto identificación indígena del Censo de 2001 pueden dar alguna idea de los resultados de un posible referéndum si son cruzados con la información georreferenciada de las TCO demandadas y de las localidades existentes en el país. Haciendo este juego metodológico —que tiene una serie de limitaciones y sólo debe ser considerado como referencial— lo que podemos ver es que en tierras altas hay una notoria homogeneidad en términos de identificación indígena, por lo tanto, si se da un referéndum a nivel de TCO, los resultados debieran ser favorables si es que la población está bien organizada y no hay mayor discusión sobre el tema. Un 94% de las TCO de tierras altas tiene entre 75% y 100% de población indígena; sin embargo, esto no sucede en tierras bajas. Resaltando de nuevo que se trata solamente de un cálculo de referencia, vemos que en tierras bajas sólo el 58% de las TCO tiene mayoría de población indígena, y que incluso un 30% tiene menos del 50% de población indígena en su territorio, debido a que los territorios demandados también tienen a terceros en su interior.

Esto se ve muy claramente en el caso de Itikaguasu. Se estima que hay alrededor de cuatro mil guaraníes en la TCO, y tres a cuatro mil ganaderos y campesinos. Entonces, de darse un referéndum para la autonomía indígena, sin previo acuerdo entre sectores, los resultados a favor o en contra tienen similar probabilidad; sería como lanzar una moneda. Esta situación especial se traduce

para el caso de las TCO guaraníes, que es particularmente conflictivo porque se las ha titulado con muy poco territorio, especialmente en Chuquisaca, y existe, además, una gran presencia de ganadera que dificulta la perspectiva autonómica indígena.

El requisito de la continuidad no está explícitamente establecido en la ley, pero por sentido común hay que considerarlo y ver si el territorio de la autonomía indígena debiera ser continuo o si puede ser discontinuo y repartido. Si optamos por la necesidad de la continuidad territorial habrá una limitación fundamental a la hora de la conversión. Por ejemplo, si vemos nuevamente el mapa de la TCO tarijeña Itikaguasu, encontramos un territorio titulado discontinuo, a pesar de que en la noción de demanda es continua. Esta es una situación típica. Pero también hay territorios donde se ha titulado sólo una parte de la demanda y las comunidades indígenas viven en otra; es un escenario complejo a la hora de pensar las autonomías. También debe reconocerse que hay otras TCO que coinciden, son relativamente homogéneas y tienen las condiciones para hacer la conversión.

En los hechos, es muy probable que las autonomías indígenas vía TCO no vengán por la vía del espacio territorial demandado, ni el titulado, sino más bien en una especie de territorio consensuado con otros actores que, bien o mal, están en el territorio y tienen que ser considerados a la hora de pensar en estas transformaciones.

## Conclusiones

Para concluir, repito, en tierras altas la opción más factible de conversión a las autonomías indígenas es el municipio, pero, como ya hemos visto, esto tiene una serie de problemas en la reivindicación territorial y el acceso a los recursos naturales. En ese sentido está el reclamo de pueblos indígenas originarios de tierras altas, que con toda razón y justificación, considera que el municipio al no convertirse en TIOC, como base fundamental de la autonomía, pierde estos derechos articulados fundamentalmente con la noción de territorio. Además, el gran problema en tierras altas es que ya sea vía municipio o vía TCO —que son muy chicas— se pierde la reivindicación ancestral territorial, la reconstitución de los ayllus. Entonces, la pregunta que nos hacemos es cómo se va a resolver esto a futuro. La Ley no lo hace y es muy posible que eso dependa de las iniciativas de cada grupo y de formas novedosas de plantearse soluciones; entendiendo el problema como un proceso en el cual das primero un paso para luego pelear el siguiente.

En el caso de tierras bajas, hemos desestimado al municipio, en la mayoría de casos, como opción válida para la conversión en autonomía indígena. Además, sólo una pequeña minoría de TCO realmente podría convertirse en AIOC. El gran problema es ¿qué pasa con el resto de las tierras comunitarias de origen, que se encuentra marginado del proceso de desarrollo, a distancias lejanas, sin acceso a servicios ni espacios de representación política? ¿Qué hace ese gran resto ubicado en las tierras bajas? Negocian vía municipio o van a través del municipio?, ¿se rearticula la idea de distrito indígena?, ¿se busca alguna forma de dar mayor equidad? Todos son temas que no puedo resolver ahora, pero que entiendo pueden alimentar la discusión en las siguientes mesas.

## Los expositores responden al público

Responde: Gerardo Damonte

### El reto de forjar consensos fuera de lo legal y eludiendo las imposiciones

*¿Se han tomado en cuenta las relaciones de parentesco en el estudio que ha realizado?*

Las relaciones de parentesco son la base de las relaciones territoriales, son la base de la sociedad; por eso, cuando hablábamos de propiedad, más allá de propiedad comunal o individual, estamos hablando de nociones de parentesco que son las que hacen que se articule la sociedad. Por eso, en el estudio hemos hecho árboles de parentesco inmensos para entender esa dinámica.

*¿Hay una correspondencia entre territorios coloniales y territorios originarios actuales?*

No sólo hay eso, también hay correspondencia histórica. Existe una correspondencia de los territorios incas con los primeros territorios lupaqas, después las encomiendas, las intendencias y corregimientos; todo tiene una línea y uno puede trazarla de alguna manera. Querámoslo o no, somos tanto indígenas, como fruto de la experiencia colonial.

*¿Cómo se relaciona el tema de redes con su investigación?*

Yo no lo he tocado del todo, pero es importante. Sobre el tema hay una literatura que dice que los territorios no son importantes, porque el mundo es un mundo de redes. Mientras que para otra literatura, los territorios son importantes por identidad o cierto dominio específico. En la época actual, son de suma importancia, y serían el tema de un segundo estudio: a partir de estos territorios identificados, se puede analizar cómo se mueve la gente que habita estos territorios en términos de redes económicas, sociales, etc.

*¿Cuán diferentes son las comunidades peruanas y bolivianas?*

Podría estar aquí dos días y no podría responder esa pregunta, aunque sí puedo responder dos cosas básicas. La primera es que Perú no tuvo un proyecto moderno consolidado en términos ciudadanos, más allá de una reforma agraria no del todo bien ejecutada. Lo más parecido fue el proceso de Velasco que fracasó y hubo una especie de contrarreforma en los años 80. Entonces, ciertas pautas oligárquicas antiguas, algunos dirían premodernas, no fueron suplantadas en el Perú y se mantienen. La segunda, es que tuvimos Sendero Luminoso que destruyó completamente todas las formas de organización rural. Esas dos cosas pueden ayudarnos a entender el porqué de nuestras diferencias. También entiendo que los sindicatos crearon una red en Bolivia, que en el Perú no existe. Ahí tenemos diferencias de procesos históricos importantes, más allá de los gobiernos actuales que pueden ser muy distintos, pero más que lo coyuntural es lo histórico.

*¿Hay narrativas territoriales que no sean étnico originarias?*

Sí, he encontrado algunas, no en este estudio, pero sí en otros lugares donde he estado. Les pongo dos ejemplos. Uno es la comunidad científica en Pacaya Samiria, que es un parque nacional en el Perú. Esa comunidad científica hizo

toda la fundamentación de territorio a partir de una narrativa territorial basada en la conservación y con eso peleó por un área protegida. El otro ejemplo es el de una comunidad quechua circunlacustre que no tiene identificación quechua, su identificación es comunal. Tienen narrativas territoriales de uso, hacen algo porque lo hicieron siempre.

*¿El territorio incluye subsuelo?*

Nosotros, como ustedes deben saber, tenemos en Sudamérica la línea legal francesa, en la que el Estado es el dueño de los recursos del subsuelo. En cambio en la anglosajona, el que vive arriba es dueño de lo de abajo. En términos teóricos el territorio no implica el subsuelo necesariamente, pero lo puede implicar si se sigue otra línea legal. Un proyecto territorial puede integrar el subsuelo, pero no está implícito en el concepto mismo.

*¿Qué hacer con un país pluricultural, plurinacional?, ¿dónde quedan los no indígenas?*

Al respecto hay dos cosas que quiero decir. La primera: una cosa es lo legal y otra cosa es la vida; lo legal debe reflejar la vida, pero no necesariamente la vida refleja lo legal. La constitución no hace a un país, es un país el que hace una constitución; entonces hay que tener cuidado con el empuje que se le da a lo legal. Tenemos que entender, primero, qué queremos como sociedad y no sólo pedir leyes. Si tú no tienes claro a donde quieres ir, el procedimiento es un infierno y nunca va a reflejar lo que se quiere; mejor ir despacio. En segundo lugar, creo que tanto las poblaciones indígenas como las no indígenas deben llegar a consensos en espacios fuera de lo legal, para aproximarse luego a lo legal. Entonces, ahí lo más importante es mejorar las instituciones, reforzarlas, seguirlas y evitar a como dé lugar todo autoritarismo. Recordemos que toda la idea de postcolonialidad implica que a los indígenas les impusieron un territorio que no era suyo, mal haríamos en querer imponer territorialidad ahora. La idea es tratar de llegar a consensos y eso es complicado. Lo primero es ponerse de acuerdo desde las bases sobre el proyecto que se quiere, luego tratar de subirlo a partir de la institucionalidad y negociar con el Estado, porque no hay otra, si no queremos negociar con el Estado estamos haciendo lo mismo que nos hicieron hace dos siglos.

*¿Es posible un Estado aymara?*

La gente con la que hablé quiere seguir siendo peruana, quiere seguir siendo boliviana. Quiere cierta autonomía y ciertos derechos. Ustedes tienen en este momento un espacio privilegiado para eso. En Chile, por ejemplo, los mapuches no existen para el Estado y están reclamando tierras después de que se las quitaron; el Estado no tiene la capacidad de integrarlos. En el Perú, uno no puede poner en una recomendación al Estado peruano la palabra territorio; no la va a leer el funcionario porque es una mala palabra.

*¿Qué opina del proceso boliviano?*

Visto de afuera, creo que puede haber muchas deficiencias, pero a la vez hay una gran oportunidad, todo es una cuestión de diálogo y tratar de entenderse. Si los indígenas eran ciudadanos de segunda clase para el Estado anterior, no puede ser que el no indígena sea ciudadano de segunda clase en este Estado; tenemos que rescatar esa vieja idea de igualdad y ciudadanía e integrarla con el tema indígena. Yo creo que el ser distintos nos da en todos nuestros países una gran ventaja; en Perú, gracias a que somos distintos, tenemos esa comida, si fuésemos homogéneos tendríamos la comida más aburrida del mundo. Entonces, hay que rescatar la heterogeneidad como un gran valor y como una gran posibilidad.

Responde: Juan Pablo Chumacero\*

## Obligados a la negociación

Primero, he presentado la información a partir de TCO de tierras altas y bajas para, de alguna manera, clasificar y pulir un poco el análisis. Sin embargo, hay que reconocer que los procesos de titulación de cada TCO son muy variados, tienen enfoques distintos y representan realidades culturales, productivas y de necesidades espaciales, también distintas. Estos procesos han sido promovidos por distintos actores: la cooperación internacional, las ONG y el mismo Estado, lo que también determina diferencias claramente visibles. No obstante, pese a las diferencias, hay que hacer un esfuerzo para entender las necesidades de los demás y que una realidad del oriente es muy distinta a una realidad de los valles, del altiplano, del norte amazónico, o del Chaco. Cada uno de nosotros como bolivianos, y también como pueblos indígenas originarios, tenemos una serie de derechos reconocidos y que reivindican situaciones de inequidad existentes desde hace cientos de años. Todo lo que se viene desarrollando en el país, de algún modo, intenta revertir esas inequidades. En el caso de las TCO me parece importante mencionarlo y tratar de comprender y entender las realidades tan distintas que vivimos en el país.

Es complejo entender el doble rol de la TCO. En algunos momentos he hablado de ésta como propiedad agraria y en otros como posible figura político administrativa vía conversión a territorio indígena originario campesino y luego a autonomía indígena. Cuando hablamos de propiedad agraria, la TCO es colectiva, aunque al interior se den prácticas de uso familiares, personales, tanto en tierras bajas como en tierras altas; eso lo sabemos y está bien que sea así, porque significa una complementariedad entre derechos colectivos y familiares, tal como lo establece la Constitución. Al lado de esta propiedad colectiva hay terceros, que pueden ser campesinos o ganaderos, con derechos individuales. Cuando hablamos de propiedad de la tierra, estos terceros y la TCO no se mezclan. Pero ¿qué pasa cuando la TCO se plantea la conversión a autonomía indígena en circunstancias donde lo colectivo y lo indígena está disgregado y mezclado con esta otra noción de vida que pueden tener otros sectores poblacionales no indígenas? Esta separación virtual desaparece, hay que buscar consensos y ahí es donde entra la necesidad de reconocer los derechos de estos terceros en los referendos. Tenemos que considerar los derechos de todos, ahí es donde se juega lo indígena y lo no indígena; hay que buscar negociaciones para hacer viable una demanda tan importante como la autonomía.

Las restricciones de la ley en términos de autonomías indígenas son contundentes y a la par habrá una explosión de iniciativas, ya sea desde TCO o municipios, en tierras altas y en tierras bajas, todos buscando la manera de aprovechar esta oportunidad, porque bien o mal es un avance. Lo que hay que hacer es convertir este avance en la base para seguir luchando por los derechos relacionados con la reivindicación territorial indígena y originaria. Muchas veces la realidad de los municipios no satisface las necesidades de los pueblos indígenas. Yo me imagino que se dará una serie de alianzas, de ideas novedosas, de articulaciones, que permitan avanzar un paso más.

---

\* El disertante, dado el gran número de preguntas y la variedad de éstas, planteó una respuesta general que abarcara los temas más importantes (N. del E.).

## Mesa 5: Derecho de las mujeres a la tierra en territorios indígenas

**Expositores:** **María Saravia** (Cidob)  
**Felipa Huanca** (CNMCIQB-BS)  
**Comenta:** **Mercedes Nostas** (antropóloga, especialista en género)  
**Moderadora:** **Patricia Costas** (Investigadora de la Fundación TIERRA)

A la participación histórica de las mujeres en el movimiento de reivindicación de los derechos indígenas, se suma una cada vez mayor intervención femenina en las organizaciones de tierras bajas. Ese crecimiento, que se traduce en la multiplicación de líderes y propuestas, se enfrenta aún con barreras culturales y el persistente conservadurismo masculino.

### Situación y expectativas de las mujeres indígenas en TCO de tierras bajas



#### María Saravia

Tiene doce años de experiencia en la dirigencia. Fue secretaria de género y salud de la organización de pueblos indígenas de la amazonía en Pando. En 2004 fue elegida presidenta de la Central Indígena de Mujeres Amazónicas de Pando y en 2006 la Gran Asamblea Nacional de Pueblos Indígenas (GANPI) la designó como secretaria de Comunicación de la Cidob.

Poco se conoce a nivel nacional, sobre todo en la parte del occidente, acerca de la realidad de los pueblos indígenas del oriente, Chaco y amazonía, así como tampoco se conoce en las tierras bajas sobre la temática de la tierra que viven nuestros hermanos del occidente.

Se nos ha pedido que hablemos un poco de la situación y expectativas de las mujeres indígenas en las tierras comunitarias de origen (TCO) de las tierras

bajas. Para nosotras es muy importante hablar de los antecedentes de la Confederación Nacional de Pueblos Indígenas de Bolivia (Cidob), porque al ser una organización mixta, la mayoría de sus hitos históricos se han logrado con el esfuerzo de mujeres, hombres, niños, niñas y adolescentes que han participado en diferentes momentos de marchas históricas en busca de reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas.

### La Cidob

La Cidob es la organización y representación máxima que aglutina a los 34 pueblos indígenas de tierras bajas del oriente, Chaco y amazonía. Constituida según sus normas y procedimientos propios, se convierte en el único interlocutor válido del movimiento indígena de tierras bajas para su relacionamiento social y político a nivel nacional e internacional.

Aquí también quizás debamos aclarar que no solamente coordina con instituciones públicas, sino también con instituciones privadas, porque la Confederación, tal y como lo establece en su estatuto, debe mantener la independencia partidaria, es decir, no corresponde a ningún partido político o gobierno de turno.

Estamos ubicados en siete de los nueve departamentos de Bolivia. Son más de 700.000 habitantes de los 34 pueblos indígenas de tierras bajas que están representados por organizaciones regionales, subcentrales, capitanías, consejos de pueblos y organizaciones comunales, de acuerdo con nuestras propias formas, usos y costumbres.

Sobre los antecedentes de la Confederación, el 15 de agosto de 1990 se realiza la marcha histórica por el territorio y la dignidad, ahora conocida como la madre de todas las marchas. Comenzó en protesta por el avasallamiento de territorios de los pueblos indígenas no reconocidos en aquellos tiempos.

### Los efectos de la marcha del 90

Desde 1952, se da opción a que los campesinos tengan acceso a la tierra, pero no se reconoce la identidad cultural de cada pueblo. Solamente se les daba a nuestros abuelos la opción de ingresar a las escuelas, si se reconocían a sí mismos como campesinos y sufriendo maltratos o atropellos a su identidad cultural; se les prohibía hablar en su lengua. Se aplastaron las raíces culturales de los pueblos indígenas con la palabra campesino. Nosotros consideramos que esa marcha, la de 1990, sirvió para que la ciudadanía de Bolivia empiece a pensar y conocer de la existencia de los pueblos indígenas.

Entre algunos hitos legales importantes para los pueblos indígenas de tierras bajas están los siguientes:

- El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas demandados por la Cidob en la Ley 1257, la cual ratifica el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la modificación de la Constitución Política de Estado (CPE).
- La Modificación a la CPE de 1994, que reconoce la multiculturalidad y pluriculturalidad, además del territorio indígena como TCO, en sus artículos 1 y 171.
- En 1996, la Ley INRA 1715 consolida y norma el reconocimiento a la titulación colectiva de las TCO y otros derechos sobre los recursos naturales.

Los pueblos indígenas también hemos protagonizado diferentes marchas, que nos ayudaron a garantizar nuestros derechos:

- 2000 y 2002, “Marcha por la tierra el territorio y los recursos naturales” y huelga de hambre por la Asamblea Constituyente, para el reconocimiento pleno de los derechos indígenas y cambios estructurales en el Estado boliviano.
- 2006, “Gran marcha por la defensa de los derechos de los pueblos indígenas en la Asamblea Constituyente”.
- 2007, “Marcha por la autonomía plena de los pueblos indígenas en la Constitución Política del Estado”.
- 2008, “Marcha por la aprobación de la ley de convocatoria al referéndum para la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado”.
- 2010, “Gran marcha de los pueblos indígenas por la defensa del territorio, autonomía indígena y el respeto a los derechos de los pueblos indígenas”.

El proceso se concretó, pero no voy a hablar de eso. Con respecto a la participación de las mujeres, tuvimos la oportunidad de ver a nivel nacional e internacional que no éramos las únicas que debatían los temas de las mujeres; también discutíamos en el mismo seno del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas [de las Naciones Unidas].

### Varones discriminadores

Recuerdo que en 2007, Rodolfo Stavenhagen [ex relator de las Naciones Unidas para los Derechos de los Pueblos Indígenas] presentó su informe acerca de las mujeres indígenas manifestando que éramos totalmente discriminadas, pero por los propios varones indígenas. “Sí —le dije—, yo no podría pararme y decir usted está con un informe falso”. A partir de esto, las mujeres que estuvimos presentes comenzamos a trabajar mucho para que nuestras hermanas participen en diferentes espacios, en niveles de debate y puedan ser también parte de todo el proceso que se venía dando en la Asamblea Constituyente.

El Foro también recomendó que los órganos y organismos competentes de las Naciones Unidas y de los Estados lleven a cabo evaluaciones de medidas en las que hayan promovido la recomendación acerca de las mujeres indígenas. Utilizando el marco de la declaración establecida en el Foro Internacional de la Mujer Indígena, se deben adoptar medidas para aplicar de inmediato estas recomendaciones.

### Educación deficiente

Las mujeres indígenas son las principales responsables de la transmisión, generación por generación, de la cultura, los valores y los principios de su pueblo. Por el difícil acceso geográfico a las comunidades, no hay atención de los gobiernos municipales ni departamentales. Nuestro acceso a la educación y a la salud es muy limitado. Por eso los niños y niñas estudian sólo hasta la primaria y no tienen la oportunidad de ir a la universidad.

Nosotros queremos promover, a través de las autonomías indígenas, mejoras a la educación, que sigue siendo pésima en el área rural. De qué sirve que nuestros hijos salgan bachilleres si no tendrán acceso a la formación universitaria, ya que son sometidos a un examen de ingreso y no pueden vencerlo. Esas son las dificultades. Siempre diremos que los pueblos indígenas serán pobres mientras no mejoremos la calidad de la educación.

### El reto de lograr más espacios de participación

Desde la fundación de la Cidob, en 1982, los pueblos indígenas plantearon el fortalecimiento del liderazgo de las mujeres indígenas y su participación efectiva en la toma de decisiones orgánicas.

En la Gran Asamblea Nacional de Pueblos Indígenas (GANPI, 2006) se visibiliza con fuerza ese liderazgo. Se intentó hacer prevalecer el derecho a la equidad e igualdad de participación en toma de decisiones y logramos resoluciones importantes para el respeto y ejercicio de nuestros derechos.

Sin embargo, todavía hay aspectos culturales que nos limitan en el desempeño óptimo de los cargos más importantes; eso, debido a que el rol tradicional de la mujer está ligado a la actividad del hogar. Por este motivo, muchas hermanas que asumen cargos se ven forzadas a abandonarlos, ya que enfrentan conflictos en sus hogares, dado que les toca distribuir su tiempo entre responsabilidades de la dirigencia y de la familia. En ese sentido, ha sido un reto lograr mayores niveles de participación de las mujeres, tanto a nivel comunal, como regional. Pero lo hemos encarado luchando contra la discriminación cultural, así como contra la mentalidad machista de algunos hombres.

### Crecimiento de organizaciones de mujeres

En la gestiones 2006-2010, la Cidob ha desarrollado acciones para el fortalecimiento organizativo y el liderazgo de las mujeres en el ejercicio de sus derechos. Se ha incrementado la participación de cuadros de dirigencia mixtos, observando que tengan mujeres indígenas a la cabeza, para incidir en políticas orgánicas y asegurar su participación en igualdad de condiciones.

La Cidob cuenta con organizaciones de mujeres en diferentes niveles: la Central de Mujeres Indígenas del Beni (CMIB), Central Indígena de Mujeres de Pando (Cimap), Organización de Mujeres Indígenas Moseñenas (OMIM), Organización de Mujeres Indígenas Lecas de Larecaja (OMIL), Organización de Mujeres Indígenas Lecas de Apolo (OMILA), Concejo Indígena de Mujeres Tacanas (CIMTA), Central de Mujeres Indígenas Guarayás (Cemig).

En 2007, a iniciativa de la Secretaría de Género, la Secretaría de Comunicación y con el apoyo de los demás miembros del directorio de la Cidob y otras instituciones, se convocó a una gran asamblea nacional de mujeres en la que se decidió conformar la Confederación de Mujeres Indígenas de Bolivia, (Cenamib). Sin embargo, en el preciso momento en que se empezó a hablar de esta confederación, nuestros hermanos dijeron: "Nos quieren dividir". No se trata de eso, sino que para nosotras es una gran necesidad. A nivel de la estructura estatal ya no existe la Secretaría de Género, y los compañeros dicen que van a trabajar de manera transversal [los temas de interés para las mujeres], pero en realidad eso no sucede.

Viendo todo esto nos sentíamos discriminadas y sin oportunidad de participar, tanto a nivel nacional como internacional, ya que nuestras hermanas indígenas, tanto del oriente, Chaco o amazonía, no podían viajar cuando teníamos la oportunidad de ir a otros países. No creían que veníamos de Bolivia porque, como somos de la amazonía, no teníamos pollera. Hubo una gran lucha para visibilizar las demandas que teníamos como mujeres. Esto también se hizo con el apoyo de nuestros hermanos varones de las organizaciones.

### Formación en gestión pública para desarrollar liderazgo

En las actividades económicas se han promovido proyectos de desarrollo en las TCO con la participación activa de mujeres indígenas en el tema de la gestión territorial indígena (GTI). Creo que esto ha sido un ejemplo bien claro de que no nos sentimos menos cuando dicen que posiblemente las autonomías indígenas no se den en algunos territorios.

Nosotros conocemos las propuestas de la Constitución y creo que si éstas existen es porque las hemos peleado. Nosotras no tenemos que adecuarnos a cada visión diferente que se quiera plasmar en las nuevas leyes, si no que tienen que adecuarse a la vivencia real de los pueblos indígenas, y esto lo hemos demostrado a través de la GTI. Actualmente, ya se cuenta con una escuela de proyectos, donde nuestras compañeras van a tener la oportunidad de participar, capacitarse y hacer sus propios proyectos.

También hemos tenido grandes dificultades en la parte política y social. Cuando nosotras queríamos que nuestras hermanas asumieran responsabilidades a niveles locales, municipales, departamentales y nacionales, se topaban con una computadora, sin saber qué teclas utilizar para hacer algún trabajo. Nos dimos cuenta de la importancia de capacitarlas en el manejo de las nuevas tecnologías, para que ellas puedan procesar su propia información y planteamientos para las diferentes agendas indígenas.

No solamente se las capacitó en nuevas tecnologías sino también en gestión pública, para que nuestras hermanas tengan conocimiento de lo que deben hacer cuando sean elegidas. Esto nos sirvió mucho porque ahora la mayor parte de nuestras hermanas que trabajan en alcaldías o como assembleístas departamentales o diputadas por las circunscripciones especiales son personas que han estado involucradas en este proceso de capacitación.

Uno de los planteamientos es el de fortalecer el liderazgo de las mujeres indígenas de tierras bajas por medio de su participación efectiva en los procesos políticos de gestión territorial, autonomía indígena y administración del Estado plurinacional.

Otro de nuestros objetivos importantes es el de participar en la fiscalización, queremos que tanto el Estado, como los municipios, prefecturas, gobiernos departamentales y autonomías indígenas desarrollen acciones para el ejercicio efectivo de los derechos de las mujeres indígenas.

### Hay trabajar entre hombres y mujeres el tema de género

Es decir, hay que trabajar con las organizaciones sociales una política de Estado a favor de las mujeres, indígenas o no indígenas. Puede que haya una política de gobiernos de turno, pero eso no es lo mismo que una política de Estado, que no existe. Consideramos que esto es muy importante, tenemos que unir esfuerzos entre hombres y mujeres, pues no se trata solamente de buscar que la mujer esté presente en todos los niveles, sino de que su participación sea real.

Muchas veces, cuando se discute el tema de género, los hombres dicen: "Que vayan las mujeres", y cuando nosotras volvemos a contar lo que hemos aprendido nos dicen: "No, eso está mal". Por eso considero que este tema se tiene que trabajar de manera conjunta, entre hombres y mujeres, para que ambos sepan qué hacer para lograr el respeto, para las mujeres y para los varones.

## Mesa Derecho de las mujeres a la tierra en territorios indígenas

---

La expositora describe la situación de pobreza que se vive en el área rural y la achaca a los modelos colonial, republicano y neoliberal. Plantea que si bien los cambios normativos que se dieron en el país pueden mejorar las condiciones de vida de la población indígena, aún es necesario resolver el problema de la migración rural y, especialmente, la aguda parcelación de la propiedad rural en tierras altas.

### Situación y expectativas de las mujeres indígenas en comunidades y TCO de tierras altas



#### Felipa Huanca

Nacida en la comunidad Pacharía de la provincia Omasuyos, desde 1999 ocupa cargos sindicales. Integrante de la CNMCIQB-Bartolina Sisa, fue secretaria general de la provincia Omasuyos y secretaria ejecutiva de la Federación Departamental de esa organización. En la actualidad es secretaria general de esa entidad.

Soy la secretaria general de la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia Bartolina Sisa, que trabaja con 20 provincias y tiene una estructura a nivel nacional, departamental, centrales agrarias, sub-centrales y secretarías generales.

Para mí es importante y delicado hablar sobre la tierra. Es importante porque todos vivimos en la tierra, pero no hablemos de la tierra nomás. La tierra no sólo son los 30 centímetros que utilizamos para sembrar nuestros productos; también son manka pacha, aka pacha, alaj pacha y toda la naturaleza que tenemos.

Es importante hablar de tierra y territorio. Deberíamos debatir si nosotras somos dueñas de este territorio. He visto un letrero que dice "Mujer y tierra" [aludiendo al nombre de la mesa de discusión en el Seminario). No es así, y quizás muchos no van a estar contentos con esto. Porque yo lo analizo así: las mujeres damos la vida y luchamos por este país y para que nuestros hijos vivan en buenas condiciones.

De eso tenemos que hablar. Es verdad no es fácil, y tenemos mucho que discutir sobre este punto. Por eso voy a hablar un poco sobre la situación de las hermanas que estamos aquí presentes, aunque quizás los hermanos no quieran escuchar. ¿Qué quiero decir con esto? Todavía falta equidad y complementariedad para trabajar, y también para escuchar e intercambiar experiencias.

### Relación histórica

Hermanos y hermanas nosotras sabemos bien la historia de lo que ha pasado en nuestro Qullasuyu Marka. Nuestros abuelos vivían en reciprocidad y complementariedad con nuestros recursos naturales y esos recursos naturales nos complementaban. Esa era la visión que se tenía de tierra y territorio. Después, con la Colonia se implantó un sistema político, social, económico y cultural muy diferente. Una mentalidad de ser Yo nomás. Ahí se nos ha dividido. Antes, aymaras y quechuas no se separaban en países. Todo era para todos.

Bartolina Sisa, Gregoria Apaza y otras han luchado contra ese sistema, porque ellos querían acaparar todo, y para nosotros siempre ha sido equitativo y comunitario.

Por eso Túpac Katari y otros líderes lucharon contra las haciendas, donde otros eran los dueños, y nosotros, que habíamos nacido en estas tierras, éramos tratados como si viniéramos de afuera. Nuestros abuelos resistieron y lucharon, sobre todo las mujeres, quienes daban la cara para cambiar ese sistema. Nos han hecho mucho daño, pero no hemos perdido, porque no consiguieron, aunque lo intentaron, hacernos olvidar nuestros valores: el ayni, la minka.

Luego pasamos al neoliberalismo, un sistema hecho a medida de ellos. Se adueñaron de todo y de pronto las mujeres no teníamos el acceso ni a una pequeña porción de tierra y territorio. Además, ellos eran dueños de la política económica. Ellos explotaban, y nunca había beneficio para nosotros.

### Crítica a la Reforma Agraria

De esa manera comenzó nuestra lucha. Los hermanos y hermanas antiguas han visto que partidos como el MNR nos engañaron en 1953, con la Reforma Agraria. Decían a los campesinos: “Aquí está, ya voy a entregar las tierras” pero nunca pensaron en cómo los campesinos iban a desarrollarse, sólo con las tierras pequeñas. Por eso hay una gran diferencia entre oriente y altiplano. [Los habitantes de] Santa Cruz, Beni y Pando, con muchas hectáreas de tierras y nosotros en el altiplano tenemos tierra pequeña que se está convirtiendo en surcofundio.

Luego, como ustedes saben, empezó con mucha fuerza la emigración a la ciudad. El Alto está creciendo gracias a esos gobiernos neoliberales que crearon un sistema de leyes que nunca favoreció a todos, solamente a algunos.

Hoy en día, en las comunidades no hay jóvenes, sólo hermanos y hermanas mayores o de la tercera edad. Las casas están vacías, abandonadas. ¿Qué está pasando? Nuestros hijos vienen a la ciudad buscando trabajo, pero están en la Ceja, muchos se *colean* [drogan], algunos incluso están muriendo. Nosotras sabemos cuánto puede dañar la migración; nos ha desviado a nuestros hijos. ¿Por qué? Porque no hay un desarrollo de verdad en las comunidades. Y nadie recuerda esto. Por eso, como Federación de Mujeres Bartolina Sisa estamos luchando desde hace tiempo. Es un proceso de cambio hermanos, hermanas, y ya hemos llegado al Estado Plurinacional.

### Los retos para la administración propia del territorio

Por ejemplo, en 2000 los protagonistas fueron la CSUTCB; las mujeres hemos salido a las calles para decir “aquí estamos”, mostrar que somos nacidas y dueñas de esta tierra.

La hermana María Saravia estaba contando cómo ellas también han luchado para que el neoliberalismo no dañe más a nuestro país. Pero todavía con este Estado plurinacional no es suficiente. Hay que seguir trabajando, todas las organizaciones tenemos que unirnos para marcar un lineamiento. Eso no es fácil, porque la derecha está enraizada, desde aquellos tiempos, en nuestra mente. Ese mismo odio e individualismo no es de nosotras, es de afuera, pero es difícil sacar porque ya está en nuestro corazón, en nuestra mente.

Todavía estamos trabajando, estamos luchando y hay que fortalecerse, hermanos, porque la tierra y territorio deben ser administrados para todos, no para unos cuantos. Ahí es donde vamos a decidir vivir bien y vamos a administrar nuestros recursos naturales. Tenemos que pensar bien, porque el campo no puede seguir vaciándose mientras las ciudades se llenan. Esto es lo que sentimos las *Bartolinas*, por eso tenemos una estructura orgánica, para seguir luchando.

¿Y ahora qué hay que hacer? Estamos hablando del proceso de cambio, es verdad. Se ha aprobado la Ley 3545 [de Reconducción de la Reforma Agraria] y con eso algo estamos avanzando. Pero todavía falta, porque no hay tierras. Hay familias enteras que no tienen ni una hectárea de tierra.

Con la Constitución Política del Estado las mujeres ya podemos acceder a algo. Pero hay que llevar eso a la práctica. ¿Cómo? Que estos seminarios, talleres y debates no sean teoría nomás, que las mujeres obtengamos un título, eso sí, según nuestros usos y costumbres y sin imposiciones. Que nuestros nombres también avancen poco a poco. También es importante estar en contacto con las organizaciones sociales para evitar problemas, porque seguro habrá problemas ya que tanto la tierra como el territorio dan vida.

En 2009, el gobierno creó el Fondo Indígena para el desarrollo agropecuario y ganadero. Para eso tenemos que trabajar. Empezar a desarrollar y manejar proyectos pequeños y más adelante pensar en trabajar con propuestas y demandas más grandes para que nuestras comunidades tengan desarrollo verdadero y equitativo. Hay que trabajar desde las subcentrales, centrales, provinciales, hasta el nivel nacional.

Las mujeres de la Confederación Bartolina Sisa sabemos que es difícil hablar de la tierra, pero tenemos que hacerlo, debemos tener una política para que la Constitución se siga aplicando. Si no nos unimos, no va a avanzar este proceso de cambio, por eso nosotras decimos: las mujeres primero.

Tenemos que prepararnos en el campo, de donde nosotros venimos. La política social, económica y cultural debe estar primero, porque las mujeres somos las primeras profesoras de nuestros hijos, siempre estamos con nuestras wawas, aunque ya estén casadas. Por eso yo digo: si una mamá habla aymara, también el hijo habla aymara. Si se habla castellano, habla castellano también. Por eso es importante que nos ayuden. Para las mujeres del área rural es difícil salir de la casa, porque hay machismo todavía. Para eso en la Federación seguimos trabajando. En tierra y territorio hay que trabajar.

## Mesa Derecho de las mujeres a la tierra en territorios indígenas

---

El mejor ejercicio de los derechos de las mujeres en organizaciones indígenas está cifrado, en gran medida, en el grado de acceso que tengan a los recursos de sus comunidades y a la participación en la administración de éstos. La expositora sugiere regulaciones expresas que incrementen las posibilidades de intervención femenina a ese nivel. Que entre esas disposiciones se incluya la titulación de parcelas a favor de mujeres, es un tema que merece debate, pues cabe el riesgo de la fragmentación de la comunidad.

### Comentario

## El acceso a los recursos y a espacios de poder en debate



### Mercedes Nostas

Socióloga y antropóloga, especialista en temáticas diversas que toman al enfoque de género como transversal. Ha trabajado en planificación estratégica, evaluación y monitoreo de proyectos en organizaciones sociales e instituciones.

Voy a referirme, en primera instancia, a la exposición de María Saravia. Ella muestra en su presentación el proceso organizativo que desarrollaron los pueblos indígenas del oriente para recuperar el control de su destino. Este aspecto me parece central, porque en las comunidades del oriente mujeres y hombres históricamente han tenido procesos de rebeldía cotidiana ante situaciones de violencia que han vivido. Pero, es a partir de la década de los 80 que se unen los diferentes pueblos, con la Cidob (Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente de Bolivia), reconociendo sus identidades colectivas como pueblos y se organizan para elaborar una plataforma de demanda de derechos.

Esto es central porque en el oriente boliviano no se había dado este movimiento. Había rebeliones individuales y cotidianas contra la violencia que se ejercía

contra estos hombres y mujeres, pero el proceso histórico de movilización política colectiva comienza con la Cidob; por eso me parece que ella ha sido muy enfática en mostrar los antecedentes y la presencia de las mujeres, los jóvenes y los niños en el movimiento.

Un aspecto central de la plataforma fue y continúa siendo la demanda de consolidación de su derecho al territorio —con ello, a la identidad cultural—, al control de los recursos del bosque y al goce de estos derechos en sus comunidades; un aspecto que también destaca Felipa Huanca.

He acompañado el proceso de los pueblos del oriente desde hace casi dos décadas y quiero destacar que esta interacción con las comunidades ha sido a partir de la generación de procesos reflexivos de conocimiento mutuo; relaciones interculturales en las que no se trataba de trabajar con la gente como si fuera un sujeto de investigación, como a veces se concibe a la antropología. En este proceso he conocido a mujeres indígenas valiosas que, en su memoria histórica y colectiva, rescatan las prácticas de violencia sufridas como pueblo, pero también experiencias personales de violencia ejercida contra ellas y manifestadas en testimonios de mucho dolor.

Imagino que debe ser igual en el occidente. No he trabajado en esa región, pero siempre me sorprendió la fuerza que tienen las mujeres indígenas de sobreponearse en lo individual y lo colectivo, trabajando para sostener a sus familias, participando en organizaciones y en política, tratando de cumplir con su triple rol de reproductoras, cuidadoras y creadoras. Han ocupado cargos en sus comunidades, han ejercido las capitanías, concejalías y diputaciones.

### El concepto de territorialidad para los pueblos indígenas

Voy a centrarme en dos aspectos de la exposición de María Saravia, que me parecen interesantes y que coinciden con los criterios de la compañera Felipa Huanca. En primer lugar, me refiero a la noción de tierra, territorio y territorialidad; cuando las mujeres indígenas se refieren a este tema abarcan mucho más que el suelo. El territorio es la casa grande, sin un territorio los pueblos indígenas dejarían de existir, la tierra es el espacio donde están los recursos, pero además está el espacio territorial.

Esta noción da pie al segundo punto y es que la [territorialidad] está asociada con una visión holística del bosque y del territorio, cuyo control incluye derechos humanos, sociales y políticos, como condiciones básicas para acceder a otros derechos de las mujeres y de los pueblos indígenas.

Me parece que cuando las mujeres indígenas hablan de su demanda de acceso y control de la tierra y el territorio, este pedido se asocia con esta visión holística integral del bosque. No es solamente un manejo de tierra agrícola, una propiedad privada. También hay que enfatizar que el derecho al territorio ancestral corresponde a una titulación colectiva con autonomía de gobierno, que permita recuperar el control de su destino y la noción de territorialidad, que es el concepto central.

Esta demanda de territorio se refiere a la relación entre la idea de identidad cultural y el bosque, que es el territorio como una forma de vida, es decir cultura. En el espacio territorial, los recursos naturales son una forma de vida de los pueblos indígenas del oriente. Categóricamente, los 34 pueblos indígenas existentes tienen una especificidad en su relación con el bosque que está basada en

construcciones culturales y lógicas económicas. En esta visión integral holística del manejo de los recursos los pueblos se conciben como cuidadores del bosque y del manejo de los recursos naturales.

Los territorios, en lo económico, implican el uso integral de los recursos del bosque, que son la base del sistema de producción agrícola, una agricultura diversificada y con manejo de barbechos. Además, cumplen actividades de cacería, pesca y recolección reguladas por prohibiciones establecidas en sus tabúes. Explico esto porque noté, en otras exposiciones, que hay una confusión entre el acceso integral al bosque y un manejo puramente mercantil y agrícola de la tierra, por eso quería especificar cuál es la diferencia entre tierra, territorio y territorialidad.

La tierra hace a una noción de un régimen de tenencia específico que puede ser público, privado o asociativo comunal; el territorio es más una construcción política de una demanda histórica de los pueblos y la territorialidad es una construcción cultural. No podemos mezclar esos conceptos, porque cuando hablamos de los territorios del oriente boliviano, estamos hablando de una tenencia colectiva, asociativa y un acceso individual a la tierra; no se trata de un acceso privado, sino de un acceso individual y familiar.

Sin embargo, los pueblos indígenas del oriente no viven aislados, han estado históricamente impactados por procesos históricos, y eso ha implicado cambios en su forma de vida. En las últimas dos décadas, se han producido transformaciones muy grandes por la presión ejercida sobre la tierra. Por ejemplo, en su lógica económica, la agricultura itinerante que antes se practicaba, ahora está en retroceso. También hay una tendencia al monocultivo —actividad que cambia sus posibilidades de garantizar ingresos— y a la parcelación (propiedad privada) en algunos territorios. Hay casos de venta de tierra y también algunos planes de manejo depredadores.

Esa es una realidad que está presente en los territorios. Las mujeres indígenas han llamado la atención sobre cuáles serían las formas para garantizar sus derechos en esta situación.

### Desventajas en el acceso a los recursos y riesgos por la posesión de éstos

Además, como reconocían ambas compañeras, en especial María Saravia, las mujeres están en desventaja en el acceso a los recursos y eso se debe principalmente a las construcciones de género; a regulaciones que pesan [en sus culturas]; a prohibiciones y prácticas asignadas a las mujeres; y a la poca valoración del aporte que éstas hacen a la economía familiar, a sus comunidades, además de las múltiples estrategias que desarrollan para garantizar los ingresos. Las indígenas del oriente demandan garantías de acceso y control del uso y los beneficios que proporciona un manejo sostenible y armónico de los recursos naturales.

Ahora bien, en el caso del oriente la titulación de las parcelas podría dividir a las comunidades. La expositora Raquel Yrigoyen decía que a nivel internacional se ha comprobado que la titulación de parcelas individuales abre la posibilidad de la venta de tierras y la depredación de los recursos naturales; en consecuencia, mayor pobreza y un riesgo de fragmentación en las comunidades. Este es un tema que, creo, debe ser debatido, especialmente en el caso de la demanda de las mujeres indígenas del occidente, que piden titulación para las parcelas ya existentes.

### La importancia del acceso y control del recurso tierra

Quisiera rescatar de la exposición de la compañera Felipa Huanca un aspecto muy importante: las comunidades del oriente y occidente hacen una relectura de los procesos históricos y, como ella enfatizó, están conscientes de lo que han vivido, de lo que quieren vivir y de lo que viven para recuperar su destino.

Es central, en la exposición de Felipa Huanca, el concepto de control de su destino. Ella proclama que el acceso y control del recurso tierra, no es sólo de los 30 centímetros [de profundidad del suelo] es el acceso a los recursos del territorio. Incluso a pesar de que ella reconoce que la migración lleva a una movilidad espacial muy amplia y al desarrollo de diversas estrategias económicas para garantizar la generación de ingresos y la sobrevivencia de familiar en las comunidades.

Felipa Huanca propone, entonces, la titulación para las mujeres en el área andina para evitar, como se ha comentado en este Seminario, el efecto de la división por herencia. Así, se prevendría el surcofundio y se dotarían nuevas tierras accesibles a las mujeres. Nos plantea, también, el problema que existe en las comunidades y ayllus sobre las formas específicas de acceso a la tierra por usos y costumbres, asunto que hay que tomar en cuenta cuando el Estado vaya a consolidar los derechos [indígenas].

Felipa Huanca plantea y reclama la necesidad de un desarrollo equitativo entre regiones. En Bolivia hay espacios mucho más pobres que otros. Hay que luchar por un desarrollo ecuánime y aplicar la Constitución para avanzar en la equidad y en la igualdad de las mujeres.

### Que el Estado cumpla y los pueblos indígenas fiscalicen

En términos de expectativas, dividí dos aspectos que me parecen centrales para el disfrute de los derechos reconocidos para las mujeres: que el Estado Plurinacional cumpla la responsabilidad de respetar, proteger y garantizar los derechos registrados en la Carta Magna, tanto a través del desarrollo normativo y la elaboración y aplicación de políticas públicas, como de la generación de recursos financieros, además de medidas de acción positiva para reducir brechas para las mujeres; porque estas diferencias existen y son reales.

De parte de las organizaciones indígenas, me parece central que ejerzan un rol de fiscalización de los derechos reconocidos, interpelando al Estado cuando sea necesario, como se ha venido haciendo en este evento. Por ejemplo, en asuntos como el respeto del derecho a la consulta o sobre la gestión territorial indígena. En este último punto hay que especificar que la visión inicial de territorio, propugnada por Cidob, incluía la demanda de consolidación de las autonomías indígenas, el gobierno indígena y el ordenamiento territorial propio, además de las visiones integrales de desarrollo. No es, como señalaban otras exposiciones, que tenemos TCO por un lado y la autonomía indígena por el otro.

El reclamo inicial de territorio en 1990 incluía todos esos conceptos, además de los de cultura, autogobierno, organizaciones propias, sistema jurídico y el control sobre los recursos naturales. Después, hubo una aceptación parcial de las exigencias indígenas —a través de las TCO, que se convertirán en territorios indígena originario campesinos (TIOC)— y el reconocimiento de la autonomía; directrices incluidas en la nueva Constitución.

### Procesos de generación de conocimiento

Por todo eso, considero que cada uno de los 34 pueblos indígenas requieren desarrollar procesos de generación de conocimientos, sobre lo que fueron, lo que son y sobre su visión de futuro. Esa tarea se debería desarrollar de manera

intercultural, porque cada pueblo debe definir su noción de vivir bien. Este deberá implicar el reconocimiento de sus normativas, de sus formas tradicionales de ordenamiento territorial, de sus lógicas económicas y de sus construcciones culturales de género, en las que han de incluirse las visiones de las mujeres y los jóvenes.

En este marco, también es importante la paridad de género en la administración interna del gobierno propio. Hay que clarificar y regular las formas de acceso y control de los recursos naturales para las mujeres de cada uno de los 34 pueblos. Con esto me refiero a la gestión territorial indígena (GTI) en el oriente, que incluso puede aplicarse en el occidente.

### Equidad en la resolución de conflictos

Es preciso definir claramente los aspectos de la herencia, transferencia y situación de las solteras, viudas o divorciadas, para garantizar, nuevamente, el acceso a los recursos. Considero que también es importante visibilizar las tensiones entre los derechos individuales y los derechos colectivos. Es preciso revisar las formas de resolver los conflictos garantizando los derechos de las mujeres, porque muchas veces se recurre a la conciliación y, como ellas se encuentran en desventaja, ese mecanismo no garantiza el cumplimiento de sus derechos.

Hay que registrar con claridad a los titulares de derecho en las TCO, pero incluyendo a las mujeres, algo que ninguna TCO tiene hasta la fecha; sólo están consignadas las comunidades beneficiarias de ese título, pero no los titulares de derechos. Deben considerarse medidas de acción afirmativa con reflexiones sobre órdenes normativos y construcciones de género, regulaciones de localidad y linaje, que se refieren a los aspectos de matrilocidad, patrilocalidad, matrilinealidad y patrilinealidad, aspectos centrales para definir dónde viven las mujeres y de quién es el apellido de sus hijos. Estos factores determinan el acceso a los recursos naturales de las mujeres. Creo que hay que hacer, de manera consensuada, cambios en algunas normas propias de los pueblos indígenas para garantizar los derechos femeninos.

En estos últimos dos años rescaté algunas demandas de las mujeres organizadas del oriente sobre su participación en la gestión de las TCO. Se les debería otorgar parcelas de uso familiar, individual y no de propiedad privada; asignar la administración de planes de manejo forestal con el control de recursos y beneficios; deberían recuperarse los conocimientos de recolección y de diversidad, sobre los que ellas tienen un rol muy amplio.

### Espacio en la administración de la TCO

También sugiero que el Estado, las organizaciones indígenas y las instituciones privadas de desarrollo que apoyan a los pueblos indígenas apuntalen la elaboración de estatutos autonómicos, de modo tal que éstos respeten los derechos humanos de las mujeres y den respuesta a las expectativas que éstas tienen sobre su futuro en el marco del vivir bien.

Otro asunto muy importante —ha sido planteado en la Constitución— es que debe garantizarse el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Que se les dé la seguridad de que en su vida cotidiana y en la comunidad sus derechos no se verán amenazados o menoscabados por la violencia real y simbólica ejercida contra ellas. La violencia les impide el goce pleno de sus derechos, en especial, el acceso y control sobre los recursos y sus beneficios. Deben haber, al respecto, políticas de Estado, financiamientos y programas que hagan efectiva una vida sin violencia.

# SISTEMATIZACIÓN GRÁFICA

## MESA DERECHO DE LAS MUJERES A LA TIERRA EN TERRITORIOS INDÍGENAS



## Las expositoras y la comentadora responden al público

Responde: *María Saravia*

### No luchamos por tener tierra para nosotras solas

*¿Cree usted que la Ley contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación favorece a las mujeres de la Cidob?*

Nosotros estamos apoyando a esta ley, pero creo que no es suficiente mientras no nos descolonicemos mentalmente; recuerdo que antes de la Asamblea Constituyente no se veía mucho racismo, el racismo se declaró en todo este proceso constituyente.

*¿De qué manera las mujeres participan en la gestión territorial indígena (GTI)?*

Mayormente fuimos discriminados por tener este rostro, nos llamaban cambas, de la derecha y jamás nos preguntaron cuál era nuestro trabajo, qué hacíamos, pese a que estábamos día y noche junto con nuestros hermanos y hermanas; también nosotros hemos sufrido esta discriminación. Yo no me considero racista y sí apoyo esta ley, pero hay que ver que no se estén atropellando los derechos ni que se promuevan los autoritarismos.

Consideramos que la GTI es la base fundamental, es lo mismo que tener autonomía indígena. Nos ayuda a decidir cómo vamos a administrar nuestros recursos naturales. Las mujeres participan activamente en todo el proceso de elaboración de las actividades, del plan de trabajo que van a hacer las TCO que han trabajado con la GTI.

*¿Cuál es su posición sobre tierra y territorio?*

Consideramos que nosotros, los pueblos del Chaco, oriente y amazonía tenemos visiones diferentes, nosotros peleamos por tierra y territorio de manera colectiva no individual; ahí estamos hombres y mujeres.

Las mujeres no estamos luchando por acceder a una tierra para nosotras solas, consideramos que tenemos nuestras propias formas, usos y costumbres, nuestras propias culturas y lenguas que conforman el territorio, por eso creo que no vamos a poder separarnos de las TCO.

Respetamos las propuestas de nuestras hermanas “Bartolinas”, quienes son campesinas y tienen el derecho a pedir [tierra]. Pero nosotros hemos analizado y nos preguntamos por qué hay ese movimiento sin tierra (MST), si en 1996, tuvieron oportunidad de demandar tierras y no lo hicieron o demandaron y luego las vendieron; porque esa tierra sea titulada de manera individual y eso da opción a mercantilizar. Nosotros no tenemos esa visión, queremos conservar, por qué creen que ahora, cuando hablan de cambio climático, se fijan en los territorios indígenas.

Si nosotros no nos hubiésemos cuidado de eso y hubiéramos tenido propiedad individual, no tendríamos esa presión. Tenemos otra visión, a mí no me

avergüenza que digan que somos flojos, porque en nuestra cultura vivimos de la recolección, la caza y la pesca; de tiempo en tiempo las familias saben qué frutos van a comer, cuáles van a caer del árbol y todos esperan esos frutos. Además, no sólo los humanos consumimos; somos como el mono, compartimos la comida con los animales del monte. Esa es nuestra cultura.

Nosotros no estamos en contra de los nuevos asentamientos, como han querido satanizarnos. El ex director de tierras [Carlos Balderrama, expositor en el Seminario] decía que ya no hay espacio. Me sorprende ese comentario, porque hay tierras fiscales ¿Para qué las están guardando?

Creo que tenemos que evitar que nos confronten las autoridades entre hermanos indígenas y campesinos. Por ejemplo, hay nuevos asentamientos en Pando de comunidades indígenas y simplemente por denominarse indígenas no quieren dar curso a sus demandas ¿Eso no es racismo, no es discriminación?

Tenemos que hablar con sinceridad, con hipocresía no vamos a llegar a consolidar la unidad entre bolivianos. Recuerdo que años antes de la Asamblea Constituyente un hermano colla o aymara —no nos interesaba de dónde llegaba— feliz se hacía su casa donde nosotros estábamos. Jamás se lo cuestionaba. Nuestros abuelos nos decían: “Atiendan a ese pobre cristiano”, y nuestros hermanos collas pueden dar testimonio de eso. Reitero, el racismo ha nacido de la parte del occidente, creo que los que más hablan de descolonizarnos están más colonizados y eso se tiene que cambiar.

Responde: Felipa Huanca\*

## Quienes tienen tierra por demás tienen que empezar a compartir

Tenemos que pensar en todos. Hay algunas partes que tienen bastantes hectáreas. Ellos tienen que empezar a compartir; con nuestros surcofundios no podemos solucionar los problemas. Eso trae la migración, la familia crece pero la tierra no crece.

No puede ser que unos pocos tengan cien, quinientas o mil hectáreas. Tiene que haber una política de este gobierno para que el acceso sea equitativo porque no se puede vivir con un surcofundio.

Otro tema es el de la discriminación. Yo siempre digo que no es de nosotros, eso viene de afuera, de un sistema con una discriminación fuerte; 500 años y más hemos sido discriminados, humillados. Ellos han gobernado tantos años con esa mentalidad; de ahí viene la discriminación.

---

\* La expositora dio una respuesta general a las preguntas sin mencionar ninguna en especial.

Quienes tienen tierras por demás ya tienen que empezar a compartir. También tiene que haber un desarrollo en las comunidades que vivimos: de la agricultura, la ganadería y la artesanía. Tienen que conformarse microempresas comunitarias para crear trabajos para los jóvenes, para los mayores, para las mujeres, sino la migración va a seguir.

Responde: Mercedes Nostas

## Hay que reforzar la participación de las mujeres en el saneamiento

*¿Qué acciones tienen que emprender las mujeres para la aplicación de la Ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria?*

En la Ley se sanciona el derecho de usufructo de las mujeres. En el caso de las propiedades comunales, cuando se estipula el alcance de la dotación de las TCO, los titulares de éstas, y de las propiedades comunitarias podrán realizar asignaciones familiares confiriendo el uso y goce a sus miembros, mujeres y hombres, sin afectar su uso como propiedad colectiva. No se trata de propiedades privadas, porque eso significaría que las tierras se puedan vender y que las TCO sean fragmentadas.

*¿Qué se entiende por acceso a los recursos naturales para la mujer?*

Las mujeres tendrían que buscar, a nivel de sus comunidades en sus cabildos y capitanías, que se regule este aspecto para lograr el acceso; además, hay que ratificar la participación de las mujeres en el proceso de saneamiento. Eso es central en las comisiones institucionales, para que ellas también tomen decisiones sobre la redistribución de recursos, en el marco del ordenamiento del territorio en el que viven.

Responder a esa pregunta requeriría otro seminario. Pero ya han respondido las compañeras expositoras reiteradas veces: en su cosmovisión, que determina una relación armónica y respetuosa de los recursos, están presentes las mujeres indígenas. Los recursos son parte de su vida cotidiana, de su cultura. Los cambios que ha tenido su cultura, como las nuevas nociones de propiedad privada y la depredación de sus recursos, son procesos que se pueden todavía modificar, recuperando las prácticas anteriores.

*¿Por qué se mantiene la discriminación contra las mujeres?*

También habría que organizar otro taller. La discriminación de género se da en todas partes y es por eso que se trabaja con el concepto de género, para analizar las relaciones entre hombres y mujeres; hay que observar si existe un acceso equitativo, si hay igualdad o si no la hay para que en los sectores donde no exista se desarrollen acciones positivas específicas con el fin de lograr cambios, aunque sean lentos y tomen mucho tiempo, porque a veces se remiten a rasgos culturales arraigados.

*¿Qué decisiones deberían tomar las mujeres sobre el uso de los bosques?*

He dado algunas sugerencias. Como decía María Saravia, la participación de las mujeres fortalecidas en sus organizaciones permitirá que ellas demanden la aplicación efectiva y el disfrute de los derechos que han logrado hasta ahora y que son reconocidos en la legislación nacional e internacional. Por eso, esos derechos se deberán aplicar en los territorios y las autonomías indígenas.

## Mesa 6: Conversión de tierra comunitaria de origen (TCO) a territorio indígena originario campesino (TIOC)

**Expositores:** Óscar Calizaya (Isalp)  
Mauricio Díaz (CEJIS)

**Comentan:** Javier Lara (Consejo de Totorá Marka)  
Pablo Luna Quiza (CSUTCB)

**Moderador:** Alcides Vadillo

La reconstitución de sus territorios ancestrales y la mejora de la calidad de vida son algunas de las metas que los pueblos indígenas tienen en mente al emprender la conversión de sus municipios, ayllus o tierras comunitarias de origen en autonomías indígena originario campesinas (AIOC). Los obstáculos y posibilidades que enfrenten en este camino han sido abordados por un estudio, centrado en el departamento de Potosí, cuyos resultados el expositor resume a continuación.

### Las perspectivas de las tierras comunitarias de origen en el departamento de Potosí en el marco de la Constitución y los territorios indígena originario campesinos



#### Óscar Calizaya

Abogado, como asesor jurídico de organizaciones indígenas, brindó su orientación en más de 30 demandas de saneamiento de TCO. Además, participó en actividades sobre gestión territorial indígena, acceso a la justicia de poblaciones indígenas pobres, y en procesos autonómicos. Es el director jurídico de Investigación Social y Asesoramiento Legal Potosí (Isalp).

Es de conocimiento de la sociedad civil y del Estado que los pueblos indígenas originarios en Bolivia han sufrido procesos de fragmentación territorial desde la Colonia hasta la República, procesos que afectaron a su territorio y a todo su sistema político, económico, socio cultural e identitario. Los pueblos indígenas

originarios fueron ignorados y desconocidos jurídicamente por el Estado boliviano hasta 1994, cuando la Constitución Política del Estado los reconoció por primera vez. Pese a ese reconocimiento jurídico, siguieron ignorados y no se los tomó en cuenta en las políticas públicas estatales.

Los pueblos indígenas originarios, desde la Colonia hasta la Reforma Agraria de 1953, han reivindicado su territorio. No obstante, entre ese momento y los años 90, las reivindicaciones se centraron en la tierra y no en el territorio. Es lo que llamo un vacío histórico reivindicativo. Pero en esa década los pueblos indígenas de tierras bajas retomaron la lucha por el territorio. Desde entonces, han buscado consolidarlo a través de la reconstitución territorial para tener, así, acceso a la tierra, recursos naturales, respeto a sus propias formas de organización y representación política en diferentes instancias estatales y de la sociedad civil, con el objetivo puesto en mejorar sus condiciones de vida.

En tierras altas, más propiamente en el departamento de Potosí, la reivindicación del territorio siempre ha estado presente. Los pueblos indígenas, los ayllus en Potosí, han apostado por una estrategia fundamental: la reconstitución de sus territorios indígenas originarios, ahora también denominados campesinos.

### La reconstitución territorial es el fin

La reconstitución territorial se convirtió en un eje movilizador de los pueblos indígenas originarios. Para ello, se han emprendido procesos de saneamiento y titulación de sus territorios bajo la modalidad de tierras comunitarias de origen (TCO), de modo de avanzar en la consolidación de sus derechos colectivos. Se aprovechó la oportunidad jurídica del saneamiento como un medio y no como un fin, pues lo que buscan los pueblos indígenas no sólo es la seguridad jurídica, sino el reconocimiento pleno a sus derechos colectivos e individuales.

En este proceso, Investigación Social y Asesoramiento Legal Potosí (Isalp), junto con la organización de los ayllus, ha asesorado y tramitado más de 60 demandas de TCO en el departamento de Potosí. Similares experiencias se dieron en otros lugares de la zona andina de Bolivia.

Otro hito fundamental para el movimiento indígena del departamento de Potosí fue la estrategia de gestión territorial indígena (GTI). Ésta se entiende como el proceso de fortalecimiento del manejo integral del territorio y recursos naturales (tangibles e intangibles) en armonía con la naturaleza, además del fortalecimiento del gobierno del ayllu, el cual es un actor fundamental del desarrollo con identidad y de la incidencia política en la sociedad civil y el Estado. Desde 2005, Isalp asesoró en GTI a trece pueblos indígenas (ayllus) de Potosí y uno de Oruro.

Para muchos ayllus fue un paso fundamental para avanzar hacia las autonomías indígenas originarias en el nuevo ordenamiento territorial del Estado Plurinacional de Bolivia.

Para los pueblos indígenas originarios de la zona andina, el territorio es muy importante porque toda su cosmovisión gira sobre él. El concepto de territorio no se reduce a la comprensión físico geográfica de posesión, sino es concebido como la fuente de vida de un pueblo que convive y se relaciona con un ser vivo. El territorio integra significados económicos, culturales, simbólicos e históri-

cos, y en su interior se respeta plenamente lo individual, lo colectivo y lo dual en la lógica de la complementariedad.

En esta presentación intentaremos realizar un análisis prospectivo de las TCO tituladas por el Instituto Nacional de Reforma Agraria para establecer las posibilidades de conversión a autonomías indígenas en sus diferentes modalidades, dado que este proceso será heterogéneo gracias a la diversidad y características de los pueblos indígenas originarios. Unos optarán por la vía de la TCO y otros, por la conversión desde municipios, sin descartar que en un largo plazo se constituyan en región con el objeto de consolidar su proceso de reconstitución territorial.

Advierto que la siguiente visión e información no son absolutas en la medida en que la situación puede cambiar. En todo caso, el contenido de la presentación fue recogido de la realidad y de la experiencia de trabajo con pueblos indígenas que tuvo la institución que represento.

### Primeros pasos

La Ley 1715 [INRA], de 1996, por primera vez reconoce jurídicamente al territorio de los pueblos indígenas originarios como tierras comunitarias de origen (TCO). En su artículo 41 las define como “los espacios geográficos que constituyen el hábitat de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, a los cuales han tenido tradicionalmente acceso y donde mantienen y desarrollan sus propias formas de organización económica, social y cultural”

Al principio, algunas autoridades del INRA percibían que esta forma de saneamiento y dotación de tierras estaba destinada únicamente a las tierras bajas. Sin embargo, amparados en el principio de la generalidad de la ley, las autoridades de la Federación de Ayllus Originarios del Norte de Potosí y el Isalp presentaron la primera demanda de tierras comunitarias de origen en el departamento de Potosí y en la zona andina para el ayllu originario de Sikuya, ubicado en el municipio de Llallagua, provincia Rafael Bustillos. Se titularon 12.683 hectáreas con el título ejecutorial número 000024.

Fue, sin duda, un paso fundamental para que los pueblos indígenas originarios de tierras altas inicien el proceso de consolidación de sus territorios con esa modalidad. Luego, se presentaron varias demandas con la participación de las autoridades de los ayllus, organizaciones regionales y el Isalp.

En este proceso, los principales conflictos en tierras altas —diferentes a los de tierras bajas— tuvieron que ver con los linderos entre ayllus. Eso retrasó el proceso de saneamiento. Además, hubo problemas con los radios urbanos municipales y conflictos de representación. Sin embargo, se consideró que el proceso de saneamiento de tierras era sólo un medio para alcanzar la reconstitución de territorios y la gestión y desarrollo con identidad.

Con ese principio, el Isalp y el movimiento indígena de Potosí llevaron adelante 62 demandas de TCO. Como se puede observar en el cuadro, el total titulado es de 1,9 millones de hectáreas. Si se compara con las superficies tituladas en tierras bajas, la cifra es baja, sin embargo, el número de TCO es considerable. Actualmente, tenemos casi 85 demandas tituladas en el departamento.

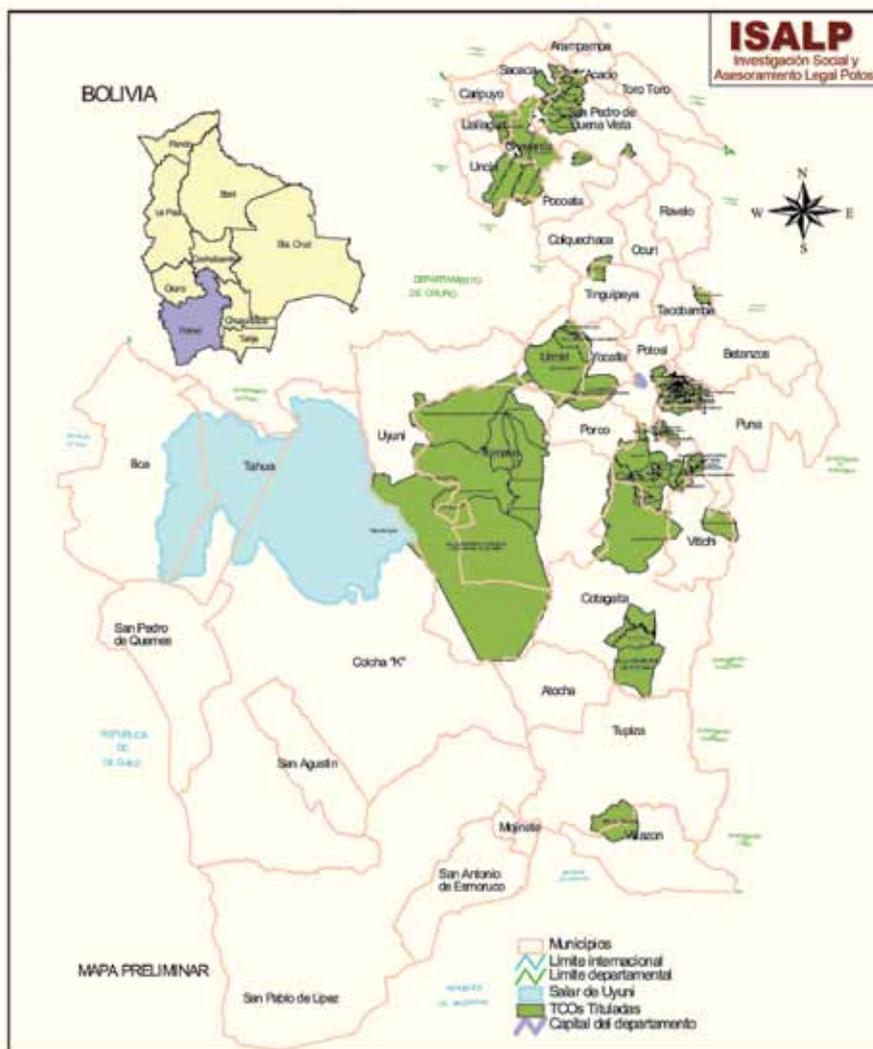
### Resumen de títulos entregados entre 2004 y 2009

Gestión	Número de títulos entregados	Porcentaje de títulos	Habitantes	Porcentaje de habitantes	Hectáreas	Porcentaje de hectáreas
2004	15	24,5	13.701	15,7	189.242,66	9,9
2005	17	27,8	43.196	49,6	343.249,34	17,9
2006	4	6,6	3.987	4,6	21.685,53	1,1
2007	3	4,9	5.145	5,9	96.159,39	5
2008	9	14,8	16.957	19,5	491.209,12	25,7
2009	14	21,3	4.121	4,7	766.837,28	40,2
<b>Total</b>	<b>62</b>	<b>100</b>	<b>87.107</b>	<b>100</b>	<b>1.908.383,32</b>	<b>100</b>

Fuente: Isalp.

Como se puede apreciar en el mapa, las áreas en verde son las TCO tituladas en el departamento y que el Isalp acompañó.

### TCO tituladas en el departamento de Potosí



Fuente: Isalp (Sistema de Información Geográfica)

### Marco jurídico

Los territorios indígena originario campesinos (TIOC) gozan de muchas garantías en la Constitución (artículo 394). Se les reconoce la integralidad, que consiste en el derecho a la tierra, al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales. La Constitución prevé la consulta previa e informada y la participación en los beneficios por la explotación de los recursos naturales no renovables que se encuentran en sus territorios. Los faculta a aplicar sus normas propias, administradas por sus estructuras de representación, además de definir su desarrollo de acuerdo con sus criterios culturales y principios de convivencia armónica con la naturaleza. Y, fundamentalmente, les reconoce el aprovechamiento y conservación de sus recursos naturales y espacios de reproducción social, espiritual y cultural.

No obstante, si todo esto no se traduce en políticas públicas reales y leyes especiales que sean capaces de apoyar la gestión territorial indígena y su desarrollo, las normas no habrán cumplido su fin y continuarán siendo postulados jurídicos y buenas intenciones. No se acaba de reconocer la concepción política que tienen los pueblos indígenas sobre su territorio. En este seminario se debatió sobre la consulta, un asunto muy importante para los pueblos indígenas. Ahora se debate una ley de la Madre Tierra, pero si no aplicamos la consulta, así tengamos cinco o seis leyes que reconozcan a la madre tierra, será imposible frenar la explotación irracional de empresas mineras, de hidrocarburos y otras. Al hablar de autonomías indígena originario campesinas, las instituciones y el movimiento indígena, no sólo de Potosí, sino de toda Bolivia deben retomar el tema de la consulta.

La nueva Constitución, en su tercera parte, hace referencia a la nueva estructura y organización territorial del Estado boliviano. En su artículo 269 indica que “Bolivia se organiza territorialmente en departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos”. Al establecer esta nueva forma de organización territorial, ratifica el reconocimiento a los pueblos indígenas originarios en base al principio de preexistencia de las naciones. El artículo 293 prescribe que las autonomías indígenas, se basan en territorios indígenas consolidados y aquellos que están en proceso, tomando como base de delimitación para a las tierras comunitarias de origen.

### Autonomías para mejorar la calidad de vida

Ahora bien, llegar a las autonomías indígenas no será un proceso de la noche a la mañana. Fue un largo recorrido reivindicatorio [de los pueblos]: primero, han reivindicado sus ayllus; luego, sus distritos municipales indígenas; después, con la oportunidad de la Ley INRA, reivindicaron sus TCO; posteriormente, ingresaron a la gestión territorial indígena. Hoy, con la nueva territorialización del país estamos frente a un nuevo desafío: las autonomías indígena originario campesinas. Éstas son vistas por los pueblos indígenas originarios de tierras altas como una nueva oportunidad para profundizar su reconstitución territorial y llegar al sumaj kawsay (modelo de desarrollo), pese a las muchas limitaciones de tipo legal y económico en la Ley Marco de Autonomías.

Al reflexionar con organizaciones indígenas, más propiamente con autoridades de los ayllus, nos preguntamos como institución: ¿Para qué va a servir el proceso autonómico indígena en Bolivia? La respuesta es contundente: primero, para fortalecer y profundizar el proceso de reconstitución territorial, que es la base de la identidad cultural. Y, segundo, para mejorar la calidad de vida.

Cuando hablamos de mejorar la calidad de vida nos referimos a un nuevo sistema de educación, al cumplimiento de las políticas públicas de gestión del territo-

rio, la generación de ingresos y recursos económicos, la administración propia de justicia y el fortalecimiento del gobierno local. Si la autonomía indígena no sirve para profundizar el control social directo, la elección directa de autoridades, el desarrollo con identidad —a partir de la GTI— y el reconocimiento de los usos y costumbres, no habrá servido para los pueblos indígenas este nuevo proceso.

La política de reconstitución territorial del movimiento indígena originario de tierras altas, en el proceso autonómico, apunta a evitar fragmentaciones de su territorio ancestral, como ocurrió con la división política del Estado republicano. Es necesario tomar en cuenta este principio porque el departamento de Potosí está conformado en un 85 por ciento por identidades culturales o naciones y, cada una de ellas, tiene su cosmovisión y una forma propia de administración de justicia y de sistema político, económico, social y cultural. Esa diversidad de naciones está reconocida en el Estado Plurinacional. Sin embargo, hay aspectos comunes entre ellas, como el ejercicio a su autonomía plena para que se reconozcan sus derechos individuales y colectivos y para llegar a un buen vivir.

### Naciones étnicas del siglo XVI



Fuente: Isalp (elaborado en base al atlas de los ayllus de Chayanta, 1994, y ajustado al límite actual del departamento de Potosí).

### Provincias de Potosí (1985)



Fuente: Isalp-Rolando Costa. En 1985 Nór Lípez se dividió y se creó la provincia Enrique Baldivieso.

### Perspectivas de transformación de TCO-AIOC

Para identificar las posibles autonomías indígena originario campesinas en el marco de las leyes, el Isalp, en alianza con la ONG danesa Ibis, ha hecho un estudio en Potosí tomando en cuenta la viabilidad jurídica, económica, sociocultural y territorial [de cada ayllu]. Entre las conclusiones podemos mencionar el caso de la zona central del departamento de Potosí, donde está la nación Qhara Qhara. Allí, habrá una conformación heterogénea de autonomías; por lo tanto, cada autonomía debe verse de manera específica. Por ejemplo, los ayllus Jatun Tauqa

Pata Tauqa, Juchuy Tauqa y Q'asa, ubicados en la provincia José María Linares, del municipio de Puna. Son territorios comunitarios de origen y tienen el deseo de convertirse en un territorio indígena originario campesino (TIOC), sin embargo, no podrán hacerlo debido a que su población es muy baja, 1.396 habitantes.

En la modalidad de conversión de municipio a autonomía, tenemos a los siguientes ayllus: Killakas de Urmiri, Anqa Soqa Puituqu, Sullkayana, Kahuayo y Andamarca (con TCO). Éstos podrán constituirse a mediano plazo; todas estas TCO están en el mismo municipio de Belén de Urmiri. No tienen ninguna barrera legal, pese a que su población llega a los 3.850 habitantes.

Otro caso del centro de Potosí. Tenemos los diez ayllus del municipio de Chaquí titulados como TCO. También pueden constituirse en una AIOC vía conversión. O el municipio de Caiza, donde la mayoría de los ayllus tienen títulos de TCO y pueden, a mediano plazo, constituirse en una AIOC.

### Proyección sobre transición a autonomías indígena originario campesinas Zona central del departamento de Potosí: nación Qhara Qhara

Vía de transformación	Ayllu	Población	Provincia/ Municipio	Conversión
TCO-TIOC a AIOC	Jatun Tauqa Pata Tauqa; Juchuy Tauqa y Q'asa (con sus TCO)	1.396	José María Linares/ Puna	No podrán por no cumplir requisitos legales
De municipio a AIOC	Killakas de Urmiri; Anqa soqa Puituqu; Sullkayana Kahuayo; Ayllu Andamarca (con sus TCO)	3.850	Tomás Frías/ Belén de Urmiri	Mediano plazo
De municipio a AIOC	10 ayllus, cada uno con su TCO en el Municipio de Chaquí.	9.644	Cornelio Saavedra/ Chaquí	Inmediata
De municipio a AIOC	Tinguipaya	21.794	Tomás Frías/ Tinguipaya	Inmediata
Dos opciones: conversión de municipio a AIOC o de TIOC a AIOC.	Caiza, con las siguientes TCO: Kapakanaqa, Uruquilla, Ullaga, Juchuy Qollana, Korqa, Aransaya, Chutahua, Mankasaya Alcatuyu	9.637	José María Linares/ Caiza D.	Mediano plazo

Fuente: Isalp.

### Proyección sobre transición a autonomías indígena originario campesinas Zona sudoeste del departamento de Potosí: nación Killakas

Vía de transformación	Ayllu	Población	Provincia/ Municipio	Conversión
TCO-TIOC a AIOC	Jatun Ayllu Tolapampa	5.642	Antonio Quijarro/ Uyuni	Inmediata
TCO-TIOC a AIOC	Jatun Ayllu Yura	7483	Provincia Antonio Quijarro Municipio de Tomave	Inmediata
TIOC a AIOC.	Ayllu Jila Grande Jila Chico, Tauka Chicoca, Tauka, Qhasa, Sullka, (con sus TCO)	10.703	Cornelio Saavedra/ Chaquí	Inmediata
Conversión de municipio a AIOC	Jatun y Juchuy Ayllus de Porco (Qhara Qhara)	5.959	Antonio Quijarro/ Porco	Mediano plazo
De TCO a AIOC	Tawa (cuatro ayllus)	2.182		No podrán por no cumplir requisitos legales

Fuente: Isalp.

### Proyección sobre transición a autonomías indígena originario campesinas Zona sur: nación Chichas

Vía de transformación	Ayllu	Población	Provincia/ Municipio	Proyección
TCO= TIOC= AIOC.	Jatun Ayllu Toropalca	5.651	Cotagaita	Inmediata
TCO= TIOC= AIOC.	T'ulla, Totoral	6.519	Nor Chichas/ Cotagaita	Mediana
TCO= TIOC= AIOC	Talina, Sinsima	3.767	Modesto Omiste/ Tupiza y Villazón	No podrán ser AIOC por no cumplir con los requisitos legales
TCO= TIOC= AIOC	Calcha, Yawisla	6.927	Nor Chichas/ Vitichi	Mediana

Fuente: Isalp.

Quiero detenerme un momento en la zona norte de Potosí, que tiene mayoría de población indígena. Acá, el proceso autonómico está más avanzado. El municipio de Chayanta ya es una autonomía indígena originaria y está en proceso de consolidar sus estatutos. Al contrario, los ayllus Laymes y Pucara, con seguridad, tendrán algunas restricciones legales.

### Proyección sobre transición a autonomías indígena originario campesinas Zona norte del departamento de Potosí: nación Charca Qhara Qhara

Vía de transformación	Ayllu	Población	Provincia/ Municipio	Conversión
TCO-TIOC a AIOC	DMI Jatun Ayllu Qayana con sus 6 Ayllus con sus TCO	6.980	Charcas/B. Vista	Mediano plazo
TCO-TIOC a AIOC	Sikuya	2.226	Rafael Bustillos/ Llallagua	No podrá ser AIOC por no cumplir con requisitos legales
TCO-TIOC a AIOC	Chullpa	6.050	Bustillos/ Llallagua	Mediano plazo
Conversión de municipio a AIOC	Jucumani	8.318	Bustillos/ Jucumani RC	Inmediata
Conversión de municipio a AIOC	Chayantaka y Panacachi	14.465	Rafael Bustillos/ Chayanta	Consolidada
Conversión de municipio a AIOC	Once ayllus de Pocoata	20.116	Chayanta/ Pocoata	Mediano plazo
TCO-TIOC a AIOC	Ayllum Laime y Pucara	7.690	Bustillos/ Uncía	Mediano plazo

Fuente: Isalp.

#### Conclusiones

Las conversiones a autonomía indígena originario campesina (AIOC), desde tierras comunitarias de origen (TCO) o territorios indígena originario campesinos (TIOC) es viable en el caso de que conformen una mancomunidad de TCO, salvo en algunos casos, como el ayllu Jucumani, que hará una tramitación directa como ayllu.

Las TCO pequeñas no son viables. Enfrentan muchos obstáculos, no sólo legales, sino también de tipo económico. Se corre el riesgo de una atomización de autonomías que, a largo plazo, nos traería más problemas que beneficios en el desarrollo que buscan los pueblos indígenas; su sumaq qamaña.

En lo que hace a la viabilidad económica, hay una gran limitación para las futuras AOIC, pues las competencias que les serán transferidas supondrán mayores gastos económicos. Éstos, en muchos de los casos, sobrepasarán los recursos que perciben por concepto de IDH [impuesto directo a los hidrocarburos], coparticipación tributaria y recursos HIPC I [alivio de la deuda]. Por esta razón, se constata la necesidad de crear un fondo solidario, como una política pública que contribuya al desarrollo de los pueblos indígenas originarios con identidad. No me refiero al fondo de desarrollo establecido en la Ley Marco de Autonomías, que va a ser muy restringido, sino un fondo solidario que permita el desarrollo a las AIOC, como ocurre en otros lugares.

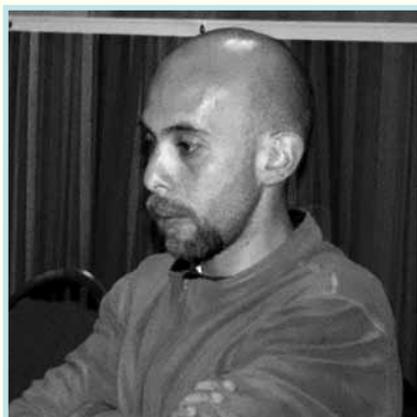
Para concluir, si las autonomías indígenas originarias no mejoran la calidad de vida, no profundizan la gestión territorial indígena ni erradican la pobreza para llegar al buen vivir todo esto será un nuevo ordenamiento territorial.

## Mesa Conversión de tierra comunitaria de origen (TCO) a territorio indígena originario campesino (TIOC)

---

El camino de los pueblos indígena originario campesinos para constituir sus autonomías implica el cumplimiento de una serie de trámites ante el gobierno y el Legislativo, además de la conformación interna de una estructura administrativa y de gestión. El expositor comenta algunos de esos requisitos y advierte las limitaciones impuestas a este nuevo nivel autonómico, entre ellas: los límites departamentales no se tocan.

### La situación de las TCO en tierras bajas, su conversión a TIOC y retos para su gobernanza



**Mauricio Díaz**

Asesor del Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS).

Los puntos que desarrollaré sobre la conversión de tierras comunitarias de origen (TCO) a territorios indígena originario campesinos (TIOC) vienen de un proceso de análisis dentro del CEJIS y de éste con las organizaciones con las que trabaja, específicamente en tierras bajas.

De las disposiciones de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) que ustedes seguramente conocen, hemos podido identificar, al menos, once pasos que deberían seguir las autonomías indígenas para constituirse como entidad gubernativa. Para comenzar, el inicio del trámite de conversión de TCO a TIOC —también presente en la disposición transitoria séptima de la Constitución— debería hacerse en el plazo de un año, vale decir, hasta diciembre de 2010.

## Requisitos

Una vez cumplida la conversión, debe obtenerse una certificación del Ministerio de Autonomías sobre la “condición de territorio ancestral actualmente habitado”. Luego, se suceden otros requisitos como una certificación de viabilidad gubernativa y base poblacional, o controles de constitucionalidad. A la vez, los pueblos indígenas deben llevar a cabo un proceso interno de construcción de entes deliberativos y de elaboración de estatutos a cargo de dichos entes. En todo esto hay un doble esfuerzo de las propias autonomías indígenas: por un lado, el trámite seguido ante el Ejecutivo y el Legislativo y, por otra, el trabajo interno de organización para la consolidación de las autonomías indígenas hasta la conformación del gobierno como tal.

Entre los pasos identificados, mencionaré uno que derivó en un debate álgido durante el debate de la Ley Marco de Autonomías. El órgano deliberativo de la autonomía indígena, además de elaborar los estatutos autonómicos, tiene la potestad, junto con los entes del Estado, de conformar un padrón electoral que le permita emprender una consulta sobre la voluntad popular de acceder a una autonomía indígena. La polémica desatada durante el tratamiento de la ley se debió a la constatación de que en algunos territorios no sólo había presencia de terceros, sino también de otras organizaciones sociales aparte de los indígenas.

Esto representaba un problema, pues lo que se buscaba con la Ley Marco de Autonomías era consolidar el poder de las autonomías indígena originario campesinas para mantener el control territorial, cosa que en la actualidad se ha vuelto bastante difícil. A partir de su movilización, la Cidob logró que el padrón electoral sea elaborado entre las autonomías indígenas y el Ejecutivo, de una manera intercultural.

Para nosotros fue un gran reto. Para algunos esto fue problemático, dado que un padrón electoral tendría que ser estándar en el territorio nacional. En este caso, se lograba que cada pueblo indígena pueda definir cuáles serían los criterios para que aquellas personas, que viven en el territorio pero no son indígenas, puedan adecuarse a la pretensión y objetivo de los propios pueblos indígenas en la conformación de su autonomía.

## Los límites municipales y departamentales como restricción a las AIOC

Aparte de los pasos para la conformación de autonomías indígena originario campesinas —en los que se entabla una relación con el Legislativo y Ejecutivo— también identificamos un segundo ámbito de relación con las otras entidades autónomas.

Al respecto, la Constitución y la Ley Marco de Autonomías plantean una serie de trámites y procedimientos que debe seguir una autonomía indígena con los municipios y los departamentos. Vemos en estos requisitos, no un fracaso, pero sí una coartación [de las posibilidades de crear autonomías indígena originario campesina], especialmente por la imposibilidad de trascender los límites departamentales.

Sin embargo, la ley abre la posibilidad de que territorios indígena originario campesinos que atraviesen límites departamentales establezcan mancomunidades “a fin de preservar su unidad de gestión” (artículo 29, III). No es el nivel político completo que se busca, pero puede haber algo de gestión.

La consolidación de un territorio indígena no solamente tiene que ver con gestión territorial, sino con la capacidad que tengan las propias organizaciones de

afirmarse dentro de su territorio bajo una modalidad política. Son acciones netamente políticas las que respondan a cómo construir una entidad de gobierno que vaya a trabajar de igual a igual con las otras entidades territoriales y con el Estado. A lo mejor, por eso el proceso de conversión estipula los requisitos que mencioné al principio. En eso, sin embargo, también hay preconcepciones sobre la viabilidad política y económica de las autonomías indígenas.

### Conclusiones

Del análisis que el CEJIS hizo del marco normativo y de las acciones estatales vinculadas con las autonomías indígena originario campesinas, puedo mencionar algunas conclusiones:

El saneamiento de tierras, tal como se ha verificado, hace difícil la articulación territorial de las AIOC debido a superposiciones con municipios y departamentos, y a que las áreas tituladas no encierran los territorios ancestrales en su totalidad y dejan, a veces, a comunidades afuera. A eso debe sumarse que hay territorios con población escasa o dispersa, lo que pone en duda su sostenibilidad económica.

El Estado Plurinacional aún está dominado por la lógica colonial-republicana. Ello se traduce en leyes marco que plantean un largo camino para el acceso a las autonomías indígenas territoriales, las más “peligrosas” porque plantean el rompimiento del molde colonial-republicano. Además, el departamento sigue siendo la unidad infranqueable.

### Dificultades

Entre las dificultades que hallamos en el proceso de conversión autonómica podemos mencionar las siguientes: el proceso de saneamiento no está concluido, por lo que hay desalojos y recortes de propiedades de terceros que no se llevaron a cabo; hay inmensas zonas tituladas sobre las que es muy difícil que las organizaciones ejerzan un control real; la ausencia del Estado en las tierras bajas se traduce en la falta de control sobre los bosques; el modelo cultural y económico dominante hace difícil la aplicación de formas alternativas comunitarias; y, por último, las crisis de representatividad y legitimidad de ciertas organizaciones indígenas también son un obstáculo en el camino autonómico indígena originario.

## Mesa Conversión de tierra comunitaria de origen (TCO) a territorio indígena originario campesino (TIOC)

---

Comentario

### El pensamiento originario es reconstruir las estructuras territoriales



**Javier Lara**

Mallku del Consejo de Totora Marka.

En esta clase de eventos debería haber más participación de los originarios, pero lamentablemente no es así. Los dos expositores han planteado sus ideas desde lo que han aprendido en las universidades occidentales; ellos tienen un pensamiento formado en la lógica occidental. No están formados en la lógica andina originaria ni en sus principios.

Los originarios —nos llaman indígenas o campesinos— tenemos nuestra propia filosofía bien definida y nuestra propia estructura territorial y de administración. Sin embargo, ambas han sido atomizadas durante 500 años de vida colonial y republicana. Por eso, el pensamiento originario es reconstruir esas estructuras territoriales y de gobierno. Tanto el Isalp como el CEJIS aterrizan en el esquema republicano o colonial, no en la reconstitución de los ayllus ni markas. Es más, han estado haciendo trabajo de [titulación de] TCO.

En segundo lugar, han hablado de autonomía indígena originaria y han dicho que hay que dar once pasos. Para nosotros, los originarios, que por miles de años hemos transitado por una autonomía propia, eso no es una novedad. No obstante, hemos estado clandestinos; en Bolivia había dos bolivias: una que manejaba el

aparato del Estado y la otra clandestina. Ahora, como originarios, estamos saliendo a la palestra. Nosotros, como originarios, tenemos nuestra propia estructura territorial, nuestro propio idioma, nuestra propia población. Ésas son las bases fundamentales para acceder a la autonomía originaria.

En tercer lugar, en Bolivia todavía estamos amarrados a las normas establecidas al estilo occidental, no al estilo originario. No podemos salir de esas normas, nos condicionan. Ése es el gran problema que tenemos en Bolivia, pese a que hay normas a nivel internacional, como el Convenio 169 y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Y, últimamente aprobada, nuestra Constitución.

Las normas nos dicen: libre autodeterminación y autogobierno de cada nación. Para nosotros los originarios, eso en este momento es un desafío. A nivel mundial, nos están mirando como un sol que está brillando. Por eso depende de cada originario lograr el triunfo frente a otros países del mundo. Si no lo hacemos, nos aplazaremos todos.

Tenemos que ser, pues, vanguardia y defensores de la identidad cultural, de la cultura viva, no de la cultura de los muertos. La cultura de los muertos exporta sin contemplación recursos mineralógicos, petroleros... saquea el petróleo. Ésa es la cultura de los muertos porque para ellos la Pachamama no tiene vida, mientras que para nosotros tiene vida.

Quería invocar, en este momento, a esos dos panelistas que han expuesto desde el punto de vista y visión que ellos han aprendido; pero mi punto de vista es distinto.

# Mesa Conversión de tierra comunitaria de origen (TCO) a territorio indígena originario campesino (TIOC)

---

Comentario

## No somos indígenas campesinos, sino originarios



**Pablo Luna Quiza**

Secretario del Instrumento Político de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB).

Quiero comentar sobre ese nombre de indígenas campesinos que nos han puesto. La Confederación no está de acuerdo con ese nombre. Nosotros no somos ni indios ni campesinos. Hay que revisar la historia: nosotros somos originarios, milenarios, hermanos. No es el momento de discutir sobre eso; simplemente quiero hacer conocer que quienes nos han puesto esos nombres son los que han venido a explotar a nuestros padres.

Los capitalistas que estaban enajenando nuestros recursos naturales nos han peleado en la Asamblea Constituyente y hemos aceptado y ahora “campesinos indígena originarios” está reconocido en la Constitución. Posiblemente, de aquí a un tiempo, cuando de verdad estemos en el poder, vamos a cambiar eso o lo cambiarán nuestros hijos.

## Los expositores responden al público

Responde: Óscar Calisaya

### Hay consensos sobre el conflicto de representación entre ayllus y sindicatos

El tata mallku Javier Lara dijo que quienes tenemos formación académica tenemos formación occidental, pero no es tanto así. El punto es que tenemos que responder a la temática que nos plantearon para este seminario y es, justamente sobre TCO, TIOC y el paso de éstas a las autonomías indígena originario campesinas, en el marco de la Constitución y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

No desconocemos la visión política del Conamaq ni de los movimientos indígenas en la reconstitución de sus marcas y de sus suyus. Sin embargo, si analizamos a partir de la Constitución y la ley, hay barreras legales a la reconstitución territorial, por ejemplo, no podemos salirnos de los límites departamentales. Por eso, no se podrá reconstituir una gran marka a partir de las autonomías indígenas originarias.

*¿Qué hay sobre el conflicto de representación entre ayllus y sindicatos?*

Este conflicto ya se veía y ya era fuerte cuando se hizo el saneamiento de tierras comunitarias de origen (TCO). Sin embargo, ahora estamos tenemos avances interesantes y llegamos a acuerdos y consensos entre organizaciones indígenas y campesinas. Eso es fruto del pacto de unidad. No obstante, sigue siendo algo que debe trabajarse entre las organizaciones.

*¿Cuáles son las razones y ventajas para la conversión de TCO a TIOC y, de ahí, a AIOC?*

Es una de las preguntas que nos hemos hecho. Si la autonomía indígena originaria no es capaz de resolver y consolidar el modelo de desarrollo de los ayllus que es el *sumaj kawsay*, la conversión no tendrá sentido, sino será otro ordenamiento territorial.

Ahora bien, la finalidad de las autonomías es consolidar ese modelo para los pueblos indígenas. Hay que plasmar la gestión territorial indígena (GTI) en estos modelos autonómicos.

*Sobre la TCO de Nor Lípez...*

Nosotros, como institución, hemos asesorado la demanda de la TCO de Nor Lípez. Son dos millones de hectáreas, una de las demandas más grandes que se presentó al INRA. Esto no ha prosperado por conflictos de representación, de

linderos entre ayllus y comunidades campesinas, y por la presencia de empresarios mineros en la zona que no se han quedado dormidos durante este proceso y que tienen mucho que ver con que el saneamiento de la TCO quede trunco. Ahora se está avanzando a partir de la poligonización y creo que se titulará un millón de hectáreas\*; no tengo un conocimiento exacto.

Responde: Mauricio Díaz

## Las autonomías demandan una gran fortaleza en las organizaciones

*¿Cuáles son los once pasos para la consolidación de la autonomía indígena?*

Son los siguientes: 1. Trámite administrativo de conversión de TCO a TIOC; 2. Certificación del Ministerio de Autonomías sobre la condición de territorio ancestral; 3. Consultas, según normas y procedimientos propios, para el acceso a la autonomía; 4. Definición del padrón electoral para referéndum; 5. Certificación de viabilidad gubernativa y base poblacional; 6. Conformación de un órgano deliberativo que elabore el proyecto de estatuto; 7. Una ley de creación de unidad territorial; 8. Control constitucional del estatuto; 9. Aprobación del estatuto, bajo normas y procedimientos propios; 10. Convocatoria a referéndum para la aprobación del estatuto; 11. Conformación del gobierno.

*¿La discontinuidad territorial es un problema para la gestión territorial de la autonomía indígena originario campesina?*

La demanda del pueblo indígena siempre ha sido por tierra, territorio y territorialidad. Cuando hay discontinuidad territorial se produce un quiebre en la gestión del propio territorio.

Sin ir muy lejos, al norte de La Paz, el territorio del pueblo mosetén está dividido en dos bloques. Sólo este año pudieron consolidar cien mil hectáreas, pero eso les demandó un alto grado de coordinación entre los dos bloques al no tener continuidad territorial. Además, la TCO abarca tres departamentos. Todo eso les exige un alto grado de fortaleza orgánica. Las autonomías indígenas originario campesinas demandan un alto grado de gobierno para mantener la gestión territorial y el control sobre el propio territorio.

Otro problema que se suma es la presencia en la TCO de terceros y de otras organizaciones.

\* Al respecto, ver el la tercera parte de este libro la ronda de preguntas a Alberto Arratia (N. de E.).

# Capítulo 6

## Autonomías indígena originario campesinas





---

**S**ugerencias 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 allí, 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)

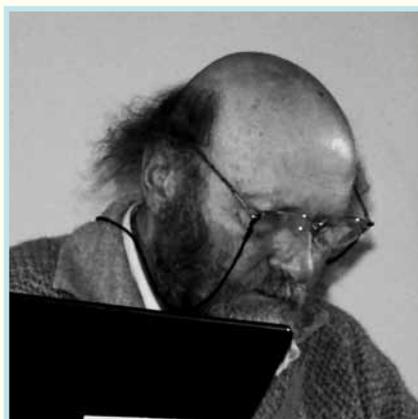
**Ruth Yarigua** (mburuvicha de la capitania Charagua Norte)

**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 (Marka 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 comentaradores 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 capitanías. 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 markas de la provincia Ingavi aunque sea una autonomía indígena originaria. Tiwanaku está en ese proceso, Taraco y otras markas también. A nivel del Suyu 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.



## 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                | - Caraparí        |
| - Tarata                | - Tomachi         |
| - Tupiza                | - Sinahota        |
| - Sacaca                | - Inquisivi       |
| - Monteagudo            | - Tarabuco        |
| - Tocaña                | - Quime           |
| - Kara Kara             | - Chayanta        |
| - Chapare               | - Tinquipaya      |
| - Centrales Unidas Mosa | - Colquiri        |
| - Porvenir              | - Primero de Mayo |
| - Conquista             | - 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, denunciantes o querellantes, denunciados o imputados, 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 afecten 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 Sécuré?*

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 qaqaqas 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.



# Capítulo 7

## Clausura del seminario y conclusiones







### Denis Racicot

Representante del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de la ONU en Bolivia.

La Constitución Política del Estado reconoce en su primer artículo que Bolivia es un Estado Plurinacional, que se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico. Precisa también, en su tercer artículo, que la nación boliviana está conformada por la totalidad de las bolivianas y los bolivianos, las naciones y pueblos indígena originario campesinos y las comunidades interculturales y afrobolivianas, que en su conjunto constituyen el pueblo boliviano; como puede observarse en los artículos referidos, y en todo su contenido, la Carta Magna ha inaugurado una nueva etapa en la historia de Bolivia.

Esta etapa ha sido posible, gracias al esfuerzo de los pobres que, a través de sus movilizaciones, de sus esfuerzos colectivos por visualizar un nuevo ordenamiento de la sociedad más acorde con la realidad misma, le han otorgado una legitimidad no alcanzada antes.

Como ha destacado la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la señora Navi Pillay, ante el Consejo de derechos humanos, en marzo de este año, el texto constitucional de Bolivia representa un avance significativo porque reconoce los derechos de la carta internacional de derechos humanos.

La Constitución señala que “otorga jerarquía normativa supranacional, supraconstitucional a los tratados internacionales de derechos humanos”, incorpora garantías adicionales de protección y establece mejores garantías para la protección de los derechos humanos de los pueblos indígena originario campesinos.

Según lo que se ha desarrollado en la doctrina, y a nivel jurisprudencial, el conjunto de derechos de los pueblos indígenas, suele agruparse en tres grandes categorías. En primer lugar, los derechos colectivos, la libre determinación y el autogobierno, importante medida que incluye la administración de justicia y la elaboración participativa de sus estrategias y planes de desarrollo. En segundo lugar, los derechos colectivos a la tierra y los recursos naturales, así como la protección del medio ambiente y de la biodiversidad de sus territorios. La tercera categoría corresponde a los derechos relativos a la conservación y desarrollo de su cultura, por ejemplo, uso, preservación y difusión de su historia, idiomas, tradiciones, filosofías, religiones, medicina tradicional, artes y deportes.

Se considera que el reconocimiento de tales derechos es necesario para asegurar la existencia, el desarrollo y el bienestar de los pueblos indígenas como colectividades distintas. La experiencia ha demostrado que a menos que se respeten los derechos colectivos de los pueblos indígenas, existe el riesgo de que tales culturas desaparezcan por la asimilación forzada.

En esa línea, el preámbulo de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas reconoce y reafirma que éstos están protegidos por todos los derechos humanos reconocidos en el derecho internacional y que, además, poseen derechos colectivos, que son indispensables para su existencia, bienestar y desarrollo integral.

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos, por su carácter defensivo, ha cambiado en las últimas décadas, se han desarrollado nuevos elementos internacionales para hacer efectivos los derechos de los pueblos indígenas.

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales, de 1989, establece el derecho de estos pueblos a controlar sus propias instituciones, definir sus prioridades de desarrollo y participar en la planificación, aplicación y evaluación de las políticas y programas que los vayan a afectar.

Contrariamente, el Convenio 107, que precedió al convenio 169, atribuía al Estado la potestad de tutela y definición del modelo de desarrollo para los pueblos indígenas. Sin embargo, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General en septiembre del 2007, consagró el principio “de la igual dignidad de los pueblos y el derecho de los pueblos indígenas a determinar libremente su condición política y modelo de desarrollo”, así como a participar plenamente en la vida del Estado nacional.

En las Naciones Unidas también hay una evolución global en cuanto a los modelos aplicados en determinadas épocas. Anteriormente, promovía la integración monocultural, pero la organización pasó al multiculturalismo y hoy en día está pasando a la interculturalidad y a la plurinacionalidad. Bolivia se inscribe en este gran movimiento que forma parte de los debates de la ONU.

Una declaración es un instrumento político sin implicación u obligaciones directas jurídicas para los estados firmantes, aunque en materia de derechos humanos, incluidos tanto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, como en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los

pueblos indígenas son, aunque es debatible, parte del *ius cogens*, es decir del derecho internacional obligatorio, por ello son vinculantes jurídicamente para el Estado. Bolivia ha sido pionera en esta materia y ha elevado al rango de ley interna la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas.

Este II Seminario Bolivia Postconstituyente ha generado, desde mi punto de vista, el espacio para que estén reunidos expertos nacionales e internacionales, junto con distintos actores interesados e implicados en la realidad nacional. Durante estos dos días se han analizado dos ejes temáticos de los derechos de los pueblos indígenas.

El primer eje es el de temas agrarios y derecho a la consulta, fundamentales en estos momentos; en segunda instancia, las temáticas de territorios y autonomía. Sin duda, el alcance de estos dos ejes temáticos cubre en gran medida las materias de mayor desafío para hacer efectivos los derechos de los pueblos indígena originario campesinos en Bolivia.

La implementación de la Constitución Política del Estado debe superar numerosos obstáculos, muchos de ellos asociados a fenómenos de tipo estructural; sin embargo, considero que el obstáculo mayor es, y serán las ideas: el modo en que históricamente se ha concebido a la sociedad y a la organización estatal. Como señala la Constitución, los derechos de los pueblos indígena originario campesinos, se harán realidad si se modifica el paradigma de la desigualdad para aceptar el paradigma de la igualdad, de la dignidad y de la no discriminación.



**Yoriko Yasukawa**

Coordinadora Residente de las Naciones Unidas y Representante Residente del PNUD en Bolivia.

Cuatro temas han llamado la atención del público que ha participado en la realización de este seminario.

Uno de ellos se traduce en las preguntas sobre qué modelo de desarrollo quiere seguir el país y cuál es el modelo que permitirá la concreción de este nuevo paradigma del vivir bien; a pesar de que todavía falta definir exactamente qué significa y cómo se hará realidad esta aspiración.

Otro tema importante es el derecho a la consulta de los pueblos indígenas, cómo se convierte en una realidad concreta y cómo se respeta este derecho, más allá de cumplir con las formas.

Un tercer tema está relacionado con la necesidad de ajustar y actualizar las políticas públicas y los diferentes programas al nuevo marco constitucional; esta necesidad también se relaciona con la definición del modelo de desarrollo.

Por último, cómo se efectúa este nuevo esquema de Estado. Me parece que con mayor frecuencia, y en diferentes espacios, surge esta interrogante en los temas de debate y de reflexión. Estos cuatro temas son de importancia prioritaria y estratégicos para el proceso de cambio, en los próximos años.

Precisamente, esta tarde [del 20 de octubre] sostuvimos una sesión de reflexión entre las diferentes agencias de las Naciones Unidas y coincidimos en que es importante tratar de que estos temas grandes, trascendentales y muy complejos se transformen en acciones concretas que den resultados en la vida cotidiana de los bolivianos.

En ese sentido, me parece muy importante pensar en cuál debe ser el modelo de desarrollo que permita hacer realidad este nuevo paradigma del vivir bien, además de definir cuál es ese concepto exactamente; es preciso enfocarnos en lo concreto y superar un poco la discusión conceptual, a veces muy ideológica, de cuál debe ser el citado modelo.

Particularmente, se ha escuchado mucho, en el tema ambiental, de la necesidad de proteger la Madre Tierra y la dicotomía entre el capitalismo y el socialismo, sin embargo, me parece muy importante pensar qué exactamente queremos lograr: si queremos proteger la naturaleza, lograr algunas condiciones mínimas para el bienestar humano, la educación escolar para todos los niños, que tengan acceso a servicios básicos de salud buenos, que nadie muera por causas prevenibles, que todas las familias tengan medios económicos para acceder a necesidades básicas. Considero que hay que enfocarnos en estos temas concretos y, desde ahí, pensar cuál es el modelo que nos permitirá concretar estas condiciones básicas.

En este debate de las agencias vimos que Bolivia, últimamente, ha mantenido una tasa de crecimiento significativa; sin embargo, persiste una gran desigualdad en la distribución de la riqueza. Todavía los frutos de ese crecimiento están muy concentrados en pocas manos.

Entonces, surge de nuevo la pregunta de qué modelo hay que apuntalar: hay países que crecen muy rápido y distribuyen poco, países que crecen poco y también distribuyen poco, hay países que crecen moderadamente, pero distribuyen bien sus frutos. Observamos, por ejemplo, que países con modelos tan distintos como Venezuela y Perú, comparten esa figura de que no distribuyen bien los frutos de crecimiento. Por ello, hay que clarificar cuáles son las estrategias concretas que permitirán lo que queremos en la vida real. Así podremos superar estas discusiones abstractas que nos dividen.

También conversamos que, entre tantas necesidades que tiene Bolivia, hay que priorizar acciones y avanzar por etapas en el modelo de desarrollo que el país quiera utilizar; sea cual sea este modelo, definiendo pocas pero estratégicas tareas para alcanzar resultados concretos que beneficien a todos –no sólo a un pequeño grupo– y con el objetivo de avanzar todos juntos.

Nos referimos, también, a los retos que enfrenta este nuevo esquema de autonomías. Las interrogantes son: ¿Cómo arranca realmente este nuevo Estado autonómico?, ¿cómo se definen las responsabilidades sobre quién hace qué, ¿quién es responsable de qué?, ¿cómo responde el Estado a mis necesidades? Por ejemplo, que el acceso de mi hijo a la escuela esté garantizado y si esto no se cumple, a quién acudo para reclamar ese derecho. No puede ser una obligación del municipio, pero también del departamento y también del Ministerio; tiene que haber un responsable para que rinda cuentas por eso. Y todavía siento que esos temas no están muy claros.

Hablamos mucho de procesos, de cómo repartir el poder, pero quién es el responsable de asegurar las condiciones de bienestar y cumplimiento de derechos en la vida cotidiana de los bolivianos; ese es el reto. Y, finalmente, cómo lograr todo eso a través de un proceso amplio de diálogo y construcción de consensos que incluya a todos.

Suena bonito y fácil pero no lo es, como todos sabemos, porque significa escuchar incluso a quienes tienen opiniones atroces que no nos gustan, pero hay que incluir a estas personas porque forman parte de la plurinacionalidad. La interculturalidad también significa eso, convivir y dialogar con los que piensan totalmente distinto, que tienen intereses e ideas que estén en conflicto con las nuestras.

Pero quiero terminar con optimismo, porque a pesar del poco tiempo que he estado en el país, creo que Bolivia ha comprobado que es capaz de resolver sus conflictos y sus necesidades con diálogo. La misma Constitución Política del Estado es producto de un proceso de diálogo y negociación entre personas que pensaban de una manera muy distinta, y fue aprobada de una manera democrática y con la participación de todos. Es un camino difícil, complicado, pero como sistema de Naciones Unidas tenemos mucha fe de que alcanzarán sus metas con perseverancia y paciencia.



**Gonzalo Colque**

Director de la Fundación TIERRA.

Creo que hemos cumplido con el propósito de abrir un espacio amplio y plural de diálogo. Queríamos una mayor interacción y tratamiento de temas más específicos y, a la vez, variados.

Hemos trabajado en mesas paralelas con el objetivo de habilitar más de una opción para que la gente pueda participar en distintas exposiciones.

Hemos abarcado una amplia gama de temas como políticas públicas para el desarrollo rural, agropecuario y territorial, el derecho a la consulta, temas agrarios poco visibles referidos al proceso de saneamiento y la cantidad de hectáreas tituladas. También abordamos los alcances de la conversión de las tierras comunitarias de origen (TCO) a territorios indígena originario campesinos (TIOC), la justicia indígena o comunitaria y, al final del Seminario, las autonomías indígena originaria campesinas (AIOC), entre otros tópicos.

Este diálogo no hubiese sido posible sin la participación de los casi 30 expositores que han hecho el esfuerzo de venir desde otros países y desde el interior de Bolivia. Quiero destacar la participación de Alejandro Schejtman de Chile, de Raquel Yrigoyen y Gerardo Damonte de Perú, y de David Recondo de México, quien nos ha traído importantes reflexiones desde la experiencia de Oaxaca, en México, donde se ejerce la democracia comunitaria desde hace 15 años, con sus problemas y aciertos. Permítanme agradecer al equipo de la Fundación TIERRA que ha hecho posible todo este evento; no sólo trabajó en estos tres días, sino en las semanas previas planificando y confirmando a expositores, algunos de los cuales nos obligaron a realizar malabarismos para garantizar su presencia.

## Los temas abordados

Entre los muchos temas que hemos tocado, quiero compartir con ustedes algunas de las ideas que han quedado en las mesas:

En la temática de desarrollo rural sentimos que hay una preocupación creciente sobre las políticas económicas a favor de los indígenas originarios campesinos. Los participantes y expositores han destacado que es tiempo de buscar propuestas más concretas sobre el significado del vivir bien o del Estado Plurinacional en términos de desarrollo y como oposición al desarrollismo, extractivismo o agrarismo; y cómo se llevan a la práctica estos conceptos a la vida cotidiana, a la economía familiar de las comunidades, de los pequeños productores y también de los medianos y grandes.

En las preguntas del público —escritas en cartulinas— hemos encontrado que los participantes quieren conocer cuáles son los espacios multisectoriales de discusión de estas políticas. En esta materia se habló de la extranjerización de la tierra y los bosques, de los avances de la “década productiva” y de las políticas de desarrollo del gobierno; sin embargo, varios de los planteamientos en estos temas se anulaban mutuamente. Por un lado, propusieron cuidar el bosque y el medio ambiente y, por el otro, una mayor expansión de la frontera agrícola. Esto da cuenta de que el debate no está concluido.

Hemos debatido sobre el derecho a la consulta para la explotación de recursos naturales, para obras de infraestructura e iniciativas legislativas. Para eso, invitamos a las autoridades involucradas en el desarrollo de estas normas y nos encontramos con sorpresas positivas y también con algunas deficiencias en este trabajo.

Hay una demanda de los pueblos indígenas originarios campesinos por ejercer el derecho a la consulta que ha sido establecido en la Constitución Política del Estado. Hay interés de distintos sectores por construir participativamente el reglamento y los procedimientos de la normativa relacionada con ese derecho. El diputado Pedro Nuny, expositor en este Seminario, ha puesto en la mesa algunas ideas relacionadas con el cómo o qué orientación podría tener una ley general de consulta.

Además, escuchamos diversas voces que reclamaron el incumplimiento de ese derecho de parte de autoridades legislativas, al aprobar leyes, o de parte del gobierno, cuando emprendió obras de infraestructura como la apertura de caminos. No obstante, también hemos conocido esfuerzos por cumplir procesos de consulta, como es el caso del anteproyecto de Ley de Deslinde Jurisdiccional que, creo, ha sido trabajado intensamente en distintos departamentos, municipios y pueblos indígenas.

También hubo voces críticas que cuestionaron el motivo de la consulta a los indígenas originarios campesinos alegando que éstos no conocen los asuntos sobre los que se les pide su opinión, o que quieren ser los dueños absolutos de los recursos naturales. Espacios como éste, se prestan para continuar con el debate sobre esas y otras visiones.

Hemos hablado de tierra. El director nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), anoche decía que no sólo hay la necesidad de adecuar la Ley de Tierras a la nueva Constitución Política del Estado, sino a otras realidades de solución pendiente. Además, presentó algunos resultados del proceso

de saneamiento cumplido en los catorce años de vigencia. Todos sabemos también que debatir la Ley de Tierras es muy complicado, es una tarea colosal y sumamente delicada que debe tomarse con pinzas y sobre la que es necesario impulsar una mayor discusión.

En estos momentos hay un peligro real de enfrentamiento entre indígenas y campesinos, entre indígenas y comunidades interculturales. Gran parte de estos conflictos tienen que ver con los resultados de la Reforma Agraria y la titulación de tierras. Por esto, necesitamos una mayor discusión y un mejor conocimiento del significado del término “indígena originario campesino”, el cual se debe entender como los tres nombres de una sola persona, tal como se acordó en el texto constitucional.

El Seminario abordó temas específicos como la extranjerización de la tierra y la depredación de los bosques. Algunos participantes me decían, “la Fundación TIERRA debía haber estudiado estos temas antes de que se aprueben las leyes, para que no surjan problemas que nos obliguen a modificar las leyes”. Creo que es importante reflexionar de que el diseño normativo o la construcción normativa de la Constitución deberían estar acompañados por procesos de investigación de recojo de datos y de socialización del conocimiento.

El Seminario contó con una mesa que analizó el estado del acceso de las mujeres a la tierra. Nuestro propósito era discutir este tema en el ámbito de los territorios indígenas o comunidades campesinas y desentrañar si se respetan o no los derechos de las mujeres en el marco de los derechos colectivos, ya que, como bien sabemos, las primeras en sufrir las consecuencias de la discriminación en el acceso a la tierra son las mujeres. Se pudo apreciar que hay muchos asuntos pendientes.

También hemos discutido sobre una figura incorporada en la Constitución Política del Estado: los territorios indígena originario campesinos (TIOC), que reemplazan a la denominación de tierras comunitarias de origen (TCO).

Al respecto, algunas exposiciones, como la de Juan Pablo Chumacero, nos han mostrado que más del 80% de las TCO sobrepasan los límites municipales y casi una tercera parte de éstas sobrepasan los límites departamentales. Esa constatación geográfica nos lleva a preguntar: ¿Es necesaria una reconfiguración de nuestros territorios rurales según la identidad colectiva que tienen los pueblos indígenas? ¿Qué clase de conflictos tendrían los habitantes de una TCO con el gobierno municipal, que funciona desde hace 15 años, pero que no coincide con su territorio? La Ley Marco de Autonomías señala que habrá un nuevo proceso de delimitación, empero, hemos visto que es necesario analizar caso por caso para definir si es posible conformar gobiernos indígenas en estos espacios.

Al respecto, la Constitución fija un plazo para la conversión, que fenece el 22 de enero del 2011. Estamos a tres meses de eso y, hasta la fecha, muy poco se ha hecho en este sentido y no se han discutido suficientemente las implicaciones de esta conversión.

En su última marcha (julio de 2010), la Cidob hizo pública la preocupación de que la transformación, supuestamente, obligaría a los pueblos indígenas a compartir sus territorios titulados con los campesinos migrantes de tierras al-

tas; un ejemplo más que evidencia la susceptibilidad y confusión que genera este mandato constitucional.

Uno de los temas que no ha sido suficientemente abordado se relaciona con la nueva clasificación de la propiedad colectiva que emana del texto constitucional. La Carta Magna no hace referencia a las propiedades comunarias, que actualmente son las propiedades campesinas y que han sido tituladas en los últimos 15 años de gestión del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), tampoco existe una mención del solar campesino y no sabemos si éste será considerado como una forma de derecho propietario reconocida a los miembros de una comunidad que, a su vez, posean una propiedad colectiva o TCO.

Hemos fijado nuestra mirada en el proceso de conversión de once gobiernos municipales en autonomías indígenas originario campesinas (AIOC) y, en general, hemos observado molestia en sectores involucrados porque todo el trabajo descansa en las manos de los consejos autonómicos de cada municipio, pero éstos no cuentan con recursos suficientes; a veces, por la oposición de las mismas comunidades, que no quieren destinar fondos de su plan operativo anual (POA municipal) o porque ya han planificado la ejecución de proyectos comunales. En resumen, en la mayoría de los casos, los consejos funcionan sin dinero y con un mínimo apoyo técnico y jurídico a pesar de la dimensión del desafío.

En relación con el modelo de democracia comunitaria hemos conocido la experiencia del estado mexicano de Oaxaca, a través de la voz de David Recondo, quien compartió con los presentes la práctica de centenares de municipios indígenas de esa región.

De esa y otras ponencias y discusiones se desprende que las autonomías indígenas bolivianas tienen al frente dos desafíos. Uno, desarrollar una normativa distinta para su gobierno, pero vinculada con el Estado y su burocracia; por ejemplo, acorde con las exigencias de rendición de cuentas que cumplen los gobiernos municipales. Dos, las autonomías indígenas deben estar mejor conectadas con sus bases y con su organización territorial, en otras palabras que se cumpla el principio constitucional del ejercicio de las normas y procedimientos propios.

Al finalizar este discurso, es necesario decir que estamos satisfechos con los resultados de este II Seminario Post-Constituyente, consideramos que hemos cumplido con las expectativas generadas, creo que hemos cumplido con el propósito de entregar a la población un espacio para el diálogo y la reflexión colectiva y, en respuesta, los asistentes han participado con respeto y con un evidente interés por la construcción de propuestas. Dicho esto, cierro este evento y agradezco mucho su participación.

¿Cuál es el modelo de desarrollo rural que propone el gobierno y qué alternativas hay?, ¿qué asuntos debería tratar una nueva ley de tierras?, ¿por qué es necesario el derecho a la consulta, cuál es el estado de su aplicación en el país a partir de lo postulado por la Constitución? y ¿cuáles son las posibilidades y obstáculos en la construcción de autonomías indígena originario campesinas?, son algunas de las interrogantes sobre las que hay respuestas, reflexiones y debate en la treintena de exposiciones que contiene este libro y que fueron extraídas del II Seminario Bolivia Post-Constituyente: Derechos Indígenas en el Estado Plurinacional.

Con este esfuerzo editorial, La Fundación TIERRA pretende servir, tanto al lector iniciado, para que actualice y afine su conocimiento y tome eventuales decisiones, como al recién llegado para que amplíe su visión y se forme una opinión informada sobre acontecimientos que moldean a la sociedad a pasos acelerados. Un sumario de cada disertación aparece al principio de esta publicación, además de resúmenes al inicio de cada uno de sus capítulos y sistematizaciones gráficas plegadas en varios tramos del documento.

Con el  
apoyo de:



INTERNATIONAL  
LAND  
COALITION



EMBAJADA  
DE ESPAÑA  
EN BOLIVIA

