

Informe 2009

Reconfigurando territorios

reforma agraria, control territorial
y gobiernos indígenas en Bolivia



Informe 2009

Reconfigurando territorios reforma agraria, control territorial y gobiernos indígenas en Bolivia

Coordinación:

Juan Pablo Chumacero R.

Investigadores:

Gonzalo Colque

Esteban Sanjinés D.

Carlos Sotomayor C.

Patricia Costas M.

John Cameron

Jorge Salgado M.

Wilfredo Plata Q.

Alcides Vadillo P.



Este informe ha sido posible gracias al apoyo de: TROCAIRE, Agencia Católica Irlandesa para el Desarrollo e ILC, Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra

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

Editor: Fundación TIERRA
Calle Hermanos Manchego Nº 2566
La Paz - Bolivia
Telf: (591) 2 243 2263
Fax: (591) 2 211 1216
Email: fundaciontierra@ftierra.org
Sitio web: www.ftierra.org

Cuidado de edición: Floriana Soria Galvarro
Mapas: Efraín Tinta
Fotografías: Fundación TIERRA
APG Charagua

© Fundación TIERRA, marzo de 2010
ISBN: 978-99954-770-1-1
DL: 4-1-445-10
Impreso en La Paz, Bolivia

Impresión:  SCORPION 2229798
Email: scorpion_comgraf@hotmail.com

Presentación.....	7
-------------------	---

I. REFORMA AGRARIA Y CONFLICTOS POR LA TIERRA

1. Trece años de reforma agraria en Bolivia. Avances, dificultades y perspectivas 11

Juan Pablo Chumacero Ruiz

Introducción: La vigente necesidad de un proceso de reforma agraria	11
1. Avances del proceso de saneamiento de tierras.....	13
2. Escudriñando en las cifras.....	16
3. Limitaciones del modelo boliviano de Reforma Agraria	27
4. Conclusiones y perspectivas	33
Bibliografía	37

2. La propiedad colectiva o comunitaria. Recientes enfoques y dilemas en la legislación agraria..... 39

Gonzalo Colque

Introducción.....	39
1. La orientación de la Ley INRA de 1996.....	40
2. La Reconducción Comunitaria de 2006: reforma de la Ley INRA.....	42
3. La Constitución Política del Estado	44
4. Conclusiones.....	46
Bibliografía.....	48

3. Los rostros femeninos de la reforma agraria. Retos inconclusos en el tema género 49

Esteban Sanjinés Delgadillo

Introducción.....	49
1. La visión de género en seis décadas de reforma agraria	50
2. Las formas de acceso a la tierra de la mujer	55
3. Los resultados del proceso de redistribución de la tierra a la mujer	62
4. Reflexiones finales: Los retos de equidad de género	68
Bibliografía.....	70

4. Conflicto por la tierra en comunidades aymaras, quechuas y chiquitanas en Bolivia 73

Juan Pablo Chumacero Ruiz

Introducción.....	73
1. Descripción poblacional y definiciones conceptuales.....	74

2. Tipos de conflictos	76
3. Actores más comunes en los conflictos por la tierra	77
4. Principales formas de expresión del conflicto por la tierra.....	79
5. Causas y dimensiones del conflicto por la tierra.....	84
6. La comunidad como espacio de resolución de conflictos.....	90
7. Conclusiones	91
Bibliografía.....	92

5. La tierra en los medios de comunicación. Una cronología de hechos noticiosos 95

Carlos Sotomayor Cuéllar

Introducción.....	95
1. Lucha contra el latifundio	96
1.1 Cinco mil hectáreas, nuevo límite máximo de la propiedad agraria	96
1.2 Alto Parapetí, la reversión de tierras y la esclavitud en el Chaco.....	98
1.3 Yasminka, duro golpe al latifundio	100
2. Titulación y redistribución de tierras	104
2.1 Entrega de títulos agrarios para indígenas y campesinos	104
2.2 Asentamientos humanos en Pando	106
3. Tierra y recursos naturales.....	109
3.1 La expropiación de tierras: El caso Ongole y la explotación de hierro en El Mutún	109
3.2 Himalaya, el conflicto entre pobres	112
3.3 Hidrocarburos y pueblos indígenas.....	114

II. PUGNAS POR EL TERRITORIO

6. Apolo, un conflicto entre iguales..... 121

Carlos Sotomayor Cuéllar

Introducción.....	121
1. Antecedentes del conflicto	123
2. El conflicto por la tierra en Apolo	124
3. Los actores	131
4. Reflexiones sobre una historia de inequidad entre iguales	140
Bibliografía.....	141

7. La pluriterritorialidad en el Norte de La Paz. Dos estudios de caso sobre la defensa del territorio 145

Patricia Costas Monje

Caso 1. La TCO Pílon Lajas y su relación con el SERNAP	144
1. Pílon Lajas, una TCO multi-étnica	145
2. El proceso de adaptación.....	146
3 Formas de organización al interior de RB-TCO Pílon Lajas.....	150
4. El saneamiento de la TCO Pílon Lajas.....	154
5. Actividad económica y el papel de las mujeres	155
6. Cambios en el medio ambiente	157
7. Percepciones respecto al gobierno	158
8. Conclusiones	158
Caso 2. Entre el requisito y el derecho: la consulta y participación de los pueblos indígenas	159
1. El bloque Lliquimuni	160
2. La consulta inconsulta.....	163

3. La fase de exploración.....	165
4. Reflexiones finales	167
Bibliografía	170

III. GOBIERNOS INDÍGENAS

8. El difícil matrimonio entre la democracia liberal e indígena en Jesús de Machaca 173

Gonzalo Colque y John Cameron

1. Las raíces históricas del gobierno comunal en Jesús de Machaca	175
2. Las vicisitudes de la organización comunal.....	183
3. La descentralización y la lucha por el poder municipal.....	190
4. El difícil matrimonio entre la democracia comunal y la democracia liberal	192
5. Conclusión	203
Bibliografía	206

9. La Gestión Territorial Indígena en tierras bajas: ¿Autonomías Indígenas?..... 209

Jorge Manuel Salgado M.

Introducción.....	209
1. Definiendo la Gestión Territorial Indígena (GTI)	210
2. La Gestión Territorial Indígena en la historia de los Pueblos indígenas de las Tierras Bajas de Bolivia	212
3. La Gestión Territorial Indígena en funcionamiento: ¿es esto la autonomía indígena?	229
4. Las autonomías indígenas: ¿la GTI constitucionalizada?	238
5. A modo de conclusiones inconclusas.....	243
Bibliografía	245

10. De Municipio a Autonomía Indígena. Los once municipios que transitan a la Autonomía Indígena Originaria Campesina..... 247

Wilfredo Plata

Introducción.....	247
1. Antecedentes de la Autonomía Indígena Originaria Campesina	249
2. ¿Cuáles son y dónde están los once municipios?	253
3. El camino recorrido.....	254
4. Experiencias en el proceso de la Autonomía Indígena Originario Campesina	261
5. Desafíos	270
Bibliografía	272

11. La autonomía indígena tiene su propio sello en Charagua 273

Alcides Vadillo Pinto y Patricia Costas Monje

1. El Pueblo guaraní	273
2. La Asamblea del Pueblo guaraní.....	274
3. Municipio de Charagua.....	277
4. Territorios y autonomías indígenas.....	278
5. La campaña y el referéndum por la autonomía indígena	280
6. La visión guaraní de la autonomía indígena.....	283
7. La libre determinación, el camino hacia la tierra sin mal.....	285
Bibliografía	286

Reconfigurando Territorios

En los últimos años y de manera sostenida, Bolivia ha volcado muchos de sus esfuerzos para el desarrollo del país, desde una apuesta de rediseño de sus territorios. La descentralización municipal de 1994 y la ley de tierras de 1996 han originado un ciclo de más de una década de formación de gobiernos descentralizados, reconocimiento de derechos de propiedad de la tierra, constitución de territorios indígenas y otros que, en suma, tienen efectos sobre un campo mucho mayor. En esa medida el término “territorio” adquirió una concepción compleja y amplia.

Estos temas han cobrado una renovada relevancia a partir de la Constitución Política del Estado (CPE) vigente desde febrero de 2009 que, entre otros cambios, dispone un nuevo ordenamiento territorial del Estado boliviano, reconoce cuatro formas de gobiernos subnacionales autónomos, desaparece la unidad política administrativa mínima (Cantón) lo que conduce a que los gobiernos autonómicos definan su propia organización territorial, reconoce derechos de los pueblos indígenas bajo la figura de territorios indígena originario campesinos con capacidad gubernativa y propone nuevas formas de derechos de propiedad de la tierra individual y colectiva. En otras palabras, la apuesta por el rediseño territorial no es coyuntural y obedece al interés de muchos actores. Bolivia está “configurando territorios”.

Este informe presenta un conjunto de estudios y trabajos de documentación que dan cuenta de los avances y dificultades de los esfuerzos para la reconfiguración de los territorios que están orientados a una sociedad con mejores condiciones de vida, sin exclusiones ni marginaciones. El informe se concentra en el análisis y documentación de los avances y hechos de la gestión 2009 incluyendo, cuando es necesario, la contextualización histórica. Está dividido en tres secciones: *reforma agraria y conflictos por la tierra, pugnas por territorios y gobiernos indígenas*.

En la primera sección entregamos tres balances, uno, de los resultados de 13 años de aplicación de la reforma agraria en Bolivia, dos, sobre las formas de propiedad colectiva o comunitaria y sus perspectivas y, tres, sobre el tratamiento jurídico de los derechos de la mujer a la propiedad sobre la tierra. Contiene un estudio comparativo de los conflictos por la tierra en comunidades aymaras, quechuas y chiquitanas y, finalmente, una cronología de los hechos noticiosos sobre tierra y territorio registrados en los medios de comunicación. En la segunda sección presentamos dos estudios de caso específicos: el conflicto entre indígenas en Apolo y otro sobre la TCO Pilon Lajas e hidrocarburos. La tercera sección recoge cuatro estudios complementarios sobre formas de gobierno indígenas en tierras altas y tierras bajas junto con un recuento sobre la conversión de municipios a autonomías indígenas.

El informe 2009 “reconfigurando territorios: reforma agraria, control territorial y gobiernos indígenas en Bolivia”, es el primero que entrega la Fundación TIERRA y no sustituye a las investigacio-

nes y publicaciones regulares que venimos desarrollando en los 19 años de vida institucional. No es un trabajo exhaustivo pero es nuestro propósito aportar al debate sobre temas para el desarrollo desde nuestro interés en temáticas como tierra-territorio y recursos naturales y sobre la base de nuestra particularidad y estrategia de trabajo de *investigación-acción* o *acción-investigación*.

Expresamos nuestro agradecimiento a TROCAIRE de la cooperación irlandesa y a la International Land Coalition (ILC), quienes han respaldado los trabajos de investigación y la preparación de este informe. El apoyo institucional de EED y ICCO no solo hace posible la investigación sino que nos permite una interacción permanente con alrededor de una centena de comunidades del altiplano, los valles chuquisaqueños y la chiquitanía cruceña. En adelante, nuestro compromiso es entregar un informe temático cada año.

La Paz, marzo de 2010

Gonzalo Colque
Director Ejecutivo
Fundación TIERRA

I. REFORMA AGRARIA Y CONFLICTOS POR LA TIERRA



1. Trece años de reforma agraria en Bolivia

Avances, dificultades y perspectivas

Juan Pablo Chumacero Ruiz¹

Introducción

La vigente necesidad de un proceso de reforma agraria

Gran parte de la extrema pobreza en Bolivia es rural y los ingresos de estas familias dependen significativamente del acceso a la tierra. Si los desposeídos rurales -los excluidos históricamente del concierto nacional- no acceden a la tierra y la trabajan en condiciones seguras y productivas, jamás superarán su condición de exclusión. En Bolivia existen cerca de 660.000 unidades agrícolas, de las cuales el 87% están compuestas por pequeños productores con una población aproximada de 2,7 millones de personas. La gran mayoría de estas unidades agrícolas está ubicada en regiones de altura en los valles y el altiplano y ocupa tan solo el 14% de la superficie arable del país, lo que muestra la fuerte presión por el uso de la tierra en estas regiones que se traduce en un alto grado de fragmentación en miles de pequeñas parcelas. Varios estudios demuestran que el 85% de los ingresos de estas familias provienen todavía de actividades agropecuarias y que el ingreso monetario en el campo es de menos de 300 dólares por persona, por año. En promedio, cada persona del área rural de Bolivia (quechuas, ay-

maras, guaraníes, moxeños, trinatrios, chiquitanos, ayoreos, y otros) vive con un ingreso de menos de un dólar al día².

Del total de la superficie de tierras de Bolivia (109 millones de hectáreas), cerca de la mitad están cubiertas de bosques, y un tercio es semi desértico o árido. Apenas unos 8 millones de hectáreas podrían ser clasificadas como de potencial uso agropecuario, incluyendo pastizales. Pero de estos 8 millones, solo se utilizan en la agricultura cerca de 2,2 millones de hectáreas. En los últimos años la superficie efectivamente cultivada por año (sin tomar en cuenta tierras en descanso) es de 1,4 millones de hectáreas, de las cuales unas 800 mil se destinan al cultivo de la soya. Existen, por tanto, cerca de 6 millones de hectáreas de tierras con potencial de uso agropecuario y ganadero que no se usan, que no se trabajan, que no cumplen la Función Económico Social (World Bank, 2007). Esas tierras están principalmente en el oriente y la amazonía y tienen dueños o propietarios -los barones del oriente- que reclaman derechos. Esas son las tierras que, en el marco de las leyes agrarias vigentes, se deberían recuperar y redistribuir para producir y generar riqueza.

En términos de personas o familias beneficiarias, o de nueva población que accede a nuevas tierras, a pesar de los esfuerzos por acelerar el proceso de

1 Juan Pablo Chumacero Ruiz es economista con maestría en Estudios Latinoamericanos, mención en Políticas Culturales de la Universidad Andina Simon Bolivar, Quito-Ecuador. Actualmente es responsable de la Unidad de Investigación de la Fundación TIERRA.

2 World Bank, Bolivia, Land for agricultural development project. Project appraisal document, octubre 2007 en <http://www-wds.worldbank.org>.

saneamiento de tierras en los últimos seis años³, principalmente a través de la titulación de los territorios indígenas, las Tierras Comunitarias de Origen (TCO); en Bolivia se mantiene una muy alta diferencia en el acceso a la tierra entre las regiones del occidente y del oriente.

Gráfico 1

TCO: superficie titulada por área geográfica, a agosto de 2009

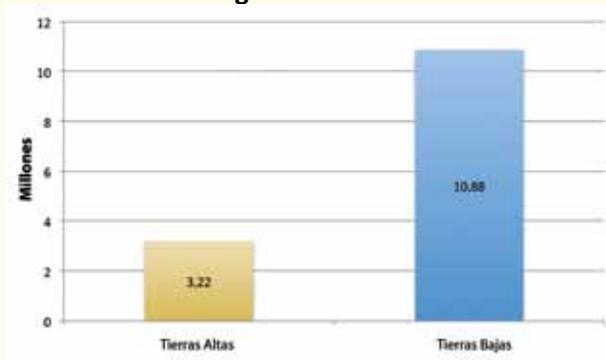
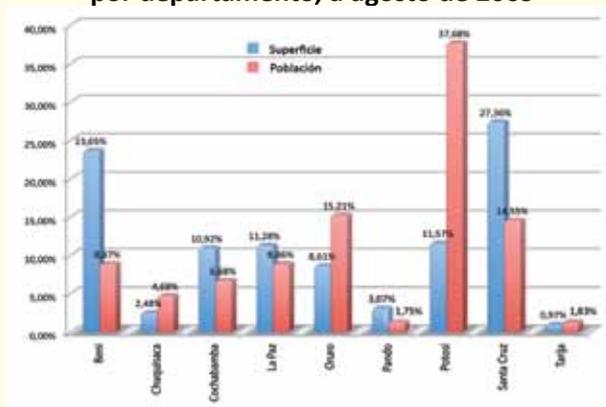


Gráfico 2

TCO: superficie titulada y población beneficiaria por departamento, a agosto de 2009



Fuente: Viceministerio de Tierras, agosto 2009.

Pero este problema de alta inequidad en el acceso a la tierra se da también dentro de Santa Cruz, donde miles de hectáreas de las mejores tierras agrícolas del departamento están a la espera de ser vendidas por el sistema bancario, que las adquirió por hipotecas no pagadas⁴. Mientras tanto en esta región oriental miles de indígenas y campesinos (cambas) apenas tienen acceso a la tierra, y viven precariamente en medio de estas enormes extensiones de tierras no trabajadas. Cerca de 8.000 familias rurales del departamento de Santa Cruz viven en condiciones de extrema pobreza, no tienen tierra suficiente y no cuentan con derechos plenos sobre la que ocupan⁵.

En el oriente, el valor de las tierras varía enormemente según de qué región se trate: En el área de Mineros, al norte de la llamada “Región Integrada”, una hectárea de tierra desmontada vale entre 500 y 2.000 dólares según la proximidad a las carreteras, el acceso al agua, la posibilidad de obtener dos cosechas por año y la cercanía a los ingenios azucareros y todos sus servicios. En la zona de Pailón, en las tierras bajas del Este, donde la precipitación pluvial es menor y las tierras están más secas, hace cinco años el valor de una hectárea fluctuaba entre 350 y 550 dólares, mientras que en Charagua en la región del Chaco, donde las tierras son áridas, una hectárea para uso ganadero valía entre 10 y 50 dólares⁶.

Ante esta situación, es perfectamente entendible que uno de los cuatro pilares de la Revolución Agraria impulsada desde agosto del 2006 por el gobierno de Evo Morales sea precisamente la “Reconducción Comunitaria de la

- 3 Efectivamente, en todo el proceso de aplicación del saneamiento de tierras desde el año 2004 hasta fines de 2009 se evidencia un ritmo de trabajo mucho más veloz y eficaz de titulación de tierras durante este periodo de tiempo, pero especialmente en el gobierno de Evo Morales, que es aún más eficaz que todos los anteriores en la titulación de las TCO.
- 4 El tema de la cantidad, calidad, valor comercial y estatus jurídico de decenas de miles de hectáreas de tierras hipotecadas y ahora en “propiedad” del sistema financiero bancario, está mantenido en una nebulosa como efecto del uso del “secreto bancario”. El gobierno del presidente Morales por primera vez en la historia reciente, ha modificado la norma que prohibía a la Superintendencia bancaria dar información al Congreso Nacional, la Policía o a organismos de control de “blanqueo” de dólares del narcotráfico. Sin embargo, a pesar de todo ello, la ciudadanía no conoce aún con precisión exactamente cuántas tierras están hipotecadas, en qué bancos, por qué valor, cuál es su estatus jurídico, etc.
- 5 Viceministerio de Tierras, *Revolución Agraria, el otro nombre del cambio*, 31 de mayo de 2006. Solicitada publicada en diferentes medios de prensa escrita del país.
- 6 Superintendencia Agraria, Informe de gestión 2005.

Reforma Agraria”, mediante la aplicación de la ley del mismo nombre, dificultosamente aprobada en el Parlamento en noviembre del año 2006. Esta ley introduce importantes cambios a la Ley INRA, facultando al entonces Poder Ejecutivo para -de manera expedita- identificar latifundios que no cumplen la Función Económico Social (FES), es decir que no están siendo trabajados, y revertirlos al Estado para su posterior redistribución a los campesinos e indígenas sin tierras.

La voluntad del gobierno del presidente Morales para llevar adelante una radical reforma agraria -ya anunciada en su programa de campaña- se puso de manifiesto en un acto político de masas el 2 de agosto del año 2006, en la mítica localidad campesina de Ucuireña. Dos meses antes, en una solicitada a página entera publicada en casi todos los medios impresos del país, el gobierno señalaba explícitamente dos medidas iniciales: (Viceministerio de Tierras, 2006)

1. *“Revertir al dominio del Estado aquellas grandes superficies de tierras negadas a la producción y al trabajo y reservadas a la especulación y a los negocios bancarios.*

2. *“Entregárselas a quienes si las necesitan: pueblos indígenas y comunidades indígenas, campesinas y originarias”.*

“Dicho de forma más breve aún: abolir y suprimir el latifundio de la realidad nacional, tal el primer paso de la Revolución Agraria”.

“En los próximos cinco años el Gobierno Nacional distribuirá cerca de 20 millones de hectáreas”,... y puesto que la mayoría de estas son de vocación forestal,... “el Gobierno Nacional pretende construir un Modelo de Desarrollo Forestal Comunitario”.

El objetivo de este análisis de la Fundación TIERRA es precisamente valorar los avances del proceso de reforma agraria logrados hasta la fecha, considerando especialmente los resultados en la titulación de tierras, sus limitaciones y sus desafíos a futuro.

Cabe advertir aquí que esta tarea se ha visto limitada por la escasa información disponible al público. El último informe anual del INRA difundido corresponde a 2007 y además los datos proporcionados a la población por el INRA y el Viceministerio de Tierras a través de sitios web y algunos medios de prensa, a pesar de haber sido actualizados a fines del 2009, son muy generales y presentan información agregada que impide análisis más específicos.

1. Avances del proceso de saneamiento de tierras

Un primer aspecto importante a considerar es el avance en el diseño normativo que dirige y acompaña el proceso. En este sentido, el proceso de Reforma Agraria cuenta ahora con dos instrumentos legales fundamentales: la Ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, promulgada en noviembre de 2006, y la nueva Constitución Política del Estado, en vigencia desde febrero de 2009.

La Ley de Reconducción Comunitaria esencialmente establece un procedimiento de saneamiento legal de tierras más rápido y flexible, precisa las definiciones de la Función Social y Función Económica Social (FES) y permite la reversión de tierras por el incumplimiento de esta última realzando el principio fundamental de que la tierra es de quien la trabaja.

Por su lado, la nueva CPE establece que la tierra es de propiedad y dominio originario del pueblo boliviano, correspondiéndole al Estado su administración y control. Asimismo, mantiene el precepto de que el trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la tierra, recalcando que se debe cumplir una función social o económica social para mantener este derecho, constitucionalizándose la figura de la reversión en caso de incumplimiento de la FES o de tenencia latifundiaría. Asimismo, la nueva CPE mantiene el reconocimiento a la propiedad privada y la propiedad colectiva e introduce la complementariedad entre derechos colectivos e in-

dividuales, permitiendo -por primera vez- la titulación mixta de la propiedad, de acuerdo a las dinámicas que existen en las comunidades campesinas e indígenas, especialmente las de valles y altiplano. Además, el texto constitucional establece un límite máximo de la propiedad agrícola y ganadera de 5 mil hectáreas -aplicable solamente a futuro- y define el latifundio como la tenencia improductiva de la tierra, la propiedad que no cumple la Función Económica Social, mantiene relaciones servidumbres o de semiesclavitud con sus trabajadores o supera las extensiones permitidas por ley. Por último, la Constitución precisa de mejor manera el derecho de la mujer a la tierra y reconoce plenamente los derechos de pueblos indígenas, campesinos y originarios a la tierra y al territorio y al aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables de sus territorios.

Otro aspecto a destacar es obviamente el avance en el saneamiento de tierras. De manera general, a octubre de 2009, los datos oficiales daban cuenta de 37,7 millones de hectáreas saneadas y tituladas -un 35% de la superficie susceptible de saneamiento en el país- estando en proceso todavía 13 millones, equivalentes a un 12% del territorio nacional⁷.

Cuadro 1
Estado del saneamiento de tierras en Bolivia
(en hectáreas)

Estado del saneamiento	Superficie (ha)	%
Tierra saneada	37.734.728	35,3%
En proceso de saneamiento	13.383.585	12,5%
Por sanear	55.633.409	52,1%
Superficie total objeto de saneamiento	106.751.722	100,0%

Fuente: INRA, Somos Tierra N° 10, octubre 2009.

De estos 37,7 millones de hectáreas saneadas, 9,3 millones se habrían procesado y titulado durante el periodo 1996 – 2005 y el resto, 28,4 millones de ha -75% del total- corresponderían a la primera gestión gubernamental del Presidente Evo Morales (2006-2009).

El saneamiento de tierras ha tenido un avance más o menos regular en todos los departamentos del país. Se ha saneado entre un 25% y un 35% de cada territorio departamental, salvo en Pando, donde se ha concluido el saneamiento, y Potosí y Tarija, donde el proceso de saneamiento no ha superado el 20% de sus respectivas superficies.

Cuadro 2
Superficie saneada y titulada según tipo de propiedad (en miles de hectáreas)

Clasificación	Periodo 1996 - 2005	Periodo 2006 - 2009	Total	%
Empresa	921,17	418,86	1.340,03	3,6%
Mediana	309,25	427,30	736,55	2,0%
Pequeña	707,71	1.036,01	1.743,72	4,6%
Solar Campesino	0,15	0,54	0,68	12,2%
Propiedad Comunitaria	1.514,31	3.095,22	4.609,53	0,0%
Tierra Comunitaria de Origen	5.762,06	9.801,06	15.563,12	41,2%
Tierra Fiscal	106,89	13.634,21	13.741,10	36,4%
Total general	9.321,54	28.413,21	37.734,73	100,0%

Fuente: INRA, Somos Tierra N° 10, octubre 2009.

⁷ A noviembre de 2009, la superficie saneada había aumentado a 40,5 millones. Somos Tierra número N° 11, noviembre del 2009. Publicación oficial del INRA y del Viceministerio de Tierras.

Cuadro 3
Superficie saneada y titulada según departamento (en hectáreas)

Departamento	Superficie objeto de saneamiento	Periodo 1996 - 2005	Periodo 2006 - 2009	Total	% Nacional
Chuquisaca	5.102.845,4	436.644	1.121.346	1.557.990	30,5%
La Paz	12.845.006,4	1.119.750	3.433.128	4.552.878	35,4%
Cochabamba	5.486.169,9	520.862	894.895	1.415.757	25,8%
Oruro	5.009.697,0	72.695	1.732.016	1.804.711	36,0%
Potosí	10.570.658,0	658.117	1.263.240	1.921.357	18,2%
Tarija	3.713.301,0	70.380	398.710	469.090	12,6%
Santa Cruz	36.808.222,0	3.555.255	10.009.401	13.564.656	36,9%
Beni	20.907.197,9	1.735.483	4.404.181	6.139.664	29,4%
Pando	6.308.625,7	1.152.339	5.156.287	6.308.626	100,0%
Total general	106.751.723,4	9.321.525	28.413.204	37.734.728	35,3%
%	100,0%	8,7%	26,6%	35,3%	

Fuente: INRA, Somos Tierra N° 10, octubre 2009.

Se debe destacar que una importante porción de esos 37,7 millones de hectáreas corresponde al saneamiento y titulación de Tierras Comunitarias de Origen (15,5 millones de ha) y a la identificación de tierras fiscales por una superficie de 13,7 millones de hectáreas. Ambas categorías suman entre sí 29,2 millones de hectáreas, representando más de las tres

cuartas partes (77,4%) de la superficie saneada en estos 13 años de reforma agraria. Adicionalmente, según los datos oficiales, casi 10 millones de hectáreas habrían sido tituladas como TCO durante la primera gestión del presidente Morales, así como prácticamente la totalidad de las tierras fiscales (13,6 millones de ha).

Cuadro 4
Tierras fiscales (en hectáreas)

Departamento	Periodo 1996 - 2005	Periodo 2006 - 2009	Total	Tierra fiscal No disponible	Tierra fiscal disponible pre- via dotación	Tierra fiscal dotada 2006 - 2009	Tierra fiscal disponible actualmente
Chuquisaca		54.526	54.526	6.350	48.176	-	48.176
La Paz	71.446	1.942.222	2.013.668	883.664	1.130.003	50.149	1.079.854
Oruro	-	54.410	54.410	54.410	-	-	-
Potosí	-	118.439	118.439	117.978	460	-	460
Tarija	306	27.947	28.253	6.236	22.017	17.243	4.774
Santa Cruz	9.335	7.462.008	7.471.343	6.514.238	957.104	197.725	759.379
Beni	25.799	274.651	300.450	5.236	295.213	21.888	273.325
Pando	-	3.700.004	3.700.004	2.254.808	1.445.195	759.433	685.762
Total general	106.886	13.634.207	13.741.093	9.842.920	3.898.168	1.046.438	2.851.730
%	100,0%	8,7%	26,6%	35,3%			

Fuente: INRA, Somos Tierra N° 10, octubre 2009.

Cuadro 5
Resumen de redistribución de tierras en el saneamiento (en hectáreas)

Tipo	Superficie total intervenida	Superficie total redistribuida
Áreas barraqueras	2.312.211	444.045
Concesiones forestales	1.311.802	1.040.720
Tierra fiscal de recorte redistribuida	1.077.889	430.265
Expedientes anulados	2.076.930	237.248
Recortes a terceros para TCO	690.062	422.163
Recortes a medianas y empresas con antecedentes de trámite agrario	3.299.576	1.371.201
TOTAL	10.768.470	3.945.642

Fuente: INRA, Somos Tierra N° 11, noviembre 2009.

La información proporcionada por el INRA en octubre de 2009 aclara que 9,8 millones de hectáreas de tierras fiscales no son disponibles por tratarse de áreas destinadas a parques, reservas, áreas protegidas y otras. Del total de tierras fiscales, apenas 3,9 millones son disponibles, de las que ya se distribuyeron, en la gestión 2006 -2009, poco más de un millón de hectáreas, quedando en la actualidad únicamente 2,8 millones de hectáreas de tierras fiscales que podrían ser distribuidas colectivamente a aquellos pueblos indígenas que las necesiten. La mayor parte de estas tierras se hallan en los departamentos de La Paz, Santa Cruz y Pando.

A fines del mes de noviembre el Estado dio a conocer nuevas estadísticas de redistribución de tierras. De un total de 40,5 millones de hectáreas saneadas y tituladas hasta fines del año pasado, 10,7 millones de hectáreas correspondientes a 1.989 predios individuales provienen de intervenciones realizadas durante el saneamiento de tierras a medianos y grandes propietarios, concesionarios de barracas y bosques y terceros, entre otros. De esta superficie de 10,7 millones se han redistribuido 3,9 millones de hectáreas en favor de 56.679 familias de pequeños propietarios y de comunidades. El 87,2% de esta superficie – 3,4 millones de hectáreas fue redistribuida en los últimos cuatro años.

Esta superficie intervenida proviene de recortes realizados durante el proceso de saneamiento y que son producto de la revisión de derechos propietarios o derechos concesionales para las barracas y las explotaciones forestales. Las tierras que no tenían derechos claramente establecidos fueron intervenidas, ya sean de barracas, concesiones forestales, tierras de terceros dentro de TCO o medianos y grandes propietarios con documentos fraudulentos. De estos 10,7 millones de hectáreas intervenidas, 3,3 millones provienen de estos medianos y grandes propietarios; 2 millones son de expedientes anulados y otros 2,3 vienen de barracas castañeras del departamento de Pando.

2. Escudriñando en las cifras

Para comprender mejor la magnitud y los alcances de los logros del proceso de reforma agraria en el país, es importante dedicar un poco más de atención a las estadísticas publicadas y cruzarlas con información de otras fuentes, en busca de un análisis más preciso.

2.1 La danza de las hectáreas

El gobierno actual ha puesto en marcha una estrategia de difusión de información basada en la publicación de datos que distinguen los resultados antes y después de 2006. El gobierno afirma que de los 37,7 millones de hectáreas

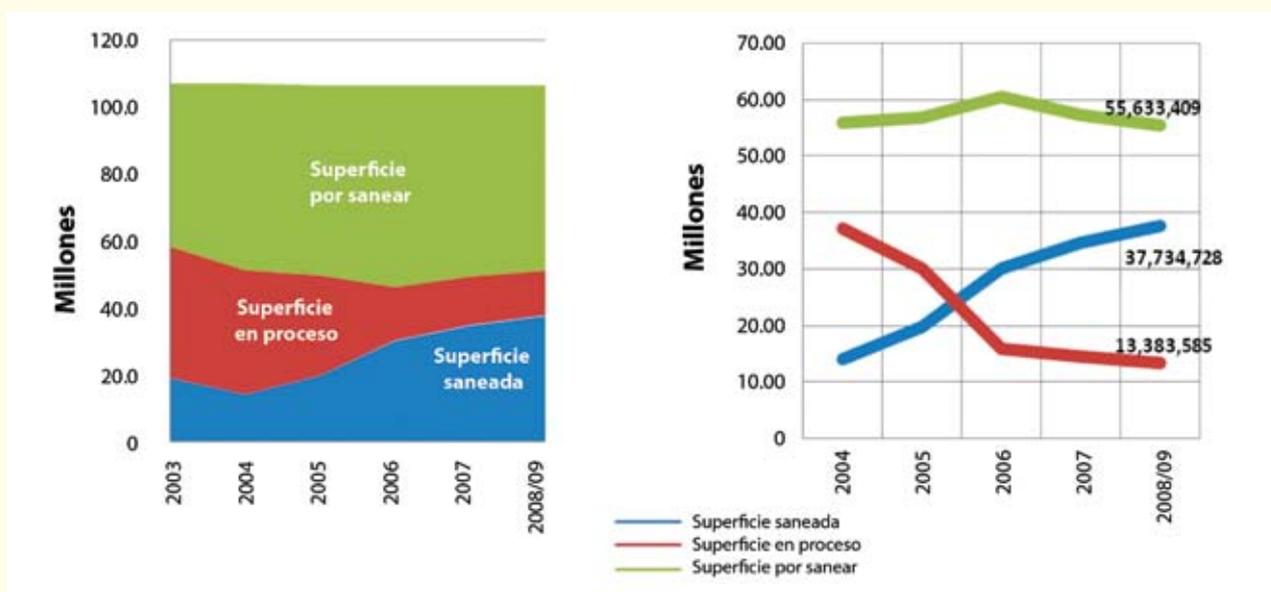
que se han saneado y titulado en los trece años de vida del INRA (1996-2009), sólo 9,3 millones se concluyeron en el transcurso de todos los gobiernos anteriores (1996-2005), mientras que en apenas cuatro años de la primera gestión del Presidente Evo Morales (2006-2009) se habrían titulado 28,4 millones de hectáreas⁸.

Esta distinción, si bien es útil para visibilizar los logros del gobierno actual, no contribuye a que se entienda que el saneamiento de tierras es un proceso largo y moroso de esfuerzo continuo en el país. Prueba de ello es que el saneamiento de la mayor parte de esos 28,4 millones de hectáreas saneadas en los últimos cuatro años fue iniciado en años anteriores a 2006, dentro de un proceso por demás lento. El saneamiento de tierras es un procedimiento con una serie de pasos y protocolos claramen-

te definidos que, añadidos a los problemas técnicos, financieros y procedimentales y a la falta de voluntad política de gobiernos anteriores, han determinado que se avance muy lentamente, tanto así que en 13 de los 17 años que se tienen previstos para su conclusión en todo el país (1996 – 2013), sólo se ha logrado terminar un 35%.

Y lo que es más grave aún, la superficie nacional sin sanear, es decir aquella superficie del país en la cual aún no se ha iniciado ningún proceso ni técnico ni jurídico de saneamiento, es prácticamente la misma que al inicio de la presente gestión de gobierno. En efecto, a fines del año 2005 la superficie sin sanear en todo el país era del 53% y ahora, cuatro años después (2009) la superficie sin sanear es casi la misma, el 52,1%.

Gráficos 3 y 4
Avance del saneamiento de tierras por años (2003-2009)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de los Informes de gestión del INRA 2003, 2004, 2005, 2007 e INRA, Somos Tierra Nº 10, octubre 2009.

8 El titular de Somos Tierra Nº 10, de octubre de 2009, publicación de distribución masiva del INRA, dice: “El INRA cumple con la Revolución Agraria. 28,4 millones de hectáreas saneadas en tan solo tres años y medio de gestión”.

Paralelamente, la superficie en proceso de saneamiento ha disminuido de 28,1% en 2005 a solamente 12,5% en 2009. Estos datos demuestran que en cuatro años, el INRA se ha dedicado casi exclusivamente a realizar trabajos de gabinete para terminar con los procesos de saneamiento iniciados en años anteriores (1996-2006) y cuyos expedientes -por una u otra razón- estaban demorados, paralizados u observados o en las gavetas de las oficinas públicas, este hecho no quita sin embargo la importancia de los logros obtenidos en los últimos años.

Se puede concluir entonces que durante la primera gestión gubernamental del presidente Morales, prácticamente no se han iniciado de manera significativa nuevos procesos de saneamiento de tierras en el país. La principal dedicación del INRA en estos últimos cuatro años ha sido concluir los procesos ya iniciados y entregar la mayor cantidad de títulos posibles por la mayor cantidad de tierra posible, objetivo que ha sido logrado con éxito.

En adelante, el desafío para el INRA es que necesariamente tendrá que iniciar nuevos procesos de saneamiento de tierras desde la primera fase de las pericias de campo y deberá hacerlo principalmente en la región de tierras altas donde la tierra y los derechos propietarios están altamente fragmentados. En esta región (valles y altiplano) habita cerca del 83% de la población rural del país⁹ y los títulos de propiedad de esta mayoritaria población están a nombre de sus antepasados, abuelos o padres.

Existe un generalizado reclamo de los líderes indígenas quechuas y aymaras por actualizar dichos derechos familiares y comunales, tanto en el marco de sus usos y costumbres como en el marco de la ley estatal.

Los nuevos saneamientos a iniciarse en el año 2010 seguramente incluirán también las superficies de tierras de las llanuras benianas, dedicadas a la ganadería extensiva de corte latifundiaro y las tierras de la denominada "Región Integrada" del departamento de Santa Cruz que es el corazón del modelo agro exportador del monocultivo de la soya y derivados y es el lugar donde la tierra tiene los más altos precios de toda Bolivia. Más de 2.000 dólares por hectárea (World Bank, 2007). Pero además, asumiendo el mandato de la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria (2006), el INRA debe realizar la verificación física (visita de campo, observación directa en terreno) del cumplimiento de la FES de medianas y grandes propiedades. Esta disposición no se ha cumplido todavía¹⁰.

2.2 Titulación de Tierras Comunitarias de Origen (TCO) y de comunidades

Alrededor de un 53% de las tierras tituladas desde 1996 corresponden a propiedades comunales y Tierras Comunitarias de Origen (TCO) o territorios indígenas de tierras bajas y altas, con superficies muy extensas pero en general, con baja densidad demográfica. En este periodo se han titulado 149 TCO con una superficie de 15,5 millones de hectáreas¹¹, de

9 INE, Censo Nacional de Población y Vivienda 2001.

10 Es muy probable que esta disposición no se aplique de manera uniforme y estandarizada a todos los predios mayores a la pequeña propiedad (con exclusión de las propiedades tituladas colectivamente), sino según criterios de priorización que definirá el Estado.

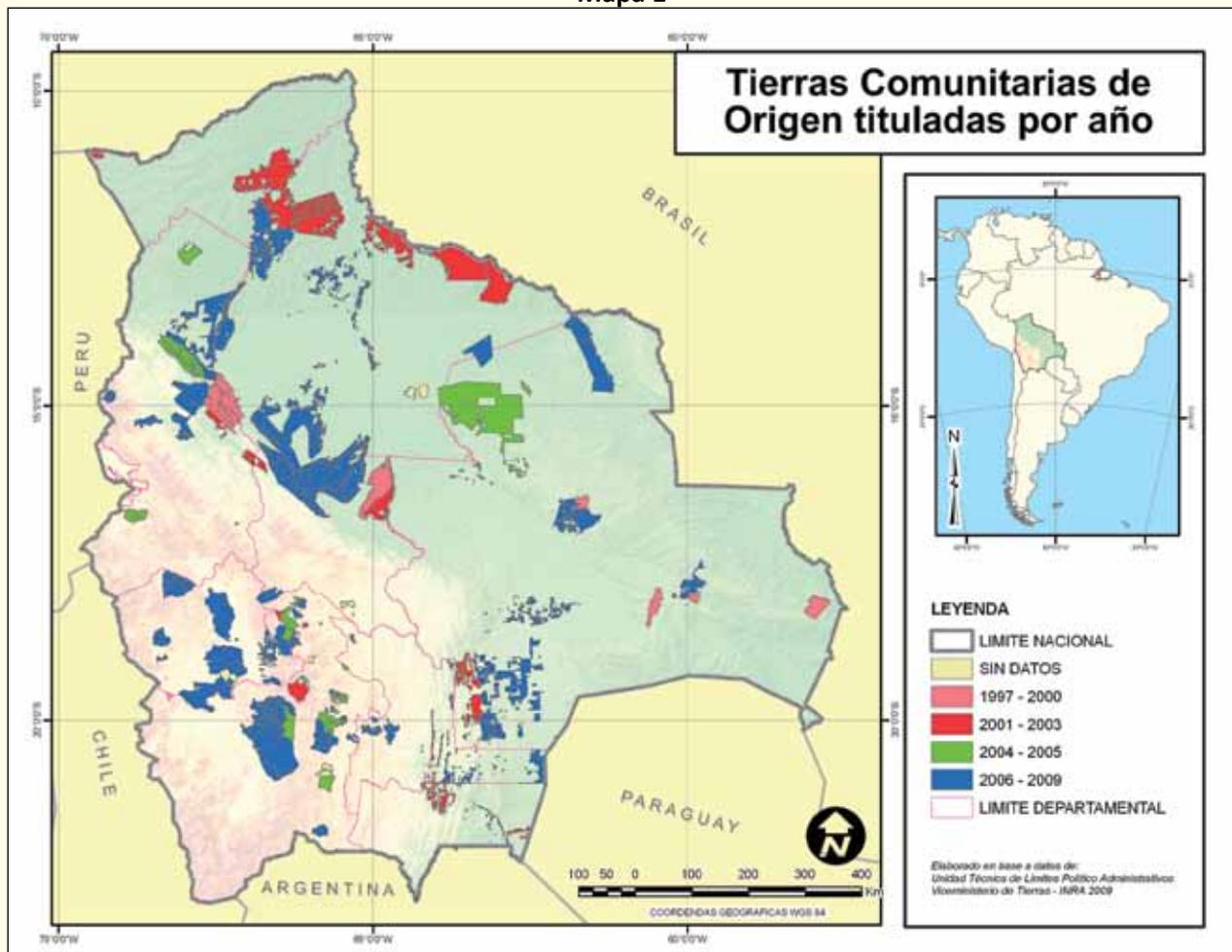
11 Extensión mayor a toda la superficie de Nicaragua, el país más grande de Centro América (cerca de 13 millones de hectáreas, sin contar la superficie de sus numerosos lagos). En la República de Nicaragua habitan aproximadamente 6 millones de ciudadanos de los cuales 2 millones en el campo y 4 millones en las ciudades. En Colombia, país que tiene una superficie un poco mayor a la de Bolivia (114 millones de hectáreas comparadas con las 108 millones de hectáreas de Bolivia), existen 710 Resguardos Indígenas por una superficie global de 35 millones de hectáreas de tierras amazónicas y de llanuras, donde viven alrededor de 940.000 personas pertenecientes a 86 pueblos indígenas que hablan 64 lenguas nativas. Son el 2,2% de la población total de Colombia estimada en 43 millones de habitantes. De esos 43 millones el 29% vive en áreas rurales, de los cuales la mayoría son considerados mestizos y campesinos. A diferencia de los que ocurre en Bolivia, en el marco de la nueva Constitución, en estos Resguardos, los pueblos indígenas de Colombia, no gozan del derecho al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables (www.acnur.org en base a datos del DANE, 2005).

las cuales -durante los últimos cuatro años- se ha titulado 81 TCO con una superficie global de 9,8 millones de hectáreas. Vale decir que la mayor cantidad y las más grandes TCO han culminado su saneamiento iniciado hace casi una década y se han titulado durante el primer gobierno del Presidente Morales (2006-2009) después de morosos trámites, complejos procedimientos y financiamiento de la cooperación externa.

En otras palabras, el resultado del proceso de saneamiento de tierras en Bolivia en los cuatro últimos años -medido en hectáreas- está muy fuertemente influido por las superficies de las más grandes TCO tituladas recientemente. Además, la mayor

parte de las TCO de los pueblos indígenas se han consolidado jurídicamente sobre tierras fiscales y que estuvieron habitadas por esos pueblos indígenas. Es evidente que en varios casos, dentro del territorio de estas TCO, se ha identificado a muchos "terceros", propietarios individuales o empresariales con tierras de distintos tamaños y de distinta legitimidad y legalidad. Justamente las impugnaciones ante el Tribunal Agrario Nacional (TAN) interpuestas por estos "terceros" han contribuido a retrasar -durante varios años y con la complacencia de gobiernos anteriores- el proceso de titulación a favor de los pueblos indígenas, determinando en algunas situaciones, que las TCO tituladas no tengan continuidad geográfica

Mapa 1



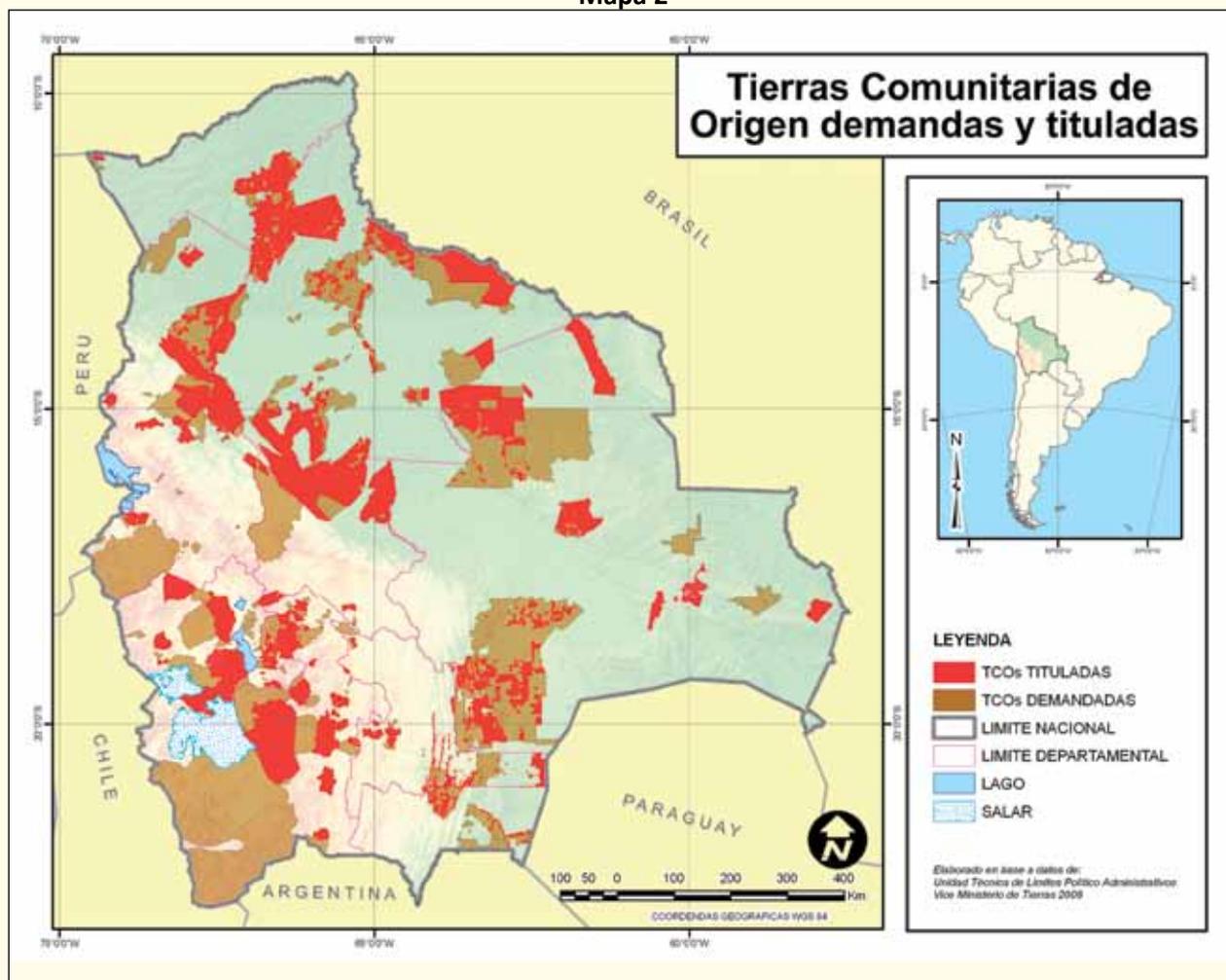
y que su superficie sea bastante menor a la cantidad de tierras originalmente demandada, como es el caso de algunas TCO del pueblo guaraní.

Las superficies de las TCO varían mucho en tamaño, pero en promedio tienen una superficie de 65 mil hectáreas, siendo las más grandes las TCO ubicadas en tierras bajas. Algunas bordean el millón de hectáreas (Monteverde, TIPNIS y Guarayos) y otras ni siquiera llegan a las mil hectáreas, como algunos ayllus en el departamento de Potosí o están muy fragmentadas en territorios dis-

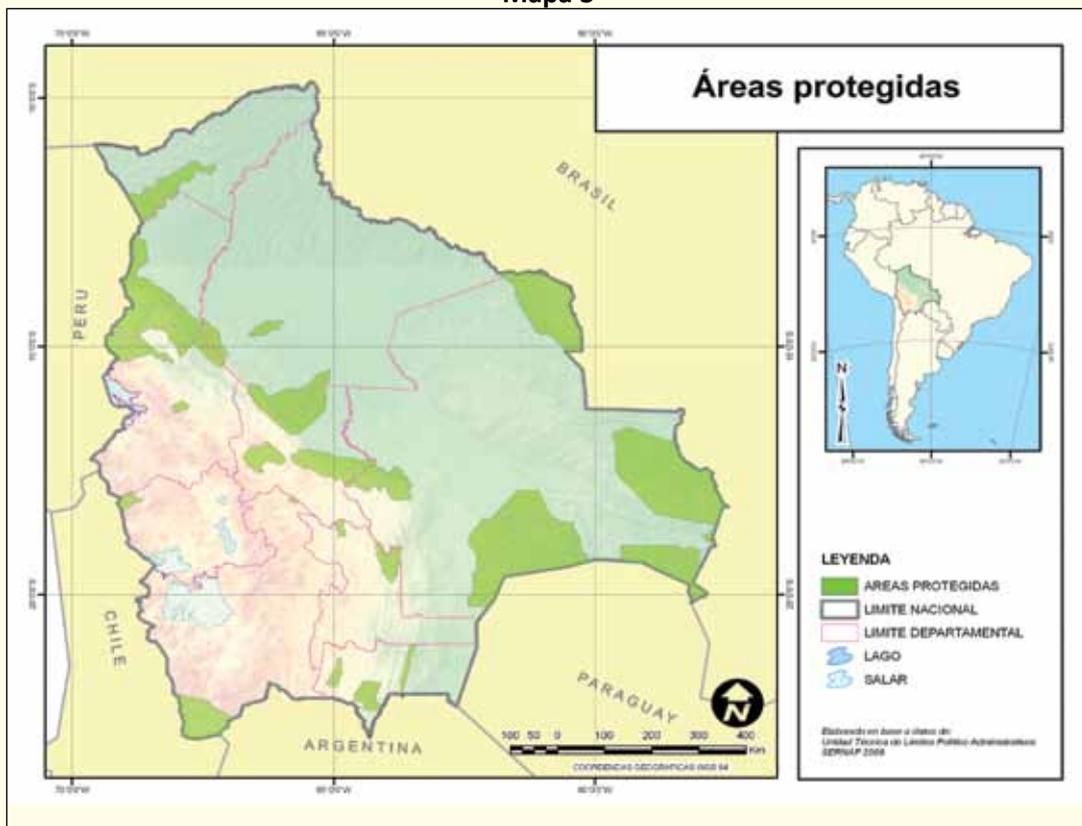
continuos, como las TCO de la zona del Chaco chuquisaqueño y tarijeño, pertenecientes a los guaraníes o a los weenhayek. Esto se debe a que hasta la fecha, sólo se ha titulado como TCO un 49,5% del total de la superficie demandada o solicitada por los pueblos indígenas.

Un aspecto a considerar es que varias TCO se superponen a parques y áreas de reserva y manejo forestal, como el caso de las TCO tacanas, lecas o mosetenes del norte de La Paz, así como también con zonas de exploración y explotación minera y petrolera.

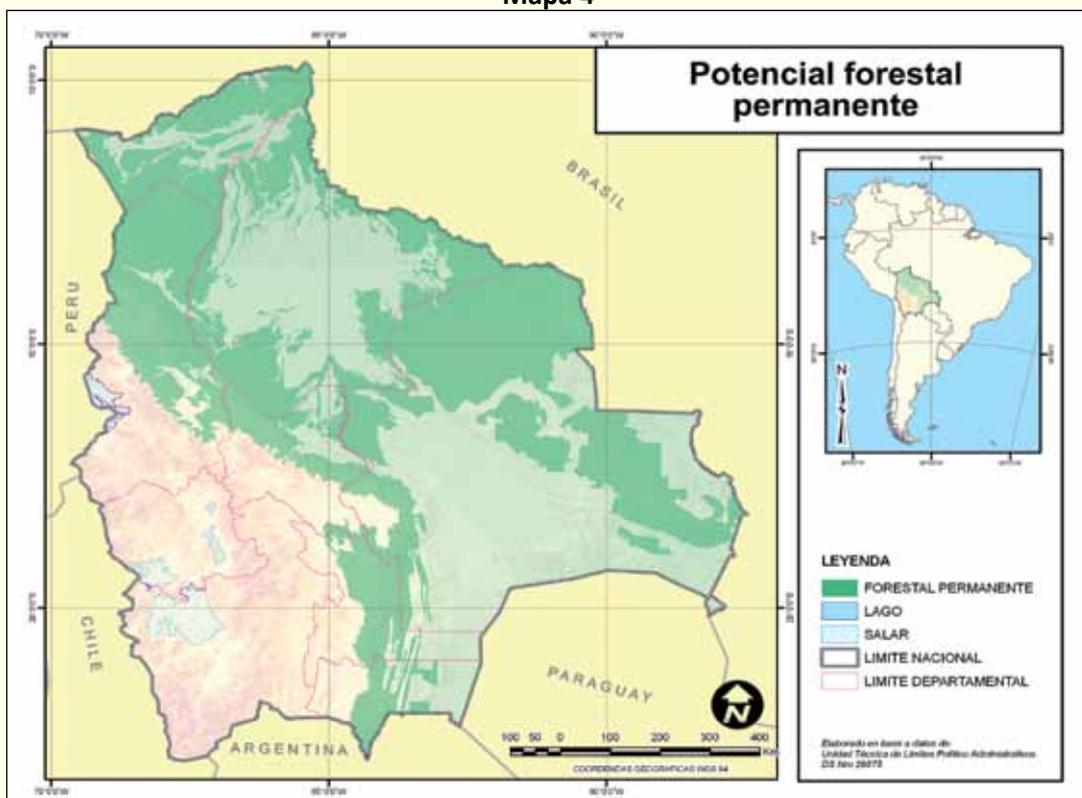
Mapa 2



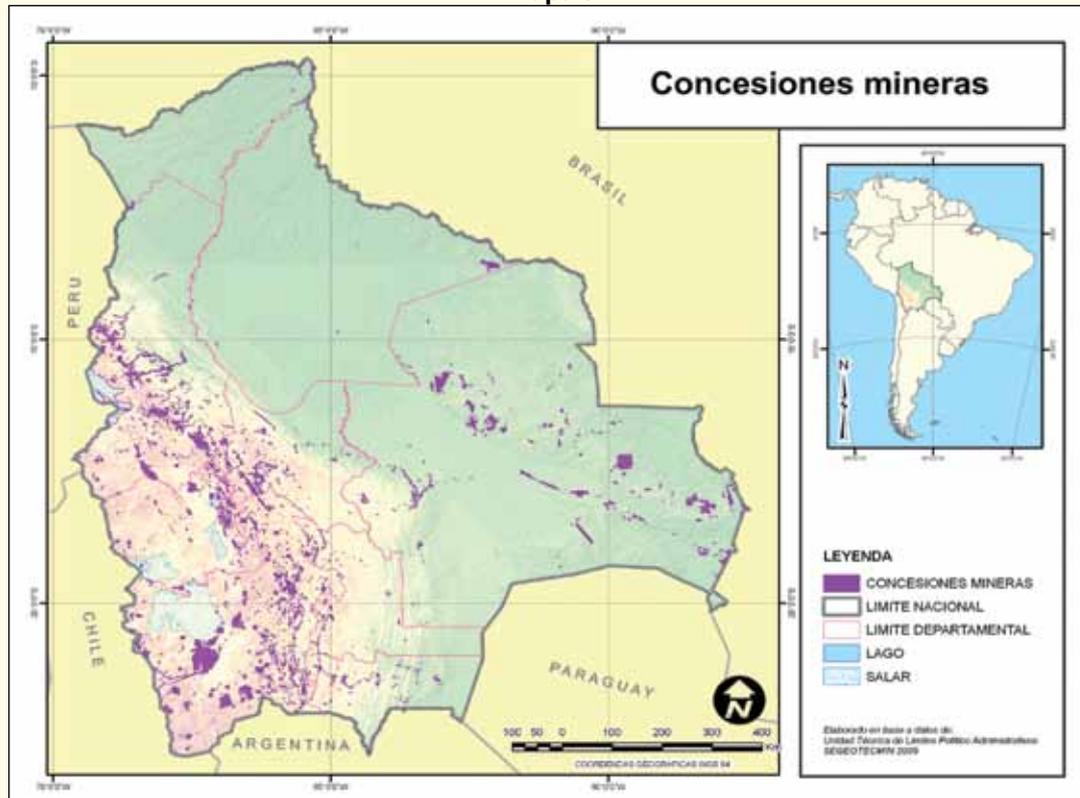
Mapa 3



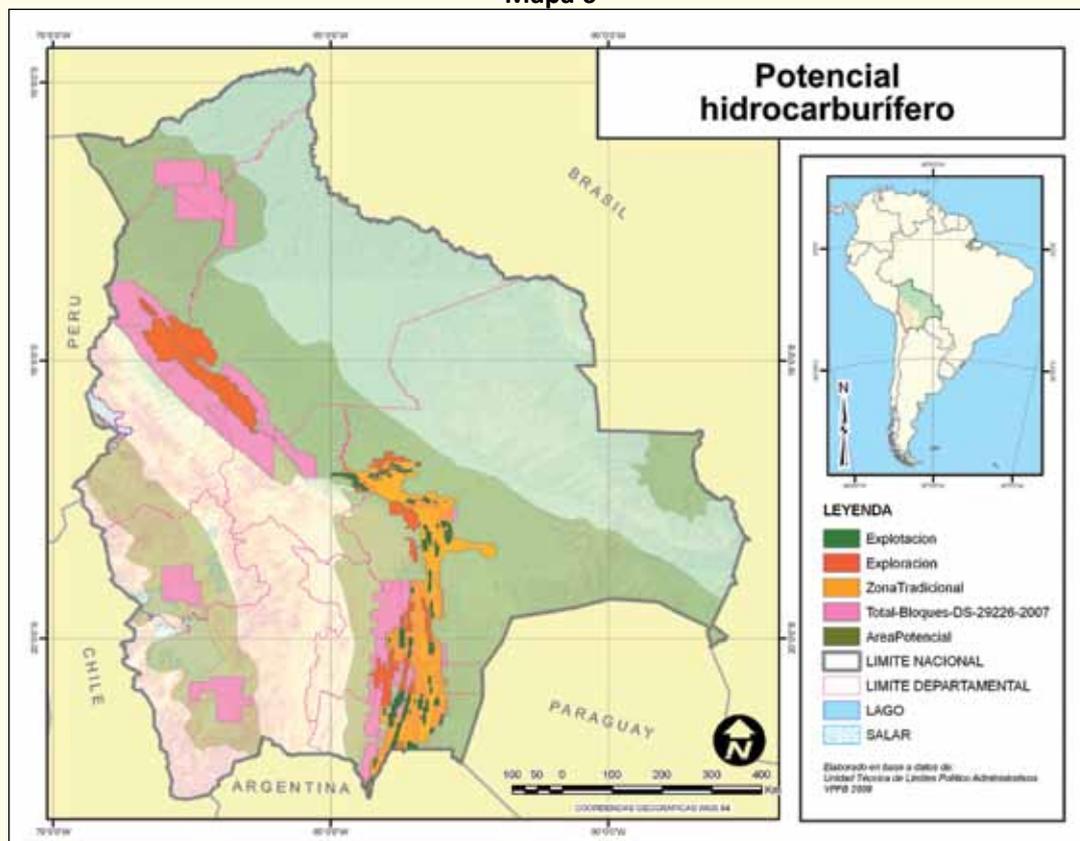
Mapa 4



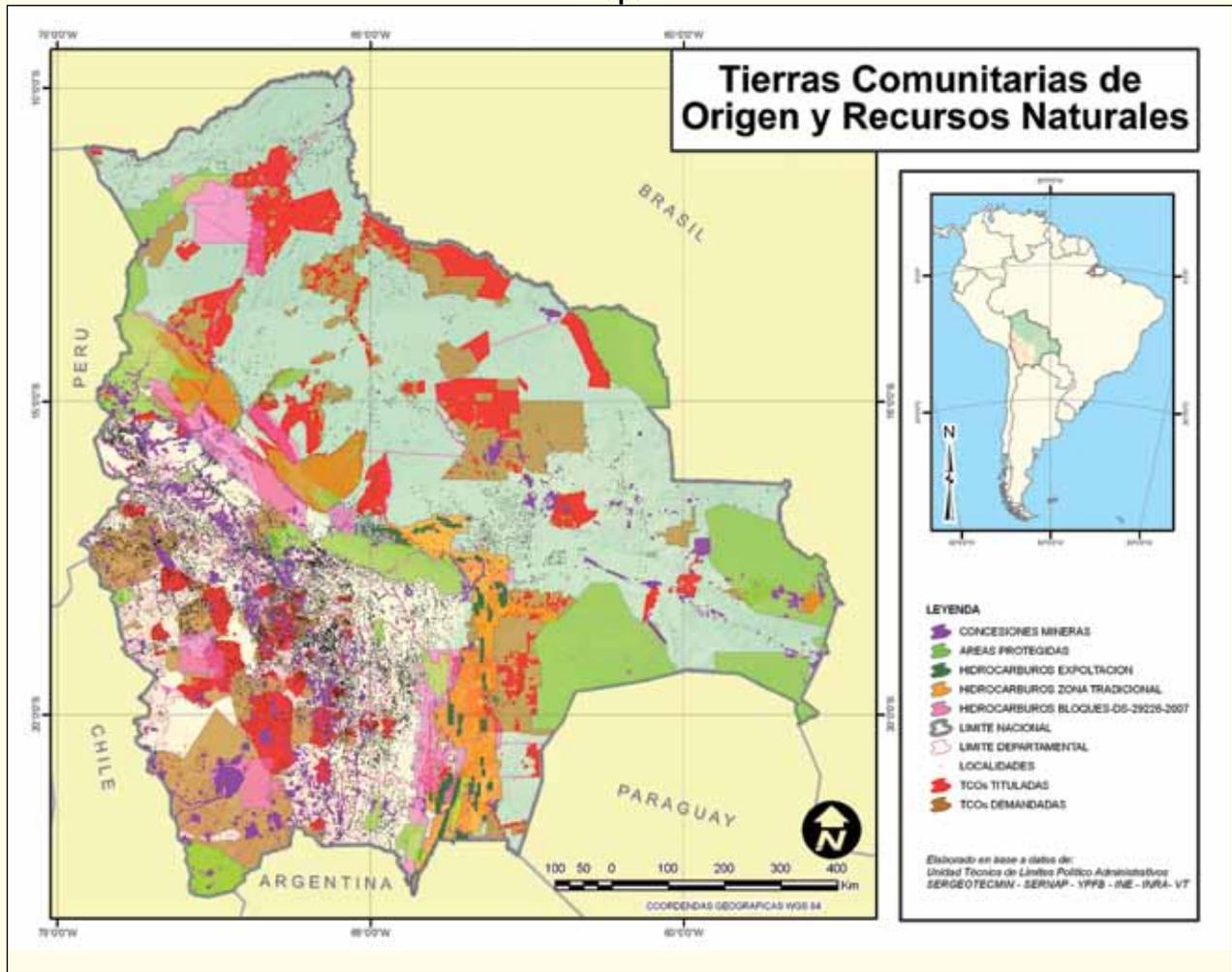
Mapa 5



Mapa 6



Mapa 7



Fuente: Viceministerio de tierras, agosto 2009.

La evidente priorización de la aplicación de la Ley INRA y de la Ley de Reconducción Comunitaria en favor de las TCO, se explica principalmente por la notable emergencia de los pueblos indígenas del oriente y de sus reclamos territoriales. Son sin duda, una de las principales conquistas sociales de los últimos tiempos¹². Especialmente la titulación de las TCO a favor de pueblos indígenas de tierras bajas, aunque demográficamente menores comparados con los pueblos indígenas quechuas y aymaras, ha modificado la estructura de la propiedad de la tierra en el Oriente a partir de la titulación de tierras fiscales, aunque la

gran propiedad no haya sido afectada significativamente todavía.

La titulación de territorios de bosques húmedos tropicales a favor de los pueblos indígenas del oriente y amazonía, en el futuro puede significar un freno a la creciente expansión de la tala indiscriminada de bosques que realizan las empresas soyeras y ganaderas. Además la titulación de las TCO está impidiendo la extranjerización de la propiedad de la tierra a favor de corporaciones transnacionales dedicadas a la producción de agro combustibles, como ocurre en países vecinos.

12 Alejandro Almaraz Viceministro de Tierras del primer gobierno de Evo Morales afirma en varias oportunidades que la titulación de las TCO constituye la conquista indígena más importante en toda la era republicana.

Sin embargo, es necesario hacer notar que la titulación de 15,5 millones de hectáreas de tierras boscosas en favor de los pueblos indígenas de las tierras bajas ha contado también con cierta complacencia de algunas elites regionales de Santa Cruz, Beni y Pando. Esto se explica porque las elites terratenientes del oriente hace tiempo que han identificado como sus principales “enemigos” a los colonizadores quechuas y aymaras de las tierras altas a quienes acusan de que -cuando emigran al oriente- practican la agricultura familiar itinerante de “roza y quema” y trasladan también su pobreza y costumbres debilitando así la identidad oriental. La titulación de 15,5 millones de hectáreas a favor de los pueblos indígenas del oriente puede ser entendida como una forma de disminuir el espacio disponible y por lo tanto, frenar la migración de occidente, que es calificada en los círculos de poder del oriente como depredadora, empobrecedora, políticamente y étnicamente (racialmente) indeseada.

Ante la falta de tierras de uso agrícola o ganadero en el occidente de Bolivia, las nuevas generaciones de hijos de campesinos del altiplano y los valles, no tienen otra opción que irse fuera del país, abandonar el campo y dedicarse a actividades informales urbanas.

Analizando el contexto nacional, aún con la masiva titulación de territorios a favor de los pueblos indígenas de las tierras bajas, se mantiene en Bolivia una muy desigual distribución de las tierras. Esta vez la desigualdad se da también entre los indígenas andinos que apenas acceden a una o dos hectáreas cultivables por familia, y los pueblos indígenas orientales que con la nueva CPE, ahora son dueños de extensas zonas boscosas con derechos de uso y aprovechamiento sobre los recursos naturales renovables existentes en sus territorios. En algunas zonas del occidente andino, los pueblos indígenas quechuas y aymaras acceden a territorios con poco potencial agropecuario y con importantes yacimientos de minerales y de

recursos áridos que entran en conflicto de intereses con empresas y cooperativas mineras.

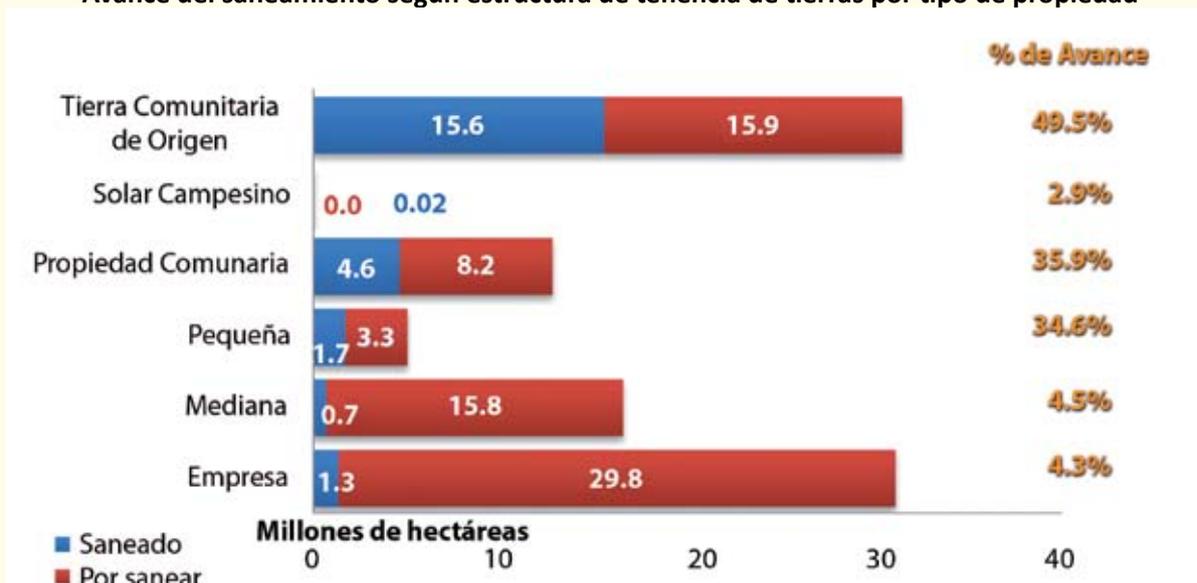
Otro elemento a considerar es que con la masiva titulación de territorios a favor de los pueblos indígenas, el gobierno del presidente Evo Morales tendrá dificultades para aplicar un plan de redistribución de tierras para los que no la poseen en occidente. Los indígenas campesinos aymaras y quechuas ya no tienen amplias oportunidades para migrar a las tierras del oriente porque éstas ya tienen dueños: por un lado los pueblos indígenas de las tierras bajas y por el otro los empresarios de la soya, la caña y la ganadería, además de los traficantes de tierras que todavía no han sido afectados.

2.3 La mayoría de las propiedades medianas y grandes aún no han sido saneadas

Se conoce que entre 1953 y 2002, se habrían distribuido en el país alrededor de 65,5 millones de hectáreas¹³. De este monto, cerca de la mitad, 31,1 millones de hectáreas habrían sido otorgadas como empresa agropecuaria (gran propiedad), 16,5 millones como mediana propiedad, 12,8 millones como propiedad comunitaria y 5 millones como pequeña propiedad. Si se compara los avances del saneamiento por tipo de propiedad con esta estructura de tenencia de la tierra, claramente inequitativa, se ve de manera evidente que el Estado boliviano, durante estos 13 años de reforma agraria desde la Ley INRA, no ha sido capaz de avanzar sustantivamente en el saneamiento de tierras de la mayoría de las unidades empresariales medianas y grandes. Únicamente el 4% de las tierras de propiedades medianas y grandes han sido saneadas a favor de sus propietarios: De 16,5 millones de hectáreas de tierras en propiedad mediana sólo se ha saneado 0,7 millones, un 4,5%. De igual manera, de 31,1 millones de hectáreas de tierras de unidades empresariales grandes (Empresa) sólo se ha saneado el 4,3% que es igual a 1,3 millones de hectáreas.

13 INRA. Estadísticas agrarias 1953 – 2002. Documento sin publicar.

Gráfico 5
Avance del saneamiento según estructura de tenencia de tierras por tipo de propiedad



Fuente: INRA, Somos Tierra N° 10, octubre 2009.

Este es el gran problema de todo el proceso de saneamiento de tierras en Bolivia (1996-2009). Durante todo este tiempo, la mayoría de los grandes propietarios que no trabajan sus tierras han obstaculizado el saneamiento de sus predios, rechazando la aplicación de la Ley INRA primero y luego de la Ley de Reconciliación Comunitaria. Los grandes propietarios, especialmente ganaderos y especuladores de bienes raíces, se han opuesto -violentamente en algunos casos- a la realización del saneamiento en sus tierras, aduciendo que la nueva ley agraria no es constitucional y viola sus derechos a la propiedad privada.

Por otro lado, reafirmando lo dicho anteriormente, el principal avance se ha dado a nivel de TCO, donde a agosto de 2009 se había saneado el 49,5% de los casi 32 millones de hectáreas demandadas por los pueblos indígenas como reconocimiento de sus territorios.

2.4 Las tierras fiscales

El caso de los datos sobre tierras fiscales es

bastante especial. Las cifras a octubre de 2009 sostienen que la gran mayoría de las tierras fiscales del país han sido identificadas y tituladas en la gestión 2006-2009 (13,6 millones de hectáreas), mientras que en las gestiones anteriores sólo se habrían identificado 106 mil hectáreas.

Sin embargo, las estadísticas globales del INRA no desagregan estos datos y no es posible saber con precisión cuándo fueron identificadas, ni cuál es su vocación de uso. Presumiblemente la gran mayoría son de exclusivo uso forestal y no son aptas para la agricultura ni para la ganadería y se encuentran en zonas muy alejadas e incomunicadas, generalmente en la amazonía y el oriente.

Adicionalmente, en el 2003 ya se habían identificado alrededor de 7 millones de hectáreas de tierras fiscales¹⁴ correspondientes en su generalidad a reservas, parques y áreas de conservación creadas con anterioridad en las últimas décadas del siglo XX. No tenemos certeza si estas superficies coinciden con los casi 10 millones

14 INRA. Informe de gestión 1998-2003, p. 35.

de hectáreas de tierras fiscales no disponibles mostrados en las estadísticas actuales.

En los últimos datos del INRA, estas tierras fiscales aparecen como recientemente tituladas a favor del Estado (2008 y 2009), lo que estadísticamente genera una mayor brecha en cuanto a resultados obtenidos antes y después de 2006. El INRA argumenta este hecho sosteniendo que el procedimiento para identificar tierras fiscales antes de 2006 tenía una serie de deficiencias metodológicas. Dicho procedimiento fue corregido en la gestión 2006 – 2009 y las tierras fiscales identificadas con anterioridad pasaron por este nuevo filtro para su confirmación, razón por la cual, aparecen en las estadísticas como identificadas recién en los últimos cuatro años.

En consecuencia, las cifras globales que el INRA difunde sobre 28,4 millones de hectáreas de tierras tituladas y saneadas en el primer gobierno del Presidente Morales incluyen estos 7 millones de hectáreas identificadas con anterioridad, con un procedimiento inadecuado. Entonces las tierras saneadas y tituladas a octubre de 2009, serían 21 millones de hectáreas, de las cuales 9,8 millones corresponden a 81 TCO y más de 3 millones a propiedades comunitarias de tipo colectivo.

2.5 El costo del saneamiento

El gobierno actual afirma que antes de 2006, el costo del saneamiento era de 9,4 dólares por hectárea, cifra que baja después de ese año a solo 1,1 dólares por hectárea¹⁵. Esta disminución es significativa ya que podría tener correspondencia con el hecho de que ahora el INRA no terciariza el saneamiento de tierras, sino que lo ejecuta directamente.

Sin embargo, una mirada más cercana a la metodología de cálculo nos dice que estos costos no son precisos. Estos datos han sido obtenidos dividiendo el presupuesto ejecutado entre el número de hectáreas saneadas y tituladas en un mismo periodo,¹⁶ lo cual no es estadísticamente correcto. Para calcular el costo de saneamiento por hectárea se debe considerar los gastos realizados en todas las etapas del proceso del saneamiento y dividirlos entre el número de hectáreas saneadas, ejercicio que por lo lento del saneamiento y el hecho de que se ha aplicado en distintas zonas, con diferentes ritmos y en diversas fechas, no se puede hacer para un periodo determinado, sino para procesos de saneamiento completos y específicos, como por ejemplo, el costo promedio por hectárea saneada en la TCO Pílon Lajas en el Norte de La Paz, o en el saneamiento integrado al catastro en 3.1 millones de hectáreas del departamento de Chuquisaca.

Asimismo, no es adecuado sumar y promediar los costos de las diferentes modalidades de saneamiento (CAT-SAN, SAN-SIM y SAN-TCO),¹⁷ que obviamente tienen distintos precios por hectárea, por beneficiario y por el lugar o la región en que se realizan, ya que los procedimientos no son los mismos y tienen diferentes precios. El costo por hectárea saneada de TCO es bastante menor que el costo del saneamiento de pequeñas propiedades dispersas y fragmentadas, como las del altiplano de La Paz, zona donde el INRA departamental, para 2009, establecía un costo de saneamiento cercano a los 9 dólares por hectárea¹⁸.

2.6 Resultados medidos en hectáreas y no en beneficiarios. La situación de tierras altas

Para poder evaluar con precisión un proceso de

15 INRA, *Somos Tierra N° 11*, noviembre 2009, p. 6.

16 Efectivamente, si se hace esta operación con los 87 millones de dólares ejecutados y los 9.3 millones de hectáreas saneadas antes de 2006, obtendremos con facilidad el costo de 9.4 dólares por hectárea. Lo mismo sucede si consideramos los 30.5 millones de dólares gastados y los 28.4 millones de hectáreas tituladas desde 2006 para obtener un costo promedio de 1.1 dólares por hectárea. Datos: INRA, *Somos Tierra N° 11*, noviembre 2009.

17 CAT-SAN: Saneamiento Integrado al Catastro Rural; SAN-SIM: Saneamiento Simple y SAN-TCO: Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen.

18 Juan Carlos Rojas, Director Nacional del INRA. Entrevista programa televisivo Rayuela – RTP. 21 de noviembre de 2009.

reforma agraria, es preciso hablar no solamente de superficies sino también de beneficiarios. Se conoce que entre 1953 y 1993, el proceso de Reforma Agraria otorgó y reconoció derechos propietarios, en distintos periodos y bajo diferentes modalidades de propiedad, a alrededor de 760 mil beneficiarios, con una superficie de tierra distribuida de 57,3 millones de hectáreas,¹⁹ poco más de la mitad de la superficie nacional. Estos 57,3 millones de hectáreas distribuidas hasta 1993 son parte de la superficie nacional total objeto de saneamiento, que alcanza a 106 millones de hectáreas y que deben ser completamente saneadas hasta el año 2013.

Hasta la fecha, el saneamiento de tierras iniciado en 1996, como se ha visto anteriormente, sólo ha sido concluido en 37,7 millones de hectáreas, con un poco menos de 110 mil títulos ejecutoriales y certificados de saneamiento emitidos a nombre de alrededor de 167 mil beneficiarios.

Incluso sin considerar el proceso de fragmentación y división de la propiedad agraria debido a las dinámicas de herencia y al crecimiento natural de la población rural, que hace que los propietarios de tierras en el país sean más que los 760 mil que recibieron tierras hasta 1993, es evidente que el saneamiento sólo ha llegado, en el mejor de los casos, a un 20% de la población beneficiaria de la reforma agraria del siglo pasado.

Esta situación se debe a que en términos generales, el proceso de saneamiento hasta la fecha ha estado orientado a regularizar y titular derechos propietarios principalmente en el oriente del país, dejando para después las zonas donde reside la mayor cantidad de población rural, el altiplano y los valles. Estas dos regiones geográficas aglutinan el 83% de la población rural del país, alrededor de 2,5 millones de personas²⁰ y representan la otra cara de la moneda en cuanto estructura de tenencia de la tierra en

el país: la existencia de pequeñas unidades productivas con muy pequeñas parcelas, divididas y fragmentadas en los últimos setenta años, el minifundio.

El saneamiento no ha sido priorizado en tierras altas. En La Paz por ejemplo, el INRA no tiene presupuesto para hacer saneamiento en el altiplano. Si las comunidades aymaras desean que se ejecute, debe ser bajo modalidad de SAN-SIM y deben cubrir los costos del mismo, que es equivalente a 9 dólares por hectárea, valor excesivamente alto dadas las condiciones de pobreza existentes. La misma situación se da en algunas provincias de Oruro, Potosí, e incluso de Cochabamba y Chuquisaca, áreas que no han sido objeto de saneamiento todavía.

Para que la reforma agraria sea completa, el proceso de saneamiento debe ser aplicado en el altiplano y en los valles, lo que significará, si se mantiene el mismo procedimiento, mayores gastos y esfuerzos que los realizados hasta el momento, debido a la existencia del minifundio y la gran cantidad de población rural en la zona.

3. Limitaciones del modelo boliviano de Reforma Agraria

Como todo proceso de reforma agraria, el caso nacional no ha estado libre de obstáculos y restricciones que han mermado sus resultados. Las más relevantes son las siguientes:

Propiedad individual versus propiedad colectiva

En los últimos años, ante la reivindicación de los derechos indígenas y la búsqueda de la descolonización del Estado, se ha desarrollado una línea de pensamiento relacionada con la economía rural y el régimen agrario, donde se coloca como posiciones contrapuestas al colectivismo

19 INRA, *Somos Tierra* N° 11, noviembre 2009, p. 3.

20 INE, Censo Nacional de Población y Vivienda 2001.

indígena y al individualismo liberal. Esta tendencia considera a lo indígena y a la propiedad de su tierra como lo comunitario y solidario y se ve reflejada en el enfoque y diseño de la política agraria. Desde el Estado se propugna y se defiende la propiedad colectiva y se considera que la propiedad individual atenta contra los valores comunales.

Esta oposición excluyente de derechos colectivos e individuales no es reciente, ya estaba reflejada en la Ley INRA, que en el proceso de saneamiento de tierras, planteaba al comunario propietario dos opciones a elegir: la posibilidad de sanear y titular sus tierras de manera individual, o en su caso, de forma colectiva, con toda la comunidad, pero en ningún caso reconocía la posibilidad de combinar y reconocer ambos tipos de propiedad simultáneamente. Sobre este aspecto la Ley de Reconducción Comunitaria no cambia lo establecido por la Ley INRA, al contrario, enfatiza lo comunitario al establecer un proceso de distribución de tierras únicamente mediante dotación colectiva de tierras fiscales para pueblos indígena originario campesinos.

Sin embargo, varios estudios posteriores a la Ley INRA de 1996 insisten en que en la gran mayoría de comunidades indígenas, originarias y campesinas del país –especialmente en tierras altas– la propiedad colectiva y la individual o familiar coexisten simultáneamente y se combinan, de manera similar a lo dispuesto por la Reforma Agraria de 1953, que expidió títulos familiares y colectivos (en pro-indiviso) en las comunidades.²¹ Esta forma mixta de propiedad tiene su correlato en economías rurales, campesinas e indígenas, también de tipo mixto donde el cultivo familiar está regulado y apoyado por la comunidad y sus normas (rotación de cultivos, sistema de aynuqas, aynis y mingas, en el caso de tierras altas). Asimismo,

en algunas TCO, las familias indígenas habilitan espacios de cultivo y de trabajo de tipo familiar e individual, de acuerdo a los usos y costumbres de la organización indígena. En realidad, lo colectivo no se opone a lo individual, sino que en la práctica, se complementan y enriquecen entre sí (Ver capítulo 2 de esta publicación).

En este sentido, oponer legalmente lo colectivo a lo individual puede tener profundas implicaciones para la realidad rural. La coexistencia de formas de propiedad individual y colectiva de la tierra -regulada por usos y costumbres- debería incorporarse en los futuros cambios a la normativa agraria. Afortunadamente la nueva CPE supera los límites de la Ley INRA y de la Ley de Reconducción Comunitaria al reconocer por primera vez la complementariedad de los dos tipos de propiedad, cuando establece que *...las comunidades podrán ser tituladas reconociendo la complementariedad entre derechos colectivos e individuales respetando la unidad territorial con identidad.* (Art 394, III, CPE).

3.2 La nueva Constitución Política del Estado y el latifundio

Un elemento que ha debilitado las posibilidades del proceso de reforma agraria es que la propuesta constitucional de la Asamblea Constituyente de 2006, que establecía que el tamaño máximo para la propiedad agraria debía dirimirse entre 5 mil o 10 mil hectáreas, sólo tendrá efecto para lo futuro debido a las modificaciones incorporadas en las negociaciones congresales. Con ese cambio introducido se limitó la capacidad del Estado para recortar y revertir los latifundios que ahora existen y que son los que configuran la estructura latifundiaria de la tierra en el país y justifican la necesidad de la reforma agraria.

21 Miguel Urioste, Rossana Barragán y Gonzalo Colque, Los nietos de la Reforma Agraria. Tierra y comunidad en el altiplano de Bolivia. Fundación TIERRA, La Paz – Bolivia, 2007; Pacheco, Diego y Walter Valda, La tierra en los valles de Bolivia. Apuntes para la toma de decisiones, Consorcio interinstitucional Fundación TIERRA, Fundación ACLO, CEDLA, CIPCA y QHANA, La Paz – Bolivia, febrero de 2003.

Por tanto, el gobierno ya no podrá eliminar el latifundio por su extensión directamente. La herramienta que le queda es el saneamiento de tierras y la verificación en terreno, mediante la observación directa de campo, del cumplimiento de la Función Económico Social, tal como lo establece la ley. El problema es que durante más de medio siglo, el postulado de la reversión de las tierras latifundiarias por incumplimiento de la FES, se ha comprobado ineficaz en la práctica. Especialmente en el departamento de Santa Cruz, son muy pocos los latifundios que en medio siglo han sido revertidos por no cumplir la FES.

A pesar de haber transcurrido 13 años desde la aprobación de la Ley INRA y 3 desde la promulgación de la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, aún no se han revertido de manera relevante, latifundios improductivos por incumplimiento de la FES para su redistribución a los campesinos e indígenas sin tierra-territorio. Las más de 10 millones de hectáreas intervenidas durante el proceso de saneamiento responden a otro tipo de situaciones donde destacan por ejemplo, las haciendas de las familias Monasterios y Marinkovic,²² que fueron distribuidas a pueblos indígenas ya que los alegados propietarios no pudieron demostrar su derecho sobre esas tierras, no por incumplir la FES. Otro caso políticamente significativo aunque económicamente irrelevante es el de la pequeña hacienda del ex presidente Gonzalo Sánchez de Lozada en los Yungas.

3.3 La cooperación internacional en las políticas de tierras

Una buena parte del trabajo del INRA desde su creación en 1996 se ha realizado en base al financiamiento de la cooperación internacional. Los recursos de los principales donantes externos han sido orientados mayoritariamente a promover la

titulación de las Tierras Comunitarias de Origen en Bolivia (alrededor del 60% de las TCO han sido tituladas con financiamiento de DANIDA).²³

Desde los inicios de las actividades del INRA en 1996 hasta la fecha, la cooperación internacional ha otorgado financiamiento a los distintos gobiernos para aplicar el saneamiento, lo que incluye el pago de sueldos del personal del INRA y, hasta 2006, la contratación de empresas privadas de saneamiento. Lamentablemente la cooperación internacional bilateral -con la notable diferencia de la cooperación de Holanda en los últimos años- no ha fomentado una aplicación estructural y metódica del proceso de saneamiento del país, sino que se ha limitado a financiar proyectos de saneamiento específicos, que respondan a los objetivos y metas priorizadas por la propia cooperación. Ésta es una de las razones para el notable avance en el saneamiento de TCO o de predios individuales en el Chapare, pero también es una de las causas para que no se hayan regularizado las pequeñas propiedades en el altiplano paceño y orureño y en los valles interandinos. Este financiamiento condicionado que posiblemente fue aceptado con facilidad en el pasado debido a la falta de voluntad política de gobiernos anteriores para llevar adelante la Reforma Agraria, en la actualidad no ha cambiado significativamente.

3.4 El financiamiento internacional y estatal del saneamiento

Analizando datos presupuestarios, se puede ver que entre 2001 y 2008, el presupuesto de la nación se ha triplicado, mientras que el del INRA se ha mantenido más o menos constante en alrededor de 12.5 millones de dólares por año (promedio 2001 – 2008), lo que se ve reflejado en una disminución de la importancia relativa del gasto del INRA respecto al gasto total del sector público, de 0.25% en 2002 a 0.10% en 2008.

22 Para mayor información, ver Urioste, Miguel, Yasminka, nuevo camino para la Reforma Agraria. en PULSO número 534 del 27 de diciembre de 2009.

23 Viceministerio de Tierras, agosto 2009.

Cuadro 6
Presupuesto del sector público agregado y el INRA 2001 – 2008 en dólares

Año	Sector público agregado	INRA	%
2001	5.203.267.651	9.041.375	0,17%
2002	5.354.984.902	13.321.737	0,25%
2003	5.267.553.087	12.856.638	0,24%
2004	5.394.200.139	11.219.092	0,21%
2005	6.338.404.435	12.302.671	0,19%
2006	7.423.629.581	12.510.797	0,17%
2007	9.757.229.928	13.114.637	0,13%
2008	15.316.483.248	15.203.118	0,10%

FUENTE: Elaboración propia, con datos del Viceministerio de Presupuestos y Contaduría (SIGMA), Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

De aquí también se puede deducir que el aporte del Tesoro General de la Nación (TGN) al presupuesto anual del INRA durante estos 8 años ha sido siempre marginal y, en contraste con el acelerado crecimiento del Presupuesto Nacional en la gestión del Presidente Morales, el presupuesto del INRA -en términos porcentuales- disminuye paulatinamente. En otras palabras, la Revolución Agraria no ha sido acompañada con mayores asignaciones

presupuestarias adicionales para el logro de sus objetivos, sino que en todo caso, ha mantenido el mismo nivel de gasto de gobiernos anteriores.

Asimismo se puede evidenciar el progresivo aumento de la dependencia del INRA respecto de la cooperación internacional. En la gestión 2001, casi la mitad del presupuesto dependía de donaciones y créditos concesionales otorgados por la cooperación internacional. Esta relación aumenta a 66,9% en la gestión 2008. De manera general, el promedio anual de aporte presupuestario de la cooperación internacional en el periodo 2001 – 2008 fue de 62,2% del total del presupuesto.

Un aspecto que corresponde destacar también es que a partir de la gestión 2006 los recursos propios, provenientes de las tasas de saneamiento y los ingresos por concepto del IDH son más importantes que las asignaciones del TGN, que paralelamente, han venido disminuyendo en los últimos años, de un 23% del total del presupuesto del INRA en 2001 a apenas un 11% el año 2008. Es decir que cada vez hay menor esfuerzo fiscal nacional para apoyar el proceso de reforma agraria en el país.

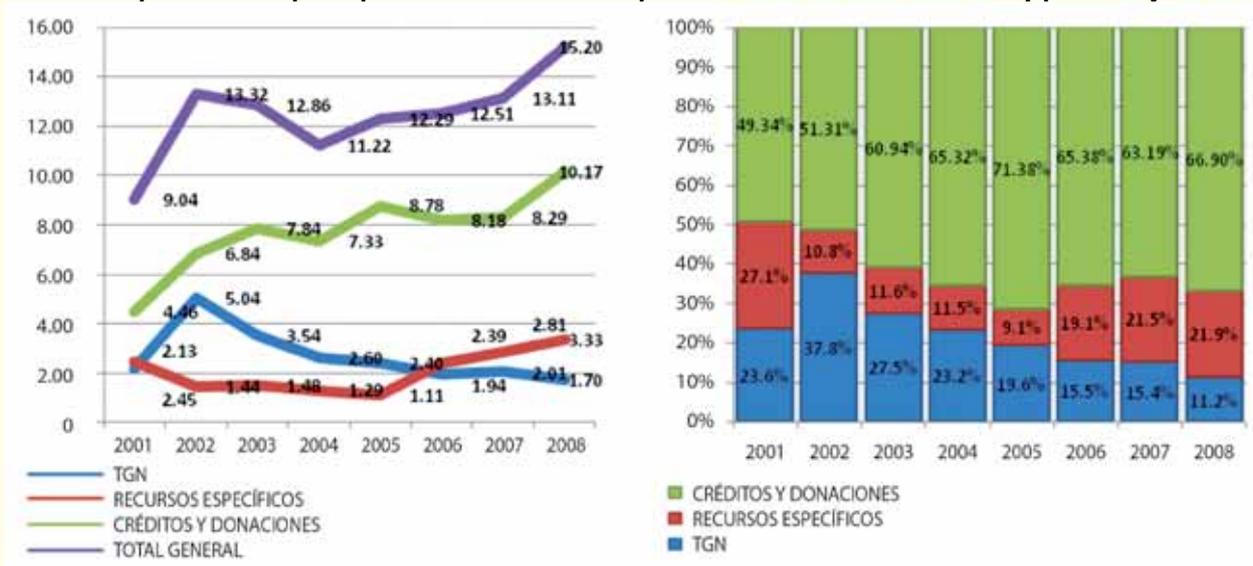
Cuadro 7
Resumen del presupuesto institucional del INRA según fuentes de financiamiento 2001 – 2008, en dólares

Gestión	TGN	Recursos específicos	Créditos y donaciones	Total general
2001	2.134.144,95	2.446.575,06	4.460.655,45	9.041.375,46
2002	5.042.065,94	1.443.731,65	6.835.940,28	13.321.737,87
2003	3.536.299,61	1.484.948,63	7.835.390,35	12.856.638,59
2004	2.600.563,36	1.290.285,56	7.328.243,44	11.219.092,35
2005	2.404.047,28	1.113.813,93	8.775.633,51	12.293.494,72
2006	1.943.128,41	2.387.632,01	8.180.037,47	12.510.797,89
2007	2.014.031,19	2.813.964,29	8.286.641,54	13.114.637,02
2008	1.700.726,72	3.330.880,41	10.171.511,63	15.203.118,77

Fuente: Elaboración Propia, con datos del Viceministerio de Presupuestos y Contaduría (SIGMA), Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Gráficos 6 y 7

Composición del presupuesto anual del INRA por año en millones de dólares y porcentajes



Fuente: Elaboración propia, con datos del Viceministerio de Presupuestos y Contaduría (SIGMA), Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

3.5 Situación institucional del INRA

El INRA, en sus 13 años de existencia no se ha caracterizado por su fortaleza técnica ni su estabilidad institucional. En los últimos años esta situación no ha cambiado. Las acefalías, cambios e interinatos en puestos relevantes para la toma de decisiones, como las direcciones departamentales del INRA, han caracterizado al INRA en los últimos años. Asimismo, otra situación que ha debilitado el proceso ha sido el cese total de funciones de las Comisiones Agrarias Departamentales (CAD) y la Comisión Agraria Nacional (CAN), que son las instancias que, por mandato de ley, tienen la obligación de definir las políticas de tierras, de distribución y de asentamientos humanos y supervisar el desempeño de los planes y programas del INRA, tanto a nivel nacional como departamental. En el caso de Santa Cruz la CAD no se reunió por el boicot de los sectores empresariales y de la Prefectura que se negaban a reconocer la institucionalidad del INRA y la vigencia de la Ley de Reconducción Comunitaria; pero en el resto del país y a nivel nacional la CAN y las diferentes CAD tampoco han sesionado, salvo una o dos veces y de manera muy excepcional. El re-

sultado es una grave falta de institucionalidad del INRA y del Servicio Nacional de Reforma Agraria que debería orientar, controlar y supervisar de manera participativa y con control social el saneamiento de tierras. Esta debilidad institucional ha limitado las posibilidades de dotar al INRA de eficiencia y capacidades técnicas renovadas.

Realizar las pericias de campo, es decir la inspección ocular del terreno, la delimitación de los perímetros de los polígonos, la notificación de los demandantes y de los supuestos propietarios, la comprobación de las posesiones de hecho, la verificación in situ de los intereses en conflicto, la georeferenciación de los terrenos mediante sistemas satelitales de GPS y la conversión de estas referencias en mapas digitalizados es una tarea compleja y costosa que requiere de capacidades especializadas. Estas labores, hasta antes de 2006 estaban licitadas a empresas privadas de saneamiento. Desde hace 4 años, es el INRA el encargado de cumplir estas tareas, además de todo el trabajo de gabinete correspondiente y para ello, es preciso fortalecer las capacidades del personal, trasladar las habilidades de las empresas de saneamiento y

Cuadro 9
Relación Presupuestaria de las partidas de “Personal Permanente” y “Personal No Permanente”
en el periodo 2001 -2008

Gestión	Personal Permanente (Bs.)	En Porcentajes (%)	Personal No Permanente (Bs.)	En Porcentajes (%)
2001	4.134.502	35,64	7.467.045	64,36
2002	4.176.228	31,29	9.171.087	68,71
2003	3.821.092	26,67	10.503.885	73,33
2004	4.147.064	30,80	9.317.724	69,20
2005	4.013.344	22,88	13.527.949	77,12
2006	5.110.334	68,70	2.328.327	31,30
2007	5.070.808	18,07	22.986.320	81,93
2008	5.109.594	14,54	30.024.291	85,46

Fuente: Elaboración propia, con datos del Viceministerio de Presupuestos y Contaduría (SIGMA), Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

reemplazarlas al Estado. Sin embargo, como hemos visto más arriba, desde el año 2006, el INRA se ha dedicado a concluir procesos de saneamiento ya existentes y han sido muy pocos los que han sido iniciados en los últimos cuatro años, lo que hace suponer que las capacidades necesarias para ejecutar el trabajo de pericias de campo no han sido fortalecidas de manera determinante. En general, durante el período 2001-2008, el presupuesto para capacitación del personal es mínimo. Se trata de 3,6 millones de bolivianos que representan apenas el 0,48% del presupuesto general del INRA para el mismo periodo.²⁴

Adicionalmente, analizando las partidas de personal, se evidencia un alto nivel de inestabilidad en el INRA. Si bien el monto asignado a personal permanente ha aumentado de 4,1 millones de Bs. en 2001 a 5,1 millones en 2008, su valor relativo dentro de toda la partida de personal ha caído de un 35,6% a 14,5% en el mismo periodo. Esta caída porcentual se debe al notorio incremento de los montos asignados al personal no permanente o eventual, de 7,5 millones de Bs. en 2001 a 30 millones en 2008.

3.6 Los programas de asentamientos humanos

El programa de colonización, durante las anteriores cinco décadas y especialmente en el período de los años 1958 – 1985, distribuyó entre 3 y 5 millones de hectáreas de tierras en el norte de Santa Cruz, en la región de El Chapare de Cochabamba y en el Norte de La Paz, a colonizadores, la gran mayoría provenientes de las tierras altas. Actualmente cerca de medio millón de personas vive en estas regiones.

El cierre del Instituto Nacional de Colonización (INC) se realizó en dos etapas, primero el año 1992, cuando se intervino el Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) por el caso BOLIBRAS y luego en 1996 cuando se aprobó la Ley INRA. Esta ley estableció que el INRA asumiría las tareas del INC. De ese modo, indirectamente, las elites del oriente lograron paralizar o por lo menos ilegalizar los nuevos asentamientos de colonos “collas” en las tierras bajas. Para oponerse a la Ley esgrimían dos argumentos: por un lado que estas colonizaciones provenientes de tierras altas son depredadoras del medio ambiente y traen pobreza a

²⁴ Datos del Viceministerio de Presupuestos y Contaduría (SIGMA), Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

las tierras bajas; y por otro, que junto con los colonos, va de la mano la producción de hoja de coca y el narcotráfico. Esta última afirmación estaba fuertemente influida por los organismos norteamericanos de control de drogas y sus programas respectivos. No se debe olvidar que –paradójicamente– parte importante de los programas de colonización en el Chapare y en el Oriente en los años sesenta y setenta estuvo apoyado por USAID y que el saneamiento de las tierras de los productores de coca en el Chapare en propiedades individuales también fue financiado por USAID.

Todo programa de asentamientos humanos es muy costoso y siempre es necesario el soporte técnico y material desde el exterior de la colonia. Gran parte del éxito de los asentamientos humanos de colonias de Menonitas y de Japoneses en Santa Cruz, es el permanente apoyo con recursos provistos por sus gobiernos (en el caso del Japón) o entes matrices (en el caso de los Menonitas) de los cuales dependen.

Desde 1996, ningún gobierno se ha aventurado a aplicar programas de asentamientos humanos en áreas poco pobladas del país, salvo el gobierno del presidente Morales que ante las demandas del Movimiento Sin Tierra (MST) ejecutó un pequeño programa en la localidad de Pueblos Unidos en la Chiquitanía, con resultados no muy alentadores, dado el práctico abandono de los colonizadores, la ausencia de apoyo estatal integral y el boicot de la Prefectura opositora de Santa Cruz. Otro caso es la reciente colonización en Pando, que por lo que se conoce, no ha dado resultados muy interesantes debido a lo remoto de la zona, su casi nulo contacto con otras áreas en desarrollo, la falta de servicios e infraestructura básica, difícil acceso a mercados y en general, la ausencia de condiciones para la generación de desarrollo en el corto y mediano plazo.

4. Conclusiones y perspectivas

El camino recorrido por la reforma agraria, desde la aprobación de la Ley INRA en 1996 ha sido largo y tortuoso. El saneamiento del dere-

cho propietario agrario, al ser la tierra la base estructural de grupos de poder y grupos contestatarios del poder, no está al margen de los intereses políticos y de clase que se juegan los espacios de diseño y aplicación de las políticas públicas. Durante la primera década, el saneamiento fue conducido casi siempre por gobiernos a los que no les interesaba hacer una aplicación efectiva del proceso y que en todo caso, limitaron las posibilidades del Estado para lograr cambiar la estructura agraria vigente. Sólo facilitaron procesos donde se jugaban otro tipo de intereses, como por ejemplo el saneamiento de tierras en el Chapare, requerido por la cooperación estadounidense como condición para la producción alternativa y la lucha contra el narcotráfico; o el caso de las demandas de saneamiento que vienen de empresas petroleras que necesitan esclarecer derechos de paso de sus ductos por medio de áreas fiscales o de algunas TCO. Lo más evidente sin embargo fue el retraso del saneamiento en áreas críticas para el país donde se concentran los principales conflictos por la tierra, los grandes intereses de grupos de poder agroempresarial y las más inequitativas situaciones de acceso a la tierra: las tierras bajas del oriente boliviano.

La elección de Evo Morales como presidente del país en 2006 brindó a la reforma agraria un enfoque más focalizado en lo comunal, con una voluntad política explícita de revertir latifundios y distribuir tierras a los pueblos indígena originario campesinos que las necesitan y requieran, respondiendo así a una de las principales demandas de este sector en los últimos veinte años: una reforma agraria que permita una nueva estructura de tenencia de la tierra más equitativa, productiva y sostenible.

Sin embargo, los intereses políticos tampoco han sido ajenos a la primera gestión del presidente Morales. Su gobierno, con mayor razón que los anteriores, ha estado obligado a demostrar mejores y mayores logros en todo lo que ha emprendido, porque su compromiso con la población es mayor e ineludible. Desde esta perspectiva, no parece casual el interés guber-

namental en otorgar la mayor cantidad posible de títulos, especialmente en TCO. Es evidente que se han obtenido resultados muy importantes en el proceso de reforma agraria: 35% de la superficie total del país saneada y titulada, 15,5 millones de hectáreas reconocidas como Tierras Comunitarias de Origen para pueblos indígenas, especialmente en el oriente, 10,7 millones de hectáreas intervenidas y recortadas a medianos y grandes propietarios, barraqueros y concesiones forestales y 13,7 millones de hectáreas de tierras fiscales identificadas, de las cuales quedan disponibles 2,8 millones. Hay que destacar que una gran parte de estos resultados ha sido lograda en los últimos cuatro años.

La voluntad política del gobierno del presidente Morales para impulsar la reforma agraria o la revolución agraria es explícita. Queda fuera de duda que se quiere cambiar la estructura de la propiedad de la tierra especialmente en el oriente, pero hasta ahora esto no ha sido posible porque el gobierno no ha logrado la suficiente fuerza política ni institucional en los departamentos de Beni y Santa Cruz. Entre 2006 y 2009 el discurso de la autonomía departamental ha encubierto los intereses de las elites terratenientes del departamento de Santa Cruz y ha impedido -hasta ahora- que el INRA pueda aplicar la Ley de Reconducción Comunitaria y la nueva CPE para identificar latifundios no trabajados y revertirlos a favor de los campesinos e indígenas sin tierra.

Si bien los resultados hasta ahora obtenidos son fundamentales y relevantes, también está claro que queda mucho por hacer aún. El mismo programa del MAS para las elecciones de diciembre del 2009 lo reconoce así al plantear como objetivos para el periodo 2010-2014, la eliminación total del latifundio, la reversión de tierras y la recuperación de tierras fiscales para su redistribución a comunidades indígena originaria campesinas, la reconstitución de territorios de los pueblos indígenas, la desaparición de las re-

laciones servidumbrales, la consolidación de los derechos propietarios de las tierras trabajadas y en general, la conclusión del proceso de saneamiento hasta el año 2013.²⁵ Es un reto grande, especialmente considerando que todavía hay que construir capacidades institucionales en el Estado y que lo que resta en el saneamiento, ese 52,1% de la superficie nacional sin sanear aún, se encuentra en áreas caracterizadas por un lado por relaciones latifundiaras en el caso del Beni y Santa Cruz y zonas de un minifundio excesivo y con mucha población en el caso de los valles y altiplano de los departamentos de Oruro, La Paz, Potosí, Cochabamba y Chuquisaca.

En tierras altas, en comunidades quechuas y aymaras es vital promover un saneamiento de tierras que reconozca y articule la titulación mixta, la complementariedad de la propiedad comunal con la propiedad individual y que además, hagan énfasis en el reconocimiento del derecho igual de la mujer a la tierra. Una buena manera de hacerlo es promover masivamente el proceso de saneamiento interno, como un proceso comunal, altamente participativo donde se solucionan conflictos y se regularizan derechos propietarios empleando la ley y la costumbre y que necesita del Estado sólo para la ratificación final de lo que previamente es acordado por la comunidad y todos sus miembros. Para esto será necesario plantear otra estrategia estatal de intervención, más articulada con las comunidades y sus organizaciones, con las oficinas del INRA a nivel departamental bien financiadas y fortalecidas. De no hacerse así, el saneamiento de todo el país no podrá ser concluido para 2013.

Otro reto para adelante son las TCO y los derechos de los pueblos indígenas al autogobierno y a la libre determinación en sus territorios, ya reconocidos por la nueva CPE. El proyecto de Ley Marco de Autonomías establece que las Tierras Comunitarias de Origen podrán ser la base territorial para la conformación de

25 MAS, Bolivia, país líder. Programa de gobierno MAS-IPSP 2010-2015, septiembre de 2009. P. 113 y 114.

las autonomías indígenas. Es decir que lo que inicialmente fue considerado en la Ley INRA y en la Ley de Reconducción Comunitaria como propiedad colectiva de la tierra con ciertos derechos de administración, hoy en términos de la nueva CPE podrá adquirir la calidad de una nueva jurisdicción político-administrativa de los pueblos indígenas con derecho al autogobierno, mediante un proceso que deberá ser determinado en la Ley Marco de Autonomías. Es preciso aclarar las características, atribuciones y competencias de las TCO como tipo de propiedad y como unidades territoriales administrativas si es que ejercen su derecho a la conversión en autonomías indígenas.

Otro tema importante ligado al anterior es el de la administración de derechos propietarios y el uso de recursos naturales renovables dentro de las TCO y las autonomías indígenas. El artículo 348 de la nueva CPE establece que *“los recursos naturales son de propiedad y dominio directo, indivisible, e imprescriptible del pueblo boliviano, y corresponderá al Estado su administración en función del interés colectivo”* y sin embargo, el artículo 403 señala que *los pueblos indígenas tienen el “derecho a la tierra, al uso y aprovechamiento exclusivo de todos los recursos naturales renovables en las condiciones determinadas por ley”*. Pareciera existir una contradicción que es preciso resolver. Adicionalmente, la nueva CPE ha mantenido para el gobierno nacional, las principales atribuciones exclusivas en materia de tierras concentradas en el Presidente del Estado Plurinacional. La nueva CPE determina que en materia de reversión, expropiación, titulación, dotación y adjudicación de las tierras, así como en materia de asentamientos humanos y planes de reterritorialización, la competencia es del gobierno nacional. La razón es obvia. No se podía dejar estas competencias o parte de ellas en manos de las elites del oriente que habían usado el tema de las autonomías para defender sus privilegios sobre la tierra. Pero al concentrar estas prerrogativas en manos exclusivas del poder central, la nueva CPE limita a los gobiernos indígenas el manejo y la administración de los derechos propietarios individuales y colectivos de los re-

cursores naturales renovables en sus territorios, sobre los cuales tienen derechos exclusivos. Este es un tema irresuelto y que seguramente requerirá de ajustes normativos.

Finalmente, se ha visto últimamente una serie de situaciones conflictivas relacionadas con la tierra, el territorio y los recursos naturales. Comunidades originarias tomando minas en el altiplano, indígenas exigiendo al Estado y a las empresas petroleras respeto a los derechos de consulta y beneficios por la exploración y explotación de hidrocarburos en sus territorios, colonizadores en conflicto con indígenas por el acceso a la tierra en áreas protegidas, cocaleros produciendo en parque y reservas naturales. En cada una de esas situaciones, cada actor reclama la razón y su legítimo derecho. Cuando se trata de la tierra, el territorio y los recursos naturales, es fundamental definir los límites de aplicación del derecho de una colectividad y el derecho de la nación boliviana en su conjunto, para evitar así las sobreposiciones de al menos tres conceptos de territorio distintos: el territorio como espacio vital donde los pueblos indígenas se desarrollan, y que está caracterizado por su relación fundamental con la tierra, el medio ambiente y la cultura; el territorio como unidad política administrativa en la cual un pueblo indígena ejerce su autogobierno dentro de la estructura organizacional del Estado y el territorio nacional, sobre el cual debe velar el Estado, donde se asienta toda la población del país y en el cual existen recursos naturales estratégicos para el desarrollo nacional. Las nuevas normas deberán superar estas sobreposiciones para evitar mayores conflictos que puedan llevar a situaciones de violencia.

En resumen, entre los principales desafíos del proceso de reforma agraria en el país, podemos citar los siguientes:

En la aplicación de políticas agrarias

- Iniciar nuevos saneamientos en unidades empresariales medianas y grandes del oriente y comunidades altamente fragmentadas en el occidente.

- Revertir latifundios que no están siendo trabajados, y promover asentamientos humanos pactados.
 - Verificar el cumplimiento de la FES, paralelamente al saneamiento de tierras.
 - Priorizar políticas públicas para reagrupamiento de predios minifundarios, a partir del saneamiento interno, con control social mediante pactos actualizados de derechos propietarios familiares y comunales, en valles y altiplano.
 - Asignar significativamente muchos más recursos del TGN para el INRA, para aplicar efectivamente políticas de tierras soberanas y descolonizadas.
 - Institucionalizar el INRA mediante el nombramiento congresal de sus autoridades principales y el pleno funcionamiento de la Comisión Agraria Nacional y las Comisiones Agrarias Departamentales.
 - Capacitar su personal y aplicar una política de fortalecimiento de los recursos humanos a nivel regional y departamental.
 - Crear nueva institucionalidad intersectorial para asentamientos humanos.
 - Planificar y brindar condiciones exitosas de desarrollo rural territorial en los asentamientos realizados y por realizar en un programa de largo plazo pactado entre áreas expulsoras y receptoras de población rural.
 - Mantener permanente vigilancia del Estado sobre las relaciones laborales en el agro para evitar la servidumbre.
 - Privilegiar la inversión pública para el desarrollo rural dentro del Presupuesto General de la Nación.
- En cuanto derechos y territorios indígena originario campesinos**
- Definir con precisión las competencias y la articulación entre propiedad colectiva del territorio y el autogobierno de los pueblos indígenas.
 - Fortalecer la gestión territorial indígena para la construcción de Autonomías Indígenas con capacidades de generación de riqueza y retención de los excedentes productivos para su población.
 - Modificar superficies y límites de las TCO buscando racionalidad, continuidad territorial, adecuada densidad demográfica, capacidad de gestión territorial y autogobierno.²⁶
 - Iniciar la aplicación del mandato constitucional de convertir las TCO en Territorios Indígenas Originarios Campesinos (TIOC) (Disposición transitoria séptima de la nueva CPE).
 - Establecer competencias concurrentes entre los Territorios Indígenas Originarios Campesinos (TIOC) y las Autonomías Indígenas.
 - Precisar los alcances del nuevo principio constitucional de “derechos exclusivos de los pueblos indígenas al uso y aprovechamiento de los RRNN renovables”, en la Ley Marco de Autonomías, en la ley INRA y en la ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria.

26 El programa de gobierno del MAS-ISPS para 2010 – 2014 propone textualmente: “Programa de Reconstitución Territorial, reconstituir territorios de pueblos indígenas por la vía de la expropiación de áreas a las cuales han tenido acceso y que son necesarias para su reproducción cultural y económica”. MAS, Bolivia, país líder. Programa de gobierno MAS-IPSP 2010-2015, septiembre de 2009.

- Compatibilizar los derechos preferentes de los pueblos indígenas sobre tierra-territorio y RRNN, con el interés estratégico del Estado Plurinacional.

Bibliografía

- Constitución Política del Estado, febrero 2009.
- INE, *Censo de población y vivienda 2001*.
- INRA, *Somos Tierra N° 10*, de octubre de 2009.
- INRA, *Somos Tierra N° 11*, noviembre 2009.
- INRA, *Informe de gestión 1998-2003*.
- INRA, *Informe de gestión 2004*.
- INRA, *Informe de gestión 2005*.
- INRA, *Informe de gestión 2007*.
- MAS, *Bolivia, país líder. Programa de gobierno MAS-IPSP 2010-2015*, septiembre de 2009.
- Urioste, Miguel, *Yasminka, nuevo camino para la Reforma Agraria*. en PULSO número 534 del 27 de diciembre de 2009.
- Viceministerio de Tierras, *Revolución Agraria, el otro nombre del cambio*, 31 de mayo de 2006. Solicitada publicada en diferentes medios de prensa escrita del país.
- World Bank, Bolivia, *Land for agricultural development project*. Project appraisal document, octubre 2007 en <http://www-wds.worldbank.org>
- www.acnur.org en base a datos del DANE, 2005.
- Plan Nacional de Saneamiento y Titulación de la Propiedad Agraria.
- Plan Nacional de Distribución de Tierras y Asentamientos Humanos.

2. La propiedad colectiva o comunitaria

Recientes enfoques y dilemas en la legislación agraria

Gonzalo Colque ¹

Introducción

La creciente oleada de tomas de haciendas que precedió a la aprobación de la Reforma Agraria de 1953, creó las condiciones sociales y políticas para que en los años posteriores el gobierno haya entregado y titulado las tierras en cuestión a favor de la población aymara y quechua. Esta Reforma Agraria eliminó el régimen de servidumbre que sostenía a las haciendas de propiedad de criollos y mestizos y promovió la formación de comunidades campesinas y sindicatos agrarios que pudieran representar los intereses de sus miembros y promover el bienestar de la población local.

Una parte de las tierras de las haciendas fueron entregadas en calidad de *propiedades individuales* para el usufructo familiar y otra parte fue titulada como tierras de *propiedad proindiviso* a favor de todos o una parte de los comunarios vinculados a la hacienda. Esto se tradujo en que cada comunario -y su familia- recibió un plano de propiedad que detallaba tanto las parcelas que eran de su propiedad -en general de cinco a diez hectáreas- como las tierras proindiviso donde tenía derecho de acceso junto con otros titulares o beneficiarios. Además, con el tiempo se hizo habitual que cada comunidad de exhacienda recibiera también un plano general que graficaba todas las tierras individuales, tierras proindiviso y contenía una lista de propietarios. Luego, aunque

este plano general no era reflejo de un título de propiedad comunitaria, se convirtió en una referencia concreta para convertir de facto las exhaciendas en comunidades campesinas y adoptar el sindicato agrario como la organización sociopolítica y comunitaria, organización que fue impulsada por el gobierno desde la Revolución Nacional de 1952.

Pero habían también comunidades y ayllus donde no llegaron las haciendas, unas veces porque los comunarios defendieron y compraron sus propias tierras en el siglo XIX, por ejemplo, los ayllus de Jesús de Machaca y; otras veces, porque simplemente las tierras no eran rentables ni atractivas para la explotación hacendal. Con la Reforma Agraria, estas comunidades conocidas como *comunidades originarias* recibieron títulos de *propiedad colectiva* por el 100% de las tierras, es decir, toda la tierra de la comunidad o ayllu fue declarada propiedad colectiva y sus miembros recibieron en conjunto un solo título y plano de propiedad, adjunta con una lista de beneficiarios. A diferencia de la exhacienda, en las comunidades originarias sus miembros no tenían títulos de derechos de propiedad individual de sus parcelas ni títulos de propiedad proindiviso de las tierras colectivamente explotadas dentro de la comunidad aunque, como veremos más adelante, posteriormente lograron acceder a los mismos (Hernaiz y Pacheco, 2000).

¹ Gonzalo Colque es economista con especialidad en desarrollo rural. Investigador en temas agrarios, gobiernos locales y derechos y territorios indígenas. Actualmente es Director Ejecutivo de la Fundación TIERRA.

En estos términos se produjo la recuperación de las tierras que habían sido usurpadas por la Ley de Exvinculación de 1874. Fue un proceso eminentemente andino, en tierras de las poblaciones aymaras y quechuas del altiplano y los valles interandinos (Urioste 2003). Las tierras bajas, durante la primera mitad del siglo XX, permanecieron inexploradas o poco conectadas a la dinámica nacional. Las políticas post-reforma agraria promovieron la integración del oriente y el norte boliviano, proceso que paulatinamente visibilizaría la existencia de las naciones y pueblos indígenas del norte, la amazonía, el chaco –recién en la década de los 90- y la necesidad de que el Estado reconociera derechos de propiedad sobre sus territorios.

Estos son los antecedentes y el contexto histórico de este breve capítulo que revisa los sistemas de propiedad colectiva o comunitaria de la tierra reconocidos en nuestra legislación. Es una revisión que busca indagar los esfuerzos de ajuste y reclasificación de las formas de propiedad colectiva o comunitaria que se han dado para el reconocimiento y la realización de las aspiraciones y necesidades de los indígenas de tierras bajas y tierras altas. Limitaremos el análisis al periodo 1996-2009 comenzando desde un breve balance de los alcances de la Ley INRA en esta materia y los efectos del proceso de saneamiento de tierras. Luego abordaremos las implicaciones de la principal reforma introducida a la Ley INRA en 2006 y finalmente exploraremos el nuevo escenario planteado a partir de la nueva Constitución Política del Estado. El supuesto principal es que las definiciones y clasificaciones jurídicas vigentes requieren de ajustes para que respondan de mejor manera a la realidad de las comunidades indígena originaria campesinas.

1. La orientación de la Ley INRA de 1996

La Ley 1715 de 1996 (Ley INRA) clasifica la propiedad agraria privada en dos grandes grupos: individuales y colectivas. Esta clasificación general no fue nueva y se mantuvo en las posteriores reformas normativas. Dentro

de las propiedades individuales (que incluyen copropiedades) la Ley de 1996 reconoce cuatro *formas de propiedad*: el solar campesino, la pequeña propiedad, la mediana propiedad y la empresa agropecuaria. Mientras que las propiedades colectivas están conformadas por dos y éstas son la Tierra Comunitaria de Origen (TCO) y la Propiedad Comunitaria.

Las formas de propiedad reconocidas dentro de cada uno de los dos grandes grupos, son algo distintas a las que el Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) aplicó hasta antes de 1996. Por eso la Ley INRA se obliga a sí misma a no anular los títulos emitidos con anterioridad durante el proceso de saneamiento y aplicación de las nuevas formas de propiedad. El ya desaparecido CNRA había entregado tanto títulos de propiedad individual, propiedad proindiviso por tierras comunales (áreas comunes, pastoreos) como títulos de propiedad colectiva para las comunidades. Después de cerca de 40 años de aplicación de la legislación de 1953, la Ley INRA se encontró con una situación compleja: los tres tipos de títulos coexistían de modo tal que un comunario había recibido un título de propiedad individual de sus parcelas, también poseía títulos proindivisos que le otorgaban derecho y acceso a las tierras comunales y, en muchos casos, junto con otros miembros de su comunidad, adicionalmente se beneficiaba con un título de propiedad colectiva que no le daba acceso a otras tierras sino revalidaba sus propiedades en el marco de un derecho comunal. Esta simultánea titularidad de una persona con tres formas de propiedad probablemente no fue fruto de una intencionalidad jurídica explícita ni fue la situación predominante, pero parece haber respondido a la realidad del sistema de tenencia y uso de la tierra de las comunidades de las tierras altas.

La Ley INRA, el Estado de derecho positivo y sus juristas se propusieron algo más obvio: la propiedad sobre las tierras se otorga individualmente o de forma colectiva. Se aplicó el principio jurídico de que la propiedad es un *derecho exclusivo o excluyente* en el sentido de

que el propietario o los propietarios se benefician ellos solos sin intervención de terceros. Por este principio, la Ley INRA explícitamente ya no permitió en adelante titulaciones simultáneas (individuales y también colectivas). Las comunidades tenían dos opciones mutuamente excluyentes: una, podían acogerse a un título de propiedad colectiva o comunitaria (TCO o Propiedad Comunitaria²) pero sus miembros no podían acceder a títulos individuales, dos, cada comunario (con su familia o en copropiedad con otros parientes) podía obtener títulos de propiedad individual sobre tierras de su posesión pero con ello se anula la posibilidad de que su comunidad tenga algún título de propiedad colectiva o comunitaria sobre el 100% de su territorio.³

Ante la decisión de la Ley de 1996 de titular de manera individual o colectiva y dado que, a la vez, tenía que respetar y reconocer los títulos preexistentes, el INRA tenía que encontrar los mecanismos y procedimientos de saneamiento de tierras adecuados a tal situación. Y la salida que el reglamento de la ley encontró fue a través de la renuncia voluntaria a los títulos de propiedad individual/familiar por parte de los comunarios para acogerse a la titulación colectiva. Al respecto el reglamento de la Ley 1715 modificado por Decreto Supremo N° 29215 el 2 de agosto de 2007, artículo 365 señala:

“Art. 365 (Integración de predios titulados o con procesos agrarios en trámite). Durante la ejecución del proceso de saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen, sólo se aceptará la integración de predios con Títulos Ejecutoriales individuales, proindivisos o colectivos

y procesos agrarios en trámite, cuando exista declaración expresa de este extremo por parte de sus beneficiarios iniciales o derivados, en cuyo caso se deberá elaborar actas de integración de sus predios a la Tierra Comunitarias de Origen”.

El reglamento no indica un procedimiento similar u otro para el caso de la Propiedad Comunitaria.

En el proceso de saneamiento y titulación de TCO en tierras bajas no hubo necesidad de integrar los títulos individuales a los colectivos. La Reforma Agraria de 1953 no alcanzó a titular tierras a favor de los pueblos del oriente y la amazonía. A partir de 1996, la figura jurídica de la TCO fue el primer título de propiedad que los pueblos indígenas de esta región recibían y respondía plenamente a sus necesidades. En general los sistemas de tenencia y uso de la tierra de los pueblos de tierras bajas de hecho obligan a derechos de propiedad de carácter colectivo dado que su principal actividad económica -caza, pesca y recolección- requiere que las comunidades indígenas tengan acceso a vastas áreas o territorios que generalmente tienen bajo potencial agrícola para asentamientos y cultivos permanentes (Plant y Hvalkof 2002). En este contexto, la TCO que efectivamente fue concebida en la Ley 1715 para los pueblos indígenas de tierras bajas, responde a su realidad y reivindicación y, en ese sentido, es uno de los aciertos más importantes que convierte a Bolivia en uno de los países más progresistas en cuanto a reconocimiento y protección de los derechos territoriales de pueblos indígenas que se encuentran en situación de vulnerabilidad y de minoría.

2 Las TCO son consideradas el hábitat tradicional de los pueblos indígenas, principalmente en las tierras bajas de la amazonía y son inalienables, indivisibles, colectivas, no hipotecables y exentas de impuestos. Las Propiedades Comunitarias están dirigidas a comunidades originarias, campesinas y de ex hacienda y tienen las mismas cualidades y/o restricciones que la TCO.

3 No hay que confundir esta situación con el hecho de que muchas comunidades han obtenido efectivamente títulos de propiedad colectiva -Propiedades Comunitarias- sobre tierras de pastoreo, áreas comunes, tierras de cultivo comunal, etc., que no abarcan la totalidad del territorio comunal, por tanto, no es equivalente al título de Propiedad Comunitaria o TCO que recibiría según la primera opción.

Sin embargo, en tierras altas y zonas de colonización, si bien la TCO significaba la respuesta a las demandas de derechos al territorio, no coincidía con el sistema de tenencia y uso de la tierra ya extendida en estas regiones. ¿Este sistema es o se debería considerar colectivo o individual?. Ciertamente no es una pregunta reciente y si bien la Reforma Agraria de 1953 no respondió explícitamente, fue pragmática a la hora de otorgar títulos colectivos o individuales sin preocuparse por diferenciar los derechos que otorgaba una u otra forma de propiedad. La Ley INRA puso a los comunarios en la disyuntiva de titulación colectiva (TCO o Propiedad Comunitaria) o, en su lugar, titulación individual (solar campesino y/o pequeña propiedad). Aunque en muchas zonas especialmente del altiplano sur de antiguos ayllus y comunidades, los comunarios se inclinaron por la titulación de TCO, en general la reglamentación de la Ley INRA hasta hoy no convence del todo a la mayoría de las comunidades (Urioste et al. 2006). En esta situación, la pregunta planteada arriba recobra relevancia y la respuesta ayudaría a diseñar normativas más adecuadas sobre formas de propiedad de la tierra más coherentes con la realidad y práctica de las comunidades de las tierras altas.

En resumen, la propiedad entendida como un derecho exclusivo o excluyente no ha sido un obstáculo para la realización de los derechos indígenas en tierras bajas pero no se ajusta al sistema de tenencia y uso de la tierra de las comunidades y ayllus de las tierras altas.

2. La Reconducción Comunitaria de 2006: reforma de la Ley INRA

El 28 de noviembre de 2006 fue aprobada la Ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, modificatoria de la Ley 1715. El propósito fue básicamente corregir los vacíos legales, imprecisiones y hasta contradicciones de la Ley INRA que, según el diagnóstico del gobierno, estaban provocando la paralización del saneamiento de tierras. La modificación también obedeció a la necesidad de ampliar

por siete años más los 10 años de plazo iniciales para el saneamiento que vencía en octubre del 2006.

La Ley de 2006 no modifica las formas de propiedad vigentes desde 1996, por tanto, mantiene el dilema de la exclusión entre la propiedad colectiva o individual. Pero al mismo tiempo inaugura un nuevo ciclo donde el proceso de saneamiento y titulación es "reconducido" con marcado énfasis hacia la titulación colectiva, específicamente, la titulación de Tierras Comunitarias de Origen (TCO).

Uno de los cambios sustanciales introducidos fue la dotación de tierras de forma colectiva a favor de los pueblos indígenas y originarios. El artículo 59.II de la Ley 3545 indica que las tierras expropiadas serán dotadas de oficio o a solicitud exclusivamente a favor de pueblos indígenas y/o originarios. Según la disposición transitoria décimo primera, las tierras fiscales disponibles también serán solamente para la dotación colectiva. De este modo, el énfasis en la titulación colectiva, concretamente en la TCO, es la característica más sobresaliente de los resultados de la aplicación de la Ley de Reconducción Comunitaria en los tres primeros años de vigencia (2006-2008), resultados que traducen la voluntad política del gobierno de Evo Morales.

La decisión introducida en la Ley de anular la dotación tierras fiscales a título individual, responde a la decisión gubernamental de desfavorecer cualquier posible intención o mecanismo de privatización de la tierra. La exigencia de que los beneficiarios fuesen comunidades indígenas -no individuos- para recibir colectivamente la propiedad de la tierra, en efecto impide la creación de un mercado abierto de tierras o su entrega a personas más interesadas en especular y vender la tierra que en trabajarla (Viceministerio de Tierras 2006). Pero, por otro lado, esta medida entorpece nuevos asentamientos humanos en tierras fiscales disponibles o revertidas a favor de campesinos e indígenas que viven en minifundio en las tie-

rras altas pero que no necesariamente migran ni solicitan tierras de manera colectiva.

La tendencia de privilegiar la titulación colectiva responde también a un movimiento político mucho mayor impulsado desde el Convenio 169 de la OIT a favor de los pueblos indígenas que se caracteriza por la concesión de derechos preferenciales y políticos de protección de pueblos minoritarios y de su entorno ecológico. Este enfoque que ha habido predominado en el proceso de saneamiento 1996-2005, toma un renovado impulso en el periodo 2006-2009. En los primeros diez años, aproximadamente seis de los 11 millones de hectáreas tituladas han sido TCO pero en el segundo periodo se titularon y sanearon un total de 9.8 millones de hectáreas de TCO de un total de 28 millones (Datos a Octubre 2009, INRA 2009). En poco más de tres años, la Ley de Reconducción Comunitaria aceleró los procesos de saneamiento de TCO a favor de los indígenas del oriente boliviano, muchos de los cuales estaban paralizados por trámites burocráticos u obstruidos por argumentos legales. Con todo esto, en términos de reconocimiento y garantía legal para los territorios indígenas, existe un avance altamente significativo, valorado y reconocido en el país.

La inclinación de la Reconducción Comunitaria por la titulación de TCO no tuvo los mismos resultados en las tierras altas, ni siquiera por la vía de la titulación de Propiedad Comunitaria. Según informes del INRA, en el periodo 2006-2009 se habrían titulado 3.06 millones hectáreas de tierras como Propiedad Comunitaria que representa el 31% frente a las TCO saneadas en el mismo periodo (Chumacero, 2010). El caso de la demanda de la TCO de Ayopaya evidencia la dificultad de aplicar esta modalidad de titulación en comunidades de exhacienda donde los comunarios ya tienen títulos individuales, proindivisos y colectivos del CNRA. En Ayopaya el 2009, el INRA habría concluido con el proceso de saneamiento de alrededor de 536.000 hectáreas como una TCO en beneficio de las

Centrales Agrarias Colorados, Choro, Altamachi e Icari pero la protesta de un sector de campesinos de la misma provincia inclinado por la titulación individual, habría paralizado la entrega del título⁴ (Conosur Ñawpaqman, 2006).

Un argumento fuerte a favor de la titulación colectiva en tierras altas es que el mismo constituye un mecanismo de lucha contra la extrema parcelación de la tierra, otorga control y derechos sobre los recursos naturales y refuerza el rol de las comunidades (Viceministerio de tierras, 2006). Varios estudios apoyan la tesis de que cierto grado de regulación y control comunal del acceso a la tierra ayuda a una mayor cohesión social y capacidad organizativa de la comunidad (Colque 2005; Cameron 2009; Ticona 1997). Sin embargo, la titulación TCO o Comunitaria supone que existe un alto grado de autogestión comunal de los derechos de propiedad. Tanto la falta de plenos acuerdos entre los comunarios para adscribirse a la TCO como la poca predisposición de renunciar a los antiguos títulos individuales indican que la capacidad de autogestión de los campesinos indígenas sin ninguna participación del Estado estaría sobrevalorada.

Finalmente, la apuesta por la titulación colectiva tampoco parece haber respondido a la realidad de las comunidades asentadas en zonas de colonización reciente y antigua. La titulación de TCO no ha sido la opción para los campesinos de tierras altas, aymaras y quechuas, actualmente establecidos en el Chapare, Los Yungas, Norte de La Paz o San Julián. Casi en todos los casos los campesinos y/o indígenas han optado por la titulación individual en calidad de pequeñas propiedades y sólo en algunos casos como Propiedad Comunitaria. Incluso la priorización de saneamientos como TCO para los pueblos del oriente y norte sin la atención paralela de las demandas de saneamiento de las comunidades de zonas de colonización ha sido contraproducente y ha generado conflictos entre indígenas de tierras altas y tierras

4 <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2010020212>

bajas. Un caso analizado en esta misma publicación es el conflicto que generó la titulación TCO entre los pueblos indígenas lecos beneficiarios y las comunidades quechuas de Apolo (Ver en este informe Capítulo “Apolo, un conflicto entre iguales). Ante la disyuntiva de optar entre la titulación colectiva o la individual, las comunidades interculturales (ahora según la CPE denominadas así las comunidades de colonización) han optado por aplicar la metodología de “saneamiento interno”⁵ como una forma de alcanzar derechos colectivos o territoriales pero sin renunciar al derecho de propiedad sobre las parcelas de dominio familiar (Otero y Barthel 2007).

3. La Constitución Política del Estado

La posibilidad de revisión de la clasificación de los tipos o formas de propiedad que no se produjo con la Ley de Reconducción Comunitaria el año 2006, se abre recién el año 2009 con la vigencia de la nueva Constitución Política del Estado (CPE). Además de constitucionalizar varios principios de la reforma agraria boliviana como la exigencia del cumplimiento de la función social, la reversión y la expropiación como mecanismos de lucha contra la concentración de tierras, ratifica las dos grandes divisiones de los derechos de propiedad sobre tierra y territorio: individual y colectiva. Pero además introduce la posibilidad de rediscutir la concepción del derecho de propiedad como un derecho exclusivo o excluyente.

Clasifica la propiedad individual en pequeña, mediana y empresarial (desaparece el solar campesino). Respecto a la propiedad colectiva o comunitaria la CPE indica que ésta comprende el Territorio Indígena Originario Campesino (TIOC), las comunidades interculturales originarias y las comunidades campesinas. El cambio notable es que la TCO es renombrada como

TIOC, la Propiedad Comunitaria desaparece o, si se quiere, es sustituida por comunidades interculturales originarias pensadas para las zonas de colonización y comunidades campesinas en referencia a las comunidades de ex hacienda y de tradición sindical. Pero lo más novedoso de la CPE es que “las comunidades podrán ser tituladas reconociendo la complementariedad entre derechos colectivos e individuales respetando la unidad territorial con identidad” (Art. 394.III, CPE).

La disposición transitoria séptima de la misma CPE señala que las TCO se sujetarán a un trámite administrativo de conversión a TIOC en un plazo no mayor a un año desde la elección del Órgano Ejecutivo y Legislativo, es decir, hasta el próximo 22 de enero de 2011. Esto quiere decir que los títulos TCO serán convalidados como “territorios”, término que la Ley INRA esquivó el año 1996 y en su lugar utilizó “tierras comunitarias de origen”. Este cambio adecua la CPE a la Convención de la OIT N° 169 de 1986 y la “Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas” ratificada el 2007 mediante Ley N° 3760. Reconoce y garantiza los territorios indígenas, otorga derechos de propiedad y protege los derechos de los indígenas de ser consultados y participar en la explotación de los recursos naturales. En esos términos, la TIOC representa la realización o consolidación plena de los derechos territoriales indígenas y que son extensibles para el pueblo afroboliviano.

Por otro lado, si bien la CPE introduce la posibilidad de salvaguardar los derechos individuales sobre la tierra de los comunarios parcelarios en el marco de la unidad comunal y sin atentar contra el tejido social de las comunidades, no es explícita sobre los derechos que reconoce a las comunidades interculturales originarias y comunidades campesinas y cuál es su alcance con respecto a los derechos de TIOC

5 El saneamiento interno, reconocido en la Ley 1715, es un mecanismo de conciliación al interior de colonias y comunidades campesinas, indígenas y originarias y es un camino alternativo al procedimiento jurídico para que las propias comunidades resuelvan los conflictos internos, establezcan los límites de su comunidad y parcelas, y firmen acuerdos (Sanjines Esteban, El saneamiento interno en nuestras comunidades, Fundación TIERRA, 2005).

o las diferencias que existen entre sí. ¿Se equiparan en derechos o existen diferencias?. Por ejemplo, la CPE no es clara sobre si las comunidades que no son parte de una TIOC, tienen derecho al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables que señala los artículos 30.II.17 y 430.I.

En la Ley INRA existen marcadas diferencias entre los dos tipos de propiedad colectiva: la TCO y la Propiedad Comunitaria. Ambas figuras otorgan derechos colectivos cualitativamente distintos. La Propiedad Comunitaria otorga los mismos derechos que una propiedad indivi-

dual, es decir, no tiene alcance sobre los derechos de uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y de participación o consulta en la explotación de recursos naturales no renovables que existiesen en el subsuelo. Tampoco comprende la realización de estudios de necesidades espaciales que tienen la finalidad de averiguar si el pueblo indígena que demanda el saneamiento requiere de tierras adicionales que, si fuese así, el Estado está obligado a entregar a cuenta de las tierras fiscales disponibles. El siguiente cuadro muestra esas diferencias que subsisten mientras no se modifique la ley agraria.

Cuadro 1
Comparación de las características de propiedades individuales y colectivas

TIPO DE PROPIEDAD	PROPIEDADES INDIVIDUALES				PROPIEDADES COLECTIVAS	
	Solar Campesino	Pequeña Propiedad	Mediana Propiedad	Empresa Agropecuaria	Comunidad Campesina y Originaria	Tierra Comunitaria de Origen
¿Cuánta superficie tiene?	De 0 a 1 hectárea	De 0 a 15 hectáreas	De 15,1 a 250 hectáreas	250,1 a 2500 hectáreas	No tiene límite	No tiene límite
¿Qué clase de título se le otorga?	Un título individual a nombre del propietario	Un título individual a nombre del propietario	Un título individual a nombre del propietario	Un título individual a nombre del propietario	Un título Colectivo a nombre de la comunidad	Un título Colectivo a nombre de la comunidad
¿El título otorgado es definitivo?	Es definitivo pero puede ser convertido voluntariamente a uno de TCO	Es definitivo pero puede ser convertido voluntariamente a uno de TCO	Es definitivo en tanto cumpla la Función Económica Social	Es definitivo en tanto cumpla la Función Económica Social	Es definitivo y NO puede ser cambiado ni convertido	Es definitivo y NO puede ser cambiado ni convertido
¿Cómo justifica su legalidad?	Cumpliendo la Función Social (FS)	Cumpliendo la Función Social (FS)	Cumpliendo la Función Económica Social (FES)	Cumpliendo la Función Económica Social (FES)	Cumpliendo la Función Social (FS)	Cumpliendo la Función Social (FS)
¿Puede ser vendida?	NO	NO	SI	SI	NO	NO
¿Puede ser hipotecada?	NO	NO	SI	SI	NO	NO
¿Puede ser dividida?	NO	NO	SI	SI	NO	NO
¿Puede ser expropiada?	SI	SI	SI	SI	SI	NO
¿Puede ser revertida?	NO	NO	SI	SI	NO	NO
¿Paga impuestos por la tierra?	NO	NO	SI	SI	NO	NO

TIPO DE PROPIEDAD	PROPIEDADES INDIVIDUALES				PROPIEDADES COLECTIVAS	
	Solar Campesino	Pequeña Propiedad	Mediana Propiedad	Empresa Agropecuaria	Comunidad Campesina y Originaria	Tierra Comunitaria de Origen
¿Cómo se resuelven los problemas por tierras?	Deben ser resueltos por los jueces agrarios o las autoridades originarias vía conciliación	Deben ser resueltos por los jueces agrarios o las autoridades originarias vía conciliación	Deben ser resueltos por los jueces agrarios	Deben ser resueltos por los jueces agrarios	Deben ser resueltos por las autoridades originarias	Deben ser resueltos por las autoridades originarias
¿Otorga derechos de uso sobre los recursos naturales?	NO	NO	NO	NO	SI	SI

Fuente: Fundación TIERRA – Regional Altiplano, ¿Titulación Individual o colectiva?, Cartilla 2, La Paz, 2007.

En consecuencia, la CPE nos pone ante dos retos centrales. Uno, precisar las formas de propiedad colectiva o comunitaria que una nueva ley de tierras debería reconocer y su relación con los derechos colectivos establecidos a favor de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y, dos, interpretar el reconocimiento constitucional de “complementariedad entre derechos colectivos e individuales” como un sistema de propiedad de la tierra congruente con el régimen de tenencia y uso de la tierra existente en las tierras altas. En otras palabras, ambos retos resultantes de la CPE responden a la necesidad de escapar de la dicotomía de derechos individuales o, de forma excluyente, derechos colectivos.

4. Conclusiones

Las grandes clasificaciones de la propiedad privada de la tierra en propiedad colectiva o comunitaria y propiedad individual se han mantenido constantes en las normativas agrarias desde la Reforma Agraria de 1953. Hasta antes de la Ley INRA de 1996 en la práctica la propiedad colectiva coexistió con la propiedad individual a través de los títulos de propiedad individual, proindivisos y colectivos emitidos por el Estado sin que existiese una intención jurídica explícita por separarlos. Muchos pequeños propietarios o comunarios tenían título de propiedad de sus tierras por doble partida, en

calidad de propiedad colectiva o comunitaria y como propiedad individual/ familiar.

La Ley INRA de 1996 distingue dos tipos de propiedad colectiva: las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) y la Propiedad Comunitaria, la primera orientada a reconocer derechos territoriales a los pueblos indígenas de tierras bajas y la segunda para el reconocimiento de los derechos de propiedad colectiva especialmente de las comunidades de ex hacienda de las tierras altas. Adicionalmente anula la titulación por doble partida de una misma parcela de tierra titulada como propiedad individual y, a la vez, como parte de una propiedad colectiva. Esta concepción del derecho de propiedad de la tierra como derecho exclusivo o excluyente no fue obstáculo para que la titulación de TCO haya sido masiva desde el principio, inicialmente en tierras bajas a favor de los pueblos y naciones indígenas minoritarias pero que los últimos años también atrajo el interés de los guaraníes del Chaco y de aymaras y quechuas de tierras altas. La reforma después de 10 años de la Ley de 1996 mediante la Ley de Reconducción Comunitaria, reforzó y priorizó el saneamiento de TCO en concordancia con las exigencias internacionales de reconocimiento de derechos territoriales preferentes para pueblos indígenas minoritarios y en situación de vulnerabilidad.

El éxito para que de manera significativa Bolivia haya alcanzado a reconocer y otorgar seguridad jurídica sobre los derechos de propiedad de los pueblos indígenas de tierras bajas, obedece al contexto internacional favorable impulsado desde la OIT con el Convenio 169 de 1986. Esto en la práctica se tradujo en el apoyo de la cooperación internacional al proceso de saneamiento de las TCO. Pero otra razón de los significativos resultados, de particular interés para este análisis, es que la propiedad TCO no entró en conflicto con el sistema de tenencia y uso de la tierra de la mayoría de los pueblos indígenas de tierras bajas beneficiarias de este proceso. Al contrario, la propiedad colectiva TCO tiene estrecha correspondencia con la economía de las comunidades indígenas de la amazonía basada en uso extensivo de sus territorios para la caza, pesca, recolección y extracción de los recursos del bosque. El título de propiedad de TCO no reconoce propiedad individual sobre parcelas y, en sintonía, las familias no requieren consolidar formas de propiedad individual.

En cambio, en el altiplano y valles interandinos la titulación de tierras en calidad de Propiedad Comunitaria no tuvo la misma importancia que las TCO en tierras bajas. En la práctica quedó relegada por detrás de demandas de titulación TCO (es el caso de los ayllus del sur del altiplano) y por detrás de la titulación individual priorizada en varias regiones del altiplano norte, comunidades de valles y zonas de colonización. Perdió aún más fuerza como tipo de propiedad colectiva con la Ley de Reconducción Comunitaria de 2006 que dispuso la posibilidad de su conversión mediante trámite de las Propiedades Comunitarias a TCO (Art. 370. Decreto Supremo N° 29215).

Los 13 años de vigencia del proceso de saneamiento de tierras evidencian que la propiedad colectiva o comunitaria aún vigente en la ley de tierras tiene dos facetas. Una, donde la TCO ahora convertida en TIOC, es una forma de derecho de propiedad acertada y consolidada y, la segunda faceta, donde ni la Propiedad Co-

munaria ni la propia TCO constituyen formas de propiedad adecuadas para los pueblos y comunidades indígenas de tierras altas y zonas de colonización. Esta última no ha sido objeto de análisis durante la reforma de la Ley INRA en 2006 ni en el proceso de elaboración de su respectivo reglamento. Pero, de forma paralela en el escenario de la Asamblea Constituyente (2006-2008), ha merecido una primera discusión que concluyó en el reconocimiento constitucional de que el Estado pueda salvaguardar los derechos individuales en el marco del reconocimiento y preeminencia de los derechos comunitarios.

La reciente propuesta de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, CSUTCB (2010), entre otros temas, precisamente plantea la necesidad de rediscutir el sistema de propiedad colectiva o comunitaria vigente para el caso de la realidad de las tierras altas bajo una nueva figura preliminarmente denominada Tierras Comunitarias Campesinas (TCC) que básicamente procura otorgar títulos individuales a familias pertenecientes a una comunidad indígena para la protección de sus intereses, legación de las parcelas o retención de los derechos de uso, todo, en el marco de un título colectivo por todo el territorio comunal. Este planteamiento más los avances de la CPE son los elementos más relevantes para superar la dicotomía de carácter excluyente entre derechos individuales y colectivos vigente en nuestra legislación desde 1996, concepción que según el derecho positivo puede ser la más correcta, pero que entra en contradicción abierta con los sistemas andinos de tenencia y uso de la tierra y territorio, propios del 80 por ciento de la población rural del país.

La CPE y las autoridades estatales responsables de la materia, han puesto en agenda pública la revisión de las formas de derechos de propiedad colectiva. Cualquier avance no solo permitirá en adelante que el Estado otorgue seguridad jurídica a las comunidades interculturales de las zonas de colonización y de tierras altas en su conjunto sino que también aportará a la

discusión sobre los sistemas de propiedad de la tierra pertinentes para el régimen de tenencia y uso de la tierra vigentes y propias de las comunidades andinas en general.

Bibliografía

- Cameron, John, *Struggles for Local Democracy in the Andes*, Canadá, First Forum Press, 2009.
- Chumacero, Juan Pablo. *13 años de Reforma Agraria en Bolivia. Avances, dificultades y perspectivas*. Fundación TIERRA, 2009
- Colque, Gonzalo, *Titikani Takaka. Construyendo normas y derechos sobre la tierra*, La Paz, Fundación TIERRA, 2005.
- Colque, Gonzalo, *Gestión territorial comunitaria. Experiencias en las comunidades de las tierras altas de Bolivia*. Fundación TIERRA, La Paz, 2008.
- Conosur Ñawpaqman, *Revista rural bilingüe para la Nación Quechua N° 35*, Noviembre 2006.
- Fundación TIERRA – Regional Altiplano, *¿Titulación Individual o colectiva?*, Cartilla 2, La Paz, 2007.
- Hernáiz, Irene y Pacheco Diego, *La ley INRA en el espejo de la historia*. Fundación TIERRA, 2000
- Instituto Nacional de Reforma Agraria, *Informe del estado de saneamiento*. Octubre 2009.
- Otero, Jorge y Kevin Barthel, *Proyecto de Titulación de Tierras en Bolivia, Proyecto de Catastro Municipal Integrado - Trópico de Cochabamba*, Cochabamba, Bolivia, USAID, Abril de 2007.
- Plant, Roger, Søren Hvalkof, *Titulación de tierras y pueblos indígenas*, Washington, D. C., Sustainable Development Department Technical papers series ; IND-109 - Banco Interamericano de Desarrollo, 2002.
- Sanjines, Esteban, *El saneamiento interno en nuestras comunidades*, Fundación TIERRA, 2005.
- Ticona, Esteban, y Xavier Albó, *Jesús de Machaqa: La marka rebelde. La lucha por el poder comunal*, La Paz, CEDOIN / CIPCA, 1997.
- Urioste, Miguel, Rosana Barragán y Gonzalo Colque, *Los nietos de la reforma agraria: Tierra y comunidad en el altiplano de Bolivia*, La Paz, Fundación TIERRA, 2006.
- Urioste, Miguel, *Bolivia: la reforma agraria abandonada; valles y altiplano*, La Paz, Fundación TIERRA, 2003.
- Viceministerio de Tierras, *Revolución Agraria, el otro nombre del cambio*, 31 de mayo de 2006. Solicitada publicada en diferentes medios de prensa escrita del país.

Disposiciones legales

- Bolivia: *Constitución Política del Estado*, 2009.
- Bolivia: *Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria*, 1996.
- Bolivia: *Ley N° 3545 de Reconducción comunitaria de la Reforma Agraria*, 2006.
- Bolivia: *Decreto Supremo Nro. 29215*, 2007.
- Bolivia: *Decreto Ley N° 3464 de Ley de reforma agraria*, 1953.

Fuentes de Internet

- La TCO Ayopaya: *Un desafío de la lucha por la Tierra-Territorio*. 2009: http://www.constituyentesoberana.org/3/pronunciamientos/092009/100909_1.html

3. Los rostros femeninos de la reforma agraria

Retos inconclusos en el tema género

Esteban Sanjinés Delgadillo ¹

“Es una verdad de perogrullo reiterar que las mujeres son un eje fundamental en la agricultura y economía familiar, pero siendo así las mujeres han estado excluidas en sus derechos al acceso y propiedad de la tierra por motivos estructurales, culturales, legales, institucionales y de género”. (Ballerstaedt 2009)²

Introducción

Después de más de medio siglo, Bolivia continúa inmersa en un proceso de Reforma Agraria cuyos resultados aún están lejos de ser los finales. Existen todavía una serie de desafíos que están pendientes, uno de ellos es el referido a la equidad de género. Históricamente el tema de los derechos de la mujer fue asumido como algo secundario, de hecho, la necesidad de consignar protecciones jurídicas surgió recién en los últimos 15 años y fue a partir de la presión ejercida por grupos de mujeres que se logró introducir reivindicaciones dentro de la ley. Hoy los productos son ciertamente valiosos y han promovido una legislación que, con sus limitaciones, muestra una clara convicción de tutela a favor de la mujer; no obstante, son insuficientes.

La Reforma Agraria vista como proceso jurídico se inicia un año después de la Revolución Nacional de 1952. Este hecho trascendental marca un quiebre en la historia republicana, pues traza un nuevo rumbo en la tenencia de la tierra. Los principios filosóficos propuestos en

su inicio continúan vigentes hasta hoy; sin embargo, el enfoque para su aplicación ha variado de acuerdo a circunstancias sociales políticas y económicas que fueron sucediendo desde la fecha de la inauguración de ese proceso revolucionario. Por ello es posible caracterizar momentos o periodos de construcción de la normativa agraria en el país.

Cada etapa tiene características propias y enfoques distintos, pero con el común denominador de que en todas -y a su modo- siempre se trató de darle un sentido social al proceso. Lo curioso es que ese carácter social priorizó a los sectores indígena originario campesinos, sin caer en cuenta de que esta priorización en algunos casos tuvo efectos no esperados para las mujeres.

Para sostener esta afirmación es imprescindible analizar la manera en que se aplicó la norma. Ése es el propósito de este ensayo y para ello el texto se divide en tres partes. En la primera parte se presenta un balance histórico que analiza de manera general los periodos normativos de la Reforma Agraria, lo que permite comprender

1 Esteban Sanjinés Delgadillo, es abogado e investigador agrarista. Es Director de la Regional Altiplano, Fundación TIERRA.

2 Esta cita se extrae del prologo del Texto “La tierra tiene nombre de Mujer” INRA 2009. María Esther Ballerstaedt fue Superintendente Agraria durante el primer gobierno del presidente Evo Morales.

cuál fue el enfoque de la ley en cada contexto determinado y entender la manera en que fueron introduciéndose los derechos de la mujer.

Una vez establecido el marco legal en el cual se mueven los derechos de la mujer, en la segunda parte se identifican las formas de su acceso a la tierra a partir de la revisión de las características de los tipos de acceso a la tierra que ocurren en las comunidades del altiplano boliviano. Está claro que ésta delimitación territorial no permite tener una visión nacional del tema, pero ayuda a comprender las consecuencias específicas en una región de Bolivia.

La revisión del marco legal y de las opciones de acceso a la tierra de las mujeres, nos proporcionan elementos para analizar los efectos que produjo el proceso de distribución de la tierra, es así que en la tercera parte del texto se hace un análisis de los resultados del Proceso de Saneamiento.

Al final del documento se exponen algunas ideas que buscan proponer retos en el tema, en procura de lograr aproximarnos a una auténtica equidad de género en la Reforma Agraria.

1. La visión de género en seis décadas de reforma agraria

La reforma agraria cumple 58 años de ejecución. Si bien el objetivo general siempre fue el mismo, el proceso tuvo cambios en su orientación apoyados en normativas que fueron constituyéndose al ritmo de la coyuntura. Esta secuencia puede ser dividida en tres periodos: El primero se inicia con la Ley de Reforma Agraria de 1953 y concluye 43 años después. El segundo se inicia con la promulgación de Ley N° 1715 del Instituto Nacional de Reforma Agraria en 1996 e incluye la promulgación de la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria en 2006. Por último, el tercer periodo se configura a partir de la aprobación de la Constitución Política del Estado el año 2009 pero por su corto tiempo de vigencia en su aplicación se cruza con las Leyes INRA y de Reconducción Comunitaria.

Como se dijo, cada etapa devela visiones diferentes cuyo detalle se presenta a continuación.

1.1 Primer periodo: La mujer al inicio de la Reforma Agraria de 1953

La Reforma Agraria de 1953 marcó un nuevo ciclo en la historia nacional y consecuentemente fundó una nueva era en el tratamiento jurídico del tema agrario. Eliminó los sistemas feudales de tenencia de la tierra vigentes hasta ese momento, promovió la liberación de los indígenas y proyectó las bases político-filosóficas de un nuevo esquema de desarrollo rural. Cabe recordar que como efecto de la instauración de la hacienda más del 60% de las comunidades que formaban parte del territorio nacional desaparecieron. Es así que “cuando Bolivia se constituía en 1825 se encontraban registradas 11.000 comunidades, en 1953 cuando se produce la Reforma Agraria sólo quedaban 3.783” (Barrenechea 2007:126).

Este modelo de transformación de las formas de acceso, tenencia y explotación de la tierra estuvo inspirado en ideales revolucionarios provenientes de dos fuentes: los programas de gobierno del Partido de Izquierda Revolucionario (PIR) y el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR). La participación de estos dos partidos políticos fue fundamental para el diseño de la Ley de tierras de 1953. La norma estuvo lista el 2 de agosto de ese año y fue promulgada mediante Decreto Ley N° 3464 en la localidad de Ucurreña (Cochabamba).

Dentro de los argumentos teóricos plasmados en la parte considerativa de la mencionada Ley es posible apreciar un enfoque de desarrollo del capitalismo en el agro mediante el proceso de Reforma Agraria. Es así que se estableció como uno de los objetivos del proceso revolucionario “*estimular la mayor productividad y comercialización de la industria agropecuaria, facilitando la inversión de la industria agropecuaria, facilitando la inversión de nuevos capitales, respetando a los agricultores pequeños y medianos, fomentando el cooperativismo agrario, prestando ayuda técnica y*

abriendo posibilidades de crédito” (Ley de Reforma Agraria, 1953).

Para lograr este propósito, la Ley de 1953 conceptualizó a la comunidad como *“un grupo de población vinculado por la proximidad de vivienda y por intereses comunes, cuyos miembros debían mantener entre si relaciones más frecuentes con gentes de otros lugares, con el fin de satisfacer sus necesidades de convivencia social”* (Art. 122). El término *“indio”* fué desplazado por el de *“campesino”* con el propósito de establecer la base de una nueva clase social. Desde la visión de los legisladores de esa época, la comunidad debía encajar *“en el cambio de sistema de propiedad agraria, de lo feudo-colonial, a la liberal-capitalista, para provocar en el campo la formación, el surgimiento y el éxito de empresas agrarias modernas, la comunidad indígena no podía desentonarse de ese espíritu y tenía que orientar su acción y su desarrollo hacia su conversión en empresa moderna vía cooperativas”* (Urquidi: 1976: 11).

Está claro que la idea rectora del proceso era solucionar el *“problema del indio”* planteando las bases conceptuales para su transformación en productor agrícola capaz de incorporarse al mercado. Concordante con esta idea la Ley de 1953 reconoce tres tipos de comunidad: La comunidad de hacienda; la comunidad campesina agrupada; y la comunidad indígena (Art. 123). Según afirma Arturo Urquidi, *“las dos primeras configuran, propiamente, comunidades rurales de simple vecindario, cuyos vínculos emergen del hecho de vivir en el mismo lugar, exteriorizándose intereses locales y modos de existencia comunes. La comunidad indígena, en cambio, caracteriza a los agregados sociales gentilicios, que conservan aún los vínculos aglutinantes del ayllu tradicional, y cuya condición de sujetos de derecho sobre la tierra que poseen colectivamente arranca desde los tiempos coloniales”* (Urquidi 1976: 28).

Los ideólogos de la Ley de Reforma Agraria de 1953, al establecer tipos de comunidades, partieron del supuesto de que en una misma región existían realidades sociológicas diferentes. Es así que concibieron una norma que distin-

guía por un lado a los indígenas, y por otro, a los siervos de la hacienda. Esta idea sustentó la fórmula que se aplicó en la titulación de tierras en favor de comunidades. De esa forma a aquellos indígenas que fueron identificados como parte de una *“hacienda”* se les entregaron títulos familiares-individuales y fueron retratados como campesinos. Por otra parte, a los que fueron reconocidos como indígenas, se les entregó un título comunal registrado como propiedad en lo pro-indiviso, dándoles la posibilidad de que al interior puedan manejar los derechos de propiedad conforme a sus tradiciones (Ley de Reforma Agraria Art. 123).

Al establecer tipos de comunidades en una misma región la Reforma Agraria provocó una diferenciación que dio lugar a la instauración de comunidades con diferentes derechos sobre la tierra (originarios y de ex hacienda). Este aspecto resulta absolutamente relevante cuándo se trata de revisar cuáles eran las prerrogativas normativas de la mujer indígena en este periodo

En el caso de las comunidades llamadas originarias el Estado otorgó derechos de propiedad a través de la figura de *“restitución de tierras usurpadas”* (Ley de Reforma Agraria Art. 42) de esa forma se entregaron títulos de propiedad colectiva sobre la tierra donde los derechos individuales debían regirse a normas propias de cada organización, de tal manera que los derechos de la mujer deberían regirse a esa jurisdicción originaria. Para el caso de los indígenas que entraban en la categoría de campesinos el Estado les reconoció derechos de propiedad a través de la figura de la *“dotación”* declarando que:

Art. 78. Los campesinos que hubiesen sido sometidos a un régimen de trabajo y explotación feudales, en su condición de siervos, obligados y arrimantes, pegujaleros, agregados, forasteros, etc. mayores de 18 años, los casados mayores de 14 años y las viudas con hijos menores, son declarados con la promulgación del presente Decreto, propietarios de las parcelas que actual-

mente poseen y trabajan, en tanto el Servicio Nacional de Reforma Agraria le dote, racionalmente, de las que les corresponda de acuerdo con las definiciones de la pequeña propiedad o les compense con la explotación de tierras, que les permita cubrir sus presupuestos familiares.

Este artículo supone el primer indicio del reconocimiento de los derechos de propiedad de la mujer pero en el marco de una serie de condiciones. Un primer aspecto que debe considerarse en este artículo es que es aplicable exclusivamente a hombres y mujeres que fueron sometidos al régimen de la hacienda, lo que automáticamente descarta a los llamados originarios, que como ya se dijo, recibían un título de propiedad colectiva. Asimismo, el artículo reconoce derechos de propiedad de las parejas que hayan contraído matrimonio y consecuentemente, admite la posibilidad de validar la propiedad de la tierra de las viudas con hijos..

Si bien la distribución de tierras estaba dirigida a beneficiar a la “unidad productiva familiar” (Art 83), la titulación se hizo a nombre del “jefe de hogar”, asumiendo que éste representaba los intereses de la familia, y que al beneficiar al hogar rural se beneficiaba por igual a todos sus miembros. No se consideraron las jefaturas femeninas ni el derecho de las mujeres casadas a una participación equitativa (Urioste, 2002). En la práctica las mujeres estuvieron sujetas a esta lógica excluyente en la mayor parte de las adjudicaciones de tierra bajo la Reforma Agraria (Deere, 2000: 145). Es evidente que el concepto del jefe de hogar varón, como principal beneficiario de los programas estatales de distribución y titulación de tierra, fue uno de los principales mecanismos de exclusión de las mujeres como beneficiarias directas en la Reforma Agraria de 1953. Según datos proporcionados por el INRA (1997), el porcentaje de titulaciones a las mujeres entre los años 1956-1994 es de 17,2%³ (Salazar, 2003: 13). Esta referencia estadística permite visualizar el primer resquicio

de voluntad estatal de reconocer los derechos de la mujer y se logra a partir de lo descrito en el Artículo 78 de la Ley de Reforma Agraria de 1953, con la aclaración de que fue un hecho absolutamente restrictivo, al punto de que en la práctica se beneficiaron a las mujeres casi “de rebote” ya que lo prioritario era la protección de la familia.

Es evidente que el número de mujeres beneficiarias fue muy reducido y, por lo tanto, la Reforma Agraria –que en teoría parecía ser neutral en cuanto a género- llegó a las mujeres y a los hombres en forma diferenciada (Salazar, 2003: 12) debido a que ese resquicio normativo no fue algo que se diseñó y menos aplicó como una prerrogativa jurídica a favor de las mujeres.

Resumiendo este periodo podemos afirmar que las pequeñas concesiones que se le otorgó a la mujer en la ley fueron pensadas para proteger sobre todo a la familia. Asimismo es muy claro que ésta posibilidad de amparo, se la diseñó sólo para aquellas madres que tenían la posibilidad de acceder a un reconocimiento de propiedad individual excluyendo a las mujeres solteras o mujeres casadas que no hayan tenido hijos y que vivían en un contexto colectivo comunal. Finalmente, es imprescindible apuntar que la ley de 1953 garantizó el acceso a la tierra para los campesinos en superficies iguales o menores a la pequeña propiedad que para el caso de los valles y altiplano del país significaba recibir un máximo de 15 hectáreas. Este dato es trascendental para entender cuál es la superficie que podía ser transferida en los ciclos vitales posteriores a este periodo.

1.2 Segundo periodo: La inclusión del tema género en la redefinición de la Reforma Agraria

“A mediados de los setenta -esto es, dos décadas más tarde- la Reforma Agraria había sido aban-

3 Esta información requiere de una mayor depuración. Es probable, incluso, que el porcentaje de mujeres tituladas sea mucho menos que el 17,2%.

donada, y nadie sabe cuándo terminó. Quedó arrinconada en los archivos de algunas oficinas, en medio de papeles, miles de expedientes y sin voluntad política ni orientación. Todos Los gobiernos fueron negligentes en la conducción de este proceso. (...) Las dictaduras militares se destacaron por la distribución gratuita y arbitraria de tierras especialmente en el oriente, para pagar apoyos y lealtades políticas (...). Entre 1992 y 1996 el país vivió momentos de grandes debates, discusiones, movilizaciones campesinas e indígenas, además de protestas empresariales, cívicas, de indígenas y campesinos, que concluyeron con la promulgación -a fines de 1996- de la nueva ley de tierras conocida como Ley INRA.” (Urioste, 2005:9).

Con el fin de reencaminar la Reforma Agraria de 1953, en medio de movilizaciones campesinas e indígenas, además de protestas empresariales, cívicas y de indígenas y campesinos el 18 de octubre de 1996 se promulgó la Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria (más conocida como Ley INRA). Dicha norma redefinió la manera en que debía regularizarse el derecho de propiedad sobre la tierra en el intento de garantizar el derecho de propiedad. Para el efecto, se planificó ejecutar en todo el país un Proceso de Saneamiento⁴ que permita encontrar un real equilibrio y equidad en la tenencia de la tierra.

En lo que se refiere al tema de la mujer la Ley INRA introdujo cambios sustanciales que plantaron la eliminación de todas las formas de discriminación tanto en la distribución, la administración y la utilización de la tierra.

Ley INRA Artículo 3 inciso V. El servicio Nacional de Reforma Agraria, en concordancia con el artículo 6° de la Constitución Política del Estado y en cumplimiento a las disposiciones contenidas en la Convención sobre la Eli-

minación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, ratificada por Ley 1100 de 15 de septiembre de 1989, aplicará criterios de equidad en la distribución, administración, tenencia y aprovechamiento de la tierra en favor de la mujer, independientemente de su estado civil.

Para el efecto se dispuso que en la composición de la Comisión Agraria Nacional (CAN)⁵ se incluya a la Secretaría Nacional de Asuntos Étnicos, de Género y Generacional con el fin de que vigile el cumplimiento de lo previsto en el Artículo 3 de la Ley INRA.

Este proceso debía concluir en diez años a partir de la promulgación de la Ley, esto es 18 de octubre de 2006; sin embargo, los resultados a la conclusión del término fueron exigüos ya que sólo se logró sanear el 10% del territorio nacional. En lo que respecta a la protección de los derechos de la mujer, según los datos del INRA (2009) entre 1997 y 2006 se titularon 1.313 mujeres solas y 3.056 mujeres en calidad de co-propietarias, haciendo un total de 4.369 que de alguna manera fueron efectivamente reconocidas en sus derechos de propiedades una superficie de 169.530 has. Es decir que en hasta la conclusión del primer plazo de aplicación de la Ley INRA (1997-2006) se reconoció el 5% del total de tierras tituladas hasta ese momento (3.322.660 has).

La finalización del término para el saneamiento de tierras coincidió con el ascenso al gobierno del Presidente Evo Morales quien asumió la responsabilidad de reencaminar el proceso de Saneamiento. Para ello se modificó la Ley INRA a fines del año 2006. Los principales cambios introducidos se dieron a partir de la promulgación de la Ley 3545 llamada Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria que, entre otras cosas, permitió dotar

4 Según la ley INRA, el saneamiento de tierras es un procedimiento técnico jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria en Bolivia (Art. 64).

5 La CAN es el órgano encargado de proyectar y proponer políticas agrarias de distribución reagrupamiento y redistribución de tierras en todo el país. (Art 10 Ley N° 1715).

de mayor capacidad al Estado para recuperar tierras mediante el mecanismo de la reversión. Para el efecto redefinió el concepto de Función Económico Social (FES) otorgándole un marco amplio de acción sobre la base del uso sostenible de la tierra. Es así que se determinó que la reversión de tierras procederá -sólo en medianas propiedades y empresas agropecuarias- por incumplimiento total o parcial de la FES y que las verificaciones no podrán realizarse en un plazo menor a dos años.

Asimismo se determinó que todas las tierras que fueron devueltas al dominio originario del Estado serán dotadas exclusivamente a favor de pueblos indígenas y/o originarios que como resultado del proceso de saneamiento hayan quedado sin tierra, de esta manera se buscó afianzar lo previsto en el Art. 3 de la Ley de 1996. Con estos argumentos de orden legal, la Ley de Reconducción Comunitaria le dio un nuevo sentido a la ley INRA incorporando explícitamente a la mujer dentro del proceso de saneamiento y para ello planteo beneficiarla prioritariamente en la dotación, la administración, la tenencia y el aprovechamiento de la tierra independiente de su estado civil, fijándose un nuevo plazo de 7 años a partir de la promulgación de la Ley N° 3545.

Para darle operatividad al nuevo enfoque de género, se estableció un conjunto de normas en la misma Ley y en su reglamento. Es así que la Disposición Final Octava de la Ley de Reconducción Comunitaria *"garantiza y prioriza la participación de la mujer en los procesos de saneamiento y distribución de tierras"*. Consecuentemente, la misma disposición establece que *"en caso de matrimonios y uniones libres o de hecho, los títulos ejecutoriales serán emitidos a favor de ambos cónyuges o convivientes que se encuentran trabajando la tierra, consignado el nombre de la mujer en primer lugar"*. Además de esta previsión en el reconocimiento del derecho de propiedad se establece que se otorgará derechos de propiedad sobre la tierra a favor de las mujeres *"independientemente de su estado civil"*.

En base a estas prerrogativas de la Ley, el Decreto Reglamentario establece la necesidad de promover la equidad de género en todas las acciones del INRA a través de la eliminación de todas las formas de discriminación en contra de las mujeres y promoviendo su participación dentro de las organizaciones sociales. (Art. 3 inc. e-k). En esa misma línea, se exhorta a los funcionarios del INRA para que en sus actividades promuevan la equidad de género (Art. 6), garantizando la aplicación de metodologías adecuadas dentro del proceso de saneamiento con el fin de asegurar el efectivo ejercicio de los derechos de la mujer, además de promover mecanismos y programas de capacitación a todo nivel para el logro de ese objetivo (Artículos 8, 46 inc. h y 47 inc. j).

Este paquete normativo, se planteó con la idea de que se convierta en el mecanismo jurídico que permita promover la equidad de género, otorgando a la mujer la posibilidad de participar en el saneamiento de tierras en condiciones más favorables y de esa manera lograr la titulación de tierras a su nombre. No cabe duda que esta propuesta significa un salto cualitativo en torno al enfoque del tema género, pero en su aplicación resulta restringida pues se limita a garantizar la titularidad de la tierra bajo el supuesto de que el título de manera automática es suficiente para solucionar el problema de acceso y control efectivo de la tierra para la mujer. En realidad, la seguridad jurídica que da un documento como es el título de propiedad sobre la tierra, requiere de una estabilidad institucional y sobre todo de la vigencia permanente de la ley como los principales referentes para la protección eficaz de cualquier derecho adquirido. En este caso, el circunscribir la aplicación de la ley al ámbito del saneamiento implica un problema que afecta directamente a las mujeres por la fragilidad jurisdiccional en la que aún se encuentran. Esta conclusión será retomada al momento de analizar las formas en que la mujer accede a la tierra.

1.3 Tercer periodo: La transversalización del tema género en el nuevo Estado Plurinacional

Este último periodo se inicia con la aprobación de la actual Constitución Política del Estado en enero del 2009. Este hecho, sin duda marca una gran diferencia con las anteriores etapas, ya que el cambio de enfoque en torno al tema tierra ya no se sostiene simplemente en la norma secundaria, ahora la propuesta se respalda en la Ley Suprema de Bolivia y forma parte de todo un proceso de transformación del Estado.

En lo que se refiere al tema género, la norma constitucionaliza preceptos que hasta ahora estaban previstos en las normas especiales. Es así que los aspectos referidos a género son abordados en la Constitución de manera transversal, insertando dispensas en todo el conjunto normativo con el fin de alcanzar la reivindicación de los derechos de la mujer. En el caso específico del acceso a la tierra, la norma constitucional establece que la dotación de tierras se realizará respetando el derecho a la titularidad de las mujeres y promoviendo el acceso, distribución y redistribución de la tierra, sin discriminación por su estado civil o unión conyugal (Art. 395). Este enunciado supone un avance en los postulados que planteó la ley INRA, el año 1996 pues asegura la vigencia y protección de Ley, obligando a los legisladores a proyectar una nueva norma agraria que vaya más allá del proceso de distribución de tierras en el marco del saneamiento.

En efecto, la nueva Constitución no se queda en el resguardo de los derechos de la mujer dentro de un proceso técnico jurídico como es el saneamiento, ya que establece que es deber del Estado el promover políticas dirigidas a eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres en el acceso, tenencia y herencia de la tierra (Art. 401). Sin lugar a dudas, este precepto marca un gran progreso ya que proyecta abordar el tema de género considerando tres etapas: a) enfrentando el problema del acceso a la tierra; b) asegurando el control de la tenencia de este recurso; y c) resguardando la tenencia

segura de la tierra a través de la protección de los derechos de la mujer en la herencia, lo que trasciende la norma agraria y afecta el Código Civil. Esta fórmula supone un gran reto para el legislador pues obliga a mirar integralmente el tema de la mujer. Para ello es imprescindible entender que la problemática agraria requiere de una visión especializada y de normas también diferenciadas.

En conclusión, en este último periodo los derechos de la mujer han adquirido una relevancia importante y han superado las prerrogativas alcanzadas en la Ley INRA y en la ley de Reconducción Comunitaria; no obstante, esta norma constitucional no ha sido aún desarrollada en las leyes especiales, es por eso que resulta muy difícil establecer cual será el impacto real de estos preceptos constitucionales.

2. Las formas de acceso a la tierra de la mujer

Hasta aquí se realizó una breve descripción del proceso de inclusión de los derechos de la mujer en la norma que reglamenta la Reforma Agraria. Este ejercicio permitió precisar el ámbito jurídico en el que se desenvuelven los derechos sobre la tierra. Ahora veremos la manera cómo se aprovecha ese ámbito en la práctica, con el propósito de tener indicios sobre cuán aplicable es la nueva CPE y la ley, para ello revisaremos las formas de acceso a la tierra que están disponibles para la mujer al interior de la comunidad andina.

Teniendo en cuenta que el ámbito de aplicación de ley se restringe al proceso de saneamiento, al interior de la comunidad es posible identificar cuatro formas de acceso a la tierra practicables para la mujer: Titulación, herencia, compra-venta y matrimonio.

Únicamente la primera categoría está plenamente desarrollada en la Ley de tierras, las otras surgen de la práctica cotidiana propia del área rural, que ha configurado tipos no formales de acceso a la tierra. Estas maneras de acce-

der al derecho de propiedad no necesariamente se fundan en la norma, se han consolidado a partir de un proceso dinámico de integralidad normativa que se nutre de una combinación permanente y dinámica de diversas visiones del mundo y de la justicia. Es un juego de encuentros, influencias y redefiniciones que ocurren cuando se entretienen distintos órdenes normativos (Nostas y Sanabria 2009: 9), que ha permitido crear un sistema de acceso a la tierra que combina lo formal y lo consuetudinario. En base a estos criterios, a continuación disgregaremos cada una de las categorías a fin de visualizar las posibilidades de la mujer en cada una de ellas.

2.1 La titulación en comunidades:

Titulación implica el perfeccionamiento del derecho de propiedad a partir del reconocimiento del Estado de la pertenencia de la tierra en favor de una persona (individual o colectiva). Tal como se detalla en las conclusiones del diagnóstico sobre tierra y mujer presentado por el INRA⁶, para la mujer el título de propiedad sobre la tierra significa:

- *“Diversificación de su actividad, incurriendo de manera importante en actividades de comercio y ganadería.*
- *Eventual expansión de sus cultivos, lo que permite ampliar su producción, generando mayores excedentes para dirigirlos al mercado, logrando así incrementar sus ingresos económicos.*
- *Acceso al crédito, por parte de propietarias de medianas y empresas (...).*
- *Se abre la posibilidad de promover y motivar a la creación de organizaciones y/o asociaciones productivas.”*

La realización de estas expectativas tienen como condición previa la obtención de un título de propiedad, el mismo que se adquiere a

través del “Saneamiento de la Propiedad Agraria”⁷, por lo que es necesario revisar cómo opera esa vía y cuáles son las posibilidades reales de la mujer en la comunidad.

Para acceder a la titulación, la Ley INRA distinguió tres categorías de propietarios: titulados, sub-adquirientes y poseedores. Los primeros son aquellos que obtuvieron títulos de dotación o adjudicación durante el proceso de Reforma Agraria iniciado en 1953. Los sub-adquirientes son aquellos que obtuvieron la propiedad de la tierra mediante sucesión hereditaria, compraventa, donación o cualquier otro negocio jurídico. Por su parte, los poseedores legales son todas aquellas personas que sin tener ningún documento de propiedad ocupan una determinada porción de tierra de manera pacífica y continua con anterioridad a 1996. De esa forma, todas las personas (hombres y mujeres) que pretendan ser reconocidos como propietarios de tierras deben acomodarse en alguna de estas categorías para que su derecho de propiedad sea protegido.

Asimismo, la Ley INRA permite que los interesados puedan presentarse al saneamiento ya sea como personas individuales o colectividades. Esta distinción de derechos individuales y colectivos se hizo con la intención de crear un espacio jurídico que permita reconocer los derechos de personas individuales y sobre todo de los pueblos indígenas, es así que las propiedades colectivas se dividen en comunidades indígena originaria campesinas y Tierras Comunitarias de Origen (TCO). Por su parte, las propiedades individuales se dividen en pequeñas propiedades, medianas y empresas agropecuarias.

Tener presente estos criterios legales referidos a las tres categorías de propietarios (titulados, sub-adquirientes y poseedores) y la diferencia entre tipos de propiedad (colectiva e individual), es absolutamente necesario para evaluar

6 INRA, La Tierra tiene nombre de mujer, La Paz, 2009.

7 Según dispone la Ley INRA, “el saneamiento es el procedimiento técnico-jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria y se ejecuta de oficio o a pedido de parte. (Art. 64).

las prerrogativas normativas de las mujeres. En esa línea es necesario observar los artículos que tratan el tema de la mujer en la ley de tierras para luego relacionarlos con los conceptos referidos a las categorías de propietarios y tipos de propiedad, este ejercicio permitirá analizar con detalle las condiciones para la aplicación efectiva de los derechos de la mujer.

El artículo 3. inc. V de la Ley INRA, señala que el INRA, en virtud a preceptos de orden constitucional y en cumplimiento con las disposiciones contenidas en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, aplicará criterios de equidad en la distribución, administración, tenencia y aprovechamiento de la tierra a favor de la mujer, independientemente de su estado civil. Sin duda, el contenido de este artículo supone un avance cualitativo para el logro de las reivindicaciones de la mujer. Un primer aspecto que vale la pena apuntar es el reflejado por Deere quién establece que este beneficio se da a partir de reformas que fueron alcanzadas gracias a la incidencia de organizaciones nacionales e internacionales dedicadas al tema de la mujer pero sobre todo a partir de la suscripción de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de 1979. Sin embargo, la misma autora señala que este logro se restringe a programas de reforma agraria por lo que no se establecen como derechos generales de las personas (Deere, 2000: 147).

Esta afirmación permite definir el marco de aplicabilidad de este artículo, pues las posibilidades para el ejercicio de los derechos contenidos en la norma agraria se restringen a un proceso de redefinición de derechos que según se establece en la misma ley, es temporal y tendrá vigencia entre tanto dure el proceso de saneamiento. Esta situación se da en virtud a que los teóricos de la Ley INRA priorizaron el saneamiento de tierras considerando que ese procedimiento es la principal herramienta para lograr la equidad en la tenencia de tierras. No obstante, esta estrategia hace que la norma

subsista entre tanto se complete el proceso de redistribución de tierras para luego quedar sin efecto.

En ese marco, las normas que buscan perfeccionar los derechos de las mujeres surtirán sus efectos entre tanto dure el proceso de titulación de tierras y su objetivo es asegurar el derecho de propiedad a partir de la titulación de la tierra. Concordante con este criterio, la disposición final octava de Ley INRA establece que se garantizará y priorizará la participación de la mujer dentro de los procesos de saneamiento y distribución de tierras, y para ello, dispone que la forma de verificar el ejercicio efectivo de esas prerrogativas será la emisión de títulos de propiedad que consignen el nombre de ambos cónyuges, libres o de hecho, o de todos los copropietarios mujeres y hombres independientemente de su estado civil, con la salvedad de que se inscribirá el nombre de la mujer en primer lugar.

2.2 La herencia

En las zonas de valles y altiplano, la herencia es la principal forma de acceso a la tierra debido a que la totalidad de la tierra apta para ser utilizada ya fue repartida por el Estado, por lo que la única forma de redistribuir la tierra es a partir de trasferencias de tierras ya ocupadas entre los familiares. Esta situación ha generado un acelerado proceso de subdivisión de las parcelas.

Las reglas que rigen sobre la sucesión hereditaria pueden ser analizadas desde dos ángulos: lo formal y lo consuetudinario, sin que ello signifique que son cosas totalmente separadas; todo lo contrario, de hecho ambos sistemas jurídicos han convivido obligados por las circunstancias coyunturales y por tanto interactuando de manera muchas veces imprevisible en función a las necesidades cotidianas de las personas.

Desde el punto de vista formal, la sucesión hereditaria fue abordada desde distintos enfoques jurídicos en función al espíritu de las

normas vigentes en tiempos determinados. Es así que durante la aplicación de la Ley de Reforma Agraria de 1953 se trató de asentar los cimientos para consolidar el derecho de propiedad individual y desde esa perspectiva la sucesión se reguló en base al principio de igualdad ciudadana desarrollado en el derecho civil. Con la promulgación de la Ley INRA en 1996 se intentó dar un giro a este enfoque tal como explica Urioste, la idea era *“buscar el fortalecimiento de las comunidades mediante la conversión del derecho de propiedad privada de las tierras –otorgada por la Reforma Agraria del 53- a propiedad comunitaria colectiva. Para ello los derechos privados de individuales de las parcelas familiares debían haber sido cedidos a beneficio de las comunidades”* (Urioste, 2007: 160). En ese marco la sucesión hereditaria debía regirse en base a normas consuetudinarias existentes en las comunidades.

Este cambio en la visión sobre la propiedad de la tierra sobrevino en menos de 40 años, lo que produjo un desarreglo y confusión entre los involucrados que habían logrado obtener un título de propiedad y que pasado un tiempo estaban obligados a renunciar a su documento de propiedad familiar-individual como un requisito para mantenerse como parte de la comunidad. En esa medida la norma agraria no daba –y no da- ninguna certeza sobre la forma en que debe trasladarse el derecho de propiedad sobre la tierra vía sucesión hereditaria. Para los que han logrado adquirir derechos de propiedad vía titulación familiar o individual las condiciones de la sucesión se rigen por lo establecido en la ley civil con el agregado –a todas luces contradictorio- de que debe mantenerse la indivisión forzosa (Art. 48); y para los que han consolidado sus derechos sobre la tierra en un entorno comunal deben regirse a lo establecido en sus costumbres. Esta ambi-

güedad en la protección del derecho de propiedad *“era y es aún –paradójicamente- una de las causas que determinó el rechazo de la ley: las familias del altiplano no quieren ceder sus derechos a favor de la comunidad”* (Urioste, 2007: 160). Otros autores no creen en que las tierras familiares van a poder manejarse por siempre en lo pro-indiviso sin que haya tendencia a dividirla en acciones individuales (Speding y Llanos, 1999: 74).

En el altiplano y los valles donde vive la gran mayoría de la población rural de Bolivia, los actuales herederos persisten en la idea de proteger su derecho de propiedad individual y para ello se valen de todas las prerrogativas que tengan a la mano, utilizando de manera utilitaria lo formal y lo consuetudinario, dando como resultado que la mayoría de hombres y mujeres que ocupan actualmente la tierra y los residentes en las ciudades, lo hacen en base a documentos sucesorios que muy pocas veces guardan la legalidad establecida en la norma civil⁸ por lo que ocupan la tierra amparados en informales acuerdos familiares –la mayoría verbales - y sobre todo en la legitimación y reconocimiento de la comunidad. Los casos más extremos se refieren a personas que ocupan la tierra sin haber logrado un arreglo familiar lo que significa que la precaria tenencia de la tierra está constantemente amenazada por conflictos entre los familiares que reclaman su derecho sucesorio. En ambos ejemplos el común denominador es la inseguridad jurídica sobre la tierra de miles de pequeños propietarios, situación que se agrava para aquellos que no consiguieron llegar a acuerdos familiares. En estos casos el mantener derechos sobre la tierra es un potencial foco de conflicto.

La ambigüedad sobre la aplicabilidad normativa –entre lo formal y lo consuetudinario- para

8 Según el Código Civil boliviano, las personas que pretendan adquirir la propiedad de un bien deben seguir un procedimiento que empieza con la obtención de un Certificado de Defunción del fallecido, posteriormente se debe tramitar un Testimonio sobre la Declaratoria de Herederos ante un Juez Civil, finalmente, se debe obtener un Testimonio sobre la División y Partición de Bienes donde se establezca la propiedad de la parcela a favor de uno de los herederos. Este trámite debe realizarse cada vez que un bien debe ser transferido vía sucesión.

resolver los derechos sucesorios, ha generado que en las comunidades existan una serie de mecanismos de traslación del derecho hereditario sin que sea posible identificar patrones generalizados. Lo que es evidente es que en estas formas de traslación se combina lo formal con la costumbre y lo que es claro, según nuestra experiencia institucional en la Fundación TIERRA en casi dos décadas de trabajo en el campo, es que en esta mezcla la más perjudicada es la mujer. En esto “también tiene mucho que ver la escasez absoluta de tierra en el altiplano que, en la práctica –más allá de las normas- está obligando a muchas familias a construir mecanismos de compensación internos entre hermanos y hermanas, para transferir la herencia de la tierra sólo al hijo varón primogénito, o al varón que resulte de un acuerdo entre los miembros de la familia. Casi nunca estos acuerdos internos favorecen a las mujeres.” (Urioste, 2007: 208).

Estos mecanismos de traslación del derecho de propiedad se basan en documentos realizados en la misma comunidad que buscan darle formalidad a algo que es totalmente irregular. Es el caso de los documentos ficticios de compra-venta donde los padres afirman haber vendido su parcela a uno de sus hijos. En otros casos se utilizan testamentos como los documentos con los cuales también se pretende formalizar una decisión personal de los padres en beneficio de alguno de sus hijos, lo cual es contrario a la norma civil.

En muy pocos casos existen derechos de propiedad validados a partir de acuerdos entre herederos debido a la constante emigración de los jóvenes hacia las áreas urbanas. *“Los principales lugares de emigración definitiva son las ciudades de La Paz y El Alto. En segundo lugar las ciudades de Santa Cruz y Buenos Aires en la Argentina. Los de zonas altiplánicas fronterizas como de Curagua de Charangas emigran al norte de Chile. Recién en tercer lugar están otras áreas agrícolas del país, principalmente en el oriente.”* (Urioste, 2007: 209). La mayor parte de estos emigrantes se asienta en zonas urbanas e inician alguna actividad no

agrícola lo que hace que su relación con su lugar de origen sea cada vez más lejana y circunstancial. Es así que en la comunidad se queda el hijo, o los hijos que no tuvieron la oportunidad de emigrar independientemente de si son hombres o mujeres y sin que para ello haya una razón en particular; es decir que en esta situación no existen reglas generalizadas y mucho menos usos y costumbres.

Lo cierto es que quién se quedó en la comunidad es el que adquiere el derecho de propiedad y lo hace en base a documentos fictos, y amparado en la protección de la comunidad que –paradójicamente- resultan ser la principal fuente del problema, pues como se dijo, el no contar con documentos jurídicamente válidos o susceptibles de ser oponibles a terceros hace que su posesión sea inestable en el tiempo. Este hecho repercute directamente sobre la familia y por tanto afecta negativamente a la mujer (sea hermana o esposa) ya que en esas condiciones no puede considerarse a la tierra como un capital familiar y mucho menos un bien susceptible de ser legalmente transferido a las siguientes generaciones.

Esta situación no se da a partir de la aplicación de los llamados usos y costumbres, es una situación que se genera por la extrema escasez del recurso tierra que no permite tener expectativas de acceso a nuevas zonas agrícolas, la ausencia del Estado en las zonas rurales y la ambigüedad con que la ley agraria legisla el tema del derecho de propiedad individual al interior de las comunidades y la falta de claridad sobre procedimientos para la sucesión hereditaria. También se debe a la falta de interés del Estado (INRA) en la actualización de los derechos propietarios sobre la tierra a través del saneamiento interno.

2.3 La compra-venta

En el caso de los compradores la situación no es menos compleja debido a que, al igual que los herederos, la legalidad de su derecho de propiedad es inestable. La Ley INRA y la Ley

de Reconducción Comunitaria no prohíben de manera expresa la compra-venta de la pequeña propiedad pero declaran que es un bien indivisible, lo que supone que no puede ser subdividida por ninguna causa y menos por motivo de venta (Art. 41). No obstante podemos interpretar que la compra-venta es admitida siempre y cuando se tenga como objeto de la transacción la propiedad en su totalidad.

Las restricciones para el caso de propiedades comunales son aún más rígidas pero poco claras en su aplicación. Tanto la Constitución como las leyes agrarias (INRA y de Reconducción Comunitaria) declaran que se trata de bienes “indivisibles e inalienables”. Estos resguardos convierten a este tipo de bienes en propiedades intransferibles; no obstante, las mismas leyes otorgan la posibilidad de que la distribución y redistribución para el uso individual-familiar al interior de comunidad se organice en base a sus normas propias. Está claro que la imposibilidad de comprar tierras comunales es aplicable -de manera inequívoca- para aquellas personas que no son parte de la comunidad, pero lo que no queda bien establecido es saber si esta restricción alcanza a los comunarios que tienen títulos individuales dentro de la comunidad.

La compra-venta es una acción de traslación del derecho de propiedad que si bien no está generalizada, ocurre con frecuencia en muchas comunidades andinas. En muchos casos estas ventas son fictas y son utilizadas como un mecanismo de transferencia que encubre otro tipo de operaciones (anticipo de legítima, donaciones, etc.). Es por eso que en muy pocas ocasiones esas transferencias se respaldan con toda la “tradicción” documental requerida por la norma civil⁹. La venta de tierras en las comunidades en la mayoría de los casos se formaliza con documentos privados escritos por ellos mismos y que principalmente hacen referencia

a la cantidad de dinero o al bien inmueble que fue entregado. Estos negocios son realizados por las personas que ocupan el predio sin que ello signifique que son los legítimos propietarios. Esta imposibilidad para la legalización tiene origen en la misma ley, pues como se dijo los resguardos normativos hacen que la compra-venta tenga una serie de condiciones que pocas veces se cumplen.

Más allá de las dificultades normativas en torno a la compra-venta, este tipo de negocio es una forma de acceso a la tierra para la mujer con la particularidad de que ocurre cuando se ha formalizado la relación marital. La posibilidad de encontrar casos en los que una mujer soltera adquiera tierras es muy vaga. Lo que si es común en este tipo de arreglos es que los documentos de compra-venta no consignen el nombre de la esposa o concubina. Esta situación no es algo que se da a partir de una tradición en particular sino más bien es una decisión personal del hombre. Este detalle a la larga es muy perjudicial para la mujer, sobre todo si la relación matrimonial se rompe, en ese momento los derechos de propiedad suelen ser reconocidos en la comunidad a favor de quien obtuvo la tierra, basándose en el dato de la firma que aparece en el documento de compra-venta, por lo que la posibilidad de la mujer para ejercer el derecho de propiedad sobre un bien adquirido en esas circunstancias está sujeta inseparablemente a la decisión del hombre. Lo incongruente es que la norma agraria –incluida la Ley de Reconducción Comunitaria- no prevé mecanismos que permitan corregir este tipo de situaciones y sólo se restringe a establecer que serán las normas consuetudinarias las que regulen y resguarden estos casos.

2.4 El matrimonio

El matrimonio también es un modo de acceso

9 La doctrina civilista del derecho, establece que la “tradicción” es tanto como entrega. Por lo que este concepto se refiere a las características del traspaso o cesión de un bien. La tradición sobre transferencia de una parcela debe cumplir con los siguientes aspectos: que sea entregada por el propietario legal, que conste en un documento privado, que cumpla con los impuestos de ley y que sea debidamente inscrita en la institución correspondiente.

a la tierra y se adquiere como una especie de regalo matrimonial. Tradicionalmente este obsequio es otorgado de una parte de la parcela de los padres del esposo y es dado con la condición de que en ese lugar la pareja construya su casa. La manera de acceder a esta porción de tierra es a través del llamado “señalamiento” que hacen los padres del esposo, acto por el cual se muestra –se señala- cuál es el lugar y la superficie que es entregada a la nueva pareja. Además de este “señalamiento” no existe otra formalidad, es decir que no se suscribe ningún documento que permita tener referencia de esta transferencia.

Está claro que ésta forma de acceso a la tierra se basa en la costumbre y tiene la función de extender el número de beneficiarios de la comunidad ya que la nueva pareja también adquiere el derecho de inscripción en la lista de beneficiarios de la comunidad y por lo tanto son sujetos de derechos y obligaciones que surgen a partir de este nuevo estatus.

Esta costumbre se ha visto poco a poco más restringida a partir de la escasez de tierras; es así que a partir de esa situación, esta tradición puede ser potencialmente conflictiva sobre todo para la esposa debido a que ingresa en la propiedad de una familia que no ha definido con claridad los derechos sobre la tierra de todos los hermanos, y al no existir ningún respaldo normativo, el acceso a la parcela puede ser observado por cualquier heredero que sienta vulnerados sus derechos expectaticios. De hecho, un porcentaje importante de conflictos por la tierra al interior de la familia se da por la falta de claridad en la transmisión del derecho de propiedad que realizan los padres a favor de sus hijos. En estas situaciones la esposa es la menos protegida ya que al no ser parte del entorno familiar debe someterse a la decisión que tomen el esposo y sus hermanos.

La posibilidad de un acuerdo en el entorno familiar del hombre, de alguna manera protege la tenencia de la tierra a favor de su esposa; no obstante esta seguridad está sujeta insepara-

blemente a la continuidad del vínculo matrimonial, es decir que se extingue si ocurre una separación o si el esposo muere. En el caso de una separación la mujer se ve obligada a dejar la propiedad y volver con sus padres ya que, según la visión de la familia, no existen argumentos que le permitan reclamar la tierra de la familia de su ex esposo o conviviente, como pareja separada. Similar situación suele darse en caso de que el esposo muera debido a que los hermanos del fallecido reclaman el derecho sucesorio argumentando que se trataba de un bien que pertenecía a su padre.

Al respecto la norma agraria dispone que en el caso de parejas –sin importar si son o no formalmente casados- el derecho de propiedad será reconocido mediante el otorgamiento de un título de propiedad donde se inscribirá el nombre de ambos, anteponiendo en primer lugar el de la mujer. Esta garantía, sin duda, es muy acertada cuando se trata de parejas que acceden a tierras fiscales donde no existen derechos previos. Lamentablemente ese no es el caso de las mujeres que ya viven en comunidades pues en éstas no existen tierras libres susceptibles de ser repartidas sin que ello suponga la división de una parcela con un dueño antepuesto.

En todo caso, acceder a la tierra vía matrimonio brinda la posibilidad de ingresar a la lista de la comunidad del esposo, lo que abre una ventana para la participación ciudadana efectiva dentro de la comunidad, en el entendido de que la lista es una especie de reconocimiento y legitimación social. No obstante, ésta posibilidad de ejercicio de sus derechos comunales se da en tanto se mantenga el vínculo familiar.

En conclusión, las posibilidades de acceso a la tierra y el consecuente reconocimiento comunal a favor de la mujer, están directamente ligadas al matrimonio por lo que las mujeres divorciadas y viudas se encuentran en una clara situación de desventaja. Este hecho no tiene un resguardo en la norma debido a que las especiales y confusas condiciones en las que se

otorga el derecho de propiedad sobre la tierra a un matrimonio (parcelas entregadas como un anticipo de la herencia, imposibilidad formal de división de la tierra, falta de documentos legales, etc.) hacen que no se tenga claridad sobre qué norma aplicar, es así que se mezclan argumentos de la norma civil, la agraria y la consuetudinaria.

3. Los resultados del proceso de redistribución de la tierra a la mujer

El acceso a la tierra para la mujer tiene una variedad de condiciones que en algunos casos pueden tornarse insalvables. Como se dijo, esta complicación tiene causas formales y culturales que se entremezclan, pero incluso así, el saneamiento de tierras se viene aplicando en el país y a la fecha lleva 13 años de ejecución.

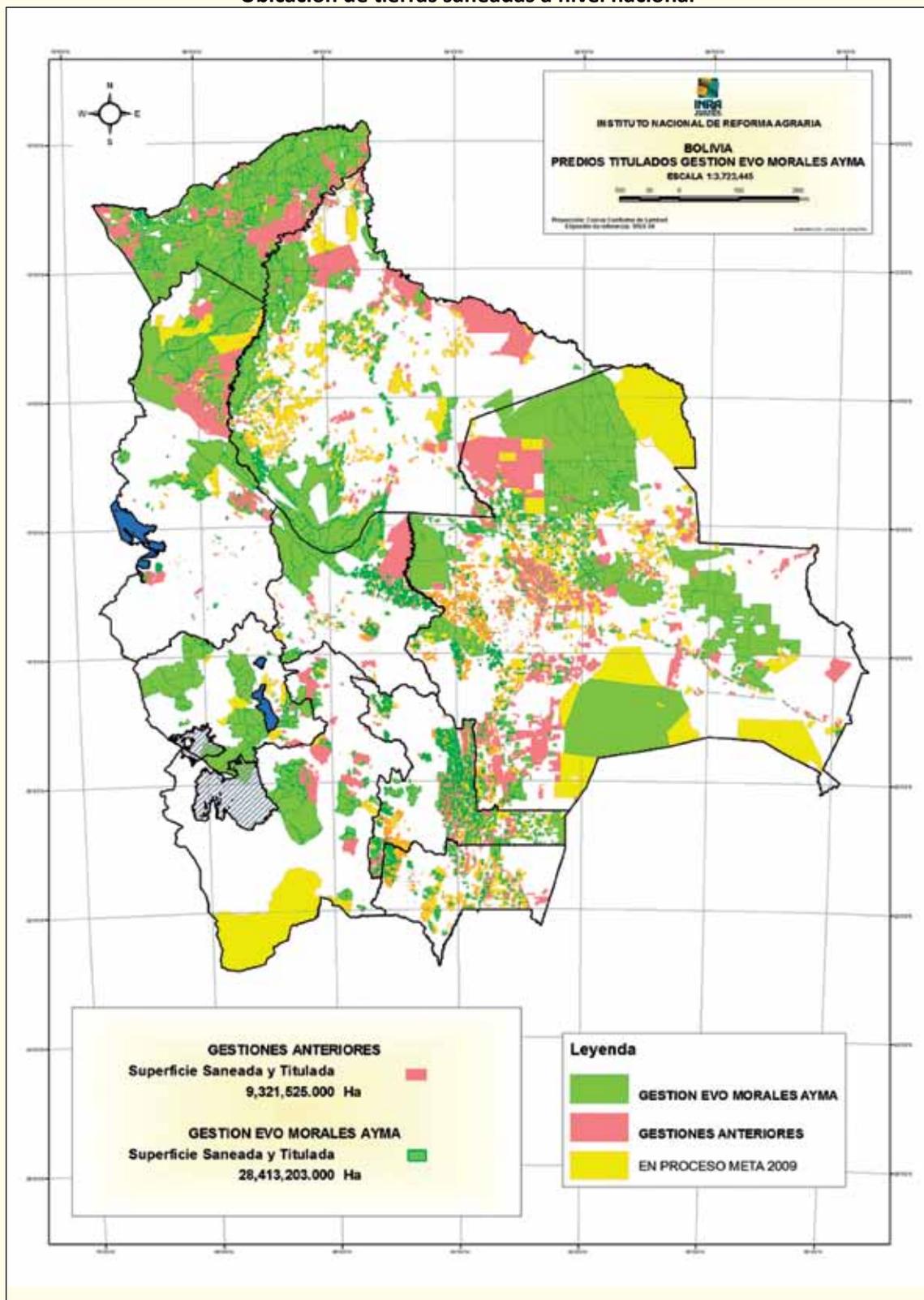
En lo que respecta a los derechos de la mujeres, según el INRA en la actualidad el saneamiento de tierras ha logrado resultados que *“muestran que en Bolivia se ha avanzado más allá del marco normativo, de las políticas y del discurso, haciendo realidad este reconocimiento históri-*

camente demandado por las mujeres del área rural, las mismas que se traducen en el número de títulos entregados a mujeres solas o mujeres junto a sus convivientes o esposos.” (Somos Tierra N°10, INRA, 2009: 2).

La afirmación del INRA es contundente y por eso mismo es pertinente revisar con un poco de detenimiento. Corresponde analizar el impacto real que tuvo en la mujer la aplicación del proceso saneamiento. Para ello se toma como referencia los datos del avance del proceso de la “Revolución Agraria” del Presidente Evo Morales que fueron publicados por el Instituto Nacional de Reforma Agraria a fines de la gestión 2009.

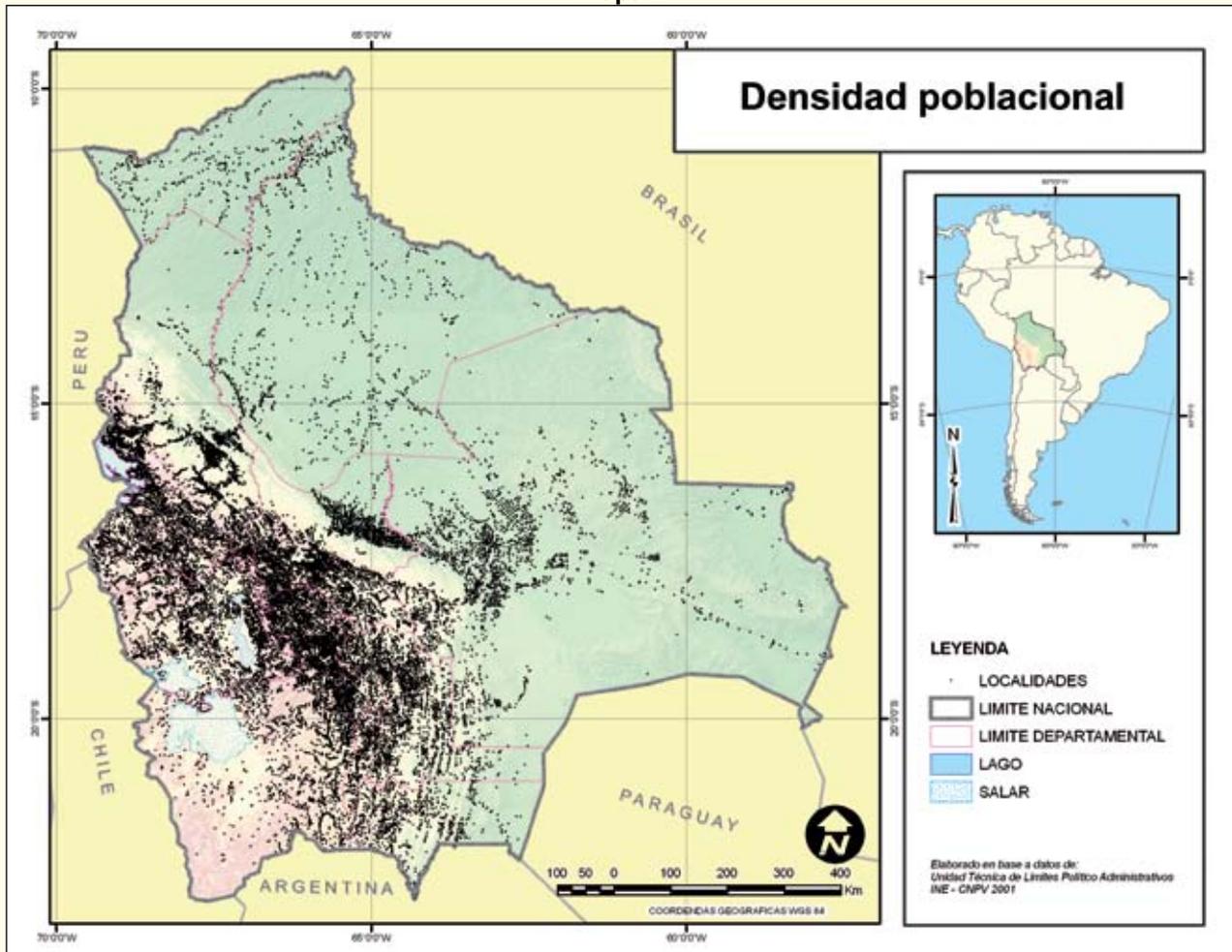
Según las estadísticas del INRA, hasta el 2009 de las 106.7 millones de hectáreas susceptibles de ser saneadas en Bolivia, 37.7 millones ya habrían sido concluidas, por lo que 13.3 millones estarían en proceso y restaría por sanear 55.6 millones (www.inra.gob.bo 2009). De este total, la mayor parte corresponde a propiedades rurales ubicadas en tierras bajas o amazónicas del país, conforme al siguiente mapa:

Mapa N 1
Ubicación de tierras saneadas a nivel nacional



Fuente: www.inra.gob.bo, 2009.

Mapa 2



Como puede verse en el mapa, las zonas de valles y altiplano son las menos beneficiadas en este proceso lo que supone una debilidad estructural si consideramos que “en términos de extensión territorial y población, las tierras altas (altiplano y valles) si bien se caracterizan porque ocupan menos de la mitad del espacio territorial de Bolivia, en esta región viven la mayoría de los bolivianos. En cifras, las tierras altas representan el 37% del territorio nacional pero la habita el 72% de la población boliviana urbana y rural” (Colque,2009: 20). Esta aseveración se respalda gráficamente en el siguiente mapa:

Queda claro que la región andina y de valles es la más poblada del país. No existen datos referidos al número total de mujeres que fueron beneficiadas dentro del proceso de saneamiento que considere modalidades de titulación (colectiva e individual). Es decir que no es posible tener el dato de cuántas mujeres se beneficiaron con pequeñas propiedades, cuántas con medianas y empresas, y cuántas dentro de las propiedades colectivas. Únicamente es posible tener una aproximación a partir de análisis de la información referida a la superficie saneada en relación al tipo de propiedad.

Cuadro 1
Superficie titulada por tipo de propiedad en ha

Tipo de propiedad	Periodo 1996 -2005		Periodo 2006 -2009		Totales	
	Superficie	Beneficiarios	Superficie	Beneficiarios	Superficie	Beneficiarios
Empresa	921.166	419	414.028	199	1.335.194	618
Mediana	309.247	647	314.314	761	623.561	1.408
Pequeña	707.711	33.411	950.449	92.285	1.658.160	125.696
Propiedad Comunitaria	1.514.311	7.626	3.150.333	2.244	4.664.644	9.870
Solar Campesino	146	1.157	528	2.839	674	3.996
Tierra Comunitaria de Origen	5.762.058	99	9.190.750	138	14.952.808	237
Tierra Fiscal	106.886	-	9.816.592	-	9.923.478	-
Total	9.321.525	43.359	23.836.994	98.466	33.158.519	141.825

Fuente: www.inra.gob.bo, 2009.

Del total de hectáreas tituladas en Bolivia hasta el 2009 (33,1 millones de ha), 14,9 millones corresponde a Tierras Comunitarias de Origen (TCO) y 4,6 millones pertenecen a propiedades comunitarias, lo que permite afirmar que a la fecha se distribuyeron 19,5 millones de has. (más del 50% del total concluido) bajo la modalidad de propiedades colectivas¹⁰.

Sobreponiendo los mapas anteriores que describen la distribución poblacional del país y los avances de la titulación, es evidente que la mayoría de los hombres y mujeres que viven en el área rural de Bolivia y que habitan en las zonas

de valles y altiplano, hasta ahora no ha sido incluidos dentro del proceso de saneamiento, debido a que la titulación de tierras en Bolivia priorizó la titulación de propiedades colectivas que si bien tuvo un significativo impacto en términos de superficie saneada, no lo tuvo en relación al número de beneficiarios.

En lo que se refiere a la titulación individual, según los datos del INRA a nivel nacional hasta la fecha se habrían entregado 147.094 títulos de propiedad entre mujeres y hombres y propiedades colectivas bajo el siguiente cuadro resumen:

10 Recordemos que las propiedades colectivas son reconocidas como tales a partir de la dotación de tierras a favor de la organización social (comunidad, TCO, etc.). No existen derechos individualizados ya que “la distribución y redistribución para el uso y aprovechamiento individual y familiar al interior de la TCO y la comunidades tituladas colectivamente se regirá por las reglas de la comunidad, de acuerdo a sus normas y costumbres” (Art. 3, inc. III. Ley INRA).

Cuadro 2
Superficie titulada y saneada en ha por número de beneficiarios
(hombres y mujeres) y tierra comunal entre 1996- 2009

Departamento	Superficie titulada y saneada (en ha)	Nº de beneficiarios - Periodo 1996 - 2009			
		Mujer	Varón	Comunidades campesinas	Comunidades indígenas
Chuquisaca	1.641.514	12.098	16.768	339	20
La Paz	3.707.274	4.170	7.987	884	31
Cochabamba	1.423.615	24.789	34.020	1.411	4
Oruro	2.258.698	288	222	375	41
Potosí	1.922.346	2.150	3.709	5.869	63
Tarija	681.932	4.581	5.259	128	3
Santa Cruz	10.891.901	5.391	12.359	458	44
Beni	6.234.530	741	1.298	173	26
Pando	6.308.626	422	735	233	5
Total	35.070.436	54.630	82.357	9.870	237

Fuente: www.inra.gob.bo en base a datos de UPD/ INRA, 2009.

Claramente el cuadro muestra que existe un desequilibrio en el porcentaje de títulos distribuidos entre hombres y mujeres que favorece a los hombres. En todo caso, llama la atención el número total de títulos entregados a hombres solos y mujeres solas que, entre 1996 y 2009, habría alcanzado a un total de 136.987

beneficiarios. En base a este resultado el INRA ha elogiado el saneamiento al punto de considerarlo “exitoso” en el propósito de alcanzar la equidad de género. Sin duda, esta cifra es significativa, pero si la comparamos con los títulos entregados entre 1953 y 1996 el dato no es relevante.

Cuadro 3
Superficie titulada entre 1953 - 1993 y sus beneficiarios

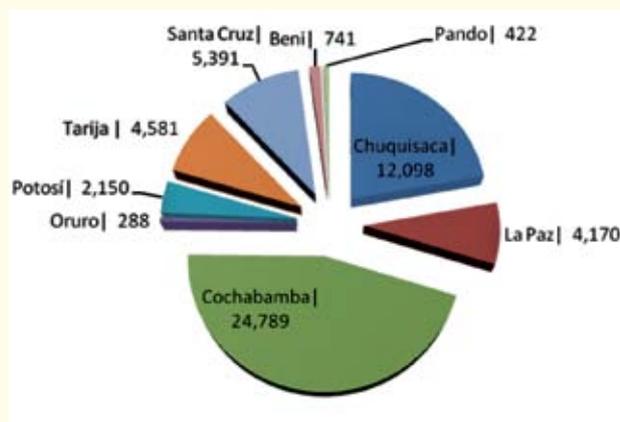
Departamento	Beneficiarios		Superficie		Promedio
	Nº	%	ha	%	ha
Chuquisaca	19.242	2,53%	1.419.517,01	2,48%	73,77
La Paz	256.848	33,82%	7.846.514,71	13,69%	30,55
Cochabamba	160.151	21,09%	3.188.442,78	5,56%	19,91
Oruro	44.321	5,84%	4.080.749,40	7,12%	92,07
Potosí	124.647	16,41%	4.130.955,03	7,21%	33,14
Tarija	28.031	3,69%	2.328.248,11	4,06%	83,06
Santa Cruz	107.213	14,12%	22.111.216,66	38,58%	206,24
Beni	17.579	2,31%	11.279.216,92	19,68%	641,63
Pando	1.404	0,18%	920.462,13	1,61%	655,60
Total	759.436	100,00%	57.305.322,75	100,00%	75,46

Fuente: www.inra.gob.bo en base a Consultoría de Valderrama, 2006.

Según el cuadro, entre 1953 y 1993 se entregaron 759,436 títulos de propiedad en calidad de propiedad familiar-individual. Si consideramos que el actual proceso de saneamiento ha logrado titular hasta la fecha a 136.987 propietarios individuales, podemos afirmar que se habría cubierto el 19.4% del total de beneficiarios que existen en el Bolivia, eso sin considerar las numerosas subdivisiones que ocurrieron desde el momento de la titulación en base a la Ley de 1953. Vale la pena apuntar que los mayores porcentajes de propietarios individuales reconocidos entre 1953 y 1992 están en los departamentos de La Paz, Cochabamba y Potosí que son las zonas que por ahora son las menos atendidas en el saneamiento.

Volviendo a los datos del INRA, según se tiene registrado entre 1996 y 2009 se habría entregado 54.630 títulos de propiedad a mujeres solas bajo el siguiente detalle:

Gráfico 1
Número de beneficiarias (mujeres solas) entre 1996 y 2009



Fuente: www.inra.gob.bo en base de UPDI/INRA: junio 2009.

Por su importancia, destacamos el caso de Pando ya que en este departamento se ha concluido el proceso de saneamiento en su totalidad. En esta zona se entregaron 422 títulos de propiedad a favor de mujeres. Como se dijo, la razón de que no pueda contabilizarse más beneficiarias en un departamento que ya tiene una Resolución de Área Saneada es que la mayor parte

del saneamiento priorizó el reconocimiento de derechos de propiedad colectivos bajo la figura de TCO y/o comunidades indígenas originarias campesinas. No cabe duda que este tipo de reconocimiento del derecho de propiedad benefició a un número importante de mujeres; no obstante, al no existir registros públicos que permitan establecer el número total de mujeres beneficiarias bajo esta modalidad, éstas continúan invisibilizadas.

Esta realidad permite abordar un problema que afecta a la mujer y que surge a partir del enfoque con el que se manejan los derechos y deberes de las personas que son parte de una propiedad colectiva. Según establece la Ley de tierras, las TCO y las propiedades comunales tituladas colectivamente tienen la potestad de organizar, dirigir y garantizar los procesos de distribución y redistribución para el uso y aprovechamiento individual y familiar al interior de su jurisdicción en base a sus normas propias (Art. 3 Ley INRA). A partir de este argumento de orden legal y que además ahora se presenta como una garantía constitucional, el ejercicio de los derechos individuales referidos a la tierras y demás recursos naturales, están bajo tuición y cuidado de instancias y jurisdicciones hasta ahora no estatales como son las TCO y las comunidades, de esa forma la protección de la norma general no encuentra una demarcación precisa ya que todavía no existe claridad sobre los límites jurisdiccionales entre las normas consuetudinarias y las formales. Esta situación se enturbia aún más pues no se tiene certeza sobre la forma cómo se conecta lo individual y lo colectivo en un mismo ámbito de aplicación. Es el caso de los derechos individuales de la mujer dentro de una jurisdicción colectiva y es que las primeras han adquirido una serie de prerrogativas que difícilmente pueden ser aplicables si no cuentan con procedimientos que permitan interpretar la forma en que serán ejercidas en un entorno colectivo.

Teniendo estas complejas situaciones en mente, no pretendemos descalificar las prerrogativas jurídicas que lograron las organizaciones colec-

tivas, de lo que se trata es de proponer un argumento para el análisis de los efectos que generen los resguardos a favor de las colectividades en Bolivia. En esta búsqueda de precisión y claridad, el tema de los derechos de las mujeres a la propiedad de la tierra es un ejemplo muy útil con el fin de discutir los efectos de los derechos colectivos en el entorno individual. En esa línea vale la pena recordar que los derechos de las mujeres también fueron logrados a partir de un constante proceso reivindicatorio que favoreció a un sector social que históricamente estaba marginado y que en este periodo histórico converge con las reivindicaciones indígena originaria campesinas. Lo curioso es que esta convergencia ha generado una especie de desencuentro.

Tanto el tema indígena como el tema género se encuentran en una etapa de desarrollo legislativo que no se restringe a la construcción de normas, sino sobre todo a la validación de su aplicabilidad y aceptación social. En ambos casos, los logros alcanzados en la norma son significativos pero el hecho de que no tengan espacios de encuentro hace que se generen controversias a partir de interpretaciones de la ley. Por ahora, las prerrogativas individuales deben moldearse a la jurisdicción indígena originaria campesina y en esta adaptación no existe claridad sobre cómo se garantiza el ejercicio del derecho de las mujeres a la tierra.

Esta situación es producto de dos diferentes visiones sobre la forma en que deben garantizarse los derechos de las personas. Según la visión de algunas organizaciones indígenas, la norma debería limitarse a proteger y garantizar los derechos sobre la tierra y el territorio, permitiendo los derechos a la propiedad colectiva y su indivisibilidad y el reconocimiento de sus normas consuetudinarias. Por otro lado, las impulsoras de los derechos de las mujeres siempre hicieron prevalecer los derechos de igualdad frente a los hombres a través de la titulación conjunta independientemente de su estado civil (Deere y León, 2000: 16). Sin duda, ambas posturas tienen sobradas razones para

exponer sus preferencias, pero la falta de visión complementaria hace que las posibilidades para el ejercicio de los derechos de la mujer estén en la práctica muy restringidas. Es posible afirmar que el acceso colectivo a la tierra de los pueblos indígenas no necesariamente asegura la vigencia plena de los derechos individuales de las mujeres.

4. Reflexiones finales: Los retos de equidad de género

Para alcanzar el efectivo ejercicio de los derechos de la mujer en torno a la tierra, se requiere asegurar el control de la propiedad sin restringirse a la titularidad de la tierra

La norma agraria vigente tiene como mandato específico promover la titulación de la propiedad agraria, a partir de ello se pretende alcanzar la equidad en la tenencia de la tierra. Es así que la Ley INRA y la Ley de Reconducción serán aplicables en tanto se concluya con la distribución y redistribución de la tierra; lo que significa una limitación en la protección de los derechos que genera. La titulación es sólo un paso dentro del proceso de construcción de una verdadera equidad en la tenencia de la tierra por lo que debe precautelarse con especial cuidado los efectos que se producirán en el tiempo, en el futuro.

El haber proyectado una norma restringida a la distribución de tierras ha ocasionado vacíos jurídicos que por la emergencia deben ser llenados acudiendo a leyes diferentes para sustituir todo aquello que no esté regulado y que es parte de lo agrario. Es el caso de la sucesión, el matrimonio, la compra-venta, la donación, la división y partición de bienes, entre otras, que son figuras jurídicas que se dan en la vida cotidiana de las familias del área rural. La falta de previsión sobre los efectos de una ley, puede originar una serie de problemas de interpretación que por lo general tienen consecuencias desfavorables para los sectores más vulnerables como son las mujeres.

Una Reforma Agraria sostenible, debe ser acompañada de normas aplicables y permanentes, que garanticen la perdurabilidad de sus logros, por lo que su jurisdicción debe ser catalogada como especial y privilegiada en un ámbito social. En ese entendido es imprescindible pensar en la construcción de una norma que se ajuste a los fines y objetivos del Derecho Agrario contemporáneo.

El marco de acción de la ley, que se circunscribe al proceso de redistribución de tierras, en algunos casos ha generado una dicotomía entre el acceso y el control efectivo de la tierra para la mujer

El acceso efectivo a la tierra para la mujer significa, ante todo, la capacidad de usar, gozar y disponer de este recurso. En base a lo analizado en el texto, es posible afirmar que actualmente el acceso a la tierra para la mujer está limitado a ciertas condiciones jurídicas y culturales que se entremezclan entre sí de manera confusa y en algunos casos contradictoria. El acceso que tienen actualmente las mujeres a la tierra no necesariamente les otorga el control pleno del recurso. Luego, los derechos que emergen de la titulación, la herencia, el matrimonio, la compra-venta están sujetos a condiciones jurídicas y culturales para que puedan ser ejercidas a plenitud por la mujer. En estas circunstancias el acceso a la tierra para las mujeres hoy en Bolivia se caracteriza por su inestabilidad y temporalidad.

La imposibilidad de otorgar verdadero control sobre la tierra en favor de las mujeres tiene sus razones en los llamados usos y costumbres y en la ley

Las formas de transmisión de la tierra en las comunidades no guardan patrones generales para su tipificación. Es decir que no se rigen a un único sistema normativo. Es una combinación de formas procesales que se adoptan en función a las necesidades de las personas, es por eso que esta combinación puede ser muy arbitraria y funcional a las necesidades

individuales. Así ocurre con la herencia que es la principal forma de transmisión del derecho propietario en la comunidad. Esta forma de acceso no se perfecciona conforme lo establecen las leyes y adopta características procesales que la encuadran dentro de lo que doctrinalmente se conoce como normas de integración en virtud a la forma en que se desarrolla y a los sujetos que la constituyen. De la misma manera, la compra-venta y el matrimonio se desarrollan en base a una combinación confusa de la norma formal y el derecho consuetudinario lo que provoca una serie de irregularidades sobre todo cuando se trata de la protección de las garantías individuales. Ese desenvolvimiento caótico de lo formal y lo consuetudinario no permite la tutela efectiva de los derechos de mujer.

Para lograr un acceso pleno a la tierra en favor de las mujeres es necesario abordar el tema en un ámbito diferenciado e independiente, vinculando las prerrogativas referidas a las mujeres con las dispensas a favor de los pueblos indígenas

Los derechos de las mujeres y los derechos de los pueblos indígenas no pueden mantenerse como dos escenarios jurídicos distintos y en algunos casos hasta contradictorios. Es imprescindible complementar la aplicación de ambos grupos normativos con el fin de que mantengan un equilibrio claramente identificable. De esa forma, la protección de los derechos individuales será posible de garantizarse en cualquier espacio.

Esta posibilidad de complementación entre los derechos individuales de la mujer y los derechos colectivos de los pueblos indígena originarios campesinos debe construirse garantizando la protección privilegiada de la mujer en temas centrales como son los derechos de la mujer – sea soltera, casada o viuda-, la migración voluntaria y no obligada, la decisión para ejercer estrategias diferenciadas de vida, la decisión de cómo manejar los beneficios que genera, entre los más destacables. Para ello es importan-

te crear las condiciones para la incorporación efectiva de la mujer en la vida de la comunidad. Un camino puede ser promover políticas desde el Estado que permitan el ejercicio continuo y sostenible de los cargos comunales como una forma de obtener la protección de la comunidad y que le permita el acceso a los derechos colectivos e individuales (como derecho y en la práctica).

La ausencia de un desarrollo conceptual del término “usos y costumbres” en la ley agraria puede generar desajustes en la protección de los derechos individuales de la mujer.

El Estado es la expresión de la potestad pública y de la organización social de un territorio determinado, con jerarquía para establecer la ley y hacerla cumplir, garantizando la protección de los derechos adquiridos por sus habitantes. Esta función de protección de las garantías individuales, son elementales en cualquier Estado de derecho, por lo que debe tutelar todas los hechos y actos que involucran a las personas.

En varios artículos de la Ley agraria esta obligación proteccionista del Estado parece estar aprisionada bajo el término de “usos y costumbres”, debido a que no hay una conceptualización que permita establecer cómo se vinculan los derechos personales con los derechos colectivos.

La herencia se configura como la principal forma de acceso a la tierra para la mujer, pero requiere que se incorpore como un instituto jurídico formal y especial dentro de la ley de tierras.

Dado que la Reforma Agraria no puede ser permanente se deben proyectar políticas orientadas a regular las formas de traslación del derecho de propiedad de la tierra al interior de la comunidad.

La herencia se presenta como la manera más recurrente de transmisión de la propiedad so-

bre la tierra, por lo que debe ser regulada en un apartado especial precautelando que la tierra no sea sub-dividida y asumiendo que la propiedad compartida inevitablemente requiere de acuerdos intrafamiliares que permitan una explotación sostenible del recurso. En lugares donde existe una fuerte presión por la tierra, no queda otra alternativa que esos acuerdos privilegien a unos en desmedro de otros, es por eso que el Estado debe diseñar políticas que brinden alternativas para aquellos que no puedan acceder a la tierra vía sucesión hereditaria.

Las alternativas pueden darse a partir de la priorización en distribución de tierras fiscales para los herederos que no han podido acceder a tierras en superficies sostenibles. Otra alternativa es el fomento de oportunidades de trabajo o de estudios para estas personas que pueden ser afectadas por la escasez de tierras. Las posibilidades no son muchas, en todo caso lo importante es lograr asegurar la vigencia permanente de la propiedad de la tierra de aquellas personas que permanezcan en la parcela.

Bibliografía

- Barrenechea, Ramiro, *Derecho Agrario. Hacia el derecho del sistema terrestre*, La Paz – Bolivia, 2007.
- Colque, Gonzalo, *Autonomías indígenas de tierras altas: Breve mapeo para la autonomía indígena originaria campesina*, La Paz – Bolivia, Fundación TIERRA, 2009.
- Cordero H, Carlos, *La Constitución Política del Estado. Comentarios Artículo por Artículo*, La Paz – Bolivia, FUNDAPPAC, 2007.
- Deere, Carmen Diana, *Género, Propiedad y Empoderamiento: tierra, Estado y mercado en América Latina*, Bogotá – Colombia, UN – Facultad de Ciencias Humanas, 2000.
- Hernáiz, Irene, y Diego Pacheco, *Ley INRA en el espejo de la historia. Dos siglos de Reformas Agrarias en Bolivia*, La Paz – Bolivia, Fundación TIERRA, 2000.
- Instituto Nacional de Reforma Agraria

- (INRA), *La Tierra Tiene Nombre de Mujer. Equidad de género en el proceso de saneamiento de tierras*, La Paz - Bolivia, Unidad de Comunicación INRA, 2009.
- Nostas Mercedes A, y Carmen E. Sanabria, *Detrás del cristal con que se mira. Órdenes normativos e interlegalidad. Mujeres Quechuas, Aymaras, Sirionó, Trinitarias, Chimane*, La Paz - Bolivia, Coordinadora de la Mujer, 2009.
 - Rivera, José Antonio et al., *La Constitución Política del Estado. Comentario Crítico*, La Paz – Bolivia, Konrad –Adenawer- Stiftung, 2004.
 - Salazar, Rosario. *Tierra en la Tierra. Las mujeres dónde están*, La Paz – Bolivia, Fundación TIERRA, 2002, ms.
 - Spedding, Alison, y David Llanos, *No hay ley para la cosecha*, La Paz – Bolivia, PIEB, 1999.
 - Urioste, Miguel et al., *Los nietos de la Reforma Agraria. Tierra y comunidad en el altiplano boliviano*, La Paz – Bolivia, Fundación TIERRA, 2007.
 - Urioste, Miguel, *La Reforma Agraria abandonada*, La Paz – Bolivia, Fundación TIERRA, 2003.
 - Urioste, Miguel, y Cristóbal Kay, *Latifundios, avasallamientos y autonomía. La Reforma Agraria inconclusa en el oriente*, La Paz – Bolivia, Fundación TIERRA, 2003.
 - Urquidi, Arturo, *Temas de reforma agraria*, La Paz - Bolivia, 1976.
- Disposiciones legales**
- Bolivia: *Constitución Política del Estado*, 2004.
 - Bolivia: *Constitución Política del Estado*, 2007.
 - Bolivia: *Ley de Reforma Agraria*, 1953.
 - Bolivia: *Decreto Ley Nro. 3819*, 1954.
 - Bolivia: *Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria*, 1996.
 - Bolivia: *Ley de Reconducción comunitaria de la Reforma Agraria*, 2006.
 - Bolivia: *Decreto Supremo Nro. 29215*, 2007.
 - Bolivia: *Decreto Supremo Nro. 26559*, 2002
- Fuentes de Internet**
- Instituto Nacional de Reforma Agraria www.inra.gob.bo

4. Conflicto por la tierra en comunidades aymaras, quechuas y chiquitanas en Bolivia

Juan Pablo Chumacero Ruiz

Introducción

En términos generales un conflicto puede ser entendido como un hecho social donde al menos dos partes están involucradas y cuyo origen se halla en las diferencias de intereses o de posiciones sociales de las mismas.¹ Siguiendo este concepto, *un conflicto* por la tierra puede ser definido como un hecho social en el cual entran en contradicción los intereses de al menos dos partes en relación a los derechos de propiedad, o en su caso, de uso, sobre la tierra.² Además, dada la relevancia de la tierra como factor de producción y espacio de poder, un conflicto por este recurso puede agravarse en la medida en que las posiciones sociales de las partes sean muy diferentes entre sí.

El tipo de conflicto por la tierra más comúnmente reconocido y más difícil de resolver es aquel que involucra y contrapone a ricos contra pobres, poderosos contra débiles. En Bolivia, ante una evidente inequitativa distribución de tierras en el oriente, la amazonía y El Chaco, los principales conflictos por la tierra se dan ahora entre hacendados y empatronados, entre terratenientes y campesinos sin tierra, entre agroindustriales y colonizadores e incluso últimamente, entre empresas petroleras, mineras o forestales y pueblos indígenas. Son cada vez más recurrentes los

enfrentamientos entre campesinos e indígenas en algunas regiones del norte de La Paz y también entre campesinos y cooperativistas mineros.³

Sin embargo, los conflictos por la tierra tienen también otra dimensión, más íntima, menos conocida, menos difundida en los medios de comunicación, menos reconocida en los ámbitos académicos y políticos, que son de por sí, más urbanos que rurales. Se trata de conflictos por la tierra dentro de las comunidades indígenas, originarias y campesinas del país, que se dan entre vecinos, entre familiares, entre comunidades y que no por ello, son menos importantes y relevantes. Por su naturaleza tan variable, el conflicto por la tierra tiene diversas magnitudes y niveles, diferentes formas de aparición y evolución, puede ser analizado desde distintas perspectivas, e involucra a una gran variedad de actores. El conflicto no se da sólo entre terratenientes e indígenas o entre el Estado y los campesinos; también existe a nivel familiar y comunal, en centenares de comunidades indígenas y campesinas de nuestro país, en tierras altas y en tierras bajas, y afecta de manera determinante a las personas involucradas en su relacionamiento con su entorno social y natural, a sus posibilidades de crecimiento y desarrollo, a la convivencia pacífica y al bienestar familiar y comunal en general.

-
- 1 Imbusch 1999, citado en Wehrmann, Babette, Land conflicts. A practical guide to dealing with land dispute, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Eschboen, Germany, febrero de 2008.
 - 2 Wehrmann, Babette, Land conflicts. A practical guide to dealing with land dispute, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Eschboen, Germany, febrero de 2008.
 - 3 Urioste, Miguel, *El conflicto por la tierra*, artículo de agosto de 2003. www.ftierra.org.

El presente estudio se dedica especialmente a considerar esta dimensión del conflicto por la tierra, que podemos denominar “conflictos de baja intensidad”. Para su realización se ha recogido, mediante talleres internos, entrevistas y trabajo de campo, la experiencia institucional proveniente años de trabajo directo de acompañamiento y asesoramiento directo a personas, familias y organizaciones comunales relacionado con procesos de fortalecimiento de capacidades y liderazgos sobre la ley y las políticas agrarias, metodologías de conciliación de conflictos, saneamiento interno, audiencias de conciliación, gestión de documentos personales en comunidades aymaras del altiplano norte de La Paz (principalmente los municipios de Jesús de Machaca, San Andrés de Machaca, Viacha, Tiahuanaku, Carabuco y Achacachi), comunidades quechuas de Chuquisaca centro y norte (municipios de Tarabuco, Zudáñez, Mojocoya, Icla, Tomina, El Villar, Padilla, Sopachuy, Tarvita, Azurduy y Villa Serrano) y comunidades indígenas chiquitanas de la provincia Velasco del departamento de Santa Cruz (municipios de San Ignacio de Velasco, San Rafael y San Miguel).

1. Descripción poblacional y definiciones conceptuales

Las *comunidades aymaras* del altiplano norte en La Paz y las *comunidades quechuas* de Chuquisaca Centro y Norte tienen bastante en común. Se trata de regiones donde se encuentran comunidades de ex hacienda (establecidas en el espacio territorial de las antiguas haciendas que fueron afectadas por la Reforma Agraria de 1953 y normalmente conformadas en un inicio por los arrenderos de las mismas) y comunidades originarias o ayllus, que tienen un origen mucho más antiguo, ya que son comunidades establecidas en territorios indígena originarios que no estuvieron sometidos al régimen de la hacienda y que con la Reforma Agraria fueron consolidadas como comunidades de origen.⁴ En la zona de Chuquisaca

Centro, la mayoría de las comunidades son de ex hacienda y son muy pocas las comunidades originarias. En altiplano norte, la situación es más equilibrada.

En ambos casos, las comunidades se caracterizan por un complejo sistema mixto de tenencia de la tierra, donde la propiedad familiar coexiste con la propiedad comunal, tienen además fuertes sistemas de organización, ya sea bajo la figura del sindicato agrario o del ayllu, con normas establecidas y en proceso de ajuste y reconstrucción para la convivencia social, incluyendo deberes comunales, rotación de cargos, administración de tierras comunales, sistemas colectivos de colaboración (ayni, minka), que permiten determinados niveles de realización de vida familiar dentro de la vida comunal. En ambas regiones el minifundio está generalizado, no hay tierras disponibles para las nuevas generaciones, hay un importante proceso de migración, definitiva y temporal, a las ciudades y a otras áreas rurales y la población rural del altiplano y los valles se envejece.

Por su parte, las comunidades indígena chiquitanas de la provincia Velasco en Santa Cruz pueden ser consideradas como producto del arrinconamiento que el acelerado crecimiento de las grandes propiedades privadas -haciendas de propiedad de no indígenas- ha ocasionado en la población chiquitana en la región. Las comunidades indígenas están rodeadas de grandes extensiones de tierra pertenecientes a hacendados y ganaderos de los principales pueblos de la región (en general, a diferencia del occidente, la Reforma Agraria de 1953 promovió el neolatifundismo en esta región).

Se trata de comunidades con una variedad de orígenes y características: Algunas se formaron alrededor de la presencia de las misiones jesuíticas, otras en función a los intereses de mano de obra barata de las haciendas, otras de procesos de colonización indígena en el monte

4 Hernaiz, Irene, Conceptos básicos de la legislación boliviana sobre recursos naturales. Fundación TIERRA, La Paz – Bolivia, 2002.

virgen, escapando de las haciendas e incluso algunas siguiendo los auges pasados de la explotación de la goma y de la quina. Algunas son comunidades con extensiones muy grandes de tierras y otras apenas tienen lo suficiente para subsistir. Algunas son muy antiguas y otras han sido creadas en los últimos cincuenta años.

De manera general, las comunidades chiquitanas tienen sistemas organizativos menos estructurados que las comunidades quechuas y aymaras, tienen un sistema de tenencia de la tierra eminentemente comunal, aunque hay comunidades donde se evidencia ahora cierta tendencia a la individualización de los derechos propietarios sobre la tierra. Por la exuberancia de los recursos naturales y el monte, la vida parece ser más relajada en estas comunidades. Las familias subsisten cultivando plátano, yuca y arroz en chacos abiertos con machete, criando ganado bovino en el monte comunal y extrayendo madera para uso doméstico⁵. Al igual que en occidente sin embargo, también se evidencia un importante proceso de migración, especialmente de los jóvenes, a distintas zonas urbanas de la región y del país.

Como se verá después, los conflictos por la tierra en esta gran variedad de comunidades no sólo están referidos a la propiedad, sino también a su uso, y por lo mismo no sólo hacen referencia a la estructura de tenencia, sino asimismo a las distintas formas de acceso a la tierra que se dan en las regiones del estudio.

La doctrina jurídica considera que el *derecho de propiedad* se caracteriza por tres condiciones fundamentales que determinan y cualifican el poder pleno que tiene el propietario para decidir libremente sobre el objeto del derecho de propiedad, que en este caso es la tierra. Estas

tres condiciones o facultades son las de usar, disfrutar y disponer,⁶ que a su vez se pueden entender como derechos en sí mismos. Con el derecho de uso, el propietario tiene la facultad de emplear la tierra para satisfacer sus intereses y necesidades. Con el derecho de disfrute, el propietario tiene derecho de aprovechar los productos o los frutos que provienen de la tierra y con el derecho de disposición, el propietario puede hacer con la tierra lo que le parezca conveniente (venderla, alquilarla...), de acuerdo a su criterio y voluntad, salvo que ello sea contrario a la Función Social establecida por ley que toda propiedad de la tierra de uso agropecuario o forestal debe cumplir.

En el texto se empleará esta definición de derecho de propiedad, y por cuestiones de simplicidad, cuando se discuta el derecho de uso, se estará haciendo referencia a los derechos de uso y disfrute descritos en el párrafo anterior. Esta distinción es relevante debido a que en las comunidades hay diversas *formas de acceso a la tierra*, concepto que hace referencia a cómo una persona, particular o colectiva, adquiere ciertos derechos sobre la tierra, ya sean de uso o de propiedad.

Las principales formas de acceso a la tierra que involucran el ejercicio de derechos de propiedad sobre la tierra son la dotación, la herencia, la compra – venta, las donaciones o regalos y la habilitación de nuevas parcelas en espacios disponibles. Por su parte, las más importantes formas de acceso a la tierra que permiten solamente derechos de uso son el alquiler y aquellas formas de arrendamiento donde en la producción participan tanto el propietario como el usufructuario de la tierra, como ser la producción al partir, las medianerías, los porcentajes y otras similares.⁷

5 Durán, Nelly, "Santa Cruz", en Miguel Urioste y Diego Pacheco (coords.), Las tierras bajas de Bolivia en el siglo XX. Consorcio interinstitucional Fundación TIERRA, Fundación ACLO, CEDLA, CIPCA y QHANA, PIEB, La Paz – Bolivia, 2001.

6 Código Civil boliviano, Artículo 105.

7 Pacheco, Diego y Walter Valda, La tierra en los valles de Bolivia. Apuntes para la toma de decisiones. Consorcio interinstitucional Fundación TIERRA, Fundación ACLO, CEDLA, CIPCA y QHANA/ Punto de Encuentro, La Paz – Bolivia, febrero de 2003.

Por último, cuando se discute sobre conflictos por la tierra es indispensable referirse a *sistemas de tenencia*, concepto que alude a las distintas modalidades de derechos de propiedad sobre la tierra y a sus características principales. En este sentido, se puede considerar tres formas de tenencia: la individual, la colectiva y la mixta, que combina derechos propietarios individuales con colectivos; asimismo, hay estructuras individuales de tenencia de tierras basadas en la severa fragmentación de pequeñas parcelas o minifundio y existen estructuras definidas por el gran acaparamiento de tierras en pocas manos, o latifundio. También se puede hablar de sistemas formales de tenencia de tierras, regulados y reconocidos por la ley ordinaria y sus procedimientos o considerar sistemas informales o consuetudinarios de tenencia, normados y basados en las prácticas y costumbres de las comunidades y los pueblos indígena originarios.

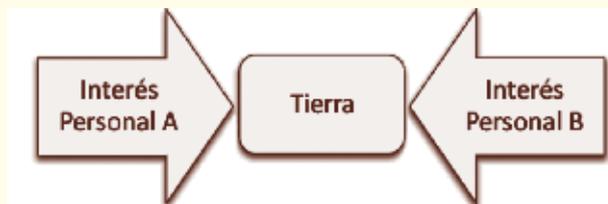
2. Tipos de conflictos

Una vez aclarados los principales conceptos utilizados en este estudio, se puede decir que los conflictos por la tierra tienen una gran variedad de formas de expresión, causas, niveles de conflictividad y actores involucrados, por lo que se puede estructurar también diversas tipologías en función a la variable que se tome en cuenta. Para guiar este análisis y considerando las definiciones y el ámbito de trabajo establecido, parece oportuno proponer al menos dos formas de tipificar el conflicto por la tierra:

2.1 Según el interés en conflicto:

Se los puede clasificar en tres categorías:

Conflictos por intereses personales o familiares, cuando los intereses en juego son fundamentalmente familiares o individuales. Casos típicos son los conflictos relacionados con herencia, por formas de arrendamiento, de linderos entre colindantes, por compra venta, y otros más.



Conflictos por intereses mixtos (Personal/familiar vs. Comunal), cuando los intereses de una familia o de un individuo se contraponen con los intereses de la comunidad. Ejemplos clásicos de este tipo de conflictos son los referidos a habilitación de tierras cultivables familiares en terrenos de pastoreo comunal o los conflictos por la explotación individual de monte maderable comunal.



Conflictos por intereses comunales, cuando los intereses corresponden directamente a comunidades, como en el caso de conflictos por la delimitación de límites comunales, el derecho a acceso a abrevaderos y ojos de agua, etc. Aquí también deberían incluirse aquellos conflictos que van más allá de problemas por la tierra, como los problemas por límites municipales.



2.2 Según el tipo de derecho en conflicto:

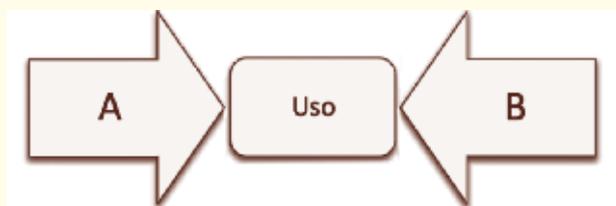
Se puede obtener también tres categorías:

Conflictos por derechos de propiedad, cuando el conflicto se da alrededor de la discusión sobre a quién le pertenece la tierra. Los problemas

por herencia y por límites de las parcelas entran en esta categoría.



Conflictos por derechos de uso, cuando el conflicto hace referencia a la definición de derechos de uso y su contraste con derechos de propiedad. Normalmente involucran formas de acceso a la tierra que no significan derechos de propiedad, como el caso de las distintas formas de arrendamiento de la tierra: alquiler, al partir, porcentajes, medianerías, etc. Otro caso típico es el de uso particular de pastoreos comunales.



Conflictos por derechos territoriales, cuando el conflicto no se da por la tierra como medio de producción, sino más bien por la tierra y sus derechos de administración y gestión como parte de un territorio. Un claro ejemplo vienen a ser los problemas por límites comunales, municipales y provinciales. En estos casos, la tierra se convierte en territorio en conflicto.



3. Actores más comunes en los conflictos por la tierra

Cuando se estudia y analiza cualquier tipo de

conflicto, es fundamental considerar a los actores involucrados, sus actitudes, intereses y necesidades. Para este estudio, simplemente se describirá a los actores más comunes en las comunidades de las tres zonas elegidas.

De manera general, tanto en las comunidades aymaras y quechuas del altiplano pazeño y los valles chuquisaqueños, como en las comunidades indígenas chiquitanas de Velasco en Santa Cruz, el principal actor involucrado es el comunario, ya sea campesino, indígena u originario, que es la persona que vive en la comunidad, considerada ésta como una instancia social grupal compuesta por las familias y las personas asentadas en el territorio comunal y con un sistema organizativo propio que norma sobre la vida de las familias e individuos en la comunidad.

Dentro del grupo grande de comunarios se encuentra un categoría especial: el afiliado, que es la persona perteneciente a la comunidad que en general tiene tierras, vive en la comunidad y participa en todos los actos y obligaciones de la misma, vale decir, mantiene sus aportes comunales al día, asume los trabajos comunales que le sean designados y la responsabilidad del cargo para el que ha sido elegida, asiste a las reuniones y respeta a la organización. A cambio, la comunidad le reconoce derechos propietarios sobre sus tierras, tenga o no documentos de propiedad sobre las mismas; en otras palabras, la comunidad le brinda al afiliado la seguridad comunal, orgánica y legítima sobre la propiedad o el uso de una porción de tierra.

Tanto en las comunidades quechuas como en las chiquitanas, los requisitos para ser afiliado pueden variar pero todos apuntan a demostrar la madurez de la persona: puede ser el hecho de contraer matrimonio, o el de trabajar la tierra, o el de cumplir con el servicio militar en el caso de los varones. Debido a los procesos de herencia de la tierra y al crecimiento poblacional de los últimos 70 años, el número de afiliados en estas comunidades ha ido aumentando. En el caso de las comunidades aymaras

de la zona descrita, la situación del afiliado es un poco distinta. En el altiplano la costumbre ha sido, de manera general, mantener estable el número de afiliados registrados desde la época de la Reforma Agraria, en el sentido de que la pequeña propiedad no se puede formalmente dividir y por lo mismo no se puede registrar más afiliados. Esto ha significado que cada afiliado sea el titular de derechos y obligaciones ante la comunidad representando a los comunarios y comunarias de su familia que, según acuerdos internos a nivel familiar, trabajan en las parcelas dotadas en tiempos de la Reforma Agraria.

En las comunidades aymaras del altiplano norte de La Paz, otro actor determinante es el que se conoce como residente, que es la persona que habiendo nacido en la comunidad, vive de manera estable en la ciudad, pero mantiene vínculos de parentesco y conserva derechos propietarios sobre sus parcelas en su comunidad de origen, las cuales son ocasionalmente o cotidianamente trabajadas para cumplir la Función Social ante la comunidad.⁸ Normalmente se trata de personas para las cuales la agricultura es adicional y secundaria a su principal fuente de ingresos que ya es urbana. Mantienen el lazo con la comunidad y sus derechos propietarios sobre la tierra principalmente por el valor simbólico que tiene y la necesidad de pertenencia a un colectivo étnico local que confirma parte de su identidad como personas individuales y colectivas al mismo tiempo.

En comunidades quechuas de Chuquisaca Centro y Norte se tiene al renuente, que es aquella persona que tiene tierras en la comunidad, se halla afiliada a la misma y que sin embargo, por diversas razones, decide ya no participar en la vida comunal: deja de cumplir

con sus cuotas y con los trabajos comunales, deja de asistir a las reuniones comunales, deja de vivir “en comunidad”. Al comportarse de esta manera, el renuente ya no reconoce a la organización comunal como el referente social para la regulación de la vida en la comunidad, como el espacio natural de convivencia. La consecuencia inmediata es que el renuente ya no considera a la organización como el ente legítimo para la solución de conflictos por la tierra y acude en su reemplazo, a instancias estatales como la justicia agraria o la policía. Generalmente el renuente es alguien que tiene cierta independencia económica, lo que le permite, en caso de ser necesario, recurrir a la justicia ordinaria.

Asimismo, a diferencia del altiplano, donde estas categorías no existen, en las comunidades quechuas de Chuquisaca Centro y Norte se tiene también al no afiliado que es aquella persona que, teniendo tierras en la comunidad, nunca se ha afiliado a la misma y por lo tanto no participa de la vida comunal. Generalmente se trata de personas que no provienen de la misma comunidad, incluso puede tratarse de gente del pueblo cercano o de la ciudad. La figura del no afiliado puede ser comparada con la del tercero en las Tierras Comunitarias de Origen de tierras bajas, vale decir, alguien ajeno a la comunidad pero que tiene tierras dentro de ese territorio. Al igual que el renuente, el no afiliado no goza de la protección de la comunidad porque no participa en ella, sus derechos propietarios no están garantizados por la organización comunal, entonces necesita más que sus vecinos del reconocimiento estatal de esos derechos, vale decir, la regularización de sus derechos propietarios mediante un título ejecutorial de propiedad individual sobre la tierra.

8 Colque, Gonzalo, “Normas consuetudinarias y formales sobre la tierra”, en Miguel Urioste, Rossana Barragán y Gonzalo Colque, *Los nietos de la Reforma Agraria. Tierra y comunidad en el altiplano de Bolivia*. Fundación TIERRA, La Paz – Bolivia, 2007.

Otra definición establece que “los residentes son personas que migran a los centros urbanos en la búsqueda de mejores estrategias de subsistencia, pero aún mantienen su derecho propietario de la tierra en la comunidad.” Plata, Wilfredo (sistematizador), Construyendo pactos comunales en torno a la tierra. La experiencia de saneamiento interno en Jach’a Hilata. Fundación TIERRA, www.ftierra.org, La Paz – Bolivia, febrero 2009.

En Chuquisaca también se encuentra al patrón, que en los hechos puede ser un comunario, un renuente o un no afiliado, pero que se caracteriza por ser alguien que tiene los recursos necesarios como para contratar gente para cuidar o labrar su tierra y que incluso puede arrendarla a algún comunario. A pesar de que la Reforma Agraria eliminó hace más de setenta años las relaciones servidumbres de la hacienda, la práctica de alguien que tiene recursos, alquila sus tierras y contrata gente, todavía sigue siendo generalmente asociada a la imagen del patrón y a esa antigua relación de subordinación laboral ligada a la propiedad de la tierra. El patrón puede ser un descendiente del antiguo hacendado o del capataz de la vieja hacienda, como también puede ser simplemente alguien del pueblo cercano o alguien que compró tierras y se vino a vivir a la comunidad. Lo fundamental es la forma distinta en que se vincula con los comunarios y las relaciones de trabajo de dependencia que con ellos entabla.

En cuanto a las comunidades indígenas chiquitanas, cabe aclarar que en la chiquitanía los principales actores de los conflictos más graves por la tierra son los propietarios privados o hacendados, las Asociaciones Sociales del Lugar (ASL) o explotadores legales de madera, los brasileños migrantes, los colonizadores collas de origen quechua o aymara, los aserraderos y el Movimiento Sin Tierra. Estos actores protagonizan conflictos que se encuentran más allá del marco comunal y por lo mismo, no son parte de este estudio.⁹ En este sentido, aquí sólo se mencionará que en las comunidades indígenas, además de los comunarios y los afiliados indígenas se tiene al afiliado del interior del país, que es una persona migrante, proveniente de los valles o el altiplano, que ha llegado a la comunidad en busca de tierras y mejores oportunidades de vida. Este afiliado tiene tierras y cumple con los deberes y obligaciones comunales, pero -dado su origen agricultor valluno o

altiplánico mas incorporado al mercado y al comercio- su visión sobre la naturaleza y el bosque es distinta a la de los pueblos chiquitanos de la región, tropezando a veces con la perspectiva indígena chiquitana, menos agrícola y más comunal.

De todos los actores mencionados, los comunarios y los afiliados son la gran mayoría en las comunidades. Luego, en menor medida pero creciendo muy aceleradamente están los residentes en el altiplano, que tienen un rol preponderante en las dinámicas comunales de altiplano y después, en escaso número, los renuentes, patrones, no afiliados y afiliados del interior del país.

4. Principales formas de expresión del conflicto por la tierra

Considerando la tipología de conflictos por la tierra según el derecho involucrado, se puede considerar que:

Los principales conflictos por derechos de propiedad son:

- Los relacionados con la herencia de la tierra
- Los que suceden por límites de las parcelas
- Los ocasionados por residentes y migrantes
- Los relacionados con la compra venta de tierras
- Los referidos a la tendencia de privatizar la propiedad comunal

Los más relevantes conflictos por derechos de uso son:

- Los que se originan en formas de arrendamiento de tierras
- Los ocasionados por uso individual sin autorización de espacios y recursos comunales
- Otros (hierbajes)

⁹ La Fundación TIERRA publicará en el primer trimestre de 2010, una investigación específicamente destinada a estudiar el conflicto por la tierra en la Chiquitanía, desde todas sus dimensiones.

Como se puede ver, el conflicto por la tierra puede tomar una gran variedad de formas en las comunidades de las zonas elegidas para este estudio. Algunas de las más usuales son las siguientes:

4.1 Conflictos relacionados con la herencia de la tierra

En la mayoría de las comunidades aymaras y quechuas, desde la Reforma Agraria de 1953, la herencia es la principal forma de acceso a la propiedad de tierra. Por esta misma razón y también debido al acelerado crecimiento demográfico y su vínculo con la herencia de la tierra normada por el Código Civil y la prohibición de la subdivisión de predios estipulada en las normas agrarias, la herencia también es la situación que más conflictos trae en las familias de la zona de estudio. En las comunidades chiquitanas, donde en general la tierra es de propiedad comunal, la figura de la herencia de la tierra simplemente no existe, salvo casos especiales.

Las prácticas de herencia en altiplano y valles varían de gran manera de una comunidad a otra e incluso de una familia a otra dentro de la misma comunidad. Tanto es así que no se puede hablar propiamente de normas consuetudinarias para la herencia de manera general. A pesar de ello, normalmente el problema se origina cuando la persona fallecida, titular de una determinada propiedad no ha “señalado” a sus descendientes las parcelas que heredarán a su muerte, no dejando claro el derecho sucesorio, razón por la cual éstos se disputan la tierra heredada. Esta situación se puede ver agravada por la ausencia de títulos de propiedad o, en el caso de existir, por la desactualización de los mismos, ya que el documento de propiedad generalmente proviene de los tiempos de la Reforma Agraria de 1953 y por lo tanto, está a nombre del abuelo o de otro antecesor. En el altiplano es también práctica común que la persona fallecida deje un testamento determinando la forma de transmitir sus bienes a sus descendientes, si este documento contradice lo que ya se ha establecido entre éstos, surge

el conflicto, que puede verse agravado cuando migrantes y residentes, que ya no viven en la comunidad, reclaman derechos en la sucesión hereditaria.

De la misma forma, a pesar de que hay una creciente conciencia de que en la herencia, la tierra debe ser dividida por igual entre los descendientes, todavía sucede que los que heredan más y mejor tierra son los hijos varones mayores, quedando en desventaja las mujeres y a veces, los hijos menores. El hecho de que la mujer no reciba tierras o herede las más pequeñas y de menor calidad está justificado, según se afirma todavía, por el razonamiento de que al casarse o concubinarsse, la mujer accederá a las tierras del marido. Esta posición no considera la enorme desventaja de la mujer cuando queda viuda o se separa del marido, porque al separarse de su pareja a veces se separa también de sus tierras.

4.2 Conflictos por los límites de las parcelas

Este tipo de conflictos se dan en la comunidad cuando los linderos de parcelas colindantes no están claramente definidos, o cuando existe una sobreposición de derechos propietarios producto de errores en los documentos provenientes de la Reforma Agraria o simplemente cuando un comunario “se avanza” sobre el terreno del vecino, ya sea de manera involuntaria o de mala fe.

Estos conflictos son bastante comunes en las comunidades quechuas de Chuquisaca Centro y Norte, ya que las parcelas definidas en la Reforma Agraria de 1953 han ido cambiando debido al traspaso de derechos y a su fragmentación. En cambio en el caso de las comunidades aymaras de ex hacienda del altiplano paceño, como se ha hecho un esfuerzo consciente de mantener las parcelas dotadas hace más de medio siglo (con manejos internos entre los miembros de la familia propietaria), los límites siguen siendo claros y los conflictos de esta naturaleza son más bien escasos; lo que no sucede con las comunidades originarias aymaras, donde los límites son difusos (porque la Reforma

Agraria no estableció límites de las parcelas familiares) y los conflictos por la definición de los mismos son bastante usuales. En las comunidades chiquitanas, donde prácticamente no existe la propiedad individual de la tierra, salvo en el caso de los “lotes” o espacios urbanos donde se construyen las casas, este tipo de conflictos tampoco existen.

Una versión más grande de los conflictos por límites entre colindantes, son los conflictos por los límites entre comunidades, que se dan por procesos recientes de división de comunidades o simplemente por linderos sin definir desde hace mucho tiempo. Estos problemas se ven agravados cuando el límite comunal coincide con el límite municipal y/o provincial, poniéndose en juego intereses mayores relacionados con el territorio de la jurisdicción correspondiente, como por ejemplo el de la pertenencia de la comunidad a uno u otro municipio y con el efecto consiguiente en el presupuesto municipal por coparticipación tributaria, que se otorga en función a la población. Esta perspectiva del conflicto sí es común en la chiquitanía, al igual que en el altiplano paceño y los valles chuquisaqueños.

4.3 Conflictos con los residentes y los migrantes que regresan

La figura del residente en comunidades aymaras puede tener distintas connotaciones dentro del ámbito del conflicto, dependiendo de variables que influyen en la dinámica comunal como la vocación productiva, la fertilidad del suelo, la cercanía al mercado y la existencia de riego, que determinan que la tierra tenga más valor en algunas comunidades que en otras, y por lo mismo, los conflictos sean mayores. Así, en algunos lugares, la existencia de residentes se ha asimilado plenamente y no es causa de conflictos; en otras comunidades sin embargo, no sucede lo mismo. El hecho de que el residente deje en la comunidad a un cuidante o arrendero con la tarea de velar por su propiedad y trabajarla, vulnera el principio constitucional de que la tierra es de quien la trabaja. Si bien

son muy pocos casos en los que el cuidante reclama derechos propietarios sobre la tierra del residente, las jóvenes parejas de la comunidad, que generalmente tienen poca tierra reclaman por el hecho de que alguien que no trabaja personalmente su parcela y no vive en la comunidad, mantenga derechos propietarios. Para ellos es una cuestión de simple equidad. Otro problema relacionado con los residentes se da en el ámbito organizacional. En algunos casos los residentes negocian de alguna manera su turno para asumir cargos de autoridad, ya sea mediante un pago especial, la compra de algún material o insumo para la organización o delegando la responsabilidad del cargo a otra persona (un pariente). En otros casos, el residente asume el cargo, pero lo ejerce desde la ciudad, y lo hace con la desventaja de no conocer bien a los miembros de la comunidad y a veces incluso desconocer las normas y las prácticas comunales. Ambas situaciones debilitan a la organización de la comunidad y diluyen las capacidades normativas de sus autoridades. El acelerado crecimiento del número de residentes del altiplano en las ciudades de La Paz y El Alto está marcando un punto de inflexión en la convivencia pacífica y concertada con los comunarios que viven del trabajo directo de la agricultura y no es fácil diagnosticar cual será la situación en el futuro. En todo caso se trata de arreglos y acuerdos que van cambiando. No es una situación congelada en el tiempo.

De manera más o menos similar, en las comunidades de Chuquisaca Centro y Norte, a veces, cuando un comunario migra, abandona sus tierras durante varios años en este periodo, otro comunario cultiva estos terrenos. Otras veces, el migrante deja sus terrenos a algún pariente que se encarga de trabajar la tierra. El problema se da cuando el migrante vuelve y reclama sus derechos propietarios, afectando así los intereses de las personas que ahora ocupan y utilizan la tierra. El conflicto es especialmente grave cuando el migrante vuelve después de muchos años, tanto así que los comunarios que se hallan ahora en sus tierras se han convertido en poseedores legales, vale decir, que

vienen cultivando esas tierras desde antes de la promulgación de la ley INRA en 1996 y por lo tanto, la ley les debería reconocer su derecho propietario en función del precepto de que la tierra es de quien la trabaja. Estos casos, cuando no se solucionan en la comunidad, suelen llegar a instancias jurídicas estatales, como los juzgados agrarios por ejemplo, donde entran en interminables y costosas pugnas sobre el derecho de posesión, actual, de una persona y el derecho de propiedad, antiguo, de otra.

Otro problema relacionado con los migrantes es que a veces retornan a su comunidad con otra visión, más integrada al mercado y se convierten en renuentes, al margen de la vida de la comunidad, sin cumplir deberes y obligaciones, sin subordinarse a la organización comunal; entonces, si surge algún conflicto, es más difícil su solución.

4.4 Conflictos por compra venta de tierras

Se dan cuando la compra venta vulnera derechos de otras personas, como en el caso de una sobre posición de límites o cuando se vende tierras de otras personas, como en el caso de la venta de una parcela por parte de sólo uno de varios hermanos que heredaron el terreno. Estos procesos de venta rara vez son formalizados legalmente y los problemas se agudizan porque generalmente la transferencia no es registrada en derechos reales, no existen documentos legales actualizados, la comunidad tampoco es notificada o no se siguen las normas comunales para la venta de tierras, todo esto ocasiona que los límites de las parcelas no estén claramente definidos. En otras ocasiones, la venta es realizada solamente por el marido, sin el consentimiento de la esposa y los hijos, razón por la que se dan más conflictos.

A veces, especialmente en comunidades de valle, el hecho de comprar tierras pareciera que

cambia la relación de la persona con la comunidad. Por ejemplo el migrante que retorna y compra tierras, considera que no tiene porqué cumplir con sus obligaciones comunales, ya que no es el Estado el que le ha dotado de tierras, sino que las ha conseguido por su propio esfuerzo. Esto es especialmente así si existen documentos actualizados de propiedad producto de la compra venta.

Por otro lado, en algunas comunidades chiquitanas grandes, donde ha habido procesos de urbanización y nucleamiento comunal de viviendas importantes, algunos miembros de la comunidad han vendido sus lotes urbanos ante la tentación de una buena oferta, lo cual ha generado malestar de la comunidad porque se considera que la propiedad de la tierra es todavía comunal y no es lícito beneficiarse con la venta de algo que es de todos los comunarios.

4.5 Conflictos por las tierras comunales cultivables

En la actualidad, sólo las comunidades indígenas chiquitanas y las comunidades aymaras del altiplano norte de La Paz mantienen todavía tierras comunales destinadas a la agricultura. En las comunidades de Chuquisaca Centro y Norte, éste tipo de parcelas han desaparecido y lo colectivo es sólo pastoreo, quebradas y cerros.

En las comunidades chiquitanas, no hay mayores conflictos por la propiedad comunal. En cambio en las comunidades aymaras la situación es distinta. La estructura de tenencia, de tipo minifundiario, está caracterizada por la existencia paralela de las sayañas, o propiedades cultivables familiares, y las aynuqas, o propiedades cultivables comunales, o al menos de administración comunal, en las cuales las familias tienen asignados determinados espacios pero la decisión de rotación, cultivo y descanso es tomada comunalmente.¹⁰ Ante una situa-

10 Barragán, Rossana, "La dinámica de las comunidades y la transmisión de la tierra", en Miguel Urioste, Rossana Barragán y Gonzalo Colque, *Los nietos de la Reforma Agraria. Tierra y comunidad en el altiplano de Bolivia*. Fundación TIERRA, La Paz - Bolivia, 2007.

ción de creciente escasez y mayor demanda de tierras por la población también en aumento, existe una tendencia cada vez más común a intentar parcelar, individualizar y redistribuir los derechos propietarios colectivos de las ayunzas.¹¹ Esta idea es defendida especialmente por los jóvenes, como una forma de acceder a más tierras y hacer más justa la distribución de tierras en la comunidad.

Asimismo, de manera frecuente en algunas comunidades del altiplano norte de La Paz, al inicio del proceso de Reforma Agraria de 1953, se conformaron cooperativas productivas con propiedades colectivas involucrando a algunos comunarios, pero no a todos. De estas cooperativas ninguna subsiste en la actualidad y esas tierras comunales han sido parceladas y divididas sólo entre los miembros de las cooperativas. Las personas que no participaban de estas organizaciones reclaman ahora por una distribución más justa de esas tierras de la comunidad para todos sus miembros.

4.6 Conflictos por arrendamiento de tierras

Ante la falta de tierras disponibles tanto en el altiplano como en los valles, la gente busca otras formas de acceder a la tierra, sino bajo la modalidad de propiedad, al menos como posibilidades de uso. Es así que el alquiler y otras formas de arrendamiento de tierras como la producción al partir y las medianerías son cada vez más comunes en estas regiones. En el altiplano, es cada vez más usual que los residentes alquilen sus parcelas a miembros de la comunidad.

Los conflictos se dan porque la mayoría de estos acuerdos de arrendamiento se hacen de manera informal y adicionalmente, no están normados ni regulados por ninguna disposición de tipo legal estatal o por ninguna práctica

comunal. Esto se debe a que la ley civil prohíbe expresamente el arrendamiento de tierras para la pequeña propiedad¹² y porque son procesos relativamente nuevos en las comunidades.

Esta situación permite que en algunos casos, comunarios que arriendan una parcela desde hace varios años puedan pretender constituirse en poseedores de la misma para eventualmente convertirse en propietarios con el saneamiento legal, afectando así los derechos del propietario original. Ante esta perspectiva, los propietarios de tierras disponibles dejan de alquilarlas, limitando con ello las posibilidades de familias jóvenes sin tierra suficiente; o en su caso, sólo las dan en arriendo por periodos cortos, uno o dos años máximo, tiempo que no es suficiente como para generar condiciones de desarrollo para la familia. En resumen, en estas regiones de altiplano y valles de Bolivia, el alquiler de la tierra entre comunarios o entre campesinos es generalmente por muy cortos períodos de tiempo y reviste una buena dosis de inseguridad jurídica para ambas partes. En cambio, el alquiler de la tierra en el oriente del país, especialmente en el departamento de Santa Cruz, es una práctica muy generalizada: beneficiarios de grandes dotaciones de tierras fiscales desde la época de la Reforma Agraria de 1953 casi no trabajan sus tierras pero las alquilan a inversionistas de Brasil, Perú y la Argentina, especialmente para el cultivo de soya y otras oleaginosas. El mercado de alquiler de la tierra ha creado una gran expectativa de ingresos de las elites del oriente, ante la creciente demanda mundial de agro combustibles.

4.7 Conflictos por manejo de áreas colectivas sin autorización

Tanto en el altiplano como en valles, cuando la organización comunal es débil, a veces, ante la

11 Plata, Wilfredo (sistematizador), *Construyendo pactos comunales en torno a la tierra. La experiencia de saneamiento interno en Jach'a Hilata*. Fundación TIERRA, www.ftierra.org, La Paz – Bolivia, febrero 2009.

12 Art. 214 del Código Civil boliviano: (PROHIBICIÓN DE EXPLOTAR LA TIERRA INDIRECTAMENTE). El arrendamiento, la aparcería, la medianería y cualquier otro sistema de explotación indirecta de la tierra, no serán admitidos en la pequeña propiedad ni en el solar campesino.

necesidad de tierras para trabajar, un comunario habilita una parcela en espacios comunales -un área de pastoreo colectivo por ejemplo- sin la autorización de la comunidad, lo que representa una vulneración de la capacidad de la organización para administrar los recursos del territorio comunal. Acá el interés personal entra en pugna con el interés comunal. Una situación similar se da cuando una persona vende, ilegalmente, un espacio del pastoreo colectivo alegando tener derechos individuales sobre el mismo, a raíz de que no hay una precisión sobre los derechos de propiedad debido a errores en los títulos o la inexistencia de los mismos.

En las comunidades chiquitanas, ante la existencia de considerables recursos maderables en los montes y bosques comunales, éste es un problema que se da con cierta frecuencia. No falta el comunario que decide sacar madera del monte para hacer negocio, lo que va en contra de las normas comunales, que establecen que la madera sólo puede ser extraída para consumo familiar o para obras de la comunidad. Esto genera conflictos entre la persona y la comunidad.

4.8 Conflictos relacionados con ganado y tierras de pastoreo

En las comunidades chiquitanas, las familias indígenas también se dedican a la ganadería en pequeña escala. El ganado vacuno es dejado libre en el monte o en potreros específicamente armados para ello. Los conflictos, bastante comunes, surgen cuando un animal pasta en el "chaco", en el sembradío de un comunario, ocasionando pérdidas en sus cultivos. Este conflicto puede tener consecuencias relevantes en algunas comunidades. Si el hecho sucede hasta tres veces bajo advertencia, el afectado supuestamente tiene el derecho de matar al animal, sin que el dueño pueda hacer nada al respecto.

En el altiplano paceño, una situación similar se da en las comunidades dedicadas a la agricultura y a la ganadería, especialmente en las zonas lecheras. El ganado, mayor y menor, se alimenta a veces de los cultivos de los vecinos,

situación en la que es necesario pactar y negociar la forma de indemnización, a veces con la intervención de la autoridad.

Un caso muy especial en algunas comunidades de Chuquisaca es el referente a las prácticas de hierbaje, bajo las cuales en determinada época del año, comunarios de tierras más altas llevan su ganado vacuno a pastar a los pastizales de comunidades de menor altura. Estos comunarios, los hierbajeros, pagan a la comunidad cierto monto por el derecho de usar los pastoreos, vale decir, el derecho de hierbaje. Ésta es una práctica que se aplica desde hace muchos años, tanto que incluso los derechos de hierbaje son reconocidos desde antes de la Reforma Agraria. Los conflictos a raíz de esta situación son varios. Por un lado, ante el crecimiento de la comunidad y el proceso de minifundización correspondiente, la mayor presión por la tierra hace que algunos pastoreos se conviertan en tierras cultivables, afectando así los derechos de uso de los hierbajeros. De manera inversa, como los derechos de hierbaje también se heredan, cada vez son más los hierbajeros y también ha aumentado su ganado, por lo que muchas veces, se excede la capacidad de abastecimiento de los propios pastoreos, afectando con ello los derechos de los comunarios que viven en la comunidad. Así, en la medida en que crece la población, las tensiones entre derechos de propiedad sobre la tierra y derechos de uso sobre el pastoreo aumentan, a la par de que se degrada irreversiblemente el medio ambiente con la compactación de suelos y la disminución de su fertilidad.

5. Causas y dimensiones del conflicto por la tierra

Existe una diversidad importante de causas para el conflicto por la tierra en comunidades indígenas y campesinas del país. El crecimiento poblacional en las comunidades ejerce cierto nivel de presión por la tierra y eventualmente conduce al conflicto. Lo mismo se puede decir de la herencia, que al aplicarse de manera igual para los descendientes, acaba generando, luego

de varias generaciones, una situación de minifundio tal que los conflictos por la tierra se dan cotidianamente.

La pérdida de fertilidad de los suelos, que se viene dando por diversas razones en distintas zonas del país, reduce la cantidad de tierra disponible para la agricultura y agrava la situación de pobreza de las familias indígenas y campesinas. La presión así generada también puede conducir a problemas y situaciones conflictivas.

También se puede considerar otro tipo de causas del conflicto, más a nivel de la psiquis de las personas, como cuando por ejemplo una persona reclama derechos de propiedad sobre un terreno de otra persona estimulado por la ambición y su situación de poder en determinado escenario; o cuando el conflicto se genera debido a la gran necesidad de una familia para cultivar la tierra y subsistir, que va a la par del miedo a no tener con que satisfacer las necesidades alimenticias básicas de los miembros de la familia.

En algunas zonas, como en Chuquisaca, el saneamiento legal iniciado el año 1996 en el marco de la ley INRA ha sido también una razón del conflicto, porque ha determinado el regreso de

personas a la comunidad, con la esperanza de recuperar tierras que abandonaron años atrás. Así, el saneamiento saca a flote conflictos por la tierra que estaban olvidados, enterrados hace mucho tiempo y que renacen ante la esperanza de la regularización de los derechos propietarios.

Sin embargo, es evidente que de entre todas las distintas causas que se puedan identificar, la más determinante es la escasez de la tierra, entendida en un concepto amplio que hace referencia a una disminución de la tierra para cada familia debido a presiones ocasionadas por el crecimiento poblacional de la familia y la comunidad, una excesiva parcelación, la pérdida de fertilidad de los suelos o una gran demanda por la tierra, cuando por ejemplo se trata de áreas con riego o con un gran potencial económico debido a su fertilidad o su fácil acceso a los mercados (el caso de las tierras circundantes al lago Titicaca es un ejemplo de esto último).

Ya sea que el conflicto se inicie por problemas hereditarios, o por el saneamiento legal, o por un proceso de minifundización, en general normalmente lo que está en juego es la disputa por un recurso cada vez más escaso, la tierra con condiciones para el uso agropecuario rentable y sostenible.

Gráfico 1
Principales causas del conflicto por la tierra



Esto lleva también a sostener que las causas del conflicto están estrechamente interrelacionadas y que para cada conflicto se puede encontrar varias razones con distintos niveles de causalidad. Un conflicto por la habilitación de una parcela en un espacio comunal puede tener como antecedente un injusto proceso de herencia que deja sin tierras a parte de una familia, pero al mismo tiempo, es probable que esto se haya debido a la inexistencia de documentos que aclaren los derechos propietarios y a que la extrema pobreza de la familia los haya obligado a vulnerar las normas comunales, movidos especialmente por la desesperación y la necesidad.

Con la intención de comprender mejor estas relaciones causales, se propone analizar el conflicto por la tierra y sus causas desde cuatro dimensiones que aglutinan de manera precisa las diversas características del mismo: La escasez de la tierra, el ciclo familiar, el acceso de la mujer a la tierra y el dilema entre derechos de uso y derechos de propiedad.

Gráfico 2
Dimensiones fundamentales para analizar el conflicto por la tierra



5.1 La escasez de la tierra como fuente principal del conflicto

En las comunidades de altiplano y valles, la falta de tierras se vive día a día y es la principal causa de conflicto. Al tener estas zonas un sistema mixto de tenencia de la tierra en el cual se articula de manera complementaria lo comunal con lo individual, la principal forma de acceso a la tierra es la herencia, que ha agravado las condiciones de escasez de la tierra generando un sistema de propiedad fragmentado y minifundista.

Las de por sí pequeñas propiedades dotadas por la Reforma Agraria en 1953, han venido pasando de mano en mano durante al menos tres generaciones, dividiéndose en el proceso entre los descendientes de cada propietario. Información obtenida por la Fundación TIERRA muestra que en Chuquisaca, las propiedades de Reforma Agraria se habrían dividido en un promedio de al menos siete partes hasta la fecha.¹³ Esta situación ha sido provocada por el crecimiento natural de la población, lo cual ha generado al final una gran presión por la tierra y el reconocimiento de que la tierra cultivable ya no alcanza para vivir bien en las comunidades aymaras y quechuas de estas zonas.

Producto de ello, se ha estado haciendo un uso más intensivo de las tierras cultivables, que ha venido de la mano de un uso exagerado de fertilizantes y pesticidas y la eliminación de prácticas de rotación de cultivos y periodos de descanso, situación que a la larga ha contribuido a la pérdida de nutrientes en el suelo y a hacer de la escasez una realidad cada vez más dura.

Las familias quechuas y aymaras han desarrollado todo un conjunto de estrategias de vida para enfrentar esta situación. Desde la migración temporal y definitiva a áreas urbanas y a otras zonas rurales, el manejo de pequeñas parcelas en distintos pisos ecológicos, la búsqueda de ingresos y oportunidades en otros rubros de

13 Base de datos de saneamiento interno. Fundación TIERRA regional Valles.

la economía, ajenos a la agricultura y el arrendamiento de tierras.¹⁴ Estas diversas estrategias parecen haber permitido que tanto en valles como en altiplano se haya llegado a una situación de minifundio “mínimamente sostenible” en la cual cada familia que vive en las comunidades cultiva anualmente entre 1 y 1,5 hectáreas.¹⁵ Cultivar por debajo de esta superficie, o no poner en práctica las distintas estrategias es impensable. Se necesita de ambas circunstancias para explicar la existencia del mínimo “sostenible.”

La creciente necesidad de tierras también genera una fricción entre la propiedad colectiva y la individual. De manera general, en las comunidades indígenas de la chiquitanía, la propiedad de la tierra es eminentemente comunal pero el trabajo no lo es. Por eso, para sembrar los pocos productos que cultivan, las familias -cada una por su cuenta- entran al monte que jurídicamente es propiedad colectiva de la comunidad, desmontan un espacio elegido previamente, un “chaco”, hacen secar los arbustos y árboles desmontados, los queman y luego siembran el terreno. Al año siguiente, amplían un poco más el chaco y ponen a descansar o dejan en barbecho un pedazo del chaco. Esta práctica es posible ya que los espacios comunales de monte en la mayoría de las comunidades son grandes y hay lugar para todos y por lo mismo, no existen conflictos por la tierra en sí misma, sino que lo que existe son problemas debido a robo de cultivos, manejo abusivo del bosque maderable, incursiones del ganado vacuno en los chacos o casos de abigeato.

Sin embargo, en algunas comunidades chiquitanas, cuando se trata de los “lotes” en los núcleos urbanizados, la cosa es distinta. Los “lotes” son los espacios otorgados por la comunidad a las familias para que construyan sus casas y un pequeño huerto, en la urbanización

comunal. Si bien la propiedad de la tierra es comunal, estos lotes son percibidos ahora como propiedad individual, o al menos, las mejoras realizadas por la familia en el terreno (cerco, construcción, instalación de servicios, árboles frutales y otros). En las comunidades pequeñas, si a alguien no le gusta su lote, puede, con el permiso de la organización, cambiarse a otro lugar y construir su vivienda, ya que hay el espacio para hacerlo; pero en otras comunidades, más grandes o con mayor dinamismo, ya no se puede hacer eso, los mejores terrenos están ocupados y los lotes más céntricos cobran más valor, tanto que ante ofertas interesantes, alguna gente ha comenzado a vender sus lotes, a pesar de que sean de propiedad comunal y esto ha generado agudos conflictos entre estas personas y la comunidad. Esta situación parece demostrar que cuando existe abundancia de tierras, casi no surgen conflictos por su propiedad. En cambio, cuando hay escasez de tierras de uso agrícola, se evidencia una tendencia a defender como sea los derechos de propiedad individuales necesarios para subsistir, y aparecen los conflictos por los derechos de propiedad.

Otro ejemplo, igualmente en la Chiquitanía, es la comunidad de San Rafaelito, colindante con el pueblo de San Ignacio de Velasco. A pesar de que es una comunidad con mucha población y con poca superficie, los conflictos no se dan por la tierra cultivable sino por la explotación de la arcilla, que es el medio de vida de la mayoría de los comunarios. En la comunidad se tiene un yacimiento considerable y las familias explotan la arcilla para hacer ladrillos y venderlos en el pueblo vecino. A pesar de que la propiedad de la tierra es colectiva, los yacimientos han sido parcelados en derechos familiares hace bastante tiempo, y como propiedad individual se heredan, se dividen e incluso se han vendido. Las nuevas generaciones y los nuevos miembros de

14 Chumacero, Juan Pablo, *Cancha Pujru, Cocha Pampa, Hayraña e Iruja Falsuri. Tierra y economía comunal en norte Potosí*. Fundación TIERRA – CIPCA, La Paz – Bolivia, noviembre de 2005

15 Urioste, Miguel, “La situación socioeconómica”, en Miguel Urioste, Rossana Barragán y Gonzalo Colque, *Los nietos de la Reforma Agraria. Tierra y comunidad en el altiplano de Bolivia*. Fundación TIERRA, La Paz – Bolivia, 2007.

la comunidad no tienen acceso a los yacimientos de arcilla y reclaman que siendo la tierra comunal, los terrenos arcillosos debieran distribuirse equitativamente entre todos los miembros de la comunidad. Una situación similar se ha dado con los lotes urbanos, que también llegaron a venderse incluso a gente extraña a la comunidad. Ante estos conflictos, la comunidad se ha visto obligada a establecer una serie de normas que incluso prohíben el ingreso de nuevos comunarios a la comunidad.

Como ya se describió antes, una realidad parecida se encuentra en el altiplano, donde ante la carestía de tierras, existe una presión de los jóvenes para repartir e individualizar las tierras de cultivo comunal.

Otra conclusión importante es que ante una creciente necesidad de tierras, los conflictos se hacen más evidentes y es más imperiosa la urgencia de establecer normas y criterios que regulen el acceso a la tierra de manera equitativa. Así se explican las diversas prácticas comunales, tanto en tierras bajas y altas, relacionadas con la tierra: la exigencia de que el comunario trabaje la tierra y cumpla una función social comunal, la restricción para vender la tierra a extraños, el establecimiento de tamaños máximos para los lotes urbanos en comunidades indígenas chiquitanas, y otros.

5.2 El ciclo vital familiar y el conflicto por la tierra

En las comunidades aymaras, quechuas y chiquitanas (respecto a los lotes) que se estudian en este documento, el principal escenario de conflictos por la tierra se da en el ámbito familiar y está relacionado íntimamente con la herencia, la principal forma de acceso a la tierra. La herencia se verifica y efectiviza en distintas fases del ciclo vital de la familia campesina originaria:

- Cuando el hijo varón llega a la mayoría de edad y/o cumple con el servicio militar, regresa a la comunidad con el ánimo de traba-

jar la tierra de sus padres, quienes le “señalan” una parcela para cultivar.

- Cuando el hijo o la hija contrae matrimonio, los padres, para asegurar la subsistencia de la nueva pareja, les heredan en vida un pedazo de tierra cultivable.
- Cuando los progenitores, o al menos uno de ellos, fallece, momento en que se hereda la tierra de forma normal. Este caso también se aplica cuando los abuelos fallecen y dejan sus tierras a sus nietos y nietas.

En cada una de estas etapas de la vida familiar, la estructura familiar de tenencia de la tierra se trastoca, la propiedad pasa de mano en mano, se traspasa, y si no se hace con cuidado, con claridad y respetando criterios mínimos de equidad, se pueden generar conflictos.

Como estos procesos se dan en tiempos en que la tierra cultivable es cada vez menor para cada familia, los procesos hereditarios se negocian al interior de las mismas, entre los herederos, y determinando muchas veces decisiones que van aparejadas de estrategias de vida diseñadas para superar los efectos de la escasez, como la migración definitiva y la búsqueda de oportunidades en otros lugares y en otras actividades.

Como el ciclo de vida familiar es natural y se da cotidianamente, mientras las normas de herencia de la tierra no cambien en el ámbito formal y en el consuetudinario, el conflicto entre los herederos seguirá siendo latente y estructural. En un contexto de escasez de tierras y de crecimiento demográfico acelerado, la sucesión hereditaria que distribuye estas tierras a todos los hijos e hijas, según lo normado por el derecho civil, lleva consigo la semilla del conflicto por la tierra y la fragmentación no solo de la tierra sino de la propia comunidad.

5.3 El acceso de la mujer a la tierra

Otro aspecto especialmente conflictivo de los

procesos hereditarios en las comunidades es el referido a la situación de inequidad de la mujer respecto del acceso a la tierra. A pesar de que ha habido importantes avances normativos y efectivos en el reconocimiento del derecho de la mujer a acceder a la tierra en las mismas condiciones que los varones, todavía persiste en las comunidades aymaras y quechuas la percepción de que la mujer, al casarse, podrá acceder a las tierras del marido, y que por lo tanto, no necesita heredar parte de las tierras de sus padres o simplemente se le traspasa tierras más pequeñas y de menor calidad. Por un lado esta posición podría entenderse como una sabia estrategia de vida comunal para frenar los excesivos procesos de fragmentación de la tierra que a la larga hace insostenible la vida campesina basada en la agricultura, pero por otro también podría asimilarse como una práctica discriminatoria proveniente de una cultura indígena machista que desconoce los derechos de la mujer por considerarla subordinada al hombre.

Sea como fuere, el caso es que muchos de los conflictos por la tierra en las comunidades de tierras altas tienen a la mujer como víctima principal. Además de la discriminación al heredar, el hecho de que se someta el derecho de la mujer al derecho propietario del varón tiene consecuencias devastadoras en determinadas circunstancias. A veces, si el varón fallece y la pareja no estaba formalmente casada, los familiares del hombre pueden desconocer el derecho de la viuda o conviviente a las tierras de su pareja y reclamar las tierras para sí mismos. Lo mismo puede suceder si la pareja se separa, dejando a la mujer y a sus hijos en una situación de necesidad y pobreza.

Se conoce que las expresiones de discriminación contra la mujer se dan en la esfera familiar, donde se llega a veces a situaciones de violencia, y en la esfera comunal, donde la mujer es marginada de la vida política de la comunidad, de los procesos de discusión y de toma de decisiones. Una parte importante de esta discriminación se origina en el hecho de que la mujer no acceda a la tierra y por lo mismo, no sea la

titular del derecho ante la comunidad, no esté afiliada como titular en la comunidad. Cuando una mujer tiene tierras y es reconocida como miembro de la comunidad, con derechos y deberes como cualquier otro afiliado, las posibilidades de que sea discriminada en estos dos espacios son mucho menores.

5.4 Los derechos de propiedad y los derechos de uso sobre la tierra

Ante una mayor presión por la tierra en comunidades aymaras y quechuas de las zonas de estudio, al grado en que las nuevas generaciones no pueden acceder a la propiedad de la tierra en cantidad suficiente, el arrendamiento entre comunarios está surgiendo como una solución práctica al problema, ya que hace referencia a una articulación que combina derechos propietarios de unos con mano de obra de otros con el objetivo de mejorar la producción y los ingresos agrícolas (Pacheco y Valda, 2002, p. 19), ya se trate de alquileres o diversas formas de producción al partir (medianerías, porcentajes).

Sin embargo, como ya se mencionó, el arrendamiento de tierras está prohibido por la ley y la Constitución en el sentido de evitar la especulación y el enriquecimiento ligados a la acumulación de tierras de los antiguos patrones, como sucedió antes de 1953 y sucede ahora con algunos latifundios en el oriente del país. Este hecho ha ocasionado que a pesar de que las prácticas de arrendamiento de tierras en las comunidades está aumentando, no se hayan desarrollado normas al respecto, tanto a nivel estatal como a nivel comunal, lo que lleva eventualmente a situaciones de inseguridad y conflicto entre comunarios y vecinos, aunque éstas sean de una naturaleza menor ya que -en principio- se juegan sólo derechos de uso y no de propiedad.

En las comunidades chiquitanas, los principales conflictos se dan por el uso de la tierra y los recursos naturales existentes en ella y no precisamente por la propiedad. Si la propiedad de un recurso escaso como la tierra trae aparejada la posibilidad del conflicto, prácticas de conce-

sión de derechos de uso sobre la misma, si no están normadas, pueden agravar más la situación de conflictividad.

En algunas zonas del altiplano paceño, el acceso al agua y a recursos naturales como los yacimientos de piedra caliza, también pueden ser fuentes potenciales de conflicto referidas al uso de estos recursos.

El arrendamiento de tierras parece ser una solución práctica a corto plazo al problema de la escasez y como tal, debe ser normado, regulado y aprovechado desde las políticas agrarias para generar mejores condiciones para el desarrollo rural. Se ha prestado mucha atención a los derechos de propiedad y no ha sucedido lo mismo con los derechos de uso, cada vez más importantes.

6. La comunidad como espacio de resolución de conflictos

Tanto en las comunidades aymaras, como en las quechuas y las chiquitanas, de manera general y con pequeños matices de unas a otras, el orden jerárquico del proceso de resolución de conflictos es el siguiente:

- Primera instancia de resolución: entre las partes en conflicto, normalmente entre vecinos o familiares.
- Segunda instancia de resolución: si no se logran acuerdos, las partes acuden a la organización comunal, a la autoridad correspondiente para que ejerza de mediador. Un nivel de esta instancia sería la Asamblea Comunal o Cabildo Indígena.
- Tercera instancia de resolución: Si la comunidad no resulta ser el escenario de conciliación, el conflicto puede pasar a ser considerado por la organización supracomunal superior: la subcentralía, la central provincial, el ayllu mayor, la marka.
- Cuarta instancia de resolución: si los espa-

cios comunales han fracasado, se acude a las autoridades estatales, sea la policía, el corregidor, el subprefecto, el juez agrario, el INRA y otros.

Cuando una comunidad está bien organizada, se respetan sus normas y hay una buena cohesión en su interior, los conflictos normalmente se quedan en los dos primeros niveles y sólo si se trata de situaciones muy graves, se llega a las instancias mayores. La capacidad de resolución de conflictos dependerá de la fortaleza comunal, el desarrollo democrático de sus normas y de su grado de cohesión social. Cuando la comunidad es débil, generalmente cuando están muy cerca de las ciudades y han dejado de vivir de la producción de la tierra, las posibilidades de solución del conflicto en lo comunal son menores y la gente acude directamente al Estado (cuarta instancia), lo cual significa además, mayores costos, tiempos y rupturas en la estructura social comunal.

Hay que reconocer también que los acuerdos logrados no son siempre imparciales y que hay cierto grado de subjetividad en cada conciliación. A veces la comunidad, o la autoridad comunal, no cumple su rol de mediador y se convierte en juez y parte. Sin embargo, de manera general, la comunidad busca el diálogo entre las partes, persiguiendo acuerdos en los que todos ganen. Es la búsqueda del justo medio que sea satisfactorio para las partes, sin que una sea ganadora y la otra perdedora (Plata, 2009, p. 11).

En este sentido, la gran mayoría de los conflictos por la tierra se quedan en la primera y segunda instancia, sólo los más grandes y complicados llegan a instancias superiores. Esto se debe a que la comunidad es considerada, en las tres regiones del trabajo, el espacio natural de resolución de este tipo de conflictos de baja intensidad.

En las comunidades indígena originaria campesinas del país, quien tiene tierra, forma parte íntegra de la comunidad con todos los dere-

chos y obligaciones que ello implica, vale decir, es una persona adulta plena (*jaki*, en aymara), así la tierra le brinda a la persona el estatus de comunario, de “ciudadano comunal”, perteneciente a un conjunto social complejo y en proceso de transformación. Por lo mismo, la tierra se convierte en un componente fundamental de la persona, de su identidad social y cultural, así como también es un factor de producción.

De esta manera, el lazo entre comunidad, tierra y comunario es muy fuerte y es la base de la existencia de la comunidad. Si el comunario cumple con las normas establecidas, trabaja la tierra, respeta a la organización comunal, la comunidad le garantiza y le reconoce su derecho propietario y otros derechos. Si la comunidad cumple su rol de mediadora y regidora de la vida en comunidad, el comunario seguirá perteneciendo a la misma en un marco de armonía. Es por eso que se considera a la comunidad como el escenario legítimo de conciliación de conflictos y en este sentido es que se afirma que la mayoría de ellos se resuelven en la instancia familiar o comunal.

Los conflictos más grandes, los que superan la dimensión comunal, son precisamente aquellos en los cuales están involucrados actores que desconocen a la comunidad como la esfera apropiada para ventilar sus conflictos, como el renuente y el no afiliado en los valles e incluso el residente en algunas comunidades del altiplano. Estos actores no pertenecen plenamente a la comunidad, responden a otros criterios de pensamiento, confían más en el Estado y la ley ordinaria.

Bajo esta perspectiva, fortalecer a las comunidades y buscar formas de mayor articulación con el Estado parece fundamental para la convivencia en las comunidades.

7. Conclusiones

Para entender a cabalidad el conflicto por la tierra en las comunidades indígenas originarias de Bolivia, no basta con hacer un análisis

formal de la conflictividad, identificando a las partes en pugna, sus posiciones, intereses, actitudes y necesidades, las causas del conflicto y su evolución en el tiempo. Es preciso también comprender el lazo fundamental que se forja entre el comunario y la comunidad, y que tiene a la tierra como pilar. La persona, al tener tierra es parte de la comunidad, con una serie de obligaciones y derechos. La comunidad reconoce y defiende los derechos de esa persona, ante miembros de la comunidad y ante extraños. En algunos casos -dada la debilidad del Estado y de sus instituciones-, la comunidad llega a ser la única institución que brinda seguridad en el acceso y la tenencia de la tierra a todos sus miembros. Así, la ciudadanía comunal, basada en la tenencia de tierras en la comunidad se ve complementada con la seguridad legítima o comunal que brinda la comunidad. Dependiendo de la fortaleza de la organización, esta relación será más fuerte o más débil, pero existe en todas las comunidades de las áreas que comprende este estudio.

Dentro de la variedad de causas que puede tener un mismo conflicto, normalmente la que determina y condiciona el conflicto y también las otras razones para su existencia, es la escasez de tierras. Si la tierra fuese abundante, los conflictos por la tierra serían menores tanto en cantidad como en intensidad dentro de las comunidades.

En tierras altas, la herencia, al ser la principal forma de acceso a la tierra, es también una fuente común de conflictos, especialmente en el ámbito familiar. Dadas las prácticas excluyentes de herencia en estas comunidades, también es una razón para la discriminación de la mujer campesina indígena en su derecho al acceso igual a la tierra, aunque en la actualidad se evidencia una tendencia positiva hacia el reconocimiento de los derechos de la mujer a la tierra en algunas comunidades. La herencia asimismo, contribuye a la permanente división de la tierra, a la persistencia del minifundio y por ende, a mayores posibilidades de aparición de conflictos. La tensión que la herencia ocasiona

entre lo establecido por ley -el derecho equitativo de hombres y mujeres a la tierra de sus antecesores vía sucesión hereditaria- y la necesidad económica y productiva de contar con parcelas de un tamaño mínimamente sostenible y viable, no está resuelta de manera formal. Sin embargo, en la práctica, las familias intentan superar estas tensiones mediante acuerdos internos familiares y mediante la puesta en práctica de diversas estrategias de vida dirigidas a generar ingresos complementarios y a veces superiores a los provenientes de la actividad agrícola. Cuando éstas prácticas no son satisfactorias, surge el conflicto por la tierra, ya que la tierra es un recurso escaso y valioso.

En las comunidades indígenas de la chiquitania, la noción de la propiedad de la tierra para uso agrícola, ganadero y forestal es de tipo comunitario, por lo que la tierra no está sujeta a formas de acceso típicas de la propiedad individual, como la herencia o la compra venta. El conflicto por la tierra en general aparece cuando se individualiza el derecho propietario, surge alguna situación de inequidad y esta modalidad no está regulada por las normas comunales, como el caso de los "lotes" urbanos en la comunidad. Aún así, el principal conflicto en estas comunidades no es por la tierra, sino en todo caso por el uso de recursos como el bosque maderable o el pastoreo de monte.

Ante una situación de escasez creciente de tierras, existe una tendencia a convertir la propiedad comunal en propiedad familiar o individual. Ante la necesidad de tierras también hay una tendencia a que los conflictos sean mayores. En estas circunstancias el rol de la comunidad se hace más relevante ya que es preciso establecer normas en cuanto al acceso y a la tenencia de la tierra, para evitar situaciones de inequidad entre los miembros de la comunidad y para asegurar la convivencia pacífica entre comunarios. Además, también para servir de mediador cuando surgen los conflictos. En este sentido, la comunidad tiene el desafío de reinventarse continuamente para adecuarse a las nuevas realidades que se viven actualmente.

Cuando los conflictos superan a la comunidad, generalmente es porque el escenario comunal es muy frágil o porque alguna de las partes involucradas desconoce a la comunidad como mediador natural. Esto sucede cuando una de estas partes no son miembros plenos de la comunidad. En estos casos, se recurre a las instancias estatales, a la justicia ordinaria, para resolver la situación.

Es evidente que en el caso del conflicto por la tierra dos temas deben ser incorporados en las políticas de Estado. Uno es el de la escasez. El Estado debe promover la reducción del minifundio en tierras altas. Una opción es el saneamiento interno y la gestión territorial, como medio para reagrupar parcelas demasiado divididas. Otro elemento es fortalecer la comunidad dando mayor atención a esta dimensión de la vida rural, para luego reconocer formalmente la importancia de la comunidad en la definición y reconocimiento de derechos propietarios mixtos sobre la tierra -complementariedad entre propiedad individual y comunal- y sus capacidades para establecer normas y mediar cuando se dan situaciones de conflicto.

Bibliografía

- Barragán, Rossana, *"La dinámica de las comunidades y la transmisión de la tierra"*, en Miguel Urioste, Rossana Barragán y Gonzalo Colque, *Los nietos de la Reforma Agraria. Tierra y comunidad en el altiplano de Bolivia*. Fundación TIERRA, La Paz – Bolivia, 2007.
- Chumacero, Juan Pablo, *Cancha Pujru, Cocha Pampa, Hayraña e Iruja Falsuri. Tierra y economía comunal en norte Potosí*. Fundación TIERRA – CIPCA, La Paz – Bolivia, noviembre de 2005.
- Código Civil boliviano.
- Colque, Gonzalo, "Normas consuetudinarias y formales sobre la tierra", en Miguel Urioste, Rossana Barragán y Gonzalo Colque, *Los nietos de la Reforma Agraria. Tierra y comunidad en el altiplano de Bolivia*. Fundación TIERRA, La Paz – Bolivia, 2007.
- Colque, Gonzalo, *Gestión territorial comuni-*

- taria. *Experiencias en las comunidades de las tierras altas de Bolivia*. Fundación TIERRA, La Paz, 2008.
- Durán, Nelly, "Santa Cruz", en Miguel Urioste y Diego Pacheco (coords.), *Las tierras bajas de Bolivia en el siglo XX*. Consorcio interinstitucional Fundación TIERRA, Fundación ACLO, CEDLA, CIPCA y QHANA/PIEB, La Paz – Bolivia, 2001.
 - Fundación TIERRA, *Resolviendo nuestros conflictos*. Cartilla. Sucre, 2007.
 - Fundación TIERRA, *El saneamiento está en nuestras manos*. Cartilla. La Paz, 2007.
 - Hernaiz, Irene, *Conceptos básicos de la legislación boliviana sobre recursos naturales*. Fundación TIERRA, La Paz – Bolivia, 2002.
 - Herrera, Adriana y María Guglielma da Passano. *Manejo alternativo de conflictos de tenencia de la tierra*. Manuales sobre tenencia de la tierra 2. FAO, Roma, 2006
 - Imbusch 1999, citado en Wehrmann, Babette, Land conflicts. *A practical guide to dealing with land dispute*, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Eschboen, Germany, febrero de 2008.
 - Nicolas, Vincent; Marcelo Fernández y Elba Flores. *Modos originarios de resolución de conflictos en pueblos indígenas de Bolivia*. Fundación UNIR / Fundación PIEB, Bolivia, 2007.
 - Pacheco, Diego y Walter Valda, *La tierra en los valles de Bolivia*. Apuntes para la toma de decisiones. Consorcio interinstitucional Fundación TIERRA, Fundación ACLO, CEDLA, CIPCA y QHANA, La Paz – Bolivia, febrero de 2003.
 - PADEP/GTZ Bolivia. *Guía bilingüe para la gestión de conflictos*. La Paz, 2005.
 - Piñeiro, Diego E. *En busca de la identidad. La acción colectiva en los conflictos agrarios de América Latina*. Colección Becas de Investigación CLACSO. Buenos Aires, 2004.
 - Plata, Wilfredo (sistematizador), *Construyendo pactos comunales en torno a la tierra. La experiencia de saneamiento interno en Jach'a Hilata*. Fundación TIERRA, www.ftierra.org, La Paz – Bolivia, febrero 2009.
 - Soruco, Ximena; Wilfredo Plata y Gustavo Medeiros, *Los barones del Oriente. El poder en Santa Cruz ayer y hoy*. Fundación TIERRA, La Paz, 2008.
 - Urioste, Miguel, "La situación socioeconómica", en Miguel Urioste, Rossana Barragán y Gonzalo Colque, *Los nietos de la Reforma Agraria. Tierra y comunidad en el altiplano de Bolivia*. Fundación TIERRA, La Paz – Bolivia, 2007.
 - Urioste, Miguel, *El conflicto por la tierra*, artículo de agosto de 2003. www.ftierra.org.
 - Wehrmann, Babette, Land conflicts. *A practical guide to dealing with land dispute*, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Eschboen, Germany, febrero de 2008.

5. La tierra en los medios de comunicación

Una cronología de hechos noticiosos

Carlos Sotomayor Cuéllar¹

Introducción

Durante el año 2009, el conflicto por el acceso a los recursos naturales, especialmente la tierra, ha sido tema de permanente atención de los medios de comunicación.

Hace cuatro años, el 2 de agosto de 2006, el gobierno puso en marcha la “Revolución Agraria”, un programa para agilizar el proceso de distribución de tierras, mecanizar y modernizar el agro y otorgar capital a los pequeños productores para fortalecer la producción de alimentos.

La voluntad política del gobierno por resolver la mala distribución de las tierras en Bolivia fue evidente, sin embargo los tropiezos también lo fueron. Durante el año pasado el gobierno tuvo que enfrentar muchos obstáculos, especialmente la férrea negativa de grupos de poder del oriente a ceder los privilegios recibidos durante años por diferentes gobiernos de turno. La mayor oposición al proceso de cambio en el tema tierras se ancló en el departamento de Santa Cruz y desde allí algunos grupos generaron más de un conflicto, en el entendido de que el control de la tierra es el núcleo del poder regional, un poder que no iba a ser cedido fácilmente.

Coincidentemente con la aprobación de la Constitución Política del Estado (CPE) el 25 de

enero de 2009 y su promulgación el 7 de febrero del mismo año, los hechos noticiosos sobre tierra y territorio se iniciaron con el tratamiento de la constitucionalización de 5 mil hectáreas como el límite máximo a la tenencia de la tierra individual para las futuras propiedades.

Otro de los hechos significativos relacionado a la lucha contra el latifundio durante esta gestión, fue la afectación a unos pocos empresarios agropecuarios y ganaderos propietarios de grandes extensiones de tierras en el país, que al mismo tiempo desempeñaron roles centrales en la oposición política al gobierno ya sea desde movimientos cívicos o desde medios de comunicación.

Posteriormente, a título de que la nueva CPE otorgaba derechos a las comunidades sobre recursos naturales no renovables, especialmente minería, en muchas regiones rebrotaron conflictos por tomas de minas. El caso más conocido es la toma de la mina Himalaya, conflicto de larga data (octubre de 2007) que hasta la fecha no se ha logrado resolver, ocasionando el desalojo de 107 trabajadores mineros por parte de campesinos del lugar.

El 2009 ha sido un año de continuidad de conflictos anteriores (tomas de minas, avasallamientos, secuestros de autoridades e incluso enfrentamientos con armas de fuego), de intentos de asentamientos no dirigidos en TCO y

¹ Carlos Sotomayor, de formación comunicador social, es responsable de la unidad de comunicación de la Fundación TIERRA.

también de reversiones de tierras por primera vez, específicamente en Alto Parapetí (marzo) y Yasminka (diciembre).

El gobierno ha presentado en más de una ocasión informes del estado de saneamiento que mostraban resultados nuevos como la identificación de tierras fiscales y elevados números de hectáreas saneadas. Al contrario de lo que uno se imaginaría, no fue el año de inicio de discusión de las disposiciones agrarias en función de la nueva CPE.

También el 2009, el gobierno distribuyó y entregó títulos agrarios en favor de comunidades campesinas, pueblos indígenas y pequeños propietarios individuales en cinco departamentos de Bolivia. En declaraciones a los medios de comunicación, las autoridades gubernamentales dieron más énfasis al gran número de hectáreas distribuidas que no guarda relación con las pocas familias beneficiadas con esta distribución. A continuación, muy sintéticamente, recogemos 10 hechos noticiosos del 2009 ordenados en tres secciones. La intención es documentar de manera cronológica lo difundido en varios medios de comunicación escritos del país.

1. Lucha contra el latifundio

1.1 Cinco mil hectáreas, nuevo límite máximo de la propiedad agraria

Introducción

La Asamblea Constituyente -iniciada el año 2006- elaboró un nuevo texto constitucional que fue aprobado en Oruro el 8 de diciembre de 2007.

Durante la discusión artículo por artículo, los asambleístas no lograron la aprobación del artículo N° 398 por dos tercios de votos. Este artículo referido a la superficie máxima de tierra permitida para propietarios individuales, fue posteriormente sometido a negociación parlamentaria con los partidos de la oposición y el

MAS accedió a que su aplicación fuese sólo a futuro, es decir a las propiedades que podrían crearse partir de la aprobación de la nueva CPE. El 25 de enero de 2009, millones de ciudadanos y ciudadanas bolivianas acudieron a las urnas para definir si el límite máximo de la tierra sería diez mil o cinco mil hectáreas, pero no se percataron de que esa norma no tendría aplicación para los latifundios ya existentes en el país.

Hasta antes de la aprobación de la nueva CPE, se catalogaba el latifundio de forma amplia, referido básicamente al concepto clásico de la gran extensión de tierras no trabajadas. En la nueva CPE el latifundio se vincula al uso que se le da a la tierra, es decir: a la tenencia improductiva, al incumplimiento de la Función Económica Social (FES) y a las relaciones laborales servidumbres, aspectos que estaban contenidos en la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria (2006) y que ahora forman parte de la nueva CPE. Estos conceptos son independientes al tamaño de la propiedad, por ello latifundista no sólo es aquel gran propietario que acapara tierras, también puede ser el mediano propietario que incumple con la FES.

Cronología de los hechos

El freno al latifundio sólo será para adelante

29 de agosto de 2008, Erbol

El presidente Evo Morales, mediante Decreto Supremo N° 29691, convocó a referendo nacional dirimidor para definir la extensión máxima de la tierra y aprobatorio del proyecto de la nueva Constitución Política, para el 25 de enero de 2009.

El Secretario General del INRA, Juan de Dios Fernández, al referirse a la promulgación de este Decreto mencionaba: "La sociedad civil sabe, con cualquiera de las opciones (preguntas del Referendo Dirimidor) que sean aprobadas por el voto popular, los que pierden son las logias y los terratenientes cruceños, por eso es el afán de convocar a la desobediencia civil". Esta

declaración fue hecha después que los principales líderes de la prefectura anunciaran una férrea oposición al referéndum dirimitorio de la tierra.

29 de diciembre de 2008, La Razón

En diciembre de 2008, en un lanzamiento de campaña del partido oficialista con miras a la consulta del 25 de enero, Evo Morales aseguró que una vez aprobado el proyecto de CPE, los latifundistas deberían devolver las tierras excedentarias que poseen, en función de lo que se defina en el referéndum dirimitorio.

Sin embargo, el entonces ministro de Desarrollo Rural, Carlos Romero, explicó a los medios de prensa que esta disposición es a futuro y que lo que es retroactivo es el saneamiento. “Las nuevas tierras distribuidas tienen que sujetarse al límite máximo, que pueden ser de cinco mil hectáreas o 10 mil hectáreas, lo que es retroactivo es el saneamiento de tierras para los predios que no cumplen con la FES”, aclaró la autoridad al periódico La Razón.

En el parágrafo I del artículo 399 del proyecto constitucional dice:

“Los nuevos límites de la propiedad agraria zonificada se aplicarán a predios que se hayan adquirido con posterioridad a la vigencia de esta Constitución. A los efectos de la irretroactividad de la Ley, se reconocen y respetan los derechos de posesión y propiedad agraria de acuerdo a ley”.

Mientras que una parte del numeral II establece que: “Las superficies excedentes que cumplan la Función Económico Social serán expropiadas...”.

22 de enero de 2009, La Prensa

A tres días del referéndum, la Confederación Agropecuaria Nacional (Confeagro), en uno de los últimos intentos por obstaculizar la consulta popular, aseguró que la pregunta del referéndum dirimitorio sobre la extensión máxima de la propiedad agraria pondría en riesgo la seguridad alimentaria del país.

“Poner un límite a la extensión de tierras que uno pueda tener es poner un límite a la producción, eso es una torpeza, ese límite pone en riesgo la seguridad alimentaria y soberanía alimentaria y la producción de alimentos en toda Bolivia”, dijo el presidente de la Confeagro, Christian Sattori.

Bolivia decide que 5.000 hectáreas será la extensión máxima de tierras

26 de enero de 2009, Los Tiempos

Bolivianos y bolivianas decidieron, en un 80%, que la máxima extensión de tierra debe ser de 5.000 hectáreas, de acuerdo a los resultados difundidos por la mayoría de los canales de televisión que hicieron un conteo rápido y encuesta en boca de urna.

Al día siguiente de la votación, y a pesar del amplio margen de diferencia en los resultados sobre el Referéndum Dirimitorio, el sector agropecuario de Santa Cruz se resistió a aceptar los resultados preliminares que se dieron a conocer.

Los gremios agropecuarios de empresarios del oriente reaccionaron ante este resultado y manifestaron que de ser concretado por el Gobierno se atentaría contra la seguridad alimentaria del país. Informes gubernamentales señalaron que actualmente, los denominados “terratenedores” detentan -cada uno- hasta 100 mil hectáreas de tierra en el oriente boliviano.

Estado actual

Los datos oficiales respecto al referéndum dirimitorio del pasado 25 de enero de 2009 establecieron que la opción de 5.000 hectáreas como nuevo límite máximo de la propiedad agraria fue apoyada de manera abrumadora por un 80.65% de los votos válidos, en contraposición al 19.35% de respaldo a las 10.000 hectáreas. Además, es importante resaltar que la suma de los votos de ambas opciones hacen más de 2,4 millones de personas (69.16% de la votación total), por lo que queda claro que más de dos tercios de la población nacional considera importante

una reducción radical del límite máximo de la propiedad agraria, que antes era de 50.000 hectáreas. “Esta percepción lleva implícito el reconocimiento generalizado de la necesidad de un cambio fundamental en la actual estructura inequitativa de tenencia de la tierra en el país: minifundio en el occidente y latifundio en el oriente”².

La CPE, en su artículo 398 dice:

“Se prohíbe el latifundio y la doble titulación por ser contrarios al interés colectivo y al desarrollo del país. Se entiende por latifundio la tenencia improductiva de la tierra; la tierra que no cumpla la función económica social; la explotación de la tierra que aplica un sistema de servidumbre, semiesclavitud o esclavitud en la relación laboral o la propiedad que sobrepasa la superficie máxima zonificada establecida en la ley. En ningún caso la superficie máxima podrá exceder las cinco mil hectáreas” (CPE, Art. 398).

La pregunta obvia es, ¿podrá el Estado boliviano, este gobierno u otro en el futuro, combatir al latifundio existente hoy en el país, únicamente mediante la verificación del cumplimiento de la FES a través del saneamiento? Los hechos muestran lo contrario. Después de más de medio siglo de reforma agraria y de casi cuatro años de aplicación de la ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria -ahora constitucionalizada- el latifundio persiste.

1.2 Alto Parapetí, la reversión de tierras y la esclavitud en el Chaco

Introducción

En 2006, el gobierno de Evo Morales se comprometió con la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) a dotar suficiente tierra a todas las

comunidades guaraníes de Tarija, Santa Cruz y Chuquisaca.

En septiembre de 2007, la Dirección Departamental del INRA Santa Cruz admitió la demanda de la TCO Guaraní Alto Parapetí de 203.352 hectáreas solicitada el 14 de julio de 2007 por los responsables de Tierra y Territorio de la Capitanía de Alto Parapetí, José Yamangay y de la Asamblea del Pueblo Guaraní, Leonardo Guarupachi Mayaregua.

El 17 de diciembre de 2007, según fuentes de Bolpress, se priorizó un área de saneamiento de 157.094 hectáreas dividida en cuatro polígonos de la TCO Alto Parapetí (resolución determinativa JAJ-DD-SC N.078/2007) y se dispuso la regularización del derecho propietario de 43 predios de terceros ubicados dentro del área³.

La resolución determinativa de saneamiento de la TCO Alto Parapetí, establece que los indígenas guaraníes deben recibir una superficie de 157.000 has. previo saneamiento de las tierras. Para dar cumplimiento a esta determinación y ante las amenazas de sectores de ganaderos de la provincia Cordillera dos altas autoridades gubernamentales se trasladaron, sin resguardo policial ni militar, a la hacienda de Caraparicito. A las dos de la mañana, fueron rodeados por unas veinte personas que les dispararon con armas de fuego y reventaron las llantas. Sin embargo, las autoridades insistieron en dialogar y finalmente explicaron los motivos de su visita.

Posteriormente, decidieron trasladarse a la localidad de Lagunillas, allí, entre hacendados, pequeños propietarios, indígenas y autoridades, se acordó que los días 10, 11 y 12 de marzo de 2008 el INRA realizaría el saneamiento de tierras.

El 8 de marzo, dos días antes de la reunión con el gobierno, la élite político empresarial cruceña y los ganaderos de la provincia Cordillera se reunieron en la localidad de Lagunillas para

2 Chumacero, Juan Pablo. “5.000 hectáreas... ¿qué sigue ahora?”. Fundación TIERRA. La Paz, 7 de febrero de 2009.

3 Bolpress, diciembre de 2008.

tomar acciones conjuntas en defensa de “sus territorios”, “contra el saneamiento” y contra la creación de la TCO Alto Parapetí. De esta manera, la Prefectura y el Comité Cívico pro Santa Cruz tomaron como bandera la defensa de los intereses de los ganaderos del Chaco, y conformaron una especie de “frente de defensa” de la gran propiedad cruceña, sobre la base del estatuto autonómico que concede al gobierno regional absoluto dominio sobre la tierra.

Cronología de los hechos

Servidumbre en el Chaco boliviano

El 19 de noviembre de 2008, el gobierno de Evo Morales aprobó el Decreto Supremo 29802 que instruye revertir haciendas que mantienen sistemas servidumbrales. Dos días después, el 21 de noviembre, brigadas técnicas del INRA reanudaron el saneamiento de tierras en Alto Parapetí.

7 de enero de 2009, El Deber

La Federación de Ganaderos de Santa Cruz (FEGASACRUZ) denunció que en la zona de Alto Parapetí (Cordillera) unos 26 predios fueron afectados por la labor del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA). Su presidente, Guido Nayar, remarcó que en todos estos predios el INRA tuvo una actitud avasalladora y no de saneamiento.

Ese mismo día, el informe del Foro Permanente para cuestiones indígenas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) confirmó la existencia de servidumbre en regiones del Chaco boliviano. El estudio se realizó en 600 familias Guaranís de Alto Parapetí del municipio de Lagunillas, Cuevo, Huacareta y Muyupampa en el Chaco boliviano.

Comienzan las reversiones

6 de febrero de 2009, El Deber

El 5 de febrero de 2009, el Director Nacional del INRA, Juan Carlos Rojas, confirmó la reversión de diez predios en la región de Alto Parapetí, provincia Cordillera de Santa Cruz, tras haber

encontrado evidencias de que en las propiedades se entablaron relaciones de servidumbre. Rojas informó que el proceso de saneamiento en los polígonos 3 y 4, ubicados en la TCO Alto Parapetí, concluyó y como resultado se tienen 88.000 hectáreas saneadas, de las cuales aproximadamente 36.000 serán revertidas a dominio del Estado.

Los predios que fueron revertidos son: Carapacito (15.262 hectáreas), de Duston Larsen; Buenavista (4.477 hectáreas), de la familia Chávez-Aguilera; Huaraca-Itacay (10.958 hectáreas), de Mario Malpartida; El Recreo (1.935 hectáreas), de Aniceto Curcuy, y San Isidro (3.790 hectáreas), de la familia Chávez-Montes.

11 de febrero de 2009, Agencia Boliviana de Información

Clíver Rocha, el ex Director Nacional de Distribución de Tierras, dijo que los propietarios de las superficies observadas tendrían un plazo de 30 días para impugnar ante el Tribunal Agrario Nacional (TAN) el proceso de restitución de tierras a partir del conocimiento de la resolución con los resultados del saneamiento.

Los comités de defensa por la tierra: la hora de la resistencia

14 de febrero de 2009, Bolpress

La Prefectura y la Alcaldía de Santa Cruz, la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO), la Federación de Ganaderos de Santa Cruz (FEGASACRUZ) y otros gremios empresariales del departamento conformaron un Comité de Defensa de Tierras para resistir las “tomas” y los “avasallamientos” de predios privados que, según ellos, recrudescieron luego del referéndum del 25 de enero.

La Brigada Parlamentaria y sectores empresariales de Santa Cruz condenaron el amedrentamiento, la persecución política y el exilio en contra de los productores agropecuarios, luego de que el INRA anunció que se revertirán 10 haciendas en la Provincia Cordillera de Santa Cruz que no cumplen una función económica social y que mantienen a más de 50 familias guaranís en condición de servidumbre.

Los dueños de tierras dijeron estar dispuestos a defender sus predios incluso con las armas. Por su parte, el presidente de la CAO, Mauricio Roca, advirtió que si no se frenan los avasallamientos, Santa Cruz podría convertirse en una “tierra de nadie donde valga la Ley del más fuerte”, lo que podría desencadenar situaciones de violencia. “Dios no quiera que tengamos que lamentar agresiones, violencia, heridos y la pérdida de vidas humanas”, dijo el empresario.

El 20 de febrero, la primera autoridad de Santa Cruz, Rubén Costas, junto con sectores ganaderos llamaron a la desobediencia civil contra la reversión al Estado de unas 36 mil hectáreas en la región cruceña del Alto Parapetí.

Tierras para los guaraníes

14 de marzo de 2009, Agencia de Noticias Reuters

El presidente Evo Morales entregó a indígenas guaraníes tierras recién confiscadas a cinco propietarios, en una nueva demostración de fuerza ante la oposición conservadora afincada en Santa Cruz. Los hacendados afectados, entre ellos el estadounidense Ronald Larsen, no cumplieron su amenaza de impedir el acto.

Según la fuente de Reuters, el presidente entregó títulos de propiedad de poco más de 38.000 hectáreas a pequeños productores y al pueblo guaraní en conjunto en la región de Alto Parapetí. Las tomas televisivas del canal estatal mostraron al presidente rodeado de un gran contingente militar.

“Hoy, desde acá, estamos empezando a terminar el latifundio en Bolivia”, proclamó Morales en el acto realizado en Alto Parapetí, lugar en el que hacendados atacaron a balazos hace casi un año a técnicos agrícolas del Gobierno.

Morales aseguró que la propiedad privada “siempre será respetada”, condicionando esta promesa, en el caso de las tierras, al cumplimiento de una nueva Constitución indigenista y socialista que limita la propiedad agrícola a 5.000 hectáreas y la obliga a cumplir objetivos económicos y sociales.

Estado actual

Informes de la Organización de Naciones Unidas (ONU), de la Organización de Estados Americanos (OEA), de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de la Defensoría del Pueblo de Bolivia y de otras instituciones nacionales y extranjeras ratificaron la existencia de indígenas semiesclavizados -en condiciones de servidumbre- en haciendas del chaco boliviano. Por su parte hacendados, agroindustriales y políticos opositores descalificaron a estas instituciones internacionales y les pidieron que no se metan en asuntos internos.

El 10 de abril de 2009, luego de la entrega de títulos a favor de los guaraníes, los ganaderos de la provincia Cordillera de Santa Cruz iniciarían un paro indefinido con bloqueo de caminos. Declararon que no tienen nada que negociar con las autoridades; los más radicales estarían dispuestos a iniciar la “revolución” contra el gobierno del “indio” Evo Morales⁹. Éste fue el último intento movilizado de empresarios ganaderos para frenar la iniciativa gubernamental para la supresión de las condiciones de esclavitud laboral en el chaco boliviano.

Hoy los guaraníes de Alto Parapetí se encuentran en posesión de tierras otorgadas por el gobierno y en un proceso de fortalecimiento de la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG). En varios casos, los indígenas guaraníes y el INRA están a la espera de los fallos del TAN que podría dar luz verde o impedir la titulación a favor de los indígenas. Sin embargo la tensión continúa, tomando en cuenta que alrededor de la TCO Alto Parapetí existen hacendados ganaderos y otros empresarios privados en estado de apronte armado en caso de un posible -a decir de ellos- avasallamiento de sus tierras.

1.3 Yasminka, duro golpe al latifundio

Introducción

En la década de 1992 a 2002 la superficie de tierras en manos de la gran propiedad aumentó

de 23 a 31 millones de hectáreas. Es decir que durante ese período 8 millones de hectáreas fueron consolidadas en favor de los grandes propietarios por la vía de la conclusión de procesos en trámite, la mayoría de ellos originados en posesiones de hecho. El instrumento usado para acaparar esas tierras fue –paradójicamente– el saneamiento.

La recuperación del predio Yasminka, ubicado en la región de expansión de la frontera agropecuaria del departamento de Santa Cruz, en tierras con vocación principalmente forestal pero también ganadera, ocurrió después de más de dos años de iniciado el proceso de anulación desde el INRA. Como era de esperar, los propietarios impugnaron la decisión de las autoridades y apelaron ante el TAN, con sede en Sucre. Este tribunal ya había fallado a favor de la misma familia de propietarios en el caso del predio denominado Laguna Corazón y por consiguiente se esperaba que en este caso el fallo fuera igual. Sin embargo, para sorpresa de muchos, el fallo en el caso Yasminka ha dado la razón al Estado boliviano y ha determinado que esas tierras, más de 12 mil hectáreas, sean devueltas a la colectividad nacional.

El 17 de julio de 2007, el INRA había emitido una resolución que anulaba el derecho reclamado por los poseedores de Yasminka. Sin embargo, los poseedores la impugnaron a los pocos días ante el TAN y, junto con otros centenares de impugnaciones, este expediente entró en la congeladora⁵.

Cronología de los hechos

El caso Marinkovic se va a La Paz

26 de noviembre de 2009, Agencia Boliviana de Información

El lunes 23 de noviembre de 2009, la Sala Social Administrativa Tercera declaró procedente el

amparo constitucional presentado por el Viceministerio de Tierras y determinó nula la Resolución 926/2007 de 17 de noviembre de 2007 que disponía seguir el caso de Marinkovic en la ciudad de Santa Cruz. De esta manera se dispuso el traslado del caso nuevamente a la ciudad de La Paz.

Además, se instó a los vocales a presentar una nueva resolución sobre el proceso que sigue el Viceministerio de Tierras contra la familia Marinkovic por apropiarse de tierras de la Reserva Forestal de Guarayos y de las tierras de los indígenas de Guarayos.

Según el ex Viceministro de Tierras, Alejandro Almaraz, “nuestra preocupación ha sido y sigue siendo que la administración de justicia dé las mejores condiciones para que se desarrolle este proceso penal (contra Marinkovic), que a su vez tiene una muy especial importancia en el proceso agrario porque constituirá el precedente a partir del cual esperamos que la tierra no siga siendo objeto de asalto, y que el futuro sirva a las mayorías que no tienen tierra”.

¿Legal o arbitraria? La intervención de Yasminka

10 de diciembre de 2009, Terra.com

El 4 de diciembre de 2009, el TAN rechazó un recurso interpuesto por los afectados para impedir la reversión de 12.587 hectáreas de tierras.

El 9 de diciembre, el gobierno intervino la hacienda “Yasminka” de la familia de Branko Marinkovic. El ex Viceministro de Tierras, Alejandro Almaraz, dijo en rueda de prensa que las tierras de esta hacienda serán devueltas a sus propietarios originales, el pueblo indígena guarayo. Almaraz presidió la intervención a la hacienda acompañado por una veintena de policías.

Por su parte, el abogado de la familia Marinkovic, Victor Hugo Peralta, declaró a la televisora PAT que sus clientes no fueron notificados hasta el momento de la intervención.

5 Urioste, Miguel. “Yasminka: nuevo camino para la Reforma Agraria”. Fundación TIERA. La Paz, 19 de diciembre de 2009.

“Y nos llama poderosamente la atención que el día lunes (7 de diciembre) aparezca el Vice-ministro Almaraz movilizandote gente y dirigiéndose a la propiedad Yasminka para dejar un aviso, del cual no tenemos conocimiento”, mencionó.

11 de diciembre de 2009, Agencia de Noticias Fides

La hacienda fue encontrada con cien hectáreas sembradas y un centenar de vacunos, según funcionarios del INRA, el resto estaba sin sembrar. Almaraz dio tres días a los propietarios para desocupar el predio de manera voluntaria. La orden de desalojo, corría desde las 13:30 del miércoles 9 de diciembre, caso contrario anunciaron que harán la desocupación por la fuerza a partir del 13 de diciembre.

En una entrevista realizada por la Agencia de Noticias Fides, Almaraz justificó su accionar en un fallo del TAN del pasado viernes, que ratificó una decisión del INRA que en septiembre de 2007 determinó que la propiedad “Yasminka había sido ocupada ilegalmente por los Jakuvek – Marinkovic”.

La sentencia del TAN en una de sus partes resolutorias dice “notificadas sean las partes”, aspecto que no se ha cumplido según la defensa de los Marinkovic que calificó de ilegal la toma porque hasta ayer (10 de diciembre) no habían recibido ningún documento oficial al respecto. Por tanto “la decisión o la actitud que ha tomado el ex Viceministro Almaraz es apresurada, arbitraria y abusiva”, dijo el abogado Víctor Peralta.

Una oposición cautelosa

12 de diciembre de 2009, La Razón

Se cumplió el plazo para que la familia Marinkovic retire sus pertenencias del predio “Yasminka”, diferentes personalidades del ámbito político y económico de la oposición se manifestaron en relación a la intervención. En general consideraron que la toma de tierras de la hermana del cívico cruceño Branko Marinkovic es el inicio de una “persecución política”.

El diputado chaqueño de Podemos, Willman Cardozo, afirmó que la toma y repartición de la hacienda Yasminka Marinkovic es una “actitud de venganza de parte del Gobierno”.

El senador por Chuquisaca, Fernando Rodríguez (Podemos), afirmó que la Ley se debe cumplir, sin embargo, reclamó el derecho a la defensa y un debido proceso, al señalar que “hasta el asesino confeso tiene derecho a decir sus argumentos y tener derecho a su defensa”.

Por su parte, la CAO, el Comité Cívico y el ex presidente del Senado, Óscar Ortiz, expresaron su apoyo a la familia Marinkovic y anunciaron que analizarán la situación para asumir una posición.

El presidente de la CAO, Mauricio Roca, dijo que como institución no conocen cuál es la resolución emitida por el Tribunal Agrario Nacional que derivó en un desalojo de los predios por parte de los propietarios, pero que esperaban un escenario distinto después de las elecciones presidenciales.

Ortiz manifestó que con la acción del Gobierno “se inicia una nueva etapa de la persecución política en el país”.

12 de diciembre de 2009, Los Tiempos

El ex vicepresidente del Comité Cívico Pro Santa Cruz, Guido Nayar, manifestó que la institución cívica asumiría la defensa legal del ex presidente cívico Branko Marinkovic.

Frente a ello, el vicepresidente Álvaro García Linera, aseguró que en este caso se está procediendo como establece la Ley. “Aquí no hay ninguna irregularidad, no hay ningún abuso político”.

Según fuentes del periódico La Razón, la familia Jakuvek Marinkovic anunció que no desocupará la hacienda Yasminka, ubicada en la provincia Guarayos de Santa Cruz, porque desconocen el fallo del Tribunal Nacional Agrario (TAN) que declaró que su posesión sobre el predio era ilegal. El Gobierno, por su lado, reiteró que el plazo de tres días para el desalojo del terreno vence hoy y que si se in-

cumple la orden harán uso de la fuerza pública.

El abogado de la familia aclaró que sus defendidos están tomando sus provisiones, debido a que en el predio hay más de 1.000 cabezas de ganado. “No se puede salir así por así, el camino es intransitable, hay inundaciones y no se puede sacar de la noche a la mañana todo”, sostuvo. Agregó que no acudirán al Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) para solicitar una ampliación de plazo para desalojar el predio Yasminka.

Un desalojo pacífico

14 de diciembre de 2009, La Razón

El 13 de diciembre de 2009, el ex Viceministro de Tierras, Alejandro Almaraz, llegó a los predios de la familia Jakuvek Marinkovic y confirmó que la hacienda Yasminka estaba vacía antes de la llegada de la comisión gubernamental. “No va a haber el desalojo porque no hay que desalojar, además menos echar a los dueños. Los propietarios no estaban, pero (después) han entrado para sacar sus cosas incluidas las más de 1.000 cabezas de ganado y listo”.

14 de diciembre de 2009, La Prensa

El Gobierno inició el proceso de recuperación de 12.587 hectáreas de tierras que, de acuerdo con la nueva CPE, no cumplían una función económica social. La familia Jakuvek Marinkovic es una de las primeras afectadas de la reversión de tierras.

El INRA hizo entrega oficial de tierras a las diez personas que trabajaban en los predios de Yasminka y en el curso de la semana siguiente hizo lo mismo con la TCO del pueblo Guarayo. Así lo hizo conocer el entonces Viceministro de Coordinación Gubernamental, Wilfredo Chávez.

14 de diciembre de 2009, Agencia de Noticias Fides

La Brigada Parlamentaria Cruceña analizó de manera concreta el proceso de saneamiento del predio “Yasminka” de propiedad de la familia Marinkovic. Dicho proceso ha sido desarrollado “con insubsanables irregularidades procedimentales de orden jurídico que denotan que se trata de un tema político”, señala el pronunciamiento público de los cívicos y parlamentarios cruceños.

Estado actual

El 28 de diciembre de 2009 el director departamental del INRA Santa Cruz, Amadeo Amorin, indicó que ya fueron posesionadas alrededor de noventa personas originarias de Guarayos en las doce mil quinientas hectáreas que fueron revertidas de Yasminka Marinkovic⁶.

Según Amorin, la demanda histórica del pueblo Guarayo es de dos millones de hectáreas de tierras, por lo que estas doce mil hectáreas dotadas forman parte de esa demanda por encontrarse dentro de su territorio.

En todo el departamento, en la gestión 2006-2009, ya se han titulado más de 11 millones de hectáreas de tierras⁷, a favor tanto de pueblos indígenas, como de pequeñas y medianas empresas y continuará con el proceso de saneamiento en aquellos lugares que se han hecho fraude agrario para tener derecho propietario.

Por su lado, Yasminka Marinkovic, afirmó que esta anulación no fue más que una medida política en contra de su hermano, por haber encabezado el movimiento autonómico en Santa Cruz. Éstas fueron las últimas reacciones de los propietarios de la hacienda Yasminka que hoy forma parte del territorio indígena guarayo.

⁶ Erbol, 28 de diciembre de 2009

⁷ La información la dio el director del INRA, Juan Carlos Rojas durante un seminario organizado en Cochabamba por el centro Cárter, los días 18 y 19 de febrero de 2010.

2. Titulación y redistribución de tierras

2.1 Entrega de títulos agrarios para indígenas y campesinos

Introducción

El año 2009, el Gobierno de Evo Morales logró importantes avances en la entrega de títulos a favor de indígenas originarios campesinos en todo el país. Desde que se aprobó la Ley INRA en 1996 se ha saneado 37,7 millones de hectáreas, 28,4 de las cuales fueron logradas en los últimos cuatro años. De esta superficie, 15,5 millones de hectáreas se han titulado como Tierras Comunitarias de Origen y 4,6 como propiedad comunaria.

Según el presidente del TAN, Luis Alberto Arratia, un título ejecutorial es el documento definitivo de propiedad de tierras. “Es un instrumento legal mediante el cual el Estado transfiere tierras en favor de los particulares”, definió la autoridad.

El título agrario para un campesino que ha trabajado la tierra por muchos años, le significa seguridad jurídica, es decir que ya no será víctima de afectación de su propiedad.

Esta cronología de hechos muestra las diferentes entregas de títulos de propiedad agraria que realizó el gobierno el pasado año (2009) tanto a propietarios individuales como a territorios colectivos.

Cronología de los hechos

Alto Parapetí, el fin de la esclavitud en el Chaco

15 de marzo de 2009, La Prensa

El 14 de marzo de 2009, Evo Morales entregó tierras a miembros de la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) en la localidad de Alto Parapetí, en la provincia Cordillera del departamento de Santa Cruz. Se certificaron un total de 36

propiedades equivalentes a 38.000 hectáreas a favor de los habitantes de esa localidad. De acuerdo con el INRA, una vez concluido el proceso de saneamiento, en la zona se tienen 90.000 hectáreas saneadas, de las que 36.000 serán revertidas al Estado.

15 de marzo de 2009, La Razón

El ex Viceministro de Tierras, Alejandro Almaraz afirmó que “los beneficiarios de estos títulos son propietarios pequeños y medianos que se han apersonado al proceso de saneamiento para hacer valer su derecho, ahora les daremos sus títulos”. Las tierras entregadas están ubicadas en las regiones de Caraparicito y Alto Parapetí, en la provincia Cordillera de Santa Cruz.

Entrega de tierras a afrobolivianos en los Yungas

24 de mayo de 2009, La Prensa

El 23 de mayo de 2009, Evo Morales entregó en la localidad de Coroico, Nor Yungas, 191 hectáreas de tierras confiscadas al ex presidente boliviano Gonzalo Sánchez de Lozada.

El saneamiento en Nor Yungas permitió al INRA dotar de 734 hectáreas a unas 255 familias de tres comunidades de productores descendientes de los esclavos afrobolivianos que hace más de 50 años eran ciervos en este lugar y a campesinos que habitan la zona norte de La Paz.

El proceso de saneamiento realizado por el INRA durante 2007, verificó que la ex hacienda Chijchipa Yariza, que fuera de propiedad de Sánchez de Lozada, no tenía ninguna actividad productiva, por lo cual “incumplía su función social y económica productiva”.

El Viceministerio de Tierras informó, mediante un comunicado, que a principios de 2009 los supuestos dueños se presentaron para defender la propiedad de estos predios, los cuales habían sido adquiridos primero por la empresa Comsur, el 24 de noviembre de 1988; luego por Sinchi Wayra, el 31 de noviembre de 2005, y finalmente fueron vendidos a la compañía minera Yuca S.A., el 31 de enero de 2008.

Evo entrega tierras en Chuquisaca***9 de junio de 2009, La Razón***

El 8 de junio de 2009, el Presidente Evo Morales y autoridades del INRA llegaron al municipio chuquisaqueño de Zudáñez (ubicado a 110 kilómetros de la ciudad de Sucre) para entregar 2.244 títulos ejecutoriales de tierras, por una superficie de 124.527 hectáreas, beneficiando a más de 4.000 familias quechuas de esa región.

Además de la entrega de títulos agrarios, el hecho más relevante fue que luego de más de seis meses sin poder siquiera aterrizar en el aeropuerto de Sucre, debido al resentimiento de los capitalinos con el Gobierno por los hechos de "La Calancha"⁸, el Mandatario pudo pisar nuevamente tierra chuquisaqueña.

Tierras para los yuracarés***14 de junio de 2009, Agencia Bolivia de Información***

El 13 de junio de 2009, el presidente boliviano, Evo Morales, entregó las escrituras de 78 hectáreas de tierra a los indígenas Yuracarés, en la población de Puerto Pallar, situada en el departamento de Santa Cruz. "Estos son títulos que les garantizan que estas tierras son de ustedes, para que nunca más les quiten como lo hicieron en el pasado, porque no sólo son propietarios naturales sino que son propietarios legales como habitantes del municipio de Yapacaní", afirmó el presidente.

El gobernante explicó que esta entrega forma parte de una de las muchas demandas de tierras que existen en la región y que el Gobierno está trabajando para cumplir. "Vamos a atender poco a poco las demandas del pueblo", agregó. Los Yuracarés son uno de los 34 pueblos originarios que integran la Confederación Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB).

Hombres y mujeres movima reciben títulos de su territorio***21 de septiembre de 2009, Los Tiempos y Agencia Boliviana de Información***

El Vicepresidente Álvaro García Linera y autoridades del INRA entregaron títulos ejecutoriales de TCO a los indígenas movimas en el departamento amazónico del Beni, que benefician al menos a 3.000 personas.

El territorio de los movimas comprende los municipios de Santa Ana de Yacuma, Exaltación, San Joaquín, San Ignacio, San Borja y Reyes. Las organizaciones del pueblo movima iniciaron los trámites de titulación de sus tierras el año 2004.

El acto se llevó a cabo en el municipio de Santa Ana de Yacuma, donde los Movima recibieron dos títulos ejecutoriales con una superficie de 12.675 hectáreas. Además, se entregaron siete títulos ejecutoriales de predios individuales a las comunidades de la región que abarcan 4.105 hectáreas. En la entrega figuran como primeras beneficiarias dos mujeres.

Después de 57 años de la Reforma campesinos son dueños de tierras***21 de diciembre de 2009, Opinión***

El 17 de diciembre de 2009, el presidente Evo Morales entregó en Cochabamba 3.168 títulos de saneamiento de tierras, además de 60 registros y licencias de riego y agua potable.

Los títulos fueron entregados a los sindicatos agrarios, regantes, productores de leche y diferentes comunidades.

El presidente de la República, al momento de realizar la entrega, dijo que a nivel departamental el 52% de los títulos de propiedad pertenecen a las mujeres y el 47% a varones.

8 En noviembre de 2007, durante la sesión de la Asamblea Constituyente en Sucre murieron en la zona llamada "La Calancha" dos jóvenes en enfrentamientos con las fuerzas del orden.

Por su parte, el Senador Fernández explicó que de los tres mil títulos entregados este jueves, dos mil ya se encuentran en Derechos Reales y los demás están a punto de ingresar.

“Estamos entregando 3.168 títulos para el mismo número de beneficiarios, que suman un poco más de 800 hectáreas, en 12 sindicatos ubicados en el valle alto, bajo y central”, explicó.

Estado actual

El gobierno de Evo Morales entregó tierras -durante la gestión 2009- en cinco departamentos de Bolivia: Chuquisaca, La Paz, Cochabamba, Santa Cruz y Beni.

En dos de las regiones en las que se hizo entrega de títulos individuales resalta la presencia de las mujeres como propietarias de predios agrarios. El periódico Opinión, en su edición del 6 de diciembre, afirmó que sólo en Cochabamba se avanzó con la entrega de casi 11 mil títulos. Mientras que el Deber menciona que, según declaraciones del Director Departamental, Amadeo Amorim, el INRA en Santa Cruz revirtió cerca de 110 mil hectáreas de 89 propiedades en lo que va del año. La mayoría son recortes parciales a predios que no han cumplido la FES. Gran parte de estas tierras fueron redistribuidas de manera colectiva a indígenas de la región.

2.2 Asentamientos humanos en Pando

Introducción

En medio de gran polémica por el inminente proceso electoral, a fines de junio de 2009 el gobierno puso en marcha un plan de asentamientos en tierras fiscales de Pando. El Viceministerio de Tierras hizo hecho conocer que se trata de un programa de dotación de 208.500 hectáreas de tierras fiscales, de las 706.250 existentes, a 2.500 familias de campesinos del occidente.

Según distintos medios de comunicación, estos asentamientos nuevos elevarían fácilmente el padrón electoral de Pando en 30%, cifra suficiente para revertir los resultados electorales que se llevaría a cabo el 6 de diciembre de 2009 a favor del gobierno de Evo Morales.

El momento electoral en que se realiza este asentamiento provocó en la ciudadanía y medios de comunicación una reacción contraria a los planes de distribución y asentamientos humanos. Por otra parte, algunos dirigentes cívicos opositores de Potosí, departamento del que emigró la mayor cantidad de ciudadanos a Pando, dudaron del traslado y vieron en dicha migración una disminución de los recursos que reciben -según población- en sus cuentas municipales y departamentales.

Sin embargo, no se puede concluir que los asentamientos humanos son innecesarios y en sí mismos contrarios a planes de desarrollo y conservación del bosque, son parte central de toda reforma agraria⁹.

Cronología de los hechos

4068 familias se van a Pando

3 de julio de 2009, La Prensa

El 2 de julio de 2009, el gobierno se aprestó a llevar 4.068 familias a Pando, en el marco de un programa de asentamientos humanos, elaborado por el Viceministerio de Tierras.

El proyecto comprendió el asentamiento de estas familias entre julio y agosto, por lo que tuvieron la posibilidad de registrarse en el padrón biométrico.

El programa pretendió constituir 67 comunidades en ocho regiones de ese departamento: Santa Rosa del Abuná, Bella Flor, Puerto Rico, Filadelfia 1, Filadelfia 2, Nueva Esperanza, Santos Mercado y El Sena.

9 Colque, Gonzalo. “Nuevos asentamientos humanos”. Fundación TIERRA. La Paz, 11 de agosto de 2009.

Cuadro 1
Asentamiento de comunidades y familias por superficie (hectáreas)

Comunidades	Núcleos	Familias por comunidad	Superficie por comunidad	Hectáreas por familia
Santa Rosa del Abuná	14 núcleos	38 familias	3.852 ha.	101
Bella Flor	6 núcleos	41 familias	3.564 ha.	87
Puerto Rico	2 núcleos	42 familias	4.682 ha.	111
Filadelfia 1	8 núcleos	40 familias	3.773 ha.	94
Filadelfia 2	8 núcleos	40 familias	4.475 ha.	112
Nueva Esperanza	7 núcleos	40 familias	3.817 ha.	95
Santos Mercado	1 núcleo	39 familias	2.889 ha.	74
El Sena	21 núcleos	107 familias	1.341 ha.	12,5
TOTAL	67 núcleos	4.068 familias		

Fuente: Elaboración propia en base a datos de La Prensa, 2 de julio de 2009.

El 3 de julio, el ex Viceministro de Tierras, Alejandro Almaraz, admitió que el programa de asentamientos humanos permitirá el establecimiento en Pando de 4.068 familias provenientes de La Paz, Cochabamba y Potosí.

La reacción: primero tierra para nosotros

7 de julio de 2009, La Prensa

El 6 de julio de 2009, el Comité Cívico de Pando, la Federación de Juntas Vecinales (Fejuve) de Cobija, la Asociación Departamental de Municipios (ADEM), la Federación de Gremialistas, el Movimiento Sin Tierra (MST), la Federación de Zafreros de la Castaña de ese departamento, el Concejo Municipal y la Federación de Campesinos acordaron reunirse para definir acciones en contra del plan de asentamientos humanos promovido por el Gobierno en esa región del país. Los pandinos reclaman que les doten de tierras antes que las familias del occidente que serán llevadas a esa zona.

Por su parte, el INRA informó que están disponibles 725 mil hectáreas de tierras fiscales en el departamento de Pando para nuevos asentamientos humanos o para ser distribuidas entre las comunidades campesinas e indígenas que soliciten los predios.

El director del INRA en Pando, Julio Urapotina, argumentó que hay 3.700.000 hectáreas de tie-

rras fiscales y deben ser divididas en dos grupos, entre la fiscal disponible y no disponible, la primera servirá para que la utilicen nuevas comunidades indígenas o campesinas.

15 de julio de 2009, La Prensa

El 14 de julio las organizaciones cívicas y sociales de Pando se declararon en estado de emergencia ante los asentamientos humanos promovidos por el Gobierno del presidente Evo Morales y exigieron la dotación de 500 hectáreas de tierra para cada familia campesina de ese departamento.

Para los cívicos y representantes pandinos, la movilización de personas debía realizarse en consenso y coordinación con las comunidades campesinas, indígenas y extractivas del departamento después de las elecciones generales de diciembre.

La dirigente campesina Doris Domínguez contó que los agricultores de ese departamento, en un ampliado, expresaron su rechazo a los asentamientos porque no se consultó a los “dueños” de esas tierras antes de ejecutar el plan y pidieron la dotación de tierras fiscales para comunidades y familias pandinas que no tengan predios productivos y suficientes. “El Gobierno tiene que atender primero a la gente que vive en Pando, después, si sobra (terrenos), claro, puede traer a otros campesinos”¹⁰.

Arranca el traslado: Los asentamientos humanos valen 8000 votos

9 de agosto de 2009, Erbol

El 23 de julio, cívicos y sectores sociales de Pando advirtieron a los medios de comunicación que el traslado de migrantes es para que voten por el MAS. Pando, en la actualidad, tiene tres senadores, todos de la oposición. Con la Ley Electoral tendrá cuatro.

Dos analistas políticos consideran que, si se consolida la migración de 4.000 familias (dos adultos por familia) al departamento pandino, el MAS podrá ganar las cuatro senadurías que le corresponden a esa región y así tendrá mayoría en la Cámara de Senadores.

El 9 de agosto se inició el traslado de más 500 familias campesinas del Chapare cochabambino y de la provincia Vaca Diez del Beni con destino al departamento de Pando, informó Alejandro Almaraz, ex Viceministro de Tierras.

La ex autoridad gubernamental, sin dar mayores detalles del traslado, indicó que las familias serían asentadas a Santa Rosa del Abuná y Federico Román del departamento de Pando.

Agregó que próximamente trasladarán a otras 500 familias del Chapare y del departamento de La Paz para que colonicen esa región amazónica de Bolivia.

Mientras, el senador de Podemos, Roger Pinto, condenó que se esté trasladando a campesinos del Occidente boliviano a una zona amazónica sin las mínimas condiciones de vida. El parlamentario dijo que el Gobierno traslada a campesinos sin proyecto de asentamiento debido a que su intencionalidad no es solucionar la falta de espacios de terrenos de los campesinos del Occidente sino ganar más votos en Pando a favor del oficialismo en las próximas elecciones del 6 de diciembre.

Entre tensiones y recelos, comenzó el empadronamiento

17 de octubre de 2009, La Razón

El 23 de septiembre de 2009, la Corte Departamental Electoral de Pando comenzó el empadronamiento de ciudadanos en la capital del municipio de Santa Rosa del Abuná, el sitio más próximo a los asentamientos de unos 500 colonos llevados a la región desde Cochabamba y otros puntos del interior del país por el Gobierno.

El celo de los opositores del lugar los ha movido a exigir que no se acepte el registro de los recién llegados.

Tres días después, el 26 de septiembre, luego de que se conoció que los migrantes asentados en la comunidad Bernardino Racua no pudieron empadronarse debido a la presión de los cívicos pandinos y comunarios de Santa Rosa del Abuná y de otras localidades, la Corte Nacional Electoral (CNE) y el Gobierno coincidieron en que deberán ser registrados en el biométrico.

El presidente de la CNE, Antonio Costas adelantó que: "Nadie puede limitar ni restringir los derechos constitucionales de los ciudadanos en ningún lugar del país. Tenemos que hacer prevalecer el Estado de Derecho".

Entre el 26 de septiembre y el 15 de octubre, fecha límite para la inscripción al padrón biométrico se logró inscribir alrededor de mil ciudadanos para la votación de diciembre.

Estado actual

A mediados de agosto, varios medios de comunicación constataron que los asentados en Pando, especialmente en la comunidad Bernardino Racua, tenían las mínimas condiciones de vida, estaban alojados en carpas y eran vigilados por los dirigentes del lugar para que no retornaran a sus regiones de origen. Sin embargo, posteriormente se comprobó que el plan de asentamientos humanos que impulsa el Gobierno se consolidó a medida que pasó el tiempo.

"Somos entre 100 a 150 familias. No todos tenemos casas, pero las compartimos. Sin embargo, pueden observar que se construyen más viviendas y con eso estamos más satisfechos", expresó Silvia Flores Mamani, madre de familia nacida en Oruro.

Sobre el número de personas que actualmente radica en esta comunidad, el viceministro Almaraz afirmó que la cifra ascendió a 450. “En Santa Rosa se ha dotado de tierras a 700 ciudadanos. De éstas 700, yo calcularía que entre 450 y 500 personas viven acá en Bernardino Racua”, subrayó.

El 8 de agosto, el Gobierno trasladó a 312 personas a Cobija en un avión Hércules. Luego las llevó en buses hasta Bernardino Racua. El proyecto estatal otorgó 75 hectáreas a cada familia.

Del total de tierra dotada a las comunidades, casi el 88% será destinado al aprovechamiento comunitario del bosque, 10% a la agroforestería comunitaria, 2,25% será ocupado con módulos integrales de agroforestería y forestería familiar, 0,2% será área de equipamiento y 0,06% constituyen manantiales destinados a la piscicultura.

El Gobierno aseguró que cumpliría con la meta de distribuir, al menos, 600 mil hectáreas a 600 familias en Pando hasta diciembre, pese a que existe gente que abandona el lugar. A la fecha no se conoce el estado actual de los asentados en Pando en cuanto a cantidad, condiciones de vida y hectáreas distribuidas.

3. Tierra y recursos naturales

3.1 La expropiación de tierras: El caso Ongole y la explotación de hierro en El Mutún

Introducción

El año 2007, el gobierno de Evo Morales se propuso llevar adelante la exploración y explotación de uno de los mayores yacimientos de hierro del mundo, ubicado en el cerro llamado Mutún, en la fronteriza ciudad de Puerto Suárez, en el departamentote Santa Cruz. Para ello contrató los servicios de la empresa hindú Jindal Steel & Power. El 24 de diciembre de 2007, el Congreso Nacional protocolizó mediante la Notaría de Gobierno el contrato con dicha em-

presa dando luz verde a la explotación del hierro en El Mutún.

El mayor problema que enfrentó el inicio de obras fue la propiedad de la tierra. Pasaron más de 18 meses hasta que el gobierno pueda entregar a la empresa india las seis mil hectáreas comprometidas.

Una de las condiciones para iniciar el trabajo era que todas las tierras estén debidamente saneadas. A fines de agosto de 2008, el INRA logró ingresar a las tierras para iniciar el proceso de saneamiento e identificó que más del 50% de la concesión otorgada por el Estado a la empresa siderúrgica estaba en manos de privados.

La mayor oposición a la explotación del recurso mineral vino de parte del sector ganadero y de los cívicos de Puerto Suárez, alineados ideológicamente al Comité Cívico Pro Santa Cruz. Durante el año 2008 seis predios, de 24 existentes en el área de explotación del hierro, fueron saneados por el INRA. Además, ocho predios quedaron en proceso de titulación, mientras que otros tres presentaron dificultades.

Ésta es la cronología de los hechos del año 2009 que muestra los diferentes inconvenientes que tuvieron que vencer las autoridades del Estado para terminar de regularizar las seis mil hectáreas comprometidas para la explotación de hierro en el Mutún.

Cronología de los hechos

Ongole, el único predio en conflicto

15 de enero de 2009, Los Tiempos

El 14 de enero de 2009, el director del INRA, Juan Carlos Rojas, anunció que en la zona seis predios ya fueron saneados, de 24 que existen en las 6 mil hectáreas que el Estado Boliviano debe entregar a Jindal Steel and Power. Existen además ocho predios en proceso de titulación, mientras que tres predios, San Antonio, Campiña Grande y Santa Ana presentan dificultades.

Dos días después, el entonces presidente de la Empresa Siderúrgica Mutún (ESM), Guillermo Dalence, señaló que los predios saneados del área de explotación del Mutún están a la espera del título de propiedad. Ese documento, dijo, debe registrarse luego en Derechos Reales para que los propietarios puedan suscribir las minutas de transferencia de sus tierras al proyecto minero a cambio de una compensación económica de acuerdo a la extensión de sus terrenos. “Sólo tenemos conflicto con un predio, se trata de la propiedad de la Sociedad Ganadera Ongole. Este predio nos podría conflictuar todo el proyecto, por lo que se procederá a la expropiación”.

3 de marzo de 2009, Los Tiempos

El 2 de marzo, el Gobierno anunció medidas para expropiar 243 hectáreas de Ongole, necesarias para completar la extensión de tierra prevista para la explotación del hierro. Dalence afirmó que “mientras no tengamos toda el área comprometida para entregar no vamos a llegar a ningún acuerdo con otros”.

Se consolida la expropiación de Ongole

7 de marzo de 2009, El Deber

El 6 de marzo de 2009 el Gobierno anunció la expropiación de 243 hectáreas de tierra en Puerto Suárez pertenecientes a la Sociedad Ganadera Ongole, con el propósito de entregar los terrenos a la minera india Jindal Steel para el inicio de la explotación del Mutún.

Los terrenos pertenecían a Oswaldo Monasterios, empresario ganadero cruceño y propietario de la red televisiva Unitel. El Gobierno ratificó su oferta de pagar una indemnización al empresario para facilitar la operación.

9 de marzo de 2009, El Deber y La Prensa

El presidente de la ESM, Guillermo Dalence, informó días posteriores que el Gobierno cumplió con el trámite de expropiación de los predios. Éstos fueron entregados a la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) mediante una resolución emitida por la Superintendencia de Minas en Santa Cruz.

17 de marzo de 2009, Erbol

La COMIBOL consolidó la expropiación de las 243 hectáreas de tierras de Monasterios para facilitar la implementación del proyecto siderúrgico Mutún, después de haberse cumplido el plazo de 10 días otorgado por ley para que el propietario de estos predios presente un recurso de revocatoria de la resolución emitida por la Superintendencia de Minas, al no haberlo hecho se procedió a la expropiación.

Dalence recordó que, inmediatamente se ejecute la expropiación, será la COMIBOL la que depositará un monto económico en una cuenta bancaria a nombre de las empresas Santana y Ongole y aclaró que ambas recogerán ese dinero cuando demuestren el derecho propietario de estos predios.

“El INRA ha emitido su resolución final, la empresa Santana y Ongole dicen tener 10 mil hectáreas y el INRA sólo les reconoce 800 hectáreas, si no están de acuerdo pueden apelar al TAN”, explicó Dalence.

Ganaderos retrasan la explotación

25 de abril de 2009, La Prensa

El 24 de abril de 2009, el ex Ministro de Minería y Metalurgia, Alberto Echazú confirmó que los empresarios ganaderos no regularizaron sus trámites para recibir la indemnización correspondiente por la expropiación de sus tierras, esto postergó unos meses más el proyecto de explotación del Mutún.

Echazú agregó que la COMIBOL ya cuenta con la autorización para la transferencia de 2 millones de dólares a cuentas de las empresas Ongole y Santana.

La presunta corrupción en el caso de El Mutún

30 de septiembre de 2009, La Prensa

El 29 de septiembre de 2009, Guillermo Dalence fue detenido preventivamente e imputado por la supuesta compra con sobreprecio de 18 predios.

El Ministerio de Transparencia presentó el 10

de septiembre una denuncia en la Fiscalía de La Paz contra Dalence por presuntas irregularidades en la adquisición de 18 predios, entregados en abril reciente a la empresa Jindal para que comience a explotar el Mutún.

Los delitos contra Dalence fueron: negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones, contratos lesivos al Estado y conducta antieconómica.

Estas acusaciones implicaron el pago de 2.160.000 dólares por 18 terrenos aledaños al Mutún que, según la ex Superintendencia

Agraria, sólo cuestan 46.311 dólares.

7 de octubre de 2009, La Prensa

El 6 de octubre, el Ministerio Público de La Paz imputó a 17 hacendados dueños de los predios adquiridos con un sobreprecio de más de 2 millones de dólares. El fiscal que investiga el caso, Prudencio Flores, señaló que, de acuerdo a las investigaciones, estas personas fueron acusadas por la comisión de los delitos de estafa, asociación delictuosa y otros porque presuntamente vendieron sus terrenos con precios sobrevaluados durante la gestión de Guillermo Dalence. El pasado fin de semana la Fiscalía amplió las investigaciones a 37 personas involucradas en la compra de 18 predios para el proyecto siderúrgico del Mutún.

Tribunal Agrario falla en contra de Ongole, la empresa será revertida al Estado

8 de octubre de 2009, La Razón

El TAN falló a favor del INRA y rechazó la impugnación interpuesta por la Sociedad Ganadera Ongole por la reversión de sus propiedades San Antonio y Campiña Grande.

La entidad había determinado en marzo la reversión de los predios debido a que no cumplían la función económico-social que dispone la Ley de Reconducción Comunitaria y Reforma Agraria, pero la firma afectada presentó una demanda ante el Tribunal.

El director del INRA, Juan Carlos Rojas, informó que la resolución final de saneamiento fue notificada a la sociedad Ongole y ahora sólo “estamos esperando que se cumpla el plazo legal (30 días) para que continúe el proceso”. La propiedad de Campiña Grande tiene una extensión de 5.317 hectáreas y la de San Antonio, 4.529 hectáreas, ambas fueron fusionadas a partir del proceso de saneamiento iniciado en febrero de 2008 bajo un único propietario.

Estado actual

La explotación de hierro en el Mutún está muy demorada porque el gobierno no está conforme con la propuesta de la contratista hindú Jindal Stell and Power. Las autoridades informaron que no se concretará el negocio mientras no se garanticen mayores ganancias para el Estado.

El entonces ministro de Planificación del Desarrollo Carlos Villegas aseguró que el gobierno no tomará ninguna decisión hasta que se garantice más ganancias para el Estado. Aún no terminó la primera fase del negocio que es el análisis del proyecto presentado. El siguiente paso será la elaboración del contrato.

Villegas pidió calma a los cívicos de Puerto Suárez y a los medios de comunicación que presionan al gobierno para que concrete el negocio lo antes posible.

Para el politólogo Marcelo Varnoux, la explotación del Mutún hasta la fecha no produjo nada. “Es una pobre gestión del Gobierno al igual que los hidrocarburos”, mencionó¹¹.

Actualmente la Jindal ha reiterado su compromiso de invertir un total de \$us 2.100 millones en la explotación de hierro del Mutún, demanda a las autoridades nacionales zanjar algunos obstáculos que conlleva la ejecución del proyecto, entre ellos agilizar la posesión de los dos predios que impugnaron la resolución de ex-

11 El Diario, 16 de noviembre de 2009.

propiación del INRA ante el TAN y fijar como fecha cero (del contrato), el instante en que se tengan las dos tierras.

Una vez que arranque el proyecto del Mutún, se estima la generación de al menos 2.000 nuevos puestos de trabajos directos y unos 8.000 indirectos.

Además, el Estado recibiría anualmente alrededor de 30 millones de dólares en impuestos. Los ingresos anuales de la ESM, se estima que podrían ser de 20 millones de dólares. De esos ingresos, se descontarán todos los gastos e impuestos a la ESM y el saldo se repartirá así: 30% para el municipio de Puerto Suárez que invertirá en infraestructura básica y asentamientos humanos en los municipios de Puerto Suárez, Guijarro y El Carmen, 15% para la prefectura de Santa Cruz, que invertirá en infraestructura caminera, 35% para COMIBOL y 20% para desarrollo minero en Bolivia a ser ejecutados por el Ministerio de Minería y la ESM. Sin embargo, hasta ahora no se han realizado las inversiones comprometidas.

3.2 Himalaya, el conflicto entre pobres

Introducción

La mina Himalaya se ubica en las faldas del Illimani paceño, cantón Cohoni, provincia Murillo. Su concesionario, el empresario Fernando Killman, cuenta que 70% de la veta de tungsteno le fue arrendada por la COMIBOL, en 1985. El conflicto entre mineros y campesinos comenzó semanas antes de la toma de la mina por parte de los campesinos del lugar en octubre de 2007. En esa oportunidad los comunarios de Hussi bloquearon los caminos y no permitieron que ingresen alimentos ni otros artículos de primera necesidad. Martín Quispe, dirigente de los trabajadores de la concesión minera incluso afirmó que los campesinos cortaron suministros de luz y agua a los mineros apostados en la empresa Himalaya e iniciaron el asedio al lugar.

El argumento esgrimido por los campesinos del lugar fue que la empresa minera estaba contaminando el medio ambiente y no ayudaba al crecimiento de la población cercana a la mina. Por su parte el concesionario minero Fernando Killman, demostró que tenía en su poder la licencia ambiental de su firma, requerida por ley, y el plan de inversión para la construcción de caminos de acceso, casas para los profesores y apoyo para la toma de agua potable en El Choro, Cayimbaya y Ajchopaya, comunidades cercanas al área de conflicto.

Cronología de los hechos

El inicio de una violencia no anunciada

6 de enero de 2008, La Prensa

El 26 de octubre de 2007, la Federación Minera decidió enviar una comisión de tres delegados para lograr un acercamiento de las partes en conflicto, pero el intento fue vano. La delegación de la Federación, junto con dos representantes y una enfermera de Himalaya fueron retenidos en la catedral de Hussi. Los campesinos del lugar encerraron a los visitantes sellando todas las salidas del templo con adobe.

Seis días después, los lugareños, a plan de hondas y dinamitas, provocaron la salida de los mineros asalariados del campamento junto con sus esposas e hijos. Luego, izaron la wiphala en las instalaciones y declararon el sitio de propiedad comunal campesina.

El empresario Fernando Killman dijo que con la toma de la mina peligraba una inversión de 7,9 millones de dólares. "Justo iba a acabar el periodo de exploración. Robaron el dinero de las oficinas y de los depósitos. La maquinaria está en riesgo porque es gente que no sabe manejarla". En noviembre de 2007, los mineros, ya desocupados, recibieron la promesa gubernamental de que el diálogo se iba a imponer, pero quedó en promesa. Ante dicho incumplimiento, en diciembre tomaron el Palacio de Telecomunicaciones ubicado en la avenida Mariscal Santa Cruz y amenazaron con inmolarse.

Llegó otra oferta: la participación en un amplia-

do campesino en Atahuallani, localidad ubicada a cinco horas de La Paz, “los dirigentes nos invitaron para hallar una solución pacífica al problema” afirmaba con cierto tono de esperanza el dirigente minero Quispe. La invitación tenía fecha: el 20 de diciembre.

Más de 80 trabajadores himalayaños junto con emisarios de los viceministerios de Minería y Trabajo viajaron unos desde La Paz y otros desde localidades cercanas, a la localidad de Atahuallani, cercana a la mina. La cita casi terminó en desgracia. Los líderes campesinos husseños lograron seducir con los beneficios de la mina Himalaya a sus vecinos de Cotaña y Chotocollo. Más de 300 campesinos arribaron al lugar al mediodía. Tras una hora sin convenios, éstos provocaron una trifulca para perseguir y maltratar a los mineros.

“Nos han quitado la mina Himalaya nuestros propios hermanos. Ahora ellos la explotan y reventan dinamita todos los días para ahuyentar a los extraños. Ni a los del Gobierno respetan. En Atahuallani igual hay autoridades secuestradas”.

Tierra y territorio, la excusa

9 de enero de 2008, El Potosí

El sustento legal argumentado por los campesinos del lugar está sentado en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaratoria de los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada este año por las Naciones Unidas, que fue refrendada por el Legislativo boliviano.

Sin embargo, y según varios medios de comunicación afirmaron en su momento, también está por detrás el discurso campesino de “tierra y territorio” manto bajo el cual se ampararon estos actos que, según el Gobierno, autoridades, dirigentes y afectados del rubro arrastraron también intereses particulares y políticos. Incluso el Ejecutivo notó afanes conspirativos en este tema.

El presidente de la Cámara Departamental de Minería, Wálter Baltazar afirmó en ese entonces que el Gobierno es el culpable de haber izado en demasía la bandera de “tierra y territorio” para campesinos e indígenas, por lo que estos

grupos han asumido que los recursos naturales y las propiedades particulares empresariales dentro su jurisdicción ahora les pertenecen y, al no haber sido consultados por los gobiernos de turno para la presencia de estas últimas, han decidido “recuperarlas” con acciones que están fuera de la legalidad.

Más de un año sin solución

31 de marzo de 2009, La Prensa

17 meses han pasado de la toma de la mina en octubre de 2007, los medios de comunicación nuevamente vuelcan sus miradas hacia el éxodo de los mineros retirados a la fuerza de sus fuentes de trabajo. Los mineros instalados desde el inicio del conflicto en la sede de gobierno, tomaron el Palacio de Comunicaciones con dinamitas en mano. Junto con sus esposas decidieron radicalizar sus medidas de presión para pedir al Ministerio de Minería la restitución de la mina y poder continuar así con su labor extractiva.

El secretario general de los mineros de ese entonces informó que los efectivos de la policía no permitieron que sus esposas suban mantas a la terraza del edificio, donde se encontraba un grupo de los mineros que hacían su protesta con dinamitas en mano.

El dirigente de los mineros de Himalaya, Alejandro Alanoca, dijo que se pidió al gobierno la designación de otras minas para que continúen con su trabajo, además amenazó con proseguir con las medidas de presión para no perder su fuente de trabajo.

Persistencia: volvamos a intentarlo

21 de agosto de 2009, La Razón

El 19 de agosto de 2009, alrededor de 30 mineros asalariados de la mina Himalaya, llegaron nuevamente a La Paz para reintentar una solución a un conflicto que ya lleva 22 de meses sin salida. Nuevamente el escenario fue el edificio del Palacio de Comunicaciones, que fue tomado por los mineros para exigir el pago de sus haberes adeudados desde hace siete meses.

La noche del 20 de agosto los mineros fueron desalojados por la fuerza por los efectivos de la

policía. Pese a ello, determinaron pasar la noche en las puertas de la Empresa de Correos de Bolivia.

“Por tanto tiempo que no hemos sido atendidos por los ministerios de Minería y Trabajo, vamos a continuar con nuestras medidas, a pesar de que fuimos desalojados por la policía”, sostuvo el secretario de Conflictos del Sindicato de Trabajadores de Himalaya, Alfredo Cano.

21 de agosto de 2009, El Diario

El ministro de Trabajo, Calixto Chipana, informó que se propuso a los trabajadores de Himalaya una reubicación en el centro minero Tiwanaku, en el departamento de Oruro. La oferta fue hecha antes del mediodía.

“No podemos aceptar esta propuesta porque el metal que se explota ahí (Tiwanaku) es zinc y éste no tiene valor agregado; además que nos están proponiendo que seamos cooperativistas en ese lugar y para eso necesitamos un capital, lo que no tenemos”, dijo otro de los dirigentes de los mineros de Himalaya, Ascencio Choquehuanca.

Los trabajadores de este centro minero que encaran movilizaciones desde hace un año y 10 meses, desahuciaron la oferta, aduciendo que como asalariados reciben beneficios para la jubilación, además del seguro de salud.

Estado actual

La mina Himalaya tenía 107 trabajadores cuando fue tomada por comunarios en 2007. A los 22 meses de haber sido avasallada por comunarios, el Gobierno no ha recuperado la mina Himalaya y no ha podido encontrar una solución al conflicto pese a que la toma fue declarada ilegal por el Servicio Geológico y Técnico de Minas (Sergeotecmin).

El ex ministro de Minería, Alberto Echazú, deslindó responsabilidad en la solución de este conflicto que ahora está en manos del Ministe-

rio de Gobierno. De acuerdo con la autoridad, los mineros de Himalaya sólo pretenden empleos y el Ministerio de Minería no los tiene¹².

El empresario Kyllman, por su parte, calcula que en las entrañas del yacimiento existen reservas calculadas en un millón de toneladas, suficientes para ser aprovechadas durante las dos próximas generaciones. “Hoy, lejos de que el país se beneficie, los minerales son explotados de forma rústica y sin preservar el medio ambiente por los avasalladores”¹³.

Kyllman recordó que la empresa ha recurrido a la justicia ordinaria y existen resoluciones emitidas por instancias del Gobierno que disponen la devolución de la propiedad, pero no se tiene ningún resultado.

La COMIBOL y técnicos del Ministerio de Minería revisarán los documentos de la empresa Himalaya para encontrar una solución al conflicto que perjudica a los trabajadores de esa empresa.

3.3 Hidrocarburos y pueblos indígenas

Introducción

Durante el segundo semestre de la gestión 2009 se generaron conflictos entre el gobierno y los pueblos indígenas de la amazonía y el chaco. Dos aspectos fueron centrales durante las negociaciones entre ambos sectores: el derecho a la consulta y los beneficios a favor de los pueblos indígenas generados por la explotación de recursos petroleros.

La nueva Constitución Política del Estado establece en su artículo 30, párrafo 15:

“que los pueblos indígenas deben ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o admi-

12 La Prensa, 25 de agosto de 2009.

13 Ibid.

nistrativas susceptibles de afectarles... En este marco, se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan”.

El primer conflicto se dio entre los meses de mayo, junio y julio de 2009, a raíz de la licencia obtenida por la empresa petrolera Petroandina para explotar reservas hidrocarburíferas en la región amazónica del norte de La Paz. Los principales pueblos afectados fueron los mosetenes, lecos, tacanas y chimanes.

El segundo conflicto se dio durante el mes de septiembre entre el gobierno, representado por el entonces presidente de Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolivia (YPFB), Carlos Villegas y los pueblos indígenas guaraní y weenhayek del Chaco. El origen fue, según la autoridad nacional, las demandas “sobredimensionadas” de estos pueblos para participar en los beneficios generados por la explotación del petróleo que obstaculizan las inversiones en la región.

Cronología de los hechos

Petroandina y los indígenas de la amazonía

20 de mayo de 2009, Bolpress

El 19 de mayo de 2009, la empresa petrolera YPFB-Petroandina Sociedad Anónima Mixta (SAM)¹⁴ obtuvo licencia ambiental para iniciar trabajos de exploración en el bloque Liquimuni, ubicado en Caranavi al norte del departamento de La Paz, informó el viceministro de Industrialización y Comercialización de Hidrocarburos William Donaire.

La Ley N° 3911/08 autorizó la exploración y explotación de áreas en la Reserva Pílon Lajas y el Parque Nacional Madidi, vulnerando la Ley 1101/2007 que ratifica la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos

Indígenas, que en sus artículos 18, 19 y 29 establecen la obligatoriedad del Estado de consultar a los pueblos indígenas interesados antes de adoptar y aplicar medidas legislativas y administrativas que los afecten.

De los cinco bloques de exploración adquiridos por YPFB-Petroandina SAM, Lliquimuni, Madidi, Chepite, Sécore y Chispani, ubicados en los departamentos de La Paz, Beni y Pando, cuatro afectaron –y afectan en la actualidad– directamente a la reserva Pílon Lajas y al Parque Nacional Madidi.

Este proyecto se constituiría en el globo de ensayo que permitiría diagnosticar lo que ocurrirá después con las exploraciones petroleras en las áreas protegidas.

Para el gobierno, las ONGs ambientalistas originan el conflicto

26 de junio de 2009, Erbol

Los pueblos indígenas del Norte de La Paz pidieron al Ministerio de Hidrocarburos respetar la Ley de Hidrocarburos y el Decreto Supremo N° 29033, que establecen la respectiva consulta sobre la exploración y explotación de los recursos hidrocarburíferos en comunidades indígenas. Este pedido se hizo después de que el gobierno iniciara la exploración petrolera de la amazonía andina sin contar con el permiso de las organizaciones de los pueblos originarios mosetenes, lecos, tacanas y chimanes

El presidente del Pueblo Indígena Mosestén (OPIM), Vicente Moy, afirmó que “posiblemente exista gente que le está engañando a nuestro hermano Evo Morales y le informa que nos han consultado, cuando es mentira y la Constitución nos respalda”. Por su parte el presidente Morales reiteró el 16 de julio que “existen organizaciones no gubernamentales (ONG) que dicen amazonía sin petróleo” y considera que éstas (ONG) son las que están causando problemas en la región.

Frente a esta situación, el 2 de julio, el presidente de la Central de Pueblos Indígenas de La Paz

14 Petroandina es una sociedad conformada por la estatal YPFB y PDVSA de Venezuela.

(CPILAP), José Ortiz, junto con otros representantes de los pueblos tacana, la OPIM y el Pueblo Indígena Leco y Comunidades Originarias de Larecaja (PILCOL), presentaron ante el Ministerio de Hidrocarburos la impugnación a la otorgación de la licencia ambiental a Petroandina.

15 de julio de 2009, El Diario

El 14 de julio de 2009, el presidente de YPFB, Carlos Villegas, afirmó que está dispuesto a conversar con los pueblos indígenas del Norte de La Paz, después de que éstos denunciaran que no fueron consultados sobre las actividades hidrocarburíferas en esta región del país.

El presidente de YPFB acusó a algunas organizaciones no gubernamentales *“de asumir una actitud no sólo hostil, sino que expresan una postura no acorde con la realidad del país”*.

“Lo que queremos como Gobierno es producir, es explorar esos recursos naturales respetando el medio ambiente no va a existir una depredación irracional, nosotros vamos a evitar el menor daño ambiental, necesitamos de las organizaciones sociales”, afirmó.

Una organización indígena dividida, ¿hubo consulta?

30 de julio de 2009, Jornada

El 29 de julio de 2009, el Cacique del pueblo mosetén, Enrique Romero afirmó que el Ministro de Hidrocarburos cumplió con la consulta respectiva a los indígenas, sobre la exploración sísmica en el norte de La Paz, mientras la CPI-LAP afirma lo contrario.

Romero, en conferencia de prensa, mostrando la documentación respectiva e inclusive fotos, indicó que *“existe intereses ocultos de algunas ONG, como el Foro Boliviano sobre Medio Ambiente y Desarrollo FOBOMADE, que nos están haciendo quedar mal. Estamos de acuerdo con el desarrollo del norte de La Paz, que va a beneficiar al Departamento y a Bolivia en su conjunto”*.

En contraposición, el Secretario Ejecutivo de la CPILAP, José Ortiz, indicó que esta organización no está en contra de la exploración hi-

drocarburífera en el Norte paceño, pero, ratificó su denuncia realizada hace algunas semanas en contra del Ministerio de Hidrocarburos, al afirmar que esta institución no consultó a los indígenas de la zona.

“Los indígenas frenan inversiones petroleras en Bolivia”

22 de septiembre de 2009, La Razón

El 21 de septiembre de 2009, Carlos Villegas lanzó duras declaraciones referidas a las exigencias *“sobredimensionadas”* de algunos pueblos indígenas bolivianos hacia las firmas petroleras que operan en Bolivia se han convertido en un freno para las inversiones en esa área, según la estatal YPFB y las propias empresas.

El presidente de YPFB, dijo que no será posible cumplir la meta de inversión de 600 millones de dólares comprometida por las petroleras debido a que dos firmas pidieron postergar hasta 2010 una parte de sus planes por diferencias con grupos indígenas.

Indígenas guaraní y weenhayek de la región del Chaco de Tarija se oponen a que la brasileña Petrobras y la británica British Gas (BG), respectivamente, realicen operaciones petroleras en la zona en tanto las firmas no desarrollen proyectos productivos allí y den empleo a sus habitantes. El pueblo weenhayek, de la región del Chaco, exigió \$us 11 millones a la empresa petrolera BG Bolivia. Finalmente, el acuerdo fue por \$us 2 millones. FOBOMADE dice que las demandas no son sobredimensionadas como sostiene YPFB.

22 de septiembre de 2009, Agencia de Noticias EFE

Para FOBOMADE, que trabaja con los originarios, estas peticiones son justas y no sobredimensionadas, como las calificó el presidente de YPFB, Carlos Villegas.

Villegas indicó que la disposición contemplada en la CPE ha llevado a que todos los pueblos indígenas y organizaciones campesinas exijan indemnizaciones y compensaciones y que, en muchos casos, exceden *“con creces a la disponibilidad de la empresa”*. Anunció además que

el Ministerio de Hidrocarburos elaborará una disposición legal que permitirá que los temas sociales “ya no sean un obstáculo para la inversión”. Dijo que el Gobierno no se opone a los derechos de los pueblos indígenas, sino a sus excesivas demandas, que deben darse en el marco de cierta ecuanimidad.

El presidente de la CIDOB, Adolfo Chávez, censuró lo dicho por Carlos Villegas y le criticó por no haberse reunido con las etnias del este del país para coordinar las labores petroleras que se pretende realizar en esa región.

“No puede el señor Villegas decir que quienes están atrasando el desarrollo del país son los pueblos indígenas o campesinos. Lo mínimo que debería hacer él es reunirse como presidente de YPF con la CIDOB. Nosotros nunca hemos dicho que no haya tal trabajo, lo que se quiere es coordinar”.

Estado actual

El tema de la exploración y la explotación petrolera en la Amazonía y el Chaco debe ser debatido a fondo con las comunidades locales que son y serán los directos afectados de una actividad que se sabe tendrá impactos negativos y causará estragos ambientales y sociales.

El gobierno de Evo Morales se encuentra en un fervor petrolero y por ello recibe críticas desde sus propias bases. Una de ellas argumenta que este gobierno está vendiendo a los pueblos indígenas para lograr mayores inversiones y ganancias por la explotación del oro negro. Otra crítica pide que se evalúe y considere que, a la cuantificación y estudio de las reservas petroleras en el norte del Departamento de La Paz,

debería empezar un proceso de verificación, cuantificación y centralización de los estudios e información de la biodiversidad existente (especialmente referido al potencial ecoturístico, forestal y agroecológico) para su aprovechamiento sostenible en las mismas regiones.

El analista Pablo Cingolani, en la edición digital del artículo “Inteligencia estratégica y petróleo en la amazonía”¹⁵ sentencia:

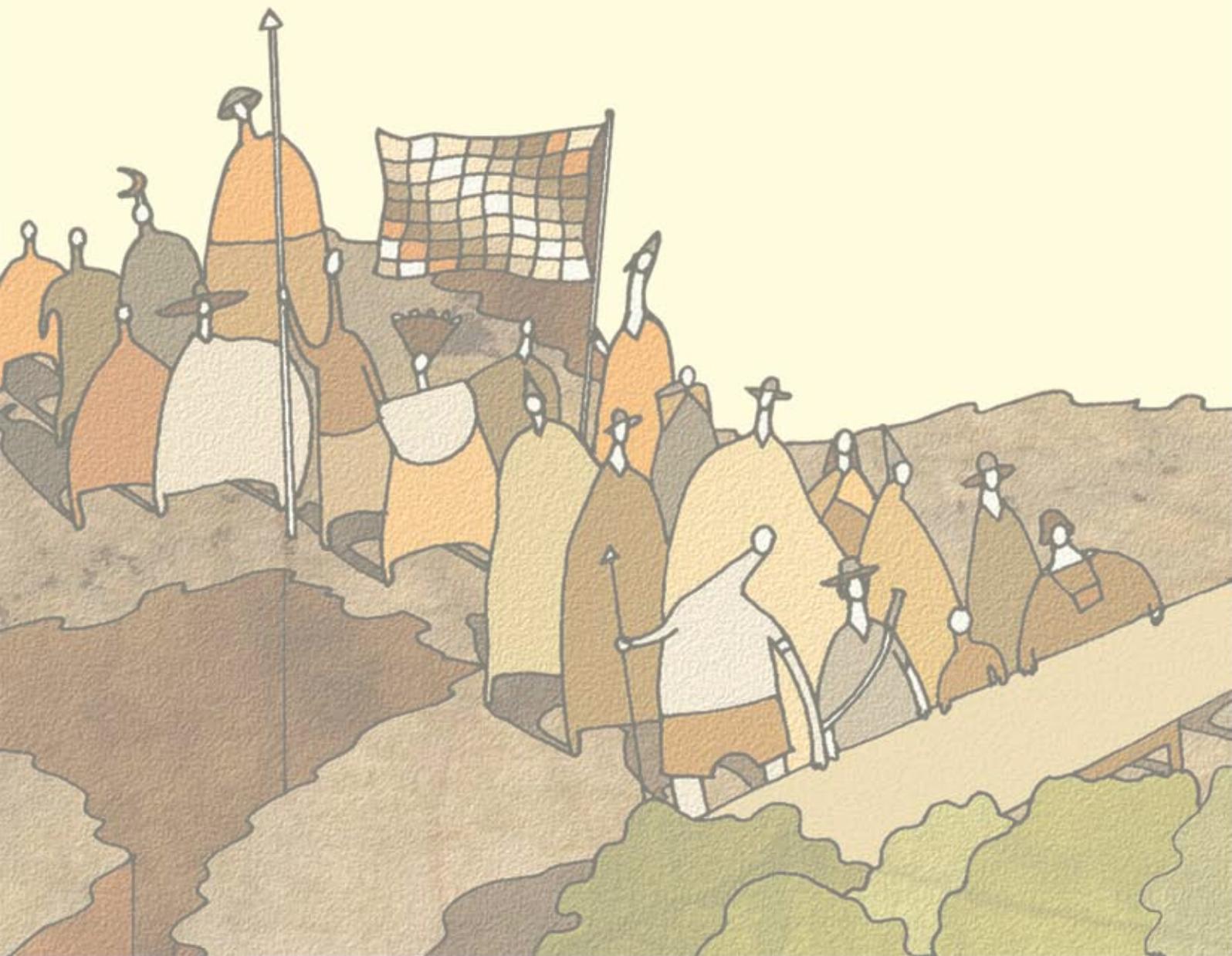
“Nos preguntamos por ello, si este gobierno no reivindica el derecho de los indígenas a su propio modo de producción y a su propio modo de generar ingresos; si no se reivindica y se intenta el fortalecimiento de una vía económica alternativa al capitalismo depredador para espacios tan sensibles como el amazónico donde la preservación de la naturaleza es prioridad; si no se busca generar toma de conciencia y compromiso con relación a estos temas tan críticos, ¿quién lo hará?”

Por su parte, los pueblos indígenas del norte de La Paz se encuentran hoy divididos por la explotación de recursos naturales en su región. Vicente Moy, presidente de la Organización del Pueblo Mositén (OPIM) lamenta: “¿Cómo hacemos para volver a unir a las comunidades? Ampliando la consulta, haciendo una inspección nuevamente en las comunidades, revisando el documento final que elaboraron... Ni siquiera tenemos copia de este documento que han hecho”¹⁶. La autoridad indígena acusa al Ministerio de Hidrocarburos de crear formas y métodos para dividir premeditadamente a las organizaciones indígenas.

15 Bolpress, 15 de enero de 2010.

16 Villegas, Pablo. “La nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia: ¿Una empresa atractiva para las transnacionales?” Revista Pueblos, en Rebelión. 16 de enero de 2010.

II. PUGNAS POR EL TERRITORIO



6. Apolo, un conflicto entre iguales

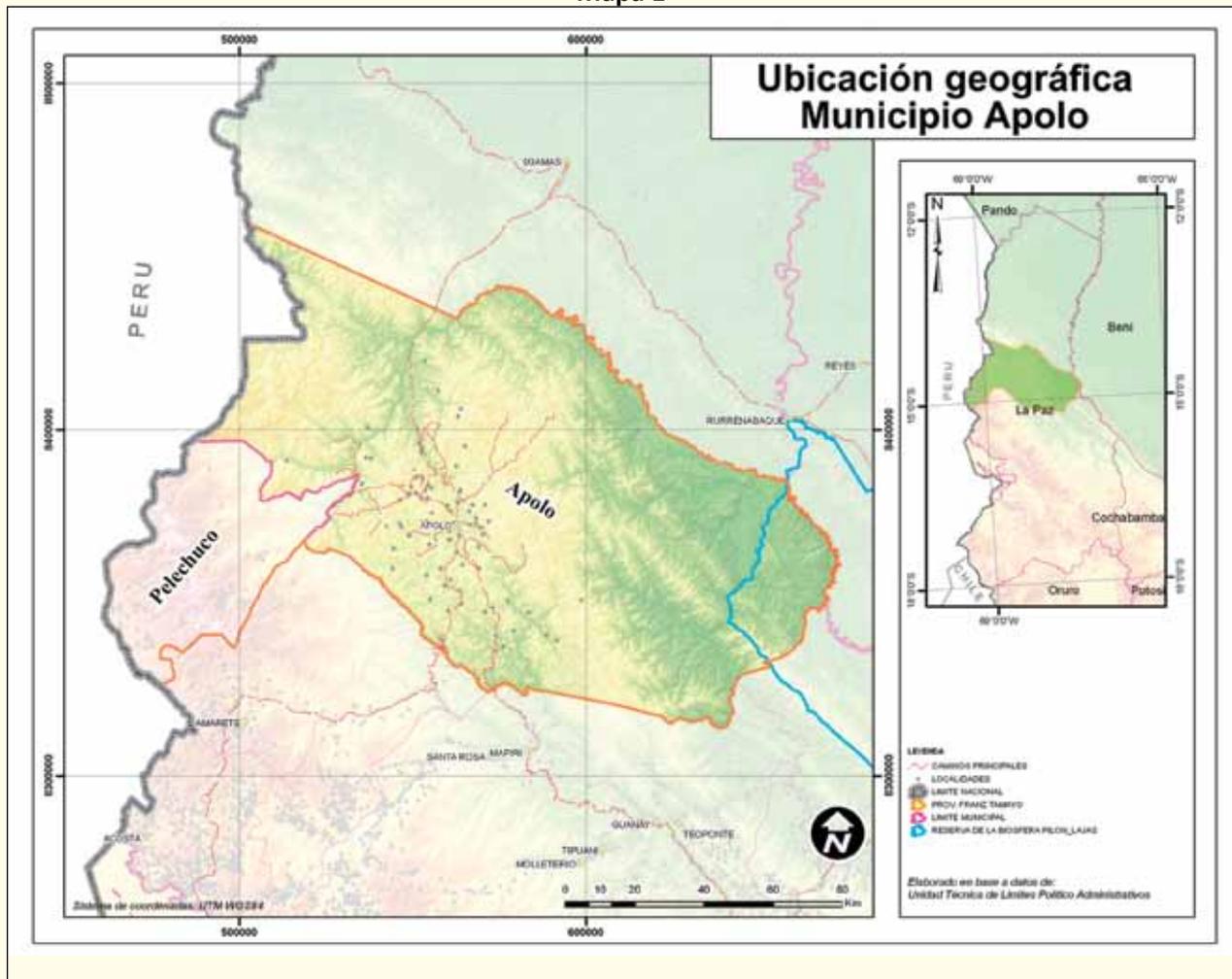
Carlos Sotomayor Cuéllar

Introducción

Apolo es un municipio de la provincia Franz Tamayo del departamento de La Paz. Se encuentra en la parte noroeste, en colindancia

con la República del Perú y, junto con Pelechuco, conforman las dos únicas secciones de una de las provincias más grandes y dotadas de mayor riqueza natural del departamento (ver Mapa 1).

Mapa 1



Según el Censo 2001, en el municipio habitan 13.271 personas de las cuales 52% son hombres y 48% son mujeres. A su vez, más de 11 mil personas (más del 84%) viven fuera del área urbana, haciendo de éste, un municipio abrumadoramente rural.

El Instituto Nacional de Estadística (INE)¹ da cuenta que en el municipio de Apolo el 79% de sus habitantes habla el quechua, seguido del español con el 18%, el aymara 1% y otros idiomas nativos con el 0,27%.

En relación a la autoidentificación indígena originaria, el 72% se identifica como quechua; el 15% no se identifica con ningún pueblo indígena, el 10% se identifica como originario de otros pueblos indígenas y el 3% se identifica aymara.

Se estima, de acuerdo al Censo 2001, que en todo el municipio existen 86 comunidades, de las cuales 17 serían comunidades indígenas y el resto (69) comunidades campesinas, además del área urbana, en la cual viven 2.123 habitantes (16% de la población total).

Desde su nacimiento como municipio, en Apolo se conformaron las comunidades de acuerdo al régimen sindical difundido por casi todo el país desde las épocas de la Reforma Agraria de 1953. Después de más de 50 años de su creación, el 7 de junio de 2006 se reconoció, mediante Resolución Prefectural N° 031/2006, la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de la Provincia Franz Tamayo (FSUTC-FT). El año 1997, era la única organización. Recién ese año se creó la Central Indígena de Pueblos Lecos de Apolo (CIPLA), que dividió a la organización sindical en dos facciones, los campesinos y los indígenas.

Según Oscar Loayza, Coordinador de Gestión Territorial de la Sociedad para la Conservación de la Vida Silvestre (WCS, por sus siglas en inglés), la división no nace del anhelo de reconstituir la cultura y la nación leca, sino de una pelea entre las cúpulas de la Federación de Campesinos de la Provincia Franz Tamayo. *“En ese entonces estaban Carlos Olaguivel y Eduardo Poroso, ambos parte de la dirigencia de la Federación, y por temas políticos esta cúpula se peleó. Eduardo Poroso, que representaba a la Central de Atén, decidió separarse de la Federación y crear otra organización en la región de Atén”*².

Para el dirigente de la CSUTCB-Tupac Katari, Carlos Olaguivel, la separación de Poroso fue política, pues afirma que pertenecía al MNR³, partido en disputa por el poder en ese entonces⁴. Domingo Guzmán Mendo, dirigente campesino afirma que Poroso fue *“seducido por la cooperación internacional, por la Agencia de Cooperación Danesa especialmente”*.

Esta pugna se dio justamente en 1996, cuando aún no existía la CIPLA, estaba por aprobarse la ley de tierras o Ley INRA y la titulación de territorios bajo la figura de Tierras Comunitarias de Origen (TCO) era muy novedosa y atractiva para los pueblos indígenas.

*“La separación no se dio porque existía un grupo que se sintiera lecos, sino por pugnas políticas entre el MNR y el ADN . Cuando se separaron no existía la organización leca, eran dos facciones de la misma Federación y ahí con el tema de las TCO, el INRA y la posibilidad de demandar territorios, empezaron recién a formar la CIPLA”*⁶.

La nueva organización indígena comenzó a tomar contacto con las comunidades alejadas o poco tomadas en cuenta por la Federación y

1 INE, PNUD. *Atlas Estadístico de Municipios 2005*. La Paz, 2006

2 O. Loayza, entrevista personal, septiembre de 2009.

3 Movimiento Nacionalista Revolucionario.

4 En 1997, Hugo Bánzer Suárez es elegido presidente de la República, logrando una abrumadora mayoría en el parlamento.

5 Acción Democrática Nacionalista.

6 Loayza, 2009. Supra nota 2.

donde todavía un buen porcentaje de la gente era leca aunque en ese momento no se identificaba como tal, *“como pasa hasta ahora que no quieren identificarse como lecos, porque son discriminados por los quechuas y mucho más por los patronos, porque serían como la tercera categoría de gente”*⁷.

Cuando la CIPLA tomó contacto con estas comunidades empezó a nacer la autoidentificación como lecos y el interés de constituir una nueva organización que no tenga la estructura sindical sino más bien la estructura de un movimiento indígena.

1. Antecedentes del conflicto

La Ley INRA, aprobada en octubre de 1996, reconoce como una de las formas de acceder a títulos de propiedad sobre el territorio a las TCO. Este reconocimiento, fruto de movilizaciones indígenas por la tierra y el territorio (1990) generó enormes expectativas también en la nueva organización indígena de Apolo que vio una posibilidad de asegurar su derecho propietario sobre el territorio.

El año 1999, José Lorenzo Ortiz y Freddy Quispe Condori, en calidad de representantes legales de la CIPLA, presentaron ante el INRA la demanda de titulación de la TCO-CIPLA por 654.000 hectáreas. Un año después, la demanda fue admitida pero con un recorte de 100 mil hectáreas, es decir, se admitió la demanda por 554.000 hectáreas. Según Dionisio Gutiérrez, Jefe de Unidad de Saneamiento y Titulación de Tierras Bajas, del Viceministerio de Tierras, el proceso fue paralizado por limitaciones financieras para cubrir el costo de los estudios, y recién en el año 2001, el entonces Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (VAIPO) aprobó el certificado de identidad étnica y se inició la redacción del informe de necesidades espaciales que no fue concluido por-

que requería mayor trabajo de campo, recién se dio la continuidad en 2004 y se concluyó ese mismo año.

El año 2002 la demanda de la TCO CIPLA fue incluida en el financiamiento de DANIDA al INRA y al año siguiente se inició el proceso de saneamiento sin estar todavía concluido el estudio de necesidades espaciales.

Por sugerencia del propio INRA y con el objetivo de acelerar el trabajo, se dividió el área demandada en tres polígonos: Polígono 1 (238.162 hectáreas); Polígono 2 (126.036 hectáreas) y Polígono 3 (7.122 hectáreas) (ver Mapa 2). A su vez, el Polígono 2 se dividió en: Polígono 2A (47.140 hectáreas) y Polígono 2B (76.896 hectáreas).

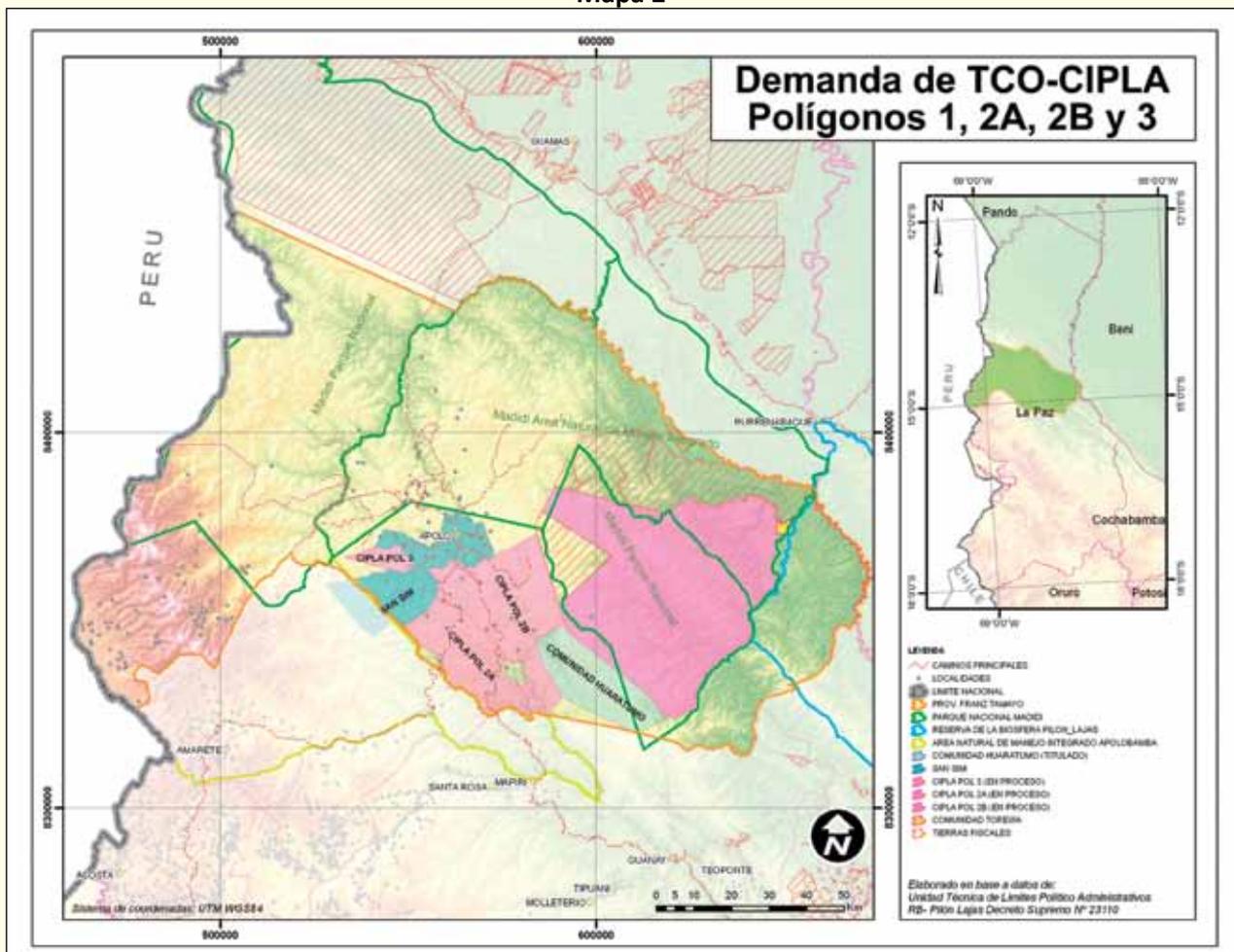
Posteriormente se emitió la resolución de inicio del proceso de saneamiento priorizando el Polígono 1, tomando en cuenta que el área no tendría mayor conflictividad pues forma parte del Parque Nacional Madidi y en su interior sólo se encuentran dos comunidades, Sarayoj y Torewa. Según Domingo Guzmán Mendo, dirigente campesino, la comunidad Torewa pertenece a la FSUTC-FT, afirmación desmentida por Lorenzo Paredes quien afirma que Torewa pertenece a la CIPLA. El caso de esta comunidad reviste un tratamiento especial que será analizado más adelante.

En septiembre de 2003 se iniciaron las pericias de campo del Polígono 1 desde dos frentes: Apolo y Rurrenabaque. Un cuestionamiento que hacen los campesinos y otros sectores de la región es el breve tiempo que tomó este proceso, el cual concluyó en apenas cuatro meses. Por su parte los dirigentes indígenas afirman que se siguieron todos los procesos establecidos por ley, *“y por eso el Tribunal Agrario Nacional (TAN) rechazó todas sus observaciones y demandas de anulación”*.⁸

7 Ibid.

8 J. Ortiz, entrevista personal, 10 de febrero de 2010.

Mapa 2



El año 2005 se hizo el trabajo de gabinete y se emitió la resolución final de saneamiento. Esta resolución ha sido objeto de dos impugnaciones, una por parte de la FSUTC-FT y otra por la comunidad campesina Torewa.

Las dos impugnaciones fueron resueltas por el TAN entre agosto y septiembre de 2006. El Tribunal determinó improbadamente la demanda de la comunidad Torewa y posteriormente ocurrió lo propio con la demanda de la Federación de Campesinos, dando de esa manera la razón a los indígenas lecos.

El 9 de noviembre de 2006, en base a esa resolución del Tribunal, el INRA procedió a la titulación del Polígono 1 por 238.162 hectáreas de tierras en favor de la TCO-CIPLA. Éste sería el

detonante del conflicto por la tierra y el territorio entre campesinos e indígenas en la región de Apolo.

2. El conflicto por la tierra en Apolo

Con la titulación del Polígono 1 de la TCO-CIPLA se inician una serie de conflictos donde intervienen campesinos, indígenas lecos, algunas ONG, instituciones del Estado y la misma población urbana de Apolo.

Una de las primeras acciones de los campesinos de la FSUTC-FT fue la movilización y bloqueo de caminos de ingreso y salida al municipio de Apolo. A esto se sumaron las huelgas de hambre de los secretarios generales de algunas comunidades campesinas y, según Aldo Chambi,

Capitán Grande de la CIPLA, la intervención violenta de los campesinos en contra de algunas comunidades indígenas de la región.

“Ni las movilizaciones, ni las huelgas, ni la marcha a la ciudad de La Paz, fueron argumentos convincentes para que el hermano Evo Morales haya siquiera escuchado nuestras demandas. Una de las grandes paradojas de esta historia de conflicto es que sin campaña, sin propaganda electoral, sin trabajo político ni nada, ganó el referéndum de aprobación del presidente Evo Morales”⁹ (Entrevista a ex Dirigente Campesino).

Ante estas movilizaciones el exviceministro de Tierras, Alejandro Almaraz, se habría comprometido a estar en Apolo el 11 de mayo de 2007. Según Guzmán Mendo, en esa oportunidad se logró reunir a más de cinco mil personas, pero la autoridad de Gobierno no se hizo presente.

Esta actitud de parte del gobierno, según uno de los entrevistados de la CSUTCB-TK, llevó a un grupo de campesinos de la Federación a ingresar al Parque Nacional Madidi, *“fue una medida extrema que atrajo no sólo la atención del gobierno, sino del mundo entero”*.

Según reportes de medios escritos locales, el 16 de mayo de 2007, alrededor de 80 campesinos de la Federación Provincial de diferentes comunidades de Apolo, ingresaron al Parque Madidi en protesta por la titulación del Polígono 1 de la TCO-CIPLA.

Dos semanas más tarde y después de varios intentos de diálogo y conciliación por parte de instituciones estatales y autoridades prefecturales, el gobierno autorizó el ingreso de tropas militares y policiales al Parque Madidi para desalojar *“por la fuerza si fuera necesario”* a las familias de campesinos asentadas en esta zona de reserva natural¹⁰.

Los entonces ministros de Gobierno, Alfredo Rada; de Defensa, Walker San Miguel y de Desarrollo Rural, Susana Rivero, en conferencia de prensa conjunta realizada en Palacio Quemado manifestaron que los campesinos asentados en el Madidi estaban siendo manipulados políticamente.

Rada afirmó que la ocupación ilegal del Parque Nacional Madidi, no es un tema sujeto a negociación. Remarcó que *“los uniformados tienen órdenes precisas de proceder al desalojo de las más de 80 personas asentadas en el Madidi, justamente en la zona de mayor diversidad natural, a través del diálogo persuasivo. “Sólo si se resisten harán uso de la fuerza”¹¹.*

Por su parte, la ex ministra Rivero dijo que pese a que la dirigencia del sector campesino no acudió a la población de Charazani para entablar el diálogo, el Gobierno mantiene su postura de hallar una solución a través de ese mecanismo y que está dispuesto a dotar tierras fiscales que existen al noreste del Madidi y que no requieren mucho trámite.

“Estas ochenta personas están en el área núcleo del parque, es decir en el área más importante, de mayor biodiversidad y riqueza, por lo que no podemos permitir este tipo de hechos ilegales e irregulares”, sostuvo Rivero a los medios de prensa. Agregó que se escuchará las demandas de la población de Apolo, pero que no se negociará con grupos irregulares que procedieron a la toma del Madidi¹².

El 28 de mayo de 2007, una comisión compuesta por la ex Ministra Susana Rivero, el entonces Director Nacional de Tierras, Clíver Rocha, Boris Argani, de la Agencia Boliviana de Caminos (ABC), y Esteban Cabrera, del Ministerio de Hidrocarburos llegaron en una avioneta a la localidad de Apolo para instalar una mesa de diálogo con el fin de encontrar solución a la crisis del Parque Nacional Madidi.

9 Entrevista, 8 de septiembre de 2009.

10 Agencia Boliviana de Noticias (ABI), 28 de mayo de 2007.

11 *Ibíd.*

12 *Ibíd.*

Cuando las negociaciones iban a comenzar, alrededor de las 16:30, las autoridades nacionales recibieron el informe militar de que una emboscada se había producido a 15 kilómetros de Apolo, donde 10 soldados, dos instructores y un chofer civil fueron tomados como rehenes.

Al ser entrevistados por varios medios de comunicación, los campesinos aseguraron que los uniformados cometieron excesos en tres comunidades y esto originó la reacción violenta.

En aquella oportunidad, los campesinos de Apolo plantearon cuatro demandas: la principal fue la anulación del título del Polígono 1 en favor de la TCO-CIPLA, las otras demandas fueron la apertura del camino Apolo-Ixiamas-Azariama-Cocos Lanza- San Fermín, la prospección de hidrocarburos en la zona y el esclarecimiento de la muerte del dirigente Eulogio Mendo.

Respecto a la demanda principal, Juan Carlos Rojas, Director Nacional del INRA, viajó a Apolo y estableció con los campesinos un compromiso de 12 puntos entre los que se determinó paralizar el proceso de saneamiento de los otros polígonos; crear una oficina regional del INRA en Apolo y remitir todos los expedientes al control de calidad y fiscalización del INRA. Además, el Gobierno ofreció un área al norte de Apolo para saneamiento simple en beneficio de las comunidades campesinas para lo cual tenían un fondo de 200 mil dólares. Según Dionisio Gutiérrez, del Viceministerio de Tierras, *“no quisieron, sólo dos comunidades han concluido su saneamiento en el Polígono 102 y ahora una de ellas ya tiene su título”*¹³. La oferta del Gobierno implicaba el traslado de una comunidad campesina que se encuentra dentro del Polígono 1, Torewa.

Los campesinos afiliados a la Federación se comprometieron a presentar pruebas de las

denuncias que estaban haciendo y obviamente dar prioridad al saneamiento de sus comunidades en la región. A partir de este acuerdo nace el expediente que los campesinos presentan formalmente al TAN planteando la anulación de la titulación del Polígono 1 de la TCO-CIPLA.

Actualmente se ha retomado el proceso de saneamiento de los polígonos restantes (2A, 2B y 3). Según datos del dirigente indígena de la CPILAP, Raúl Usnayo, *“sólo faltan sanear cuatro puntos en el polígono 2A, en el cual se ha identificado dos errores de forma que pueden ser subsanados en el trabajo de campo”*¹⁴. Usnayo lamenta que el INRA no esté funcionando adecuadamente y que se haya incorporado personal nuevo que desconoce la problemática de las regiones del norte de La Paz.

2.1 La contraofensiva campesina: Demanda de anulación de la TCO-CIPLA

Saúl Consaga Sevillanos Toro, Ejecutivo de la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de la Provincia Franz Tamayo presentó ante el TAN, en la ciudad de Sucre, en fecha 10 de abril de 2008, una acción de nulidad absoluta del Título Ejecutorial N° TCO-NAL 000130 expedido el 9 de noviembre de 2006 a favor de la TCO Lecos de Apolo (CIPLA), sobre una superficie de 238.162 ha.

Según el dirigente campesino el saneamiento de la TCO-CIPLA, en el Polígono 1, *“estuvo plagado de irregularidades, simulaciones, alteración de documentos, ausencia de causa, violación de leyes aplicables, mala interpretación de pueblo indígena y del Convenio 169 de la OIT(...)”* además de *“... la inexistencia física de la CIPLA y su falta de asentamiento en el área de saneamiento”*¹⁵.

El punto cuarto de la demanda: Irregularidades cometidas en el proceso de saneamiento SAN-

13 D. Gutiérrez, entrevista personal, 17 de septiembre de 2009.

14 R. Usnayo, entrevista personal, 10 de febrero de 2010.

15 FSUTC-FI. Acción de Nulidad Absoluta de Título Ejecutorial, presentado ante el Tribunal Agrario Nacional. Sucre, 10 de abril de 2008.

TCO Lecos de Apolo Polígono 1, se refiere a la definición de pueblo indígena que haría el Convenio 169 de la OIT. Esta definición hace énfasis en el conjunto de personas que poseen idioma o dialecto y usos y costumbres propios. En concreto, la demanda campesina infiere que en Apolo no existe el pueblo indígena leco.

Sin embargo, para la OIT los pueblos indígenas son:

“A los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitan en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”¹⁶.

La demanda de nulidad de los campesinos de Apolo menciona además que se vulneró el artículo 13 del Convenio 169 de la OIT, referido a la relación de los pueblos con sus territorios, que textualmente dice:

1. *Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.*
2. *La utilización del término “tierras” en los arts. 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.*

Otro aspecto importante del expediente hace referencia a la población actual de lecos en la Provincia Franz Tamayo. Según la demanda “son aproximadamente 3.000 habitantes que se encuentran dispersos y que dentro de la provincia no existen los Lecos”¹⁷.

Incluyen en el documento de demanda a las comunidades campesinas Suturi, Alto Copacabana, Ubía, 1º de mayo, Curiza, San José Miraflores, Yaliguara, Piedra Blanca, Copacabana, Río Negro, San Pedro, Santa Catalina, Muruagua y Santo Domingo, que fueron incluidas como comunidades indígenas en la demanda de la TCO-CIPLA. Sin embargo, según fuentes de la CIPLA, solamente Santo Domingo estaría dentro del Informe de necesidades espaciales.

Una afirmación subjetiva y controversial de la demanda de nulidad planteada por los campesinos es el “*gran negocio que significa ahora considerarse indígena sin serlo... las Comunidades Originarias Lecos pasaron a la historia, fueron desapareciendo paulatinamente y los que sobrevivieron se fueron integrando a otros grupos mayoritarios, como la nación Quechua por ejemplo*”¹⁸.

En la nota MACPIO/VAIO/TCO's-UGTI's 239/001, de fecha 15 de junio de 2001, el Vice-ministro de Asuntos Indígenas y Originarios, Enrique Camargo remite al ex Director Nacional del INRA, René Salomón, **la Certificación de Identidad Étnica y Asentamiento Actual TCO Leco de Apolo**, que a fs. 84 dice: “*El pueblo demandante mantiene identidad y prácticas culturales propias, como pueblo indígena y originario*” y corresponde a PUEBLO INDÍGENA LECO, PUEBLO ORIGINARIO QUECHUA. Este denominativo ambiguo y contradictorio es otro punto observado por los representantes de la Federación de campesinos.

Una nota posterior del entonces director del INRA pide que se aclare si el pueblo deman-

16 Convenio 169, OIT.

17 FSUTC-FT, 2008. Supra nota 15.

18 *Ibíd.*

dante es leco o por el contrario es quechua. Según la demanda presentada por los campesinos, la nota nunca fue respondida por el Ministerio responsable de la certificación.

Otra de las observaciones de los campesinos, referida al informe del entonces Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (VAIPO) en enero de 2001 sobre Caracterización Demanda TCO Lecos de Apolo, es el bajo porcentaje de personas que hablan leco en la región, 0,43% (según el INE esta cifra es de 0.27%). El mismo informe en el componente de Identidad Cultural a fojas 124 dice que el 82,88% se considera Quechua y el 17,12% se considera Leco.

En las conclusiones del informe fojas 134 dice: *“En el devenir histórico y como resultado del proceso de sometimiento que ha sufrido el pueblo Leco, la influencia quechua ha predominado”*. Actualmente en las comunidades demandantes la mayoría de la población habla quechua y castellano como resultado de los procesos históricos mencionados.

La demanda plantea que *“el pueblo Leco de Apolo, no cumple con los requisitos fundamentales que definen a un Pueblo Indígena en lo referente a IDIOMA o DIALECTO y consecuentemente IDENTIDAD CULTURAL, son quechuas, no lecos”*¹⁹.

Otro punto importante de la demanda de nulidad hace referencia a la posesión del área titulada. *“El supuesto pueblo indígena Leco nunca estuvo en posesión ni la ejercerá, constituyéndose el Título Ejecutorial en un documento totalmente ineficaz”*²⁰.

Los demandantes afirman que las tierras tituladas a favor de los indígenas son poseídas por numerosas comunidades campesinas. Sin

embargo, durante la visita realizada por el personal del INRA y del Gobierno al Polígono 1 (único sector titulado) de la TCO-CIPLA se pudo evidenciar que solamente una comunidad se encuentra dentro y ésta es Torewa, que además se encuentra dividida, una parte se identifica como campesina y la otra como indígena.

Oscar Loayza (WCS) explica que el Polígono 1 se encuentra dentro del Área de Manejo Integrado del Parque Nacional Madidi y *“no tiene sentido conflictuar el saneamiento y titulación en un área donde no está permitido ningún trabajo humano”*²¹, es decir, ni indígenas ni campesinos podrán ingresar al área sino solamente para hacer trabajos de conservación.

Otro de los aspectos mencionados en la acción de nulidad de la TCO presentada por los campesinos es que el INRA no brindó información suficiente desde el inicio sobre el proceso de saneamiento en la provincia, ni a todas las organizaciones por igual. *“Las acciones fueron planificadas y coordinadas sólo con los demandantes de la TCO, el INRA se convirtió en Juez y parte, los talleres de difusión de la Ley 1715 se convirtieron en acuerdos, exigiéndoles firmas con otros fines y hasta con coacción para validar y usarlas en el saneamiento”*²².

Según la demanda presentada por la Federación, otro error durante el proceso de saneamiento y que es planteado en la demanda de nulidad fue la falta de trabajo del INRA con las comunidades campesinas colindantes con el Polígono 1. En una entrevista grupal en Curiza, una de las comunidades colindantes, los campesinos del lugar afirman *“nunca haber sido citados, como manda la Ley 1715 del INRA, razón por la cual no existen actas de conformidad de linderos, aspecto muy importante para el armado de la ficha catastral”*²³.

19 Ibíd.

20 Ibíd.

21 Loayza, 2009. Supra nota 2.

22 FSUTC-FT, 2008. Supra nota 15.

23 Entrevista grupal en la comunidad de Curiza, Municipio de Apolo, 9 de septiembre de 2009.

Cuadro 1
Solicitud de información por parte del TAN

Para el Viceministerio de Tierras	Para el INRA
1º Aclaración de contradicciones señaladas en relación a la existencia o no del Pueblo Indígena Leco de Apolo al momento del saneamiento (existencia física, identidad étnica y cultural).	1º Existencia física de los lecos, número y nombre de las comunidades beneficiadas que corresponden al Polígono 1.
2º Aclarar si los informes de Caracterización y de Necesidades Espaciales de la TCO (enero 2001 y junio 2004 respectivamente) han sido efectuados conforme al Convenio 169 de la OIT, otros decretos supremos y la Ley INRA.	2º ¿Se ha realizado una correcta identificación de comunidades CAMPESINAS asentadas en el Polígono 1? ¿Se identificaron como terceros o en qué calidad? ¿Se establecieron claramente sus linderos?
	3º ¿Qué comunidades CAMPESINAS asentadas dentro del Polígono 1 han quedado al margen del título?
	4º Nombres de comunidades campesinas convertidas a pueblo indígena Leco y al CIPLA a efectos de la titulación TCO LECOS.
	5º Es evidente que el INRA está haciendo arreglos conciliatorios entre las partes, que incluiría reducción de la superficie titulada para dárselas a las comunidades campesinas?
"Se suspende el plazo para dictar la resolución, hasta que se reciba la información solicitada"	

Antes de dictar su sentencia final, el TAN emitió una resolución que disponía se oficie al Viceministerio de Tierras y a la Dirección Nacional del INRA para que certifiquen lo descrito en el cuadro 1.²⁴

Después de dos años de incertidumbre, el 12 de enero de 2010 el TAN declaró improbadado el recurso de nulidad que presentó el sector campesino sobre el polígono uno de la TCO-CIPLA, esto originó nuevamente enfrentamientos en la localidad de Apolo entre ambas organizaciones.

"La Sala Segunda del Tribunal Agrario Nacional, con la jurisdicción y competencia que le otorga el art. 36-3) de la L. N° 1715 de 18 de octubre de 1996, en concordancia con lo dispuesto por el art. 68 del mismo cuerpo legal, administrando justicia en única instancia FALLO, declarando IMPROBADA la demanda de Nulidad de Título Ejecutorial de fs. 299 a 312 de obrados, interpuesta por Saúl Consaga Sevillanos Toro, en representación de la Federa-

*ción Sindical Única de Trabajadores Campesinos de la Provincia Franz Tamayo del Departamento de La Paz, debiendo la TCO demandante del Pueblo Leco de Apolo, respetar la posesión y derecho propietario de los terceros interesados y colindantes conforme a la normativa agraria en vigencia y sus usos y costumbres"*²⁵.

2.2 "Las Torewas", una historia de incertidumbre

Torewa es una comunidad ubicada en el extremo Este del Polígono 1 (ver Mapa 3). Como la mayoría de las comunidades de la región, desde su nacimiento fue parte de la Federación de Campesinos de la Provincia Franz Tamayo. Según Sabel Gualberto Lipa Segarra, Secretario General de la comunidad campesina Torewa, la comunidad tiene alrededor de 14 años de existencia, "empezó como empresa ganaderacolombiana y posteriormente como comunidad".

Según uno de los responsables de Recursos Naturales de la Central de Pueblos Indígena

24 Resolución del TAN al 31 de marzo de 2009.

25 Sentencia Agraria Nacional S2ª N° 01/10. Expediente N° 7-08.

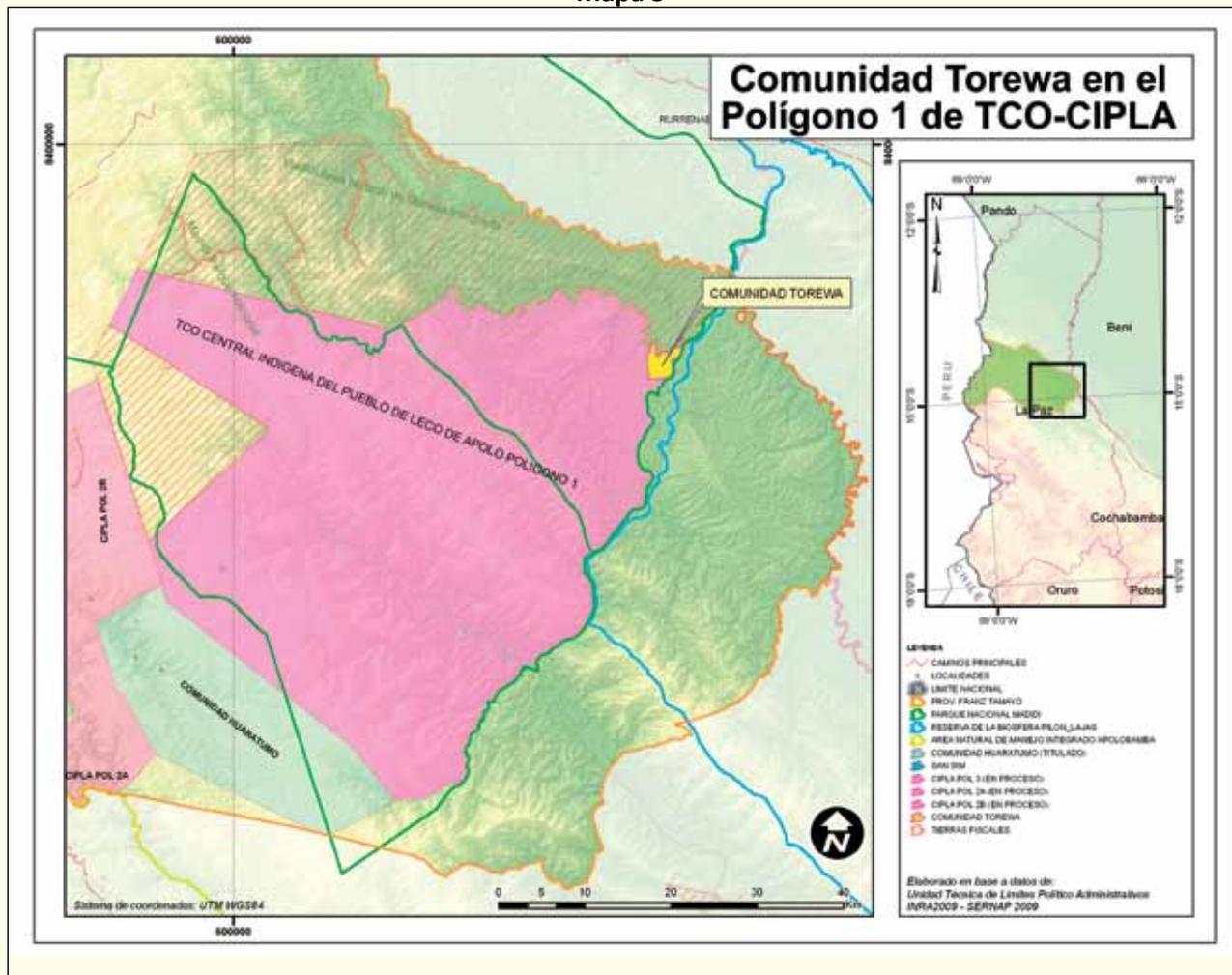
nas de La Paz (CPI LAP) la historia fue distinta, “desde la creación de la CIPLA, Torewa se afilió a nuestra organización, era una comunidad pequeña, apenas 14 personas. Entre ellos había un ingeniero Flores que no estaba de acuerdo con la afiliación y convenció a tres compañeros diciendo que como TCO no iban a poder vender sus tierras. Estas personas decidieron ir a otro lugar, a 45 minutos de la comunidad y formar otro directorio”.

La comunidad Torewa se dividió en dos facciones: Comunidad Indígena Torewa y Comunidad Campesina Torewa. Estos últimos iniciaron una demanda de impugnación y

nulidad a la Resolución Administrativa de Saneamiento presentada por el INRA el 20 de noviembre de 2005, un año antes de la titulación del Polígono 1.

Este documento pedía la anulación de la Resolución Administrativa pues “desconoce a la comunidad Torewa, comprendida en el Polígono 1 y que como terceros asentados en el área no fueron saneados, vulnerándose sus derechos... Por voto resolutorio de la FSUTC-FT, esta comunidad hizo conocer su disconformidad de ser incluidos en la demanda de TCO de la CIPLA”²⁶. Fue el dirigente del lado indígena quien incluyó a la comunidad Torewa en la demanda de TCO-CIPLA.

Mapa 3



26 Impugnación de la Comunidad Torewa a la Resolución Administrativa de Saneamiento RATCO-02 n° 322/2005, pronunciada por el INRA en el proceso de saneamiento de la TCO Lecos de Apolo.

A consecuencia de las pugnas internas en la comunidad y por carecer de fundamentos legales, entre otros varios argumentos que descalificaron la demanda, el 24 de agosto de 2006 el TAN dicta la Sentencia Agraria Nacional S1ª N° 27/06 que determina improbadamente la demanda de la comunidad campesina Torewa.

3. Los actores

3.1 Los Lecos... existieron y vivieron en Apolo²⁷

La zona de Apolo es un área que se ha caracterizado a través de su historia por la continua afluencia de gente. Desde los incas y luego, durante la colonia, fue un camino para llegar al oriente y al gran Paitití. La confluencia de grupos de diversa procedencia ha determinado la composición etnolingüística de la región de Apolo.

En una primera fase (Siglo XVI-XVII) se puede establecer la existencia de diversos grupos étnicos del piedemonte andino; el número de pueblos y su variedad hace difícil saber cuál era la composición etnolingüística. Sin embargo se puede concluir que había cuatro grupos dominantes en la zona: Los Aguachiles, los Lecos, los Tacanas y los Quechuas.

Los lecos ocupaban la zona sur de Apolo, hacia los ríos que conforman las cabeceras del río Mapiri, en el área actual de Irimo, Atén, Yuyo, etc. Los aguachiles estaban en la zona norte de Apolo, mientras que los tacanas se encontraban en las márgenes del río Tuichi. Los quechuas por su parte son producto de las migraciones promovidas por los incas (mitmakunas) que trasladan poblaciones quechuas a otras zonas para sentar presencia en áreas ocupadas por el imperio incaico. La lengua quechua se va imponiendo al puquina en la zona de Charazani, en el antiguo señorío Kallawayá, e igualmente

se impone en la zona de Pelechuco y va recorriendo los diversos valles hasta llegar a la zona de Apolo en una fase posterior al siglo XVII.

Sin embargo existe presencia de la lengua quechua en la zona desde las primeras entradas de los españoles a esta área; en las "relaciones" de los expedicionarios refieren que también se hablaba el quechua. Según manifiesta Armentia recogiendo fuentes de 1684, que: *"la lengua que ordinariamente se habla en aquella tierra es para nosotros desconocida, pero los más de los indios hablan la quechua, que es de la que nos valimos nosotros para que nos entendiesen y en esta hablan todos, si no es mujeres y muchachos"*²⁸. Por lo que se puede deducir que la presencia quechua era ocasional y demuestra que había relaciones entre los quechuas de los valles y los lecos del piedemonte.

Es en esta fase donde se dieron las entradas de los españoles desde 1538 con Pedro de Candia. Las dos de mayor importancia fueron Juan Álvarez Maldonado (1567) y Lequi de Urquiza (1615). Maldonado funda la primera población de Apolo con los aguachiles en 1567, llamada San Miguel de Apolobamba y que no duró mucho tiempo. Lequi de Urquiza funda en 1615 una población llamada Nuestra Señora de Guadalupe, que es denominada la segunda fundación de Apolo y que fue abandonada por los repetidos ataques de los lecos.

Las misiones de Apolobamba, un proyecto evangelizador corto (100 años)

A partir de del siglo XVIII con la fundación de las misiones San Juan de Buenavista, Santa Cruz del Valle Ameno, Pelechuco y por último Apolo se inicia la segunda fase. Las primeras misiones tienen en común el ser fundadas con grupos no sólo de la zona sino también traídos de las orillas del río Beni. Santamaría encuentra acerca de la misión de Santa Cruz del Va-

²⁷ La información histórica fue proporcionada por Jorge M. Salgado, autor del capítulo histórico del Informe de necesidades espaciales de Apolo, versión 2001 y reactualizada.

²⁸ Armentia, Nicolás. *Descripción del territorio de las Misiones Franciscanas de Apolobamba por otro nombre. Frontera de Caupolicán*. Imprenta del Estado, La Paz, 1903.

lle Ameno fundada en 1716, este proceso: “*El primer hecho que resalta es el continuo intercambio de neófitos entre las diferentes misiones, así se encuentra que en esta misión de Santa Cruz del Valle Ameno vivían apolistas, araonas, aymaras, isiamas, lecos, tacanas, toromonas, uchupiamonas y yubamonas. Si bien hay que destacar que los grupos mayoritarios eran el Leco y el Isamas*”²⁹.

Este ejemplo muestra que la formación de las misiones en esta región de Apolobamba, se realizó en base a la reunión de los diferentes grupos existentes en la región y lo que surgió de esta fusión fue lo que se llamaría los “apolistas”. El pueblo de Apolo convertido en Misión fue repoblado con indígenas lecos, aguachiles y pamainos, aunque también se recogieron indígenas del río Tuichi (tacanas) y algunos del río Beni.

En 1793, la orden religiosa de los franciscanos abandonó su obra por el poco interés demostrado por la Corona sobre todo en cuestiones económicas. Al pasar a ser dependientes directamente de la corona española y ya no de la iglesia pasó a ser llamado el partido de Caupolicán que, con la República, se llamaría la provincia de Caupolicán dependiente de la intendencia de La Paz. Inmediatamente el mandatario real nombró un cura y un alcalde en cada parroquia o distrito y un subdelegado para gobernar y cuidar de los intereses de la nueva provincia, a la que se dio por capital el pueblo de Apolo.

En definitiva en esta segunda fase, los pobladores se encuentran nucleados en las misiones, donde en el tema lingüístico es variable ya que se encuentran varias lenguas de las que pudo surgir el lapacho de los apolistas, que pudo ser diferente del leco aunque con similitudes por tener base de población leca. Al mismo tiempo el quechua fue utilizado como lengua franca para el relacionamiento con las zonas de los valles circundantes donde se hablaba esta lengua. Es a partir de la desaparición de las misiones

cuando comienza a tener mayor presencia la lengua quechua al llegar a esta zona indígenas quechuas tanto del Perú como de las zonas del valle alto (Charazani, Pelechuco) pero también de Cochabamba.

Un hecho histórico que demuestra una importante presencia de los lecos en la zona fue la aparición de Santos Pariamo, un líder leco que organizó un cuerpo de flecheros para luchar contra “los Dragones de Apolobamba” coloniales a finales del siglo XVIII. Más tarde Santos Pariamo se uniría a la famosa “República de Larecaja” encabezada por el padre Muñecas. Éste utilizó 500 indios flecheros lecos en la guerra que sostuvo contra los realistas comandados por el Capitán Agustín Gamarra.

La tercera fase (Siglos XIX y XX) tiene que ver con la generalización del quechua como lengua de todas las antiguas misiones y de las comunidades que surgieron en los dos últimos siglos. Con la finalización de las misiones y los siguientes auges económicos (quina y goma), toda la región de Apolo recibe emigrantes de diversos orígenes y esto facilita que se vaya imponiendo la lengua quechua por la procedencia de emigrantes de ese origen. Al mismo tiempo se fue perdiendo los idiomas lecos (lapa lapa y lapacho o ricka) hasta el punto que en la actualidad el idioma quechua se ha ido imponiendo como lengua nativa de todos los habitantes. Conjuntamente con el quechua, durante el siglo XX se ha ido adquiriendo el castellano en una posición parecida a la que tenía el quechua durante la colonia, como idioma de relacionamiento con la sociedad nacional.

Los auges de la quina y la goma y el nacimiento de las élites

Un decreto del 22 de diciembre de 1829 establecía que “los hijos de Bolivia tienen derecho a emprender libremente el descubrimiento de las

29 Santamaría, Daniel J. “*Aculturación religiosa y conyugalidad étnica. El caso de Santa Cruz del Valle Ameno, Bolivia, fines del s. XVIII*”. Cuadernos de Historia Regional 4/10: 93-99. Buenos Aires.

producciones naturales en las provincias de Caupolicán, Sorata, Yuracarés, Moxos y Chiquitos, comerciar activa y masivamente con sus moradores y fomentar la extracción de la cascarilla, cacao, vainilla, resinas y gomas de que abundan aquellas montañas". (En Soux 1991:93)

La búsqueda y la comercialización de este producto, ya conocido por los lecos y los indígenas de las tierras bajas como remedio contra la malaria, tuvo varios efectos sobre la población de la zona de Apolo. El principal fue la migración de personas de otros lugares de Bolivia a esta zona, que fueron atraídos por la "fiebre" extractiva de la quina y que después decidieron quedarse a vivir en estos lugares. Este auge en la explotación de la quina, como en el siguiente auge de la goma, promovió el despeje de una élite local ya que los indígenas de la región sólo fueron utilizados como mano de obra, sin tener gran beneficio.

El 16 de mayo de 1859 después de una lenta caída en la producción y los precios de la quina el gobierno declara por medio de una ley la libre comercialización y anula los impuestos y tributos que llegaron a ser de 20 pesos por quintal en 1844. El efecto para las poblaciones como Atén y Apolo fue devastador pero en mayor medida para los habitantes del pueblo de Atén que se dispersaron por los montes de la zona dejando a la ex -misión casi sin población.

Casi la misma gente que se dedicó a la comercialización de la quina, también se encargó de la explotación de la goma, y al igual que con la quina, los indígenas, que eran buenos conocedores del bosque, fueron incorporados a la explotación de la goma como peones llamados siringueros.

La explotación de la goma en la provincia Caupolicán especialmente en el Partido Grande (zona de Apolo y Atén) se inició alrededor de 1890.

Para la explotación de la goma se mencionan a las mismas familias que anteriormente fueron

cascarilleras; los Reyes, Oliver, Gamez y Belmonte, todos ellos gente de Apolo que explotaron en esta zona la goma. Machicao lo resume de la siguiente manera:

"Este descubrimiento de los árboles de hojas doradas, revolucionó el Norte Paceño, y muy especialmente a la provincia Caupolicán, hasta bien entrado el s. XX organizándose varias empresas gomeras, principalmente por vecinos apolistas y otros venidos del Perú, de Cochabamba, Camata, Chuma, Pelechuco, Puerto Acosta, etc., promoviéndose un auge de su explotación y una situación económica bonancible en Apolo, Santa Cruz del Valle Ameno..." (Machicao 1990: 98)

Estos dos auges de la quina y la goma posibilitaron la formación de las haciendas que tendrían bastante importancia en cuanto a la creación de una élite no indígena en los pueblos de Apolo y Atén.

Si en el padrón de 1839 solamente se especificaba un número de cuatro haciendas en la provincia de Caupolicán y ninguna en Apolo ni en Atén; sesenta años después, en 1881, había 16 haciendas en Santa Cruz del Valle Ameno, 35 en Apolo y 29 en Atén. Estas haciendas se iniciaron con las concesiones de quina, cuando este auge disminuyó se dedicaron o bien a la caña de azúcar o a la ganadería.

Hasta la mitad del siglo XX la situación era básicamente dependiente de las haciendas y lo poco que producían las familias era destinado para el consumo, exceptuando la coca. Este es un producto que generaba ingresos a las familias, ya que si no iban a las haciendas a trabajar, se dedicaban a llevar coca a la zona de Pelechuco donde lo cambiaban por otros productos.

La Revolución del 52 y el Sindicato Campesino

La Revolución de abril de 1952 y la consiguiente Reforma Agraria, tiene una doble consecuencia en esta región:

a) Las haciendas que habían estructurado durante casi 80 años la vida en la región fueron desarticuladas y eso produjo que se introdujeran nuevos elementos de interés como ser la adquisición de títulos por parte de las comunidades (brigadas del MNR estuvieron informando sobre los nuevos derechos y varias comunidades iniciaron un trámite proindiviso). Esta titulación dio como resultado la fundación de las comunidades, muchas veces donde las haciendas tenían sus establecimientos.

b) A partir de la revolución y la Reforma Agraria del 53 se inicia la conformación de sindicatos que son los que reconfiguran la región de Apolo y que hasta la actualidad siguen en vigencia. Solamente la creación del CIPLA en 1997 rompe con las estructuras sindicales campesinas.

Surgimiento de la Central Indígena de los Pueblos Lecos de Apolo (CIPLA)

El trabajo de organización de los Lecos de Apolo no fue tarea fácil, chocaron con la resistencia y negativa regional del reconocimiento a la existencia de indígenas de la región, además de la tenaz resistencia de la federación campesina, que con décadas de funcionamiento se ha arraigado y consolidado ejerciendo una fuerte influencia y presencia en las comunidades del área.

Posteriormente el año 1997 en la comunidad Inca de la provincia Franz Tamayo, cantón Atén, se efectuó la elección democrática de la directiva de la organización del pueblo Leco Apolo. La organización creada como CIPLA, se consolidó el 21 de septiembre de 1997, con la presencia de representantes de la CIDOB. La CIPLA obtuvo su Personería Jurídica el 19 de febrero de 1998.

La Central Indígena del Pueblo Leco de Apolo CIPLA tiene como objetivo principal, revalorizar

y recuperar la identidad cultural del Pueblo Leco Aguachile, para generar procesos de toma de conciencia como pueblo étnico milenario. Siendo una organización a nivel provincial, está filiada a la "Central de Pueblos Indígenas de La Paz" (CPILAP - creada el 30 de septiembre de 1997 a nivel regional), la cual a su vez responde a la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) a nivel nacional.

Directiva Actual de la CIPLA

La estructura de la CIPLA es la siguiente:

- Presidente
- Vicepresidente
- Tierra y Territorio
- Desarrollo Económico
- Educación y Cultura
- Comunicación
- Organización
- Recursos Naturales

Esta estructura regional se reproduce a nivel comunal en las diferentes comunidades afiliadas a la Organización indígena.

Su demanda por tierra y territorio y el conflicto con los campesinos

El conflicto por el control de la tierra-territorio es una espina clavada tanto en la organización y comunidades de los lecos como en todas las comunidades pertenecientes a la Federación de Campesinos de Franz Tamayo. Eusebio Chura, indígena leco sentencia: "*Si no arreglamos pronto nuestros problemas de predios con los campesinos, esto va a terminar en una masacre. Cuando validamos nuestras tierras comunitarias, ellos y los del pueblo [de Apolo] nos querían matar. Nosotros no queremos que esto acabe así*"³⁰.

La violencia desatada en mayo de 2007 dejó como saldo el inicio de una historia de resentimientos entre lecos y campesinos (incluyendo a los vecinos del pueblo de Apolo). Esto se tradujo

30 Suplemento "Domingo" de La Prensa. La Paz, junio de 2008.

jo en la destrucción de la estatua del guerrillero leco de la época de la independencia Santos PARIAMO que estaba en la plaza principal de Apolo y su posterior desmembramiento por parte de una turba. “Querían llegar hasta la comunidad Inca para golpearlos”, recuerda el cacique leco incaico José Cuajera³¹.

Los campesinos se oponen a la TCO de los lecos apoleños, en uno de los tres polígonos, porque, a decir de ellos, beneficia con una enorme superficie de tierra a sólo 547 familias. De acuerdo con el alcalde de Apolo, Alejandro Huanca, hubo un “malentendido” por parte de los campesinos, puesto que su Federación creyó que el gobierno había entregado todo el territorio de la región a la etnia y que los leco iban a botar a los campesinos de sus predios. Según la organización campesina, la demanda total, incluyendo los Polígonos 2A, 2B y 3 de la TCO-CIPLA sí se sobrepone a una parte de las comunidades campesinas de la región. Por su parte, José Lorenzo Ortiz, presidente de la CPILAP, asegura que “la determinación de los polígonos en la demanda de la TCO-CIPLA fue muy cuidadosa y no existe ninguna comunidad campesina al interior del área demandada”³².

Una de las máximas autoridades de los lecos de Apolo, sostiene que ahora queda por sanear dos polígonos. “Nos resta solucionar el tema de 175 mil hectáreas, pero tenemos la recomendación del Viceministerio de Tierras de que la extensión sea de 335 mil hectáreas”³³. Aparte, con la entrega de las más de 238 mil hectáreas el 2 de diciembre de 2008 por parte del vicepresidente Álvaro García Linera en el Palacio de Gobierno, en la urbe paceña, los lecos se sienten fortalecidos en su pedido.

En esa oportunidad, García Linera les recomendó que “defiendan sus tierras obtenidas gracias a la lucha”. Hoy, la comunidad de Inca, por ejemplo,

tiene conflictos con los pueblos campesinos cercanos de Puchuawi y Yalihua. “Sus habitantes quieren quitarnos 500 metros -acusa Cuajera- porque dicen que sus animales viven allí. Queremos arreglar de buena manera entre autoridades, antes de que los pobladores se agarren a picotazos y machetazos”³⁴.

Alejandro Huanca, alcalde de Apolo concluye con que “todos deben aceptar que Apolo nació con los lecos”. Pero el poblado aún transpira recelos entre los protagonistas del conflicto por la tierra.

3.2 La Federación de Campesinos de Apolo: en peligro de quedar sin tierras

En septiembre de 2009, un equipo de la Fundación TIERRA viajó a la localidad de Apolo para conversar con las comunidades campesinas afectadas por la titulación del Polígono 1 de la TCO-CIPLA.

Estos son algunos extractos e información obtenida de la reunión con los dirigentes campesinos de 17 comunidades, que se dieron cita en la Sede de la Federación de Campesinos de Apolo, el 8 de septiembre de 2009.

- La Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de la Provincia Franz Tamayo, fue reconocida en fecha 7 de junio de 2006 mediante Resolución Prefectural.
- Actualmente tiene ocho centralías y tres subcentralías agrarias: Central Ubía, Central Miraflores, Central Ipuni, Central Los Altos, Central Concepción, Central Juan Agua, Central Atén, Central Muima, Sub Central Alto Copacabana, Sub Central Río Chiñiri y Sub Central Puchahui. Alrededor de 70 comunidades conforman esta Federación Provincial.

31 Ibíd.

32 J. Ortiz, 2010. Supra nota 8.

33 Entrevista personal, 10 de septiembre de 2009.

34 La Prensa, 2008. Supra nota 33.

- En la mayoría de las comunidades campesinas no existen títulos ejecutoriales, en la mayoría de los casos los títulos están en lo proindiviso o a nombre de sus abuelos. Hay también muchos casos en los que no existen ningún tipo de título, por ello se consideran solamente poseedores legales y no propietarios. Tienen mucha inseguridad jurídica y se sienten desprotegidos por el Estado. Quieren sanear sus tierras.
- Las comunidades campesinas han crecido poblacionalmente estos últimos años y se hace cada vez más visible la insuficiencia de tierras, aún así, la mayoría de las comunidades tienen áreas de cultivo o pastoreo colectivo y en algunos casos son guardadas como reservas para la comunidad.

La nada desechable oferta de saneamiento de tierras

El gobierno ha identificado alrededor de 556 mil hectáreas para el saneamiento en beneficio de comunidades afiliadas a la Federación, para ello se está gestionando un presupuesto proveniente del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH). Estas tierras están ubicadas en el norte de Apolo y ahora los dirigentes campesinos reconocen la urgencia de iniciar reuniones permanentes de los comités de saneamiento en todas las comunidades.

“Vamos a exigir a los secretarios generales que ahora sí se tome conciencia de llevar adelante este saneamiento”³⁵.

“La idea de las comunidades de la Federación es realizar el saneamiento interno antes que el INRA entre en la región, de modo que esta institución estatal simplemente homologue el trabajo realizado previamente por las comunidades”³⁶.

Para ello cada comunidad debe organizar comités de saneamiento e iniciar el trabajo de conciliación de conflictos tanto al interior de cada comunidad, como entre comunidades colindantes. La documentación obtenida en este proceso será reconocida por el INRA, quien sólo tendrá que verificar los datos y proceder a la titulación.

“El saneamiento de tierras empezará en la Central Ubía, luego pasará a la Central Ipu-ni, Central Los Altos y Central Muima. Estas cuatro centrales son colindantes con el Polígono 1”³⁷.

Todas las comunidades, salvo algunas excepciones piden el saneamiento simple en primer lugar, porque consideran un derecho heredar las tierras de sus abuelos y padres. Los jóvenes de hoy se encuentran ante un escenario cada vez más complicado, porque según ellos, a la insuficiencia de tierras, se suma la demanda de saneamiento de TCO-CIPLA que se sobrepone a la mayoría de las comunidades campesinas de la Federación y, en caso de titularse en su totalidad la TCO, no les permitirá acceder de manera individual a una parcela.

“Los falsos lecos”, un discurso vigente, discriminador y conflictivo

En el municipio de Apolo, a raíz de los conflictos suscitados desde la titulación del Polígono 1 en favor de la TCO-CIPLA, tanto campesinos como pobladores están manejando un discurso confrontador en contra de la reivindicación de los pueblos lecos de Apolo para argumentar la nulidad de dicha TCO. *“Nosotros no queremos llamarnos lecos, no queremos pertenecer a este pueblo, nosotros somos quechuas y nuestros abuelos también fueron quechuas. Creemos que son falsos lecos porque ni si-*

35 C. Olaguivel, dirigente de la FSUTC-TK, entrevista personal, 8 de septiembre de 2009.

36 *Ibíd.*

37 *Ibíd.*

quiera saben hablar el idioma leco"³⁸ (Entrevista a dirigente campesino).

Los campesinos afiliados a la Federación de Apolo aseguran que los lecos pertenecientes a la CIPLA lograron el saneamiento de su TCO con ayuda de diversas ONG –aunque no precisan cuáles– y de la Agencia de Cooperación Danesa (DANIDA). La autoidentificación del pueblo leco como indígenas, aseguran, fue solamente un camino más para lograr la titulación de la TCO Lecos de Apolo. *"Quieren adueñarse de toda la provincia"*³⁹.

Por su parte, un ex dirigente de la Federación recuerda:

*"Antes éramos una sola organización como Federación, pero por resentimientos políticos, los llamados 'falsos lecos' decidieron crear otra organización paralela y se separaron de nuestra matriz. En 1997 han logrado organizarse y luego han empezado a demandar tierras. Querían descuartizar a la provincia Franz Tamayo y eso a nosotros como organización matriz y pueblo de Apolo no nos ha gustado de ninguna manera, por esa situación hemos tenido que marchar, hemos hecho huelga de hambre, convenios tras convenios para la suspensión de esas demandas. Al final de cuentas hemos tenido que cambiar a la directora departamental Patricia Paucara, porque se parcializaba a favor de los falsos lecos. Pero tampoco los convenios se respetaban, seguían continuando. Después han demandado lo que es el Polígono 1 por una superficie de 238 mil hectáreas"*⁴⁰.

La mayoría de la población de la provincia Franz Tamayo se ha identificado con la cultura quechua.

*"Los que se han convertido a indígenas, son mercenarios, pongos de ONG que nos están tratando de dividir, nos han hecho pelear con nuestras mismas familias, los falsos lecos son nuestros primos, nuestros tíos, nuestros parientes. Los lecos tienen una cultura distinta en relación con los quechuas, eran nómadas, no sabían trabajar, no sabían tejer, se han convertido en indígenas sólo con fines de lucro"*⁴¹ (Entrevista a Dirigente campesino).

Una dirigente de la organización de mujeres Bartolina Sisa de Franz Tamayo detalla las razones que explican la conversión de campesinos a indígenas en la región de Apolo:

*"Ellos se convirtieron por cuestiones económicas, les llegan viáticos por persona entre 100 y 150 para cada taller al que asisten, por eso no necesitan trabajar. Ellos cuidan los bosques, los animales silvestres, viven en armonía con la naturaleza, entonces no necesitan depredar los montes. Ellos mismos dicen que la Agencia de Cooperación Danesa les da el dinero. Lo más lamentable es que la mayoría de la plata llega a los dirigentes y a las bases muy poco"*⁴².

Una de las anécdotas más tristes que acompaña esta historia de conflicto la cuenta María Elena:

"Puchahui era una comunidad perteneciente a la organización campesina, después de 1997 fueron convencidos para convertirse en indígenas lecos, ahora el 90% dicen que son lecos. A la central educativa de Puchahui llegan niños de diferentes comunidades, tanto lecos como campesinos, hasta en ellos han llegado las peleas, yo he visto con mis propios ojos cómo se insultan en los recreos llegando a pelearse, los lecos les discriminan a los niños campesinos diciendo que ésta es una escuela para lecos".

38 Entrevista personal, 8 de septiembre de 2009.

39 *Ibíd.*

40 *Ibíd.*

41 Entrevista personal, 8 de septiembre de 2009.

42 Entrevista personal, 9 de septiembre de 2009.

“Encerrados en un hoyadón”: El caso de la comunidad Curiza

La comunidad Curiza es el último tramo antes de encontrarse de frente con el límite del Polígono 1. En ella habitan 450 personas, todos campesinos afiliados a la Federación de Campesinos Franz Tamayo.

Esta comunidad trabaja en la agricultura cultivando yuca, plátano, maíz, poroto, arroz, café, maní y en la extracción de recursos como el copal y el incienso⁴³.

Curiza ha vivido en carne propia el proceso de titulación de una TCO colindante con sus tierras; un proceso viciado, según ellos mismos afirman, de irregularidades legales⁴⁴. Según sus pobladores, nunca se realizaron las actas de conformidad de linderos con las comunidades colindantes al Polígono 1⁴⁵.

“¿Por qué pedimos la anulación de la TCO? porque nosotros ya no tenemos salida hacia el Polígono 1, desde 1930, desde nuestros abuelos, nosotros trabajamos en ese sector. Nosotros vivimos del copal y del incienso y de eso mantenemos a nuestras familias. La TCO nos está coartando esa salida, nos estás quitando el plato de la boca, y lo peor de todo es que ni siquiera nos han preguntado a nosotros. Hemos quedado acorralados en un hoyadón” (Dirigente de la Comunidad Curiza).

La determinación de la comunidad Curiza es mayor que las de otras comunidades de la Federación que se encuentran alejadas del Polígono 1. Si el TAN falla en contra de la demanda de anulación del título del Polígono 1, aseveran que no saldrán del Parque, el lugar donde comen y trabajan. *“Necesitamos más tierra para trabajar, estamos encerrados y lo peor de*

*todo es que el camino carretero llega hasta aquí no más”*⁴⁶.

3.3 La visión del Gobierno

Dionisio Gutiérrez, indígena leco representante del Viceministerio de Tierras, considera que en este conflicto hay dos escenarios. El primer escenario es que los dirigentes de la Federación de Campesinos de Franz Tamayo ya han tomado la decisión clara e irrenunciable de anular el título y utilizarán todos los medios posibles para que el conflicto esté vigente. En este escenario no hay solución.

El segundo escenario sería trabajar directamente con las comunidades campesinas sin la mediación de los dirigentes de la Federación, porque ellos, los campesinos de base, están conscientes que tienen que regularizar su derecho propietario. En este escenario hay solución.

Lamentablemente, según Dionisio Gutiérrez, habría una especie de autoritarismo sindical al interior de la dirigencia de Franz Tamayo, hay una intimidación hacia las comunidades que en forma independiente no pueden hacer su proceso de saneamiento, sea simple, o interno o como TCO.

*“Si trabajáramos con las comunidades no habría problema, ellos ya tienen definidas sus colindancias y actas de propiedades agrarias, ya sean comunidades campesinas o indígenas”*⁴⁷.

El principal problema que deberá confrontar el Gobierno será la finalización del proceso de saneamiento del Polígono 2 y su consecuente titulación. En este polígono se encuentra la mayor parte de las comunidades pertenecien-

43 Resinas vegetales utilizadas en ritos andinos

44 Ver demanda de nulidad de TCO-CIPLA.

45 Comunidad Curiza. Supra nota 23.

46 Ibid.

47 D. Gutiérrez, 2009. Supra nota 13.

tes a la Federación de Campesinos. En caso, de concretarse la titulación de la TCO a favor de la CIPLA, todas estas comunidades campesinas entrarían como terceros y se respetaría sus propiedades comunales⁴⁸.

En el caso del Polígono 1, la demanda se está dando a nivel de la dirigencia, las comunidades lo que reclaman son sus tierras comunales. Además los dirigentes saben perfectamente que esta zona es parque nacional y no podrán entrar a trabajar en ella por más que se anule el título.

*“El Viceministerio tiene la esperanza de que el TAN va a ratificar la titulación, el tema tierras no es el tema de fondo, ellos han planteado el tema de la identidad. Si nos anulan la TCO será un precedente político muy fuerte del que pueden beneficiarse los ganaderos y empresarios en otras regiones”*⁴⁹.

3.4 La visión de las ONG

Oscar Loayza considera, hablando respecto del Polígono 1, que es una zona que no ha sido habitada por mucho tiempo, las únicas comunidades que usan el borde de ese espacio son Sarayos, Irimo, Huaratumo y un poco Pucasucho y hacia el otro lado Torewa, no hay más, el resto es parque nacional, ni siquiera es zona de manejo, “... esto significa que por más que el título se le haya dado a la CIPLA, ellos no van a poder hacer nada, porque es una zona de conservación del Parque Madidi, por ello no entiendo que la Federación demande la anulación de ese título, porque no va a poder acceder ahí”⁵⁰.

En opinión de Loayza, la Federación, como nación quechua, debería reconsiderar la posibilidad de convertirse en pueblo indígena quechua y así demandar su TCO y acceder a mucho más espacio del que tienen.

“¿Cuál es el discurso que ellos manejan?, dicen que 17 comunidades del CIPLA, poco más de 3.000 habitantes, les están titulando 238 mil hectáreas y con los otros polígonos van a pasar a más de 400 mil hectáreas. La Federación son como 80 comunidades, 50 en el sector de Apolo, entonces en teoría parece una demanda legítima, pero quitándoles al CIPLA no lograrán nada. Hay espacios donde podrían demandar su TCO, pero siempre han rechazado esa posibilidad. No entiendo muy bien la dinámica del conflicto, pero creo que lo lógico es que demanden al Estado mayores espacios en vez de demandar al CIPLA que no tenga espacios”.

En caso de que se rechace la anulación de la TCO, la CIPLA está trabajando todo un proceso de manejo de su territorio, que en su gran mayoría está destinado para la conservación, hay áreas que se van a aprovechar sobre todo para incienso, copal, manejo forestal y turismo.

*“Se ha hecho toda una zonificación de la demanda de TCO de la CIPLA, consensuada desde el nivel comunal, no es que una vez que les aprueban la TCO habrá un desplazamiento inmediato, hay un interés de aprovechamiento de los recursos pero en compatibilidad con la conservación del parque y llegar luego a un proceso de negociación entre el parque y la CIPLA en caso que existan incompatibilidades”*⁵¹.

48 Ibid.

49 Ibid.

50 Loayza, 2009. Supra nota 2.

51 Ibid.



Vista panorámica de la planicie de Apolo. Al fondo el pueblo. Foto: Fundación TIERRA, 2007

4. Reflexiones sobre una historia de inequidad entre iguales

La división entre campesinos e indígenas en la región de Apolo ha dejado cicatrices muy profundas en los pobladores del sector norte de La Paz que van desde el sentimiento de discriminación y exclusión étnica, desde la óptica indígena, hasta el sentimiento de abandono del gobierno indígena campesino del MAS, desde la óptica de la Federación Campesina.

La demanda de la Federación de Campesinos estuvo muy enfocada durante todo el proceso en el tema cultural, haciendo énfasis en la diferencia entre la cultura leca y la cultura quechua, el idioma, los usos y costumbres. Si no se concilian los intereses entre campesinos e indíge-

nas, se puede esperar otro proceso de movilizaciones y conflictos en la región, especialmente ahora que el TAN ha declarado improbada la demanda de nulidad de la TCO. *"Hasta las últimas consecuencias"*, aseguran los campesinos, van a defender lo que consideran es suyo.

Poca tierra para muchos quechuas y aymaras, mucha tierra para pocos indígenas de las tierras bajas, así se refleja actualmente el conflicto no sólo en Apolo, sino en otras regiones del país. Durante los últimos meses del pasado año, el discurso manejado sobre los conflictos en Apolo, por parte de los dirigentes de la Federación, se relaciona con el acaparamiento de tierras y el surgimiento de lo que ellos consideran nuevos latifundistas en Bolivia: los pueblos indígenas. Para los campesinos no es racional que 17 comunidades indígenas tengan más derechos

sobre el territorio que más de 70 comunidades campesinas. De las 1,06 millones de hectáreas en esa zona, 859 mil -el 80%- estaría en manos de la TCO-CIPLA y sólo 210 mil en poder de los campesinos, que demográficamente son mucho más.

El tema del debate sobre la existencia de los indígenas lecos en la región aún persiste. La CIPLA, en coordinación con algunas ONG y otras instituciones están haciendo los mayores esfuerzos por inculcar en la población leca de Apolo la revalorización de su cultura ancestral, aprender su idioma olvidado, sus creencias y su relación con la naturaleza, especialmente la tierra.

Sin embargo, para algunos especialistas de las ONG y del gobierno, no es un tema de que si hay lecos o no, o si unos son superiores y otros inferiores. Es un tema de acceso a la tierra y el territorio y consecuentemente a los vastos recursos naturales que existen en la región. Es una pugna por el control de los recursos naturales, por su propiedad, por la exclusividad de su uso y explotación de acuerdo al mandato de la nueva CPE. Es un tema eminentemente económico y de poder.

Los indígenas lecos de Apolo están hoy en una situación de espera, tienen la seguridad que el proceso de titulación de sus demandas de TCO seguirá su curso, pero temen por su integridad personal, la de sus esposas, esposos, hijas e hijos. Evidentemente son minoría demográfica en la región y saben que una confrontación violenta con los campesinos los dejará en desventaja, ellos mismos consideran que ésa no es la solución. Pero sus propuestas de solución son insuficientes: *“los campesinos y los lecos somos uno mismo y todos deberíamos aceptarnos como indígenas de una vez para poder vivir en paz”*.

Sin embargo, el tema de la auto identificación indígena no está en la mente de los campesinos de Apolo, ellos se auto identifican como quechuas. El problema es que lecos y quechuas

conviven en un mismo territorio, son primos, hermanos, tíos, padres y madres, tienen la misma lengua, la misma vestimenta y las mismas formas de producir, son lo mismo en todo, lo único que los diferencia es su auto identificación. La manera en cómo se conciben a sí mismos y quién controla los recursos naturales está originando violencia, división, tristeza y dolor en las familias de ambas organizaciones.

El discurso manejado por los representantes del Gobierno y ONG conservacionistas es de minimización del conflicto, puesto que el área del Polígono 1 es un Parque Nacional con Manejo Integrado, es decir, nadie puede entrar a trabajar en esa área, ni campesinos ni indígenas. La pregunta que cabe entonces es ¿por qué titularon esa región sólo a nombre de los indígenas de la CIPLA, si no será aprovechada por nadie?

El conflicto mayor se presentará si se titula el Polígono 2, donde aparentemente se encuentra una parte de las comunidades campesinas de Apolo. ¿Se considerará como terceros a estas comunidades campesinas que habitan al interior de dicho polígono?, esto sin contar con la segura resistencia que pondrán no sólo la Federación Provincial, sino la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia que en el tema tierra-territorio ya ha alertado al Gobierno sobre su parcialización en favor de los pueblos indígenas, en desmedro de las organizaciones campesinas en todo el país.

Bibliografía

- INE, PNUD, *Atlas Estadístico de Municipios 2005*, La Paz, 2005.
- FSUTC-FT, *Acción de Nulidad Absoluta de Título Ejecutorial*, presentado ante el Tribunal Agrario Nacional. Sucre, 10 de abril de 2008.
- *Convenio 169* – OIT.
- *Resolución del Tribunal Agrario Nacional*, Sucre, 31 de marzo de 2009.
- Comunidad Torewa. *Impugnación a la Resolución Administrativa de Saneamiento RAT-CO-02 n° 322/2005*, pronunciada por el

- INRA en el proceso de saneamiento de la TCO Lecos de Apolo. Sucre, 31 de octubre de 2005.
- Tribunal Agrario Nacional, *Sentencia Agraria Nacional S1ª N° 27/06*. Expediente N° 7-08. Sucre, 12 de enero de 2010.
 - Tribunal Agrario Nacional, *Sentencia Agraria Nacional S2ª N° 01/10*. Sucre, 24 de agosto de 2006.
 - *Suplemento "Domingo"* de La Prensa. La Paz, junio de 2008.
 - Armentia, Nicolás, *Descripción del territorio de las Misiones Franciscanas de Apolobamba por otro nombre. Frontera de Caupolicán*, Imprenta del Estado, La Paz, 1903.
 - Santamaría, Daniel J. Aculturación religiosa y conyugalidad étnica. *El caso de Santa Cruz del Valle Ameno, Bolivia, fines del s. XVIII*, Cuadernos de Historia Regional 4/10: 93-99. Buenos Aires. 1987
 - Soux, María Luisa, "Caupolicán en el Siglo XIX. Estructura Agraria de la Provincia". , en: Apolobamba, Caupolicán, Franz Tamayo. *Historia de una región paceña*. La Paz. Prefectura Departamental, UMSA. 1991.
 - Machicado G. César Augusto. *Historia de Apolo y de la Provincia Franz Tamayo*. La Paz, Bolivia. 1990.
 - Guzmán Mendo, Domingo. Ex Dirigente de la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos Provincia Franz Tamayo. Apolo, 8 de septiembre de 2009.
 - Gutiérrez, Dionisio. Jefe de Unidad de Saneamiento y Titulación de Tierras Bajas, del Viceministerio de Tierras. La Paz, 17 de septiembre de 2009.
 - Comunidad de Curiza, Municipio de Apolo. La Paz, 9 de septiembre de 2009.
 - Chambí, Aldo. Capitán Grande de la Central Indígena de Pueblos Lecos de Apolo. Apolo, 10 de septiembre de 2009.
 - Olaguivel, Carlos. Dirigente de la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos Tupac Katari. Apolo, 8 de septiembre de 2009.
 - Mamani, Leopoldo. Dirigente de la comunidad campesina Uchuawi. Apolo, 8 de septiembre de 2009.
 - Flores, Camilo. Dirigente campesino de Apolo. Apolo, 8 de septiembre de 2009.
 - Barrios, María Elena. Dirigente campesina de la Organización de Mujeres Bartolina Sisa Provincia Franz Tamayo. Apolo, 9 de septiembre de 2009.
 - Ortiz, José Lorenzo. Presidente de la Central de Pueblos Indígenas de La Paz (CPI-LAP). La Paz, 10 de febrero de 2010.
 - Usnayo, Raúl. Dirigente de la Central de Pueblos Indígenas de La Paz (CPILAP). La Paz, 10 de febrero de 2010.
- Entrevistas**
- Loayza, Oscar. Coordinador de Gestión Territorial de la Sociedad para la Conservación de la Vida Silvestre. La Paz, 29 de septiembre de 2009.

7. La pluriterritorialidad en el Norte de La Paz

Dos estudios de caso sobre la defensa del territorio

Patricia Costas Monje¹

Bolivia cuenta con una nueva Constitución Política del Estado desde el 7 de febrero de 2009, que alberga en su seno una serie de derechos que benefician a los pueblos indígenas respecto al control sobre su territorio y los recursos que se encuentran en él. Esto como producto de muchas conquistas sociales que datan desde hace varios siglos. La Constitución Política de Estado (CPE) introduce importantes cambios en la administración de los recursos naturales (hidrocarburos, agua, minería), como una respuesta a la demanda del pueblo boliviano para que el Estado tenga control sobre los mismos y no así las empresas extranjeras. Actualmente el gobierno nacional encara importantes retos: desarrollar la industrialización de recursos estratégicos, incentivar a sectores productivos, preservar el medio ambiente y respetar los derechos de los pueblos indígenas sobre su territorio, entre otros. Pero, el establecimiento de políticas relativas al control de determinados territorios y sus recursos naturales generalmente ha suscitado conflictos entre actores diversos. Lo que queremos describir a continuación es la compleja disposición de usos y derechos sobre un mismo territorio por parte del Estado boliviano y los pueblos indígenas en la región del norte de La Paz.

En el primer estudio de caso describiremos la co-gestión y co-administración de un mis-

mo territorio por parte de la Central Regional Tsiman Moseten (CRTM), organización que representa a las comunidades de la TCO Pilon Lajas y el Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP) que está a cargo de la Reserva Biósfera Pilon Lajas. Describiremos cómo se llevó a cabo el proceso de organización, conciliación y alianza que ha dado lugar a una forma exitosa de co-gestión en un mismo territorio. El segundo estudio de caso aborda un conflicto actual entre los intereses del Estado boliviano y de los pueblos indígenas en torno a la consulta y participación de estos últimos en la exploración hidrocarburífera del bloque Lliquimuni, que atraviesa las comunidades indígenas del pueblo Mosetén y Lecos Larecaja. Ambos ejemplos nos pueden dar pautas de cómo el Estado, a través de sus instituciones, y las organizaciones indígenas han tenido que lidiar, y actualmente lo hacen, dando lugar a nuevas e interesantes formas de cohabitar y ejercer derechos en un mismo espacio territorial.

El presente documento ha sido elaborado en base a la aplicación de entrevistas con actores involucrados, trabajo de campo realizado durante el mes de agosto de 2009 en el norte de La Paz, y la recolección de información secundaria pertinente sobre el tema, incluyendo datos hemerográficos.

1 Patricia Costas Monje, investigadora social, coautora del libro "Sociología de los Movimientos Sociales en Bolivia", Plural, 2004 y miembro de la Unidad de Investigación de Fundación TIERRA.

Caso 1. La TCO Pilón Lajas y su relación con el SERNAP

A inicios de la década de los 80, en medio de una intensa actividad económica en torno a la explotación de los recursos naturales en territorios indígenas, comenzó el despertar de las organizaciones indígenas de tierras bajas a través de la conformación de la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano, (CIDOB). Los pueblos indígenas, movidos por la necesidad de exigir el reconocimiento de sus derechos en torno a su propio territorio y ante los atropellos de las empresas extractivas, emprendieron la histórica Primera Marcha por el Territorio y la Dignidad en 1990. Resultado de esta primera gran movilización en tierras bajas, respecto a los derechos colectivos sobre el territorio, se consiguen los territorios indígenas vía decreto supremo, por lo tanto con títulos legalmente muy frágiles. Habrá que esperar seis años y una segunda marcha indígena para que se reconocieran las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) gracias a la Ley INRA o 1715 de 1996. Paralelamente a este hecho significativo se crearon áreas protegidas. En el norte de La Paz se encuentran dos de las mayores reservas naturales del país, Madidi y Pilón Lajas, que fueron creadas con el fin de establecer áreas libres de explotación de recursos naturales y destinadas a la conservación de los recursos que componen la biodiversidad (Ley de Medio Ambiente N° 1333). Estos espacios son administrados por el Estado mediante el Servicio Nacio-

nal de Áreas Protegidas (SERNAP), creado por DS N° 25158 en 1998.

En tierras bajas hay 22 TCO que se sobreponen a 13 áreas protegidas.² Esta sobreposición supone una co-administración entre comunidades indígenas y el propio Estado. Puede suceder que al interior de algunas áreas protegidas se encuentren varios pueblos indígenas o que ocupen la misma superficie, como por ejemplo en el caso del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS) y en la Reserva Biosfera y Tierra Comunitaria de Origen Pilón Lajas. Son los dos casos más importantes de lo que podríamos llamar co-gestión entre el Estado y los pueblos indígenas.³

En el caso de Pilón Lajas, una primera demarcación del territorio la hizo la UNESCO en 1977, al declararla Reserva de Biosfera (RB), en el marco del programa Hombre y Biosfera, con una superficie de 400.000 hectáreas.⁴ Recién en 1992, mediante DS N° 23110⁵ se creó el Territorio Indígena y Reserva de la Biosfera Pilón Lajas, sobre la misma superficie asignada por la UNESCO y en 1997 –en el marco de la Ley INRA- fue titulada como Tierra Comunitaria de Origen a nombre del Consejo Regional Tsimane Mosekene (CRTM) con un propósito doble: reconocer los derechos de las comunidades originarias Mosekene y Tsimane ahí asentadas y preservar la biodiversidad e integridad genética de la flora y la fauna.⁶ La política nacional de protección y conservación del medio ambiente

2 Mapeo de los recursos forestales en las TCO de tierras bajas, Viceministerio de Tierras, Unidad de Gestión Territorial Indígena, 2008.

3 Ibid.

4 *“Las reservas de biosfera son sitios reconocidos por la UNESCO en el marco de su Programa sobre el Hombre y la Biosfera que innovan y demuestran la relación entre conservación y desarrollo sostenible. Evidentemente, estos sitios se encuentran bajo la jurisdicción soberana de los Estados en los que están situados, pero comparten sus ideas y experiencias a nivel nacional, regional e internacional en el seno de la Red Mundial de Reservas de Biosfera. Actualmente existen 553 sitios repartidos en 107 países”.* www.unesco.org

5 Este Decreto Supremo junto a otros siete, constituyen los primeros antecedentes políticos y jurídicos, posteriores a la Reforma Agraria de 1953, que dan inicio a la discusión nacional sobre la necesidad de establecer una nueva forma de propiedad colectiva de las tierras indígenas.

6 Plan de manejo – Plan de vida, Reserva de la biosfera – Tierra Comunitaria de Origen Pilón Lajas, 2007-2017.

asumió entonces la “natural” compatibilidad entre el área protegida y la ocupación, uso de la tierra y sus recursos naturales por parte de los pueblos indígenas.

1. Pilón Lajas, una TCO multi-étnica

Los últimos datos registrados en el año 2004, dan cuenta de que la TCO está habitada por 1.394 personas agrupadas en 238 familias que a su vez están distribuidas en 25 comunidades.⁷ Comparten este territorio tres pueblos amazónicos: Tacanas, Mosetenes y Tsimanes. Los centros urbanos más importantes de estos pueblos no se encontraban en el área que ahora ocupa Pilón Lajas, por ello no era considerada un espacio de ocupación complementaria. Al interior del área de la RB – TCO Pilón Lajas existe una diferenciación casi natural del territorio que le corresponde a cada pueblo. Por el norte se encuentran los Tacanas (13,4% de la población total de la TCO), provenientes de río Beni, Madre de Dios, Madidi y Tuichi; los Mosetenes (9,4%) provienen de la región del río Alto Beni: Covendo, Santa Ana de Mosetenes, mientras que los Tsimanes (67%) ocupan mayores extensiones y provienen de las orillas del Maniquí.⁸ Respecto a las características que los distinguen al interior del territorio colectivo, los Tsimanes, por lo general, mantuvieron bajo contacto con otras etnias o pobladores externos a su territorio, por lo que su cultura e identidad se mantienen fuertes. Al mismo tiempo son un pueblo que posee altos

niveles de conocimiento sobre los recursos naturales y el medio ambiente, esto se evidencia por el dominio que tienen sobre un gran número de plantas que utilizan sobre todo para uso medicinal o agricultura.⁹ Sin duda son el pueblo que más depende del aprovechamiento de los recursos naturales, desplazándose en muchos casos a grandes distancias dentro y fuera del Pilón Lajas para acceder a estos. Por su parte los Mosetenes tienen muchas cosas en común con los Tsimanes, excepto que tuvieron mayor contacto con otras realidades y mantienen formas organizacionales como el cacicazgo, introducidas por los misioneros. Los Tacanas fueron los que más contacto tuvieron con la cultura occidental, al punto que en un momento dado se consideraban campesinos y no indígenas. En la actualidad, las comunidades tacanas se encuentran en un proceso de revalorización de su cultura.

Al interior de la RB-TCO existe un interesante porcentaje de 10,2% de otros pueblos indígenas, producto de matrimonios inter-étnicos con quechuas, aymaras, lecos y yuracarés, sobre todo en las comunidades aledañas a la carretera. Pese a que hay una casi natural división del territorio entre éstos, poco a poco se están viendo mestizajes inter-étnicos, fruto de migraciones internas. También sucede que en una misma comunidad conviven los tres grupos étnicos como es el caso de Carmen Florida, predominantemente Tacana (66%), pero con presencia Tsimane y Mosetén.¹⁰

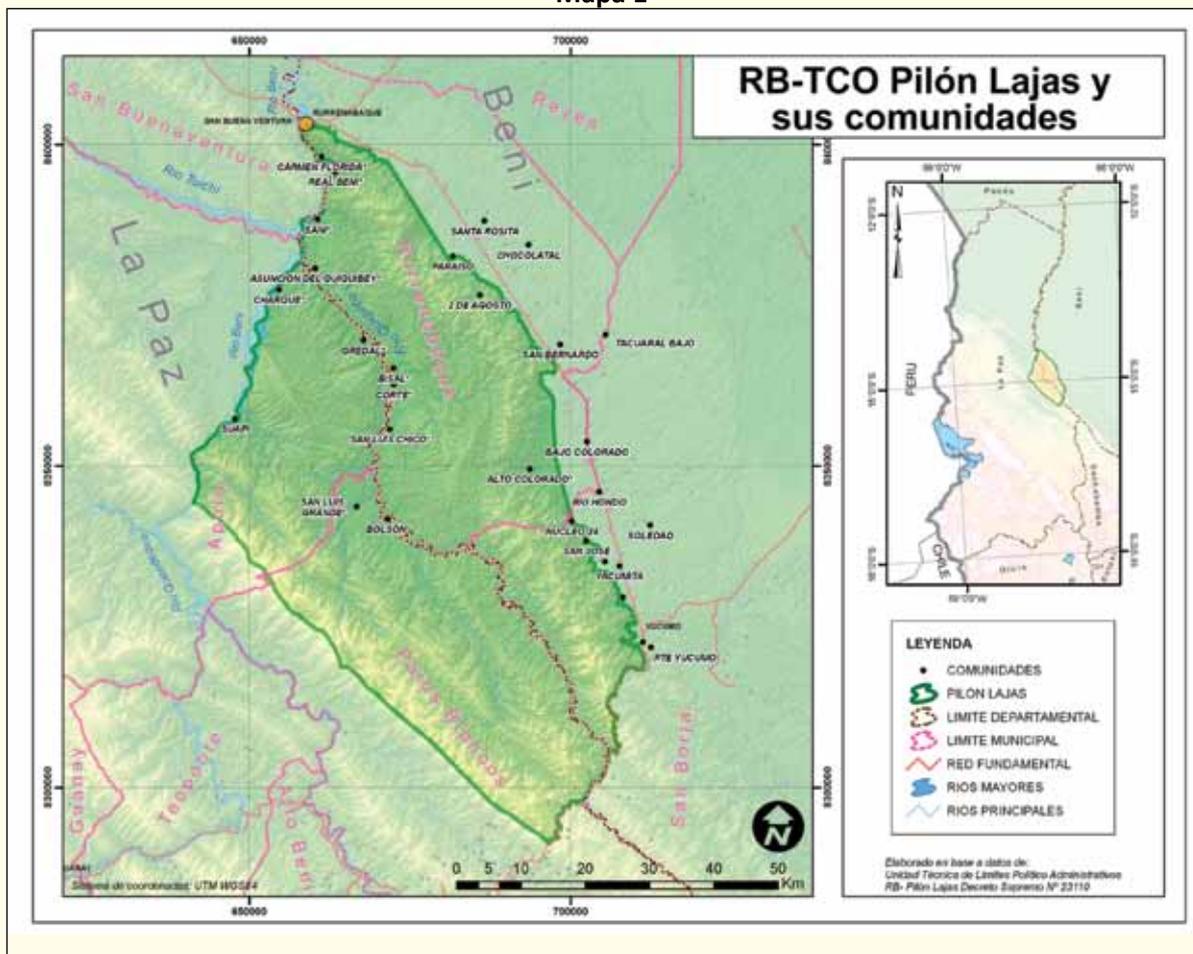
7 Ibid. El número de habitantes no difiere mucho de los datos de 1996 que registraron 1357, esto debido a la movilidad de los habitantes.

8 Ibid.

9 Ibid.

10 Ibid.

Mapa 1



2. El proceso de adaptación

Antes de pasar a explicar las formas de organización que existen en Pilón Lajas queremos retratar algunos episodios que persisten en el imaginario de los comunarios respecto al proceso de adaptación a esta nueva situación: TCO y al mismo tiempo área protegida.

2.1 La prohibición y la extracción de la madera

A mediados de la década de los 90 la extracción maderera había transformado la región respecto a la dinámica y aprovechamiento de los recursos naturales e hizo de Rurrenabaque un centro de acopio. Al momento de la creación

del área protegida habían 9 empresas madereras operando: Berna Sucesores, Selva Negra, Yucumo, Forestal Ltda., Sagusa, Monte Redondo, Bella Vista, Ibabo y El Pino.¹¹ Las principales especies que se extraían eran mara, cedro y roble, ninguna operación contaba con manejo forestal. La actividad era intensa:

“Por lo menos eran unos 20 campamentos, entonces bien organizados con motosierras, cocineras, mas de 20 personas trabajando por campamentos, mas de 500 o 600 personas en diferentes lugares. Las motosierras sonaban como abejas desde todas partes. El guarda parque iba a presionar e informar que se había creado el área protegida”.¹²

11 Ibid.

12 Entrevista a Jorge Millán, guardaparques.

Al momento del auge de la explotación de la madera, las comunidades también se dedicaban a *cuartonear*¹³ en pequeña escala o trabajaban como jornaleros de las grandes empresas, ya sea para guiar y señalar los mejores ejemplares de madera, para cazar y alimentar a los funcionarios de las empresas o como transportistas, mejor conocidos como “motoristas”

*“Ellos [las empresas] manejaban harta gente, había gente lomeando, cortando, un solo grupo tenía que haber 15 o 20, un solo dueño mantenía 2 o 3 grupos de hombres. Tenía exclusivamente uno o dos cazadores para proveerles todingo los días carne a su gente. Difícil se podía pillar animales, por el campamento y el ruido de las motosierras”.*¹⁴

Con la promulgación de la Ley Forestal en 1996 se logró revertir la mayoría de las concesiones, debido a que la superficie ya formaba parte del área protegida. Se prohibió el uso de la motosierra y la tala indiscriminada de árboles. En un principio, las comunidades indígenas también protestaron contra la nueva disposición legal y la relación con el SERNAP se tornó conflictiva; de un momento a otro llegaron a Pilón Lajas funcionarios de un Estado ausente hasta el momento. La presencia estatal significó la prohibición y limitación en el acceso a los recursos naturales –especialmente a la madera– a los propios comunarios, tanto indígenas como campesinos. Este primer encuentro con el Estado fue asumido como una agresión, debido a la incongruencia que significaba para ellos que unos extraños vieran a enseñarles “cómo preservar su propio territorio”. Sin embargo, debido a la persistencia de las empresas madereras por querer ingresar nuevamente, luego se dieron cuenta que apoyar la expulsión de las grandes empresas también era una oportunidad para proteger su territorio, pese a que habían perdido una importante

f fuente de ingresos económicos. A esta travesía se sumaron la cooperación internacional y varias ONG que motivaron a los indígenas a cambiar de actividad económica mediante proyectos productivos. Entonces, la retoma del territorio para los indígenas también coincidió con la primera etapa de co-gestión con el área protegida, a través del SERNAP. Esto se tradujo entonces, en las posibilidades de un mayor control sobre su territorio y sus recursos naturales, pero al mismo tiempo esta administración debía ser compartida, por lo que también significaba un reto que debían asumir.

*“El proceso ha sido una larga historia. Cuando se creó el área protegida queríamos sacar a las empresas madereras, no sabíamos cómo, era muy peligroso, eran empresas con mucha plata. Tuvimos que hacer un sondeo a las comunidades que vivían en este territorio y sacar a los comunarios, a los corregidores de las comunidades y nos organizamos. Nosotros como guardaparques junto a los corregidores de las comunidades hemos entrado para poder dialogar con ellos”.*¹⁵

Con el tiempo, los efectos de la extracción resultaron negativos para la región. Primero por la marcada deforestación sobre todo en la parte que limita la TCO con la carretera y luego por la disminución de animales en la reserva:

*“En ese tiempo cuando había hartas empresas madereras, han impactado, han hecho carreteras, [hubo] erosión de las carreteras, un desastre. Nosotros ejecutamos para que el Ministerio de Desarrollo Sostenible haga caso, si es una reserva deberían conservarlo. El impacto más fuerte era que arrasaban animales. Los herían por matar, se morían más allá. Han hecho bajar todos los animales la empresa, por eso hubo resistencia”.*¹⁶

13 Extraer la madera, cortarla en tabloides y entregarla a los rescatisis o acopiadores de madera. Se caracteriza por ser una actividad ilegal según la Ley Forestal.

14 Entrevista a Lander, guardaparques.

15 Entrevista a Ermindo Vie, guardaparques.

16 Entrevista a Alejandro Caimani, Presidente de la Junta Escolar, comunidad Asunción del Quiquibey.

A título de conservación, muchas ONG se aliaron con los pueblos indígenas, como fue el caso de Conservación Internacional, que apoyó a las comunidades en la expulsión de las últimas empresas madereras a partir del año 2001.¹⁷ Esta alianza fortaleció a la ya existente entre el SERNAP y los indígenas:

*“Se llegó a un acuerdo, que no les permitían cortar más, pero que saquen toda la madera que han cortado y que iban a dejar beneficio para las comunidades. Si era sólo una reserva iba a ser un poquito difícil, pero con la TCO, se empezó a trabajar. Por medio de la TCO se llegó a la asamblea de corregidores y se llegó a un acuerdo”.*¹⁸

Lo más evidente de esta primera etapa de adaptación fue la reforestación y el repoblamiento de especies tanto del bosque como de la rivera de los ríos. La poca población de la TCO hace que la actividad extractiva de caza y pesca no sea intensiva.

*“Quedó como un hueco vacío, los recursos naturales tienen un proceso largo de repoblar. El bosque y el territorio se han recuperado bastante, casi el 100%. Los comunarios mismos ya no sabían a donde ir a cazar, ellos vivían de la cacería, era muy triste, no había muchos animales. No había pescado porque los mismos madereros tiraban dinamita, grave. De los 5 años que salieron los madereros empezó a reproducirse, esta muy bien resultando la producción. Hasta el momento se ha duplicado los animales, muchos pescados. A veces se iban a cazar una semana por un chanchito, ahora la gente esta contenta, ya no van lejos, están cerquita. No es para vender, es de consumo tradicional. Porque es su única fuente de subsistencia”.*¹⁹

2.2 La relación conflictiva con los campesinos colonizadores

El norte de La Paz fue una zona tradicional de

colonización desde la década de los 60. Luego de la relocalización minera de 1986 y en la década de los 90 debido al boom de la extracción maderera, continuaron estableciéndose colonias de campesinos e indígenas de diferentes orígenes (migrantes del altiplano y valles pero también de tierras bajas) atraídos en su mayoría por tener un lote de tierra. Inicialmente estos colonizadores se dedicaban al cuartoneo y a trabajar con las empresas madereras. Al igual que con los indígenas, los funcionarios del SERNAP en un primer momento tuvieron una relación conflictiva con ellos. Luego se creó una alianza entre el SERNAP y los indígenas en torno a la defensa del territorio. Vamos a mencionar dos ejemplos en los que, según los indígenas, ha sido efectivo este trabajo conjunto:

La negociación del Sillar

Una parte de la comunidad campesina El Sillar se encuentra dentro del área protegida. Al igual que cualquier otra comunidad que se encuentre dentro de la Reserva debe informar sobre cualquier actividad que lleve a cabo. Un comunario había alquilado su lote a una empresa petrolera para construir un helipuerto sin informar al SERNAP. Esta empresa tampoco hizo la consulta si podía entrar. Se hicieron informes, por parte del Consejo Regional Tsimane Mosenet (CRTM) y del SERNAP al Ministerio de Hidrocarburos y Medio Ambiente, incluso al INRA. Finalmente, el dueño del lote tuvo que deshacer el contrato. Este es el relato de un guardaparque:

“Tenía un lote que ha alquilado a la empresa petrolera. Era para tres meses y este comunario tenía que recibir 100 dólares mensuales por alquiler. Fueron los compañeros guardaparques para averiguar si era cierto porque se dieron cuenta que ahí aterrizaba. Otros comunarios temían que haya empresas petroleras que querían entrar adentro sin consultar a la oficina de

17 Plan de manejo, op.cit.

18 Entrevista a Lander, op.cit.

19 Ibid.

*nosotros. Eso no era cierto, no entraron todavía, pero igual estaban estableciendo un helipuerto, eso no lo podíamos permitir porque está en área protegida y además en territorio indígena. Se hizo un informe, pasaron los compañeros el informe al CRTM quien mando un documento al Ministerio de Hidrocarburos y Medio Ambiente, donde pertenecemos el SERNAP”.*²⁰

Este ejemplo nos da una referencia de la concepción que se tiene sobre el mismo territorio; en las comunidades campesinas colonizadoras, lo que haga uno de sus miembros con su pequeño lote es responsabilidad suya. Sin embargo, la concepción de territorio colectivo en el caso de los indígenas (pese a que poseen sus propios chacos), y permite que las comunidades puedan exigir tener conocimiento sobre cualquier actividad que se haga en el territorio común.

La negociación de la laguna Azul

A diferencia del anterior ejemplo, donde tenían mayor protagonismo los guardaparques, en esta oportunidad la iniciativa la asumieron las comunidades indígenas. La laguna Azul se encuentra al pie de una montaña, cerca de la comunidad San Luis Chico y es considerada, por el pueblo Tsiman, un lugar sagrado. Comunidades de campesinos se instalaron alrededor de la laguna para extraer madera antes de la creación del área protegida, pero abandonaron la región debido a constantes enfermedades. Volvieron en el 2005 y argumentando que por ser área protegida era también tierra fiscal, instalaron campamentos para extraer madera. Las comunidades denunciaron este hecho al SERNAP y pidieron apoyo a los guardaparques. Si bien estaban en su territorio indígena, vieron que la mejor forma de argumentar la expulsión de los colonizadores era el cumplimiento de la ley, en tanto el espacio correspondía al área protegida. Cuando los guardaparques llegaron a esa región había 22 familias asentadas, ya se

había iniciado el chaqueo y también la siembra de arroz. Se organizó una asamblea extraordinaria de corregidores en Rurrenabaque y se determinó entrar conjuntamente con el SERNAP para desalojar a las comunidades.

*“Entonces, se hizo una asamblea extraordinaria en Rurrenabaque para decidir qué íbamos a hacer, cuando entramos a sacarlos a esos. Fue otra comisión de guardaparques para ver si han salido o no. Con esa información se ha dicho vamos. Todos los corregidores, por la carretera, por el río. Desde la estación biológica del Beni y el Gran Consejo Chimán han venido a apoyar. 200 personas han llegado por el río, pero no hemos pillado a los dirigentes. Se los ha encontrado a unas 10 personas”.*²¹

Uno de los argumentos principales era que los colonizadores desconocían el bosque, lo que ocasionaría daños irreversibles, producto de su forma contrastante de concebir el entorno en el que se desenvuelven. Entonces, por un lado podemos interpretar una forma de conservacionismo simple por parte de los indígenas, al tener un territorio tan amplio y una producción muy baja. Del otro lado, se encuentran los colonizadores que establecen la necesidad de aprovechar al máximo los recursos para poder generar ganancias. A continuación presentamos un relato que puede ejemplificar esta negociación del otro, como antítesis, en tanto destructor:

“Habían unos árboles de mara, semilleros, así no mas lo han tumbado, esa fue la rabia de los corregidores, porque eso era un semillero, la empresa Berna había respetado eso, no estaba todavía en corte. Cuando llegamos era mas grande, eso lo han tumbado sin motivo. Hicieron campamento. Cuando los acorralamos, que desalojen inmediato y que desarmen sus carpas. Dice que habían metido dos motosierras, nos querían entregar, pero no aceptamos porque no necesitamos. Unos al lado de Quiquibey y otro para la sierra. Van a decir que era

20 Entrevista a Vicente Canari, guardaparque.

21 Entrevista a José Caimani, Corregidor de Asunción del Quiquibey.

*interés robar la motosierra, nos van a acusar que nos robábamos las cosas, por pillar hemos ido a quitar el almacén”.*²²

Respecto a los guardaparques, se puede evidenciar parcialidad respecto a los indígenas, justamente porque la mayoría de ellos provienen de las mismas comunidades. Esto influye también al momento de lidiar con campesinos que se encuentran al interior del área protegida. Este es el principal elemento para que exista una fuerte alianza entre las comunidades indígenas y el SERNAP. Respecto a esta alianza de tipo “institucional”, los indígenas han evaluado que numéricamente son menores que los colonizadores, por lo que al momento de la confrontación, también es muy importante poseer otro tipo de fuerza, que no sea la “física”, sino la ‘legal’. Pese a esto, los niveles de vulnerabilidad son mayores en el sector de la carretera Rurrenabaque-Yucumo, ya que conviven, lado a lado, con las comunidades campesinas, el desnivel de fuerzas se puede sentir.

*“Se les quería huasquear,²³ pero el dirigente cerca de la carretera no ha querido. ‘No, estamos cerca de los colonizadores de la carretera porque han conocido gente que viven y los conocen, así que vamos a correr riesgo’. Si vuelven cualquier rato los mismos, ya no respondemos. No los vamos a sacar con cariño, nos hemos reunido así con montón de gente y ellos eran bastante. A los de la carretera se los ha guiado, hasta la carretera los han sacado”.*²⁴

Pero, por otro lado, esta proximidad física también ha generado un relacionamiento cotidiano de los indígenas con las comunidades campesinas y colonizadoras, traducido en compartir espacios de recreación, de reunión y fiestas.

“Siempre había comunidad, nos visitan, cuando no había TCO sabían que vivíamos acá, cuan-

*do se decretó ellos mayor parte somos vivientes, no tenemos problemas con los colonos, más bien estamos llevando una hermandad con ellos. Cuando hay reunión que ellos tienen, también participamos, saben que no deben entrar ni nos deben abusar. Estamos teniendo entendimiento. No hemos tenido problema, ha habido coordinación con ellos, nos tienen que respetar en nuestro territorio. Hacemos reunión, comité de gestión, si sus bases estaban entrando, sobre sus dirigentes, ellos les hacen entender. Porque están entrando al territorio de los indígenas. Así se ha ido respetando nuestro territorio”.*²⁵

Según el relato de los guardaparques, existen casos en los que las comunidades campesinas vecinas al área protegida han pedido apoyo técnico al SERNAP para poder realizar planes de chaqueo en sus áreas, debido a que por su zona los ríos han disminuido su caudal, en algunos casos han desaparecido. Esto ha generado preocupación en ese sector.

3 Formas de organización al interior de RB-TCO Pilón Lajas

Para llevar a cabo la administración de la reserva se cuenta con varias instancias y niveles de organización. El CRTM es la entidad que representa a las comunidades que forman parte de la TCO. El SERNAP es la instancia estatal que se dedica a administrar el área protegida. Luego pasaremos a explicar el Plan de Vida y Plan de Manejo Integrado no como una instancia más, sino más bien como una forma de organización conjunta del mismo territorio. Finalmente queremos problematizar la sobreposición que existen entre la RB TCO Pilón Lajas y superficies de 4 municipios y los problemas que esto ha generado. Ahora vamos a explicar los distintos niveles de organización que existen en torno a la RB-TCO Pilón Lajas.

22 Ibid.

23 Refiriéndose al caso de la Laguna Azul.

24 Entrevista a José Caimani, op.cit.

25 Entrevista a Claudio Vayata, Corregidor de la comunidad de Alto Colorado.

3.1 Consejo Regional Tsimán Mositén (CRTM)

Un primer nivel se encuentra en las formas de organización de las comunidades indígenas. En su estructura organizativa la autoridad máxima de cada comunidad es el Corregidor. Las instancias de decisión son:

- las Asambleas comunales
- la Asamblea de Corregidores, que reúne a todos los corregidores de las comunidades y es la instancia máxima de decisión. Se la realiza una vez al año
- las Asambleas Ordinarias, se realizan 4 veces al año
- las Asambleas Extraordinarias
- la Asamblea General, que se lleva a cabo cada 3 años, se la convoca sobre todo para la elección de nuevas autoridades del Consejo Regional Tsiman Mositén

Respecto al CRTM, es la instancia ejecutora de las resoluciones de esta asamblea de corregidores. A su vez el CRTM es afiliado al CPILAP y ésta al CIDOB. El CRTM está encabezado por el presidente. Al mismo tiempo, el CRTM es la instancia que representa a las comunidades de la TCO Pílon Lajas ante el SERNAP.

*“Esta instancia es como un ente fiscalizador para el directorio, el directorio trabaja en base a las decisiones de los corregidores, una dinámica interesante que se ha creado desde el inicio. Esto permite que haya una instancia fiscalizadora de contención, lo mismo sirve para el área protegida. Estas reuniones son una instancia de decisión sobre la gestión que tiene que hacer el directorio”.*²⁶

Por tanto, el CRTM es la instancia ejecutora de las determinaciones a las que se lleguen en los espacios de decisión de las propias comunidades.

Estrategias de comunicación al interior de las comunidades

Debido a la gran extensión que posee Pílon Lajas es muy difícil establecer una comunicación fluida entre las comunidades. Las Asambleas de Corregidores son los únicos espacios en los cuales se pueden reunir los mismos y que, debido a las grandes distancias, es un gran sacrificio. Se ha establecido un sistema de comunicación interna mediante circulares, tanto para convocar a reunión, como también para informar de las mismas. Actualmente están incursionando en el sistema de radio como un medio de comunicación interno. Gracias a la cooperación de una ONG cada comunidad cuenta con un equipo de radio que se mantiene mediante energía solar. Los horarios de comunicación son a las 6 de la tarde. También reciben el apoyo de los guardaparques, como una especie de *chaskis* (mensajeros incaicos), ya que como realizan recorridos por sus zonas pueden ayudar a comunicarse sobre todo con las comunidades más alejadas.

3.2 Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP)

Por su parte el SERNAP trabaja en la Reserva Pílon Lajas con la siguiente estructura, en base a 7 programas:

1. Administración y gestión
2. Conservación y protección de la biodiversidad
3. Desarrollo y manejo sostenible de los recursos naturales
4. Turismo
5. Monitoreo e investigación
6. Educación ambiental y comunicación
7. Fortalecimiento de la equidad, co-gestión e integración regional

El programa de conservación y protección de la biodiversidad es el que mejor se articula, ya que

26 Entrevista a Edwin Miro, ex – presidente del CRTM.

el principal operador es el Cuerpo de Protección, compuesto por los guardaparques. Los guardaparques recorren la reserva por un lapso de 21 días y rotan en grupos de 3 o 4 personas. Existen solamente 13 guardaparques que no siempre logran cubrir las áreas de protección. La reserva está zonificada en cuatro partes. Zona 1: Suapi. Zona 2: Bala. Zona 3: Parque Sur y Zona 4: el Quiquibey. En cada zona poseen un campamento, con un encargado y sus 3 guardaparques. El actual número no es suficiente, según un guardaparque el número ideal es de 20 personas, por ser un territorio muy extenso. Esto hace que no haya un total control del territorio.

*“Ahí aprovechan ellos de entrar, antes éramos 20 guardaparques, ahora somos 13. Antes era perfecto 5, 5 y 5 salen con días libres, 24 días trabajas y 6 días libres, entonces aguantábamos mejor. Ahora salen 2 y quedan 3. Ahurita estamos repletos. 2 guardaparques menos. Mayormente estamos dos guardaparques por cada campamento. Eso es peligroso, a veces cazadores, madereros, nosotros no estamos permitidos de portar armas, según reglamento”.*²⁷

3.3 El plan de vida y el plan de manejo integrado

Como dijimos anteriormente, por las características particulares que posee Pilon Lajas, el plan de gestión del área protegida debe coincidir con el de la TCO, por lo que las comunidades forman parte de la elaboración del plan de manejo de los recursos del área. Para la gestión del área protegida se requiere el plan de manejo integrado, que incluye el plan de conservación del territorio a cargo, no solo del Estado, sino, sobre todo de las comunidades. Sin embargo, ha sido un proceso lento, ya que al principio el plan de manejo era elaborado por ONG encargadas ya que recibían financiamiento para ese propósito (el SERNAP no tenía presupuesto). Aunque lo hacían de una

forma participativa, las comunidades no sentían este plan como propio y pensaban que era de la ONG. Al momento las comunidades tienen sus propias propuestas. Un ejemplo de esto, es el plan de chequeo, que antes era impuesto por el SERNAP, y ahora se ha llegado a un consenso para que las comunidades también definan su cronograma. El Plan de Vida y el Plan de Manejo Integrado es un solo documento. Respecto al consenso necesario que tiene que haber nos comentan tanto un guardaparque como un comunario:

*“Si les prohibimos, en comunidades que tienen vocación de madera, igual no mas van a sacar, ahora, según sus planes de vida ahora ya lo sacan, pero dentro de un plan de manejo. En Yucumo no se les ha permitido porque están en riesgo, porque son cuarteros. Otras comunidades se dedican al turismo, trabajan con proyectos, se le apoya”.*²⁸

*“Nosotros cada vez chequeamos, no vamos a quemar el árbol, obligado tenemos que ir a solicitar a nuestro consejo, estamos haciendo plan de chequeo, ustedes nos tienen que aceptar, la reserva también nos tiene que avalar ellos. En el plan de manejo se censan diferentes árboles, no todos son aprovechables, la empresa va a aprovechar todo, para que tengamos recursos. Los semilleros se quedan, los otros se salen”.*²⁹

3.4 La sobreposición de los municipios

La superficie de la RB-TCO se encuentra en sobreposición con 4 municipios que corresponden a dos departamentos: en el departamento de La Paz, comparte con Apolo un 18,4% de la superficie, con Palos Blancos un 30,3%; en el departamento de Beni, la RB comparte con Rurrenabaque entre 46,7 y 38,8% y con San Borja entre 4,6 y 12,5%³⁰. Esto genera que temas como educación y salud están previstos de

27 Entrevista a Ermindo Vie, op.cit.

28 Entrevista a Jorge Millán, op.cit.

29 Entrevista a Claudio Vayata, op.cit.

forma diferenciada en cada municipio, lo cual provoca que no todas las comunidades reciban la misma atención. Por otro lado, algunas comunidades se encuentran en los límites entre los municipios, por lo que se crean conflictos al momento de definir sus competencias. En un principio algunos municipios como Palos Blancos no conocían las comunidades que se encontraban en su territorio.

“Palos Blancos recién el año pasado se ha enterado que tenía comunidades en su jurisdicción, Apolo este año recién. El primero fue Rurrenabaque. Ahora se pelean por atender a sus comunidades, eso está bien. Pero como la salud no tiene fronteras, no importa de qué municipios llegue, tratamos de que les llegue a todas las comunidades por igual”.³¹

Por lo general el nivel de educación solo llega hasta el 6° curso de primaria, en muy pocos casos se continúa la formación en otras regiones, por lo que tiene que migrar toda la familia. En otros casos, se quedan en la comunidad y empiezan a trabajar. En las comunidades que se habla solo tsiman o mosetén se ha tenido problemas para conseguir un profesor, pero con el tiempo se ha provisto de material en ambos dialectos que ayuda a los profesores a poder enseñar en esa lengua con diferencias dialectales, hasta que ellos mismos pueden aprender. En el caso de Alto Colorado las clases son bilingües, se rigen bajo un sistema educativo propio.

“Las clases se dan en tsiman. De 1° hasta 2°. 3° hasta 6° en castellano y tsimán. Es un aprendizaje bilingüe. Tenemos material en tsimán, tenemos un técnico en San Borja, que trabaja en materiales. El gobierno indica que no debemos olvidar nuestra propia lengua o cultura, algunas partes, por ejemplo, los mo-

setén se olvidaron su propio idioma. Hablan pero no lo escriben y no lo leen. Aquí en este lugar, en Beni hablan y leen también, escriben también. Siempre hay esa cultura, música, fiesta, danzas, algunas comunidades hacen su fiesta de la comunidad, bailan danzas propias”.³²

Esta sobreposición ya ha generado mucho conflicto interno, los casos mas extremos se han dado cuando ninguno de los municipios atiende a determinadas comunidades en algunos servicios:

“Pertener a varios municipios nos divide. Yo voy a las reuniones de San Borja, al Gran Consejo Tsiman, también voy acá (a Rurrenabaque). Vamos a decir, necesitamos item, escuela, donde perteneces, para alfabetización Yo Si Puedo, ha habido. Yo fui a Rurre a reclamar pero casi no nos dieron, nos dijeron son de San Borja, como entonces nos hacen pertenecer a Rurre y siguen diciendo que pertenecemos a San Borja cuando ellos tienen material para destinarnos”.³³

Pese a que la creación de municipios mediante la Ley Participación Popular ha proporcionado mayores oportunidades a las zonas rurales y se ha equilibrado de alguna manera la distribución de recursos, la situación arriba descrita da pautas de que aún se necesitan otros criterios de divisiones político - administrativas que se adecúen de mejor forma a los territorios indígenas. Un intento de solución ha podido ser la creación del Comité de Gestión y Participación en la gestión de la Reserva, que alberga en su seno a varias organizaciones que de alguna u otra forma son parte de la administración de este territorio. El Comité de Gestión y Participación en la Reserva esta compuesto por:

30 Plan de manejo, op.cit. Los límites entre Rurrenabaque y San Borja no se encuentran definidos, por lo que el Plan de Manejo menciona a estas 2 opciones.

31 Entrevista a Lander, op.cit.

32 Entrevista a Leandro, comunidad Alto Colorado.

33 Entrevista a Claudio Vayata, op.cit.

- 1 representante del CRTM
- 1 representante de la Prefectura de La Paz
- 1 representante de la Prefectura del Beni
- 1 representante de cada gobierno municipal (Rurrenabaque, San Borja, Apolo y Palos Blancos)
- 1 representante del Gran Consejo Tsiman
- 3 representantes de las comunidades indígenas de los ríos Quiquibey y Beni
- 3 representantes de las comunidades indígenas de la carretera
- 1 Representante del SERNAP³⁴

Sin embargo, otras pueden ser las posibilidades que proporciona la Nueva Constitución Política del Estado, en el sentido de poder revisar la delimitación municipal, para evitar futuros problemas con las comunidades que se encuentran en el límite municipal, otras opciones también pueden ser, desconociendo los actuales límites municipales, la creación de una Autonomía Indígena respetando los límites departamentales pero ya no perteneciendo a ningún municipio.

4. El saneamiento de la TCO Pilon Lajas

En el año 1997, Pilon Lajas recibió el título ejecutorial N° TCO-0803-00003, como Tierra Comunitaria de Origen (TCO) sujeta al régimen especial de protección de las áreas protegidas para las comunidades que se asentaban en ese lugar, tanto tacanas, como mosetenes y tsimanes, que conformaron el Consejo Regional Tsimane – Mosestén, CRTM.³⁵ El sa-

neamiento de tierras se inició recién a fines del 2002, bajo la modalidad de SAN-TCO. La superficie demandada coincidía con la superficie de la Reserva de la Biosfera Pilon Lajas. Sin embargo, este proceso se vio afectado por la pérdida de un área de aproximadamente 15.000 hectáreas en el sur de la reserva que fue excluida del saneamiento de la TCO por el INRA, debido a convenios realizados entre algunos dirigentes del CRTM. Actualmente la TCO posee una superficie de 386.000 hectáreas y el SERNAP quiere proponer que la reserva también se reduzca para evitar futuros conflictos con los campesinos colonizadores, en la co-gestión.

En efecto, el saneamiento ha frenado los conflictos considerablemente, sin embargo todavía existía confusión ya que los campesinos consideraban que al reducirse los límites de la TCO lo hacía también la Reserva, por lo que pensaron que también saldrían de la Reserva.

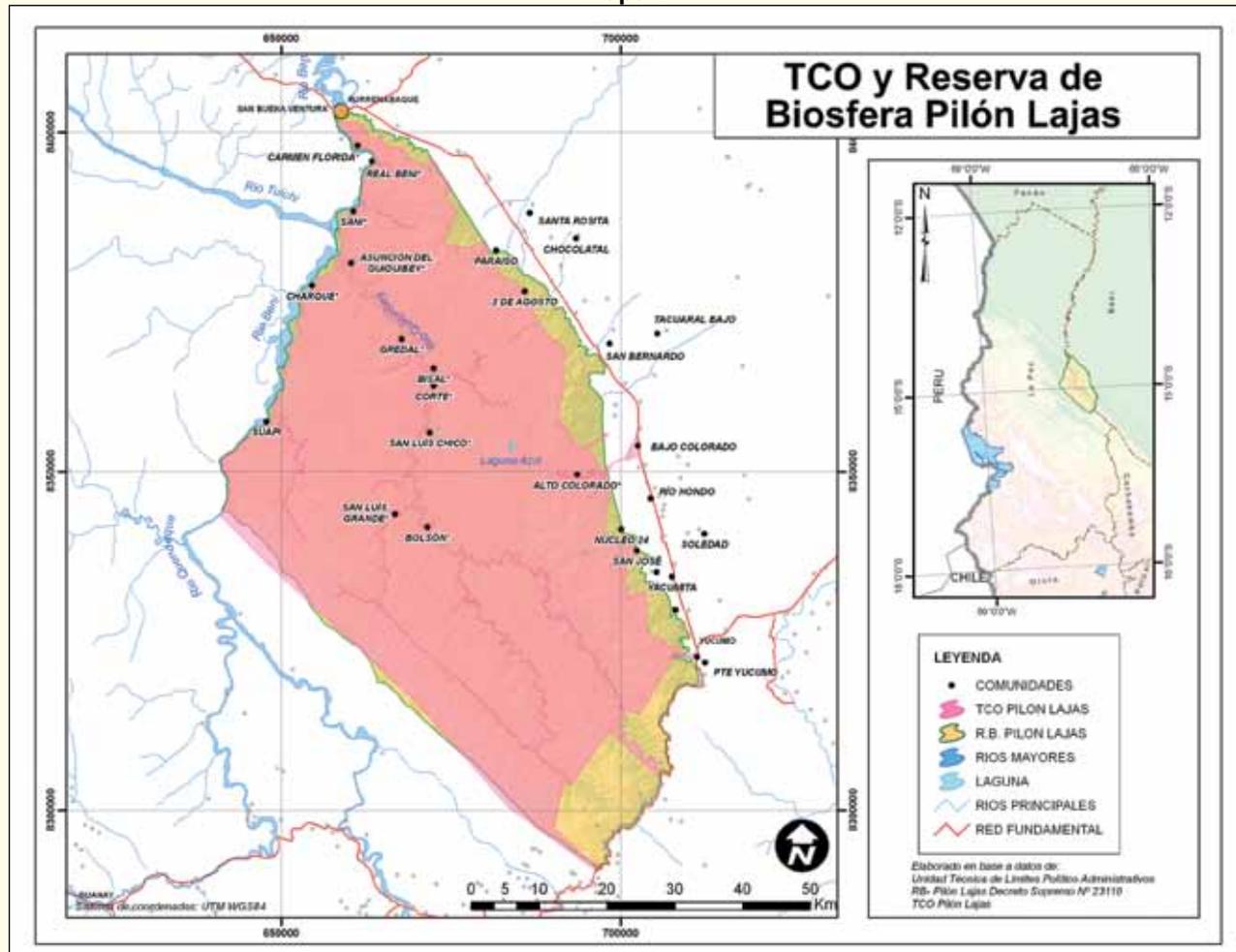
*“Cuando se hizo el saneamiento hubo un problema muy grave, la TCO se ha reducido, se mantiene el límite del área protegida de 400 mil ha. La TCO perdió esta parte (abajo), porque los dirigentes, hay un encargado de tierra y territorio, otros dirigentes anteriores, ellos han hecho negocio con los colonizadores de tierra. La TCO perdió un buen tanto de tierra. Unas partes salen y otras partes entran. La Reserva sigue manteniendo su límite. Cuando estamos fuera de la TCO ya no hacemos un trabajo conjunto, debemos lidiar con los colonos. Cuando coincide, podemos trabajar de mejor forma. Lo que estamos tratando de hacer es hacer el recorte de la reserva, mediante decreto que se haga”.*³⁶

³⁴ Plan de manejo, op.cit. Admiten que el sector colonizador debería formar parte de este comité.

³⁵ Ibid.

³⁶ Entrevista a Ermindo Vie, op.cit.

Mapa 2



5. Actividad económica y el papel de las mujeres

Los principales medios de subsistencia y de cohesión familiar son la caza y pesca, actividades que se realizan en pequeños grupos de dos o tres hombres, para luego posteriormente repartir la carne entre sus familias. Según el Plan de manejo, la cantidad y el número de especies destinadas estrictamente para el autoconsumo, en el sector de la carretera es mucho menor que en años anteriores. La pesca es otra actividad de subsistencia, en este caso las mujeres y los hijos participan. En la zona de la carretera tam-

bién se pesca para fines comerciales. Entre las especies más comunes se encuentran el pacú (cha´édye´), surubí (dojradye´) y palometa (copinaty).³⁷ En el lado de la carretera también se ha visto un descenso en la cantidad de peces, a diferencia de la zona del Quiquibey, debido a que los ríos están perdiendo caudal o se usa dinamita, que afecta notablemente la capacidad de producción de los peces.

“En el río no hay mucho pez, sábalo estamos agarrando poco. Botan dinamita al río y lo contaminan, otro color tiene por la dinamita. Mueren los peces y los lagartos. No queremos sacar

37 Plan de manejo, op.cit.

*con dinamita, hacen flaquear al pescado. Su carne flaco y salen chiquitos. Para no hacer fregar el pescado”.*³⁸

Las principales fuentes de ingresos de las comunidades indígenas a lo largo de la carretera Yucumo – Rurrenabaque son la venta de mano de obra (jornaleo) a los campesinos colonizadores y la venta de productos agrícolas (arroz, maíz, plátano, yuca) y animales (gallinas, chanchos). Algunas comunidades venden sus productos en los mercados de Yucumo o sobre la misma carretera.

Las mujeres tienen un papel importante en la producción agrícola, poco en la pesca y no participan en la caza. Pese a que la siembra es un trabajo de hombres y mujeres, la cosecha es sobre todo un trabajo femenino, debido a que las mujeres se encargan de la cocina, van diariamente a sus chacos a recoger lo necesario para cocinar en el día, ya sea un poco de plátano, yuca y algunas verduras. Debido a que la producción es para consumo interno, cada familia produce sólo lo necesario de arroz, media hectárea de yuca y combinan con algunas verduras. Según la costumbre no se produce en un solo lugar, sino que lo hacen de forma variada, según lo transmitido por otras generaciones. Por ese mismo hecho, las mujeres también tienen un papel importante en lo que respecta a la seguridad alimentaria y por tanto en la salud.

*“No hay desnutrición, cada familia tiene para comer, uno se siembra, sembramos tomate pepinos, da siempre, uno tiene su producción para consumir”.*³⁹

Esta división genérica del trabajo incluye también la transmisión de saberes a las niñas, desde temprana edad ellas acompañan a sus madres en esta actividad.

*“Les gusta cargar algo, ni la mamá les obliga, lloran para querer cargar. Cuando hay chaco nuevo, desde las más chiquitas tienen sus chiquitos. Aquí voy a sembrar yo mi cebolla, dicen. Allá la otra, la más grande, la cebolla sobra, cebolla tiene que tener un término, de buen tamaño, cuando hay mucho se hacen delgaditos.”*⁴⁰

Por tanto, las mujeres son los principales pilares en la reproducción social en las comunidades. Esto ha sido interpretado a través de la tradición como una fuerte relación de ellas, a través de su cuerpo, con la naturaleza. Persiste la creencia, hasta nuestros días, de que la mujer no debe entrar al chaco cuando está con su periodo menstrual, ya que puede influir negativamente en la producción. El fenómeno de la menstruación puede ser interpretado como un periodo infértil, por tanto negativo para la producción. Ellas asumen este hecho como un mandato social muy fuerte.

“¿Las mujeres cómo cuidan el medio ambiente?”

*Cuando estamos con menstruación, no podemos ir para que el plátano no se caiga, debemos estar en la casa, para poder tener una mejor producción. Cuando una está mal, no se debe ir al chaco, se friega los sembradíos que uno tiene. Desde nuestros abuelos eso nos han explicado. No sirve ir al chaco porque no da buena producción.”*⁴¹

*A veces sucede que cuando tienen la menstruación no entran al chaco. Cuando entran sembradíos se pueden secar cuando entran. Era verdad, si entraban a un arrozal las mujeres que tenían menstruaciones, se seca. Igual cuando sembraban sandía, no tenían que entrar las mujeres, hasta cosechar, había esa creencia antes. Cuando la mujer esta embarazada no entra. Cada generación que va pasando los jóvenes ya no creen. Pero la menstruación se mantiene. Porque de veras que se seca, gusanos le entran.”*⁴²

38 Entrevista a Carmelo Cunay, comunidad Bajo Colorado.

39 Entrevista a Lucía Canari, comunidad Asunción del Quiquibey.

40 Entrevista a José Caimani, op.cit.

41 Ibid.

42 Entrevista a Victoria Maqui, comunidad Asunción del Quiquibey

Al igual que en otras culturas indígenas, la división del trabajo entre hombres y mujeres es muy clara, por ejemplo la actividad definida como exclusivamente masculina es la caza, por su parte, la actividad exclusivamente femenina es la cocina, ligada a la agricultura, la alimentación y la salud, por lo que no necesariamente esta división es equilibrada. Otra característica interesante del trabajo femenino es la recolección: en las comunidades que visitamos pudimos observar familias que volvían del monte después de cazar o cosechar, la imagen era ejemplificadora: el varón con el machete o el arco al hombro y la mujer atrás cargando el animal cazado y los frutos recolectados. En el caso de los tsimanes, se acepta que los varones tengan varias mujeres, son comunidades que acostumbran migrar o realizar viajes largos, ya sea para cazar o recolectar productos, a veces la familia sale a cazar por semanas y según el relato de los guardaparques, es el varón quien encabeza la caravana familiar con su machete o su arma de fuego y las esposas que se encargan de cargar los niños, los animales cazados y el resto de sus pertenencias.

6. Cambios en el medio ambiente

La producción agrícola es en un 70% de autoconsumo, los cultivos más comunes son arroz, maíz, yuca, plátano y cítricos.⁴³ El principal impacto en el medio ambiente lo ha originado la sequía, fenómeno que se repite desde hace dos años, repercutiendo fuertemente sobre la producción de arroz. Los indígenas de las comunidades tanto del lado de la carretera como del lado del río Quiquibey explican cómo ha variado el ciclo agrario, debido a estos cambios.

“Ha habido muchos cambios por la sequía, hemos fracasado con los arroces, ha madurado hartito el arroz. Se empieza a sembrar arroz en

*octubre, ese mes empieza la lluvia. Con la lluvia el arroz se mantiene hasta su crecimiento. Este año hemos tenido mucho sol. Se cosecha en diciembre y en enero. Unos siembran meses adelantados, pero mayoría se cosecha en marzo. Hubo mucho sol, no hemos tenido mucha lluvia, hemos visto mucho el cambio. En diciembre era solazo, el río está muy bajito, en enero al agua es azul, no se puede andar en peque, este año el río estaba muy poquito, hemos andado no más”.*⁴⁴

Estos cambios estarían entonces afectando al ciclo agrario, retrasando o adelantando los tiempos tanto de la siembra como de la cosecha, la dificultad está en poder adaptarse a estos cambios.

*“En este año sobre todo nos ha afectado la sequía, no hemos podido secar [el arroz], no hemos podido sacar de la plantita, la mayoría han perdido sus cosechas, la mitad no más han cosechado, maíz, plátano, la lluvia también. En este año hemos fracasado del producto. En época de lluvias el río Colorado se desborda por todas partes. Se inunda. Entra a media parcela. No se puede atajar el río. Se lleva los platanales. Nosotros sembramos en anchas playas. Tenemos [producción], pero poco a poco esta perdiéndose. El río se va perdiendo. Octubre noviembre son los meses más secos. Este año no ha llovido mucho, 2 o 3 días. El año pasado ha llovido casi dos semanas seguidas”.*⁴⁵

*“En el tema del medio ambiente, casi no nos afecta la inundación, nos afecta la sequía, como el año pasado varias personas han fracasado con el arroz, tenía 2 hectárea de arroz apenas he sacado 6 bolsas grandes de dos quintales. No hay quien nos ayude, pierde no más. No hay esa ayuda. El año pasado y ante año pasado hubo también sequía. Algunos han sembrado en noviembre, de ellos ha dado bien el arroz”.*⁴⁶

43 Plan de manejo, op.cit.

44 Entrevista a Lucía Canari, op.cit.

45 Entrevista a Martín, comunidad Bajo Colorado.

46 Entrevista a Leandro, op.cit.

7. Percepciones respecto al gobierno

Aparte de los efectos del cambio climático, existen otro tipo de amenazas relacionadas a la actividad hidrocarburífera en la amazonía. El gobierno tiene un proyecto que puede generar muchas regalías para el Estado pero también efectos negativos en el medio ambiente, lo que preocupa a las comunidades indígenas, entre otros actores, debido a que el turismo, principal actividad de la región, también se vería afectada. Por eso, la percepción respecto al Estado es mayormente crítica, debido a que, según ellos, es un gobierno que profesa la defensa de los derechos indígenas pero la incumple:

*“El mismo gobierno no respeta lo que dicen las leyes, no respetan lo que dicen nuestros derechos de la gente indígena. Dicen que primero deberían ser respetados, consultados, pero ellos no están respetando. No están acatando las leyes, lo que dice la Constitución. Hay un decreto una aprobación para hacer la línea sísmica. Pero no lo han hecho, eso es lo que hemos dicho, varios corregidores han dicho primero tienen que consultarnos. Incluso han sacado votos resolutivos en contra de las empresas petroleras. Han sacado un voto resolutivo en contra de las empresas petroleras. Incluso las 23 comunidades del territorio han sacado un voto resolutivo. También están las represas, se han pasado a La Paz diferentes documentos para que hagamos campaña contra las empresas petroleras”.*⁴⁷

Por otro lado, está también la visión de afirmar que el gobierno tiene buenas intenciones, reflejadas en la implementación de políticas sociales y que llegan directamente a las comunidades, para el beneficio de su población. En ese sentido existe un claro apoyo al gobierno, sobre todo al presidente, pero la pregunta recurrente que hacen es: “¿quién lo asesora mal en el tema de la conservación?”.

*“La intención es buena en la educación, la salud, el desarrollo de los pueblos indígenas. Lo que pasa es que este gobierno desconoce la realidad, sino no hubiera hecho esa consulta. Nosotros no estamos ni en contra ni a favor del gobierno. Nosotros hemos vivido mucho tiempo sin el apoyo de nadie, las ONG le han puesto buenos ojos al territorio, a lo que es la conservación. Tenemos nuestras dudas sobre el control del territorio, los colonos nos acusan de ser como terratenientes, que nos mezquinamos el territorio, que no lo aprovechamos, el Estado se contradice a veces, no habla claro”.*⁴⁸

Si bien los indígenas van de la mano con el SERNAP, en torno a la gestión de Pílon Lajas, el Gobierno Nacional sigue siendo lejano y ausente, mas bien los indígenas asumen que las amenazas a la conservación de su territorio vienen principalmente de las políticas de éste.

8. Conclusiones

Luego de este primer acercamiento, podemos llegar a algunas conclusiones:

- El tema de la conservación del medio ambiente y la protección del territorio por parte de los pueblos indígenas ha logrado construir un discurso unificado entre la TCO y el SERNAP. Más allá de la lógica conservacionista, impuesta en otros tiempos, la alianza se ha estructurado en base a la necesidad de proteger el territorio y las costumbres, un esfuerzo que ha costado más de una década. Se puede decir que el Plan de Manejo y Plan de Vida es el resultado de este esfuerzo conjunto.
- En la etapa de extracción descontrolada de madera se ha dado una considerable deforestación sobre todo en las áreas cercanas a la carretera. En la actualidad, los comunarios consideran que el proceso de reforesta-

47 Entrevista a Vicente Canari, op.cit.

48 Entrevista a Clemente Caimani, presidente del CRTM

ción está avanzando bien. Ya no existe una intensa extracción de madera aunque eventualmente siguen penetrando cuarteros y haciendo negocio con algunos comunarios, pero no es generalizado como en los años 90. Existe actividad forestal por parte de algunas comunidades en el marco del plan de manejo integrado.

- Con la actividad maderera vino consigo la disminución de muchas especies de animales tanto en el bosque como en los ríos. En la actualidad las comunidades pueden verificar un repoblamiento de varias especies, ya sea porque se divisan huellas cerca de las comunidades o porque para cazar ya no necesitan alejarse mucho.
- Pese a que hubo significativos conflictos con las comunidades colonizadoras, se ha establecido una relativa armonía, al mismo tiempo que las comunidades aledañas a Pilón Lajas poco a poco se han incorporado a la actividad de preservación del medio ambiente, apoyados en capacitación por parte del SERNAP.
- Si bien existe aceptación respecto al actual gobierno en cuanto a las políticas sociales que implementa, la poca relación con el Estado hace que se sientan relegados de las decisiones que se toman desde el gobierno nacional sobre su territorio. Proyectos como la creación de nuevas carreteras, la creación de una Represa en la serranía del Bala, que es la entrada a la Reserva, son proyectos aún no ejecutados, pero que ya son concebidos como una amenaza.
- Por otro lado, muy influenciados por el apoyo internacional, no consideran que el

Estado pueda apoyar económicamente a la región, por lo que se consideran más bien utilizados por las autoridades nacionales. Lo positivo de este proceso, en torno a los nuevos retos que deben enfrentar las comunidades en este nuevo contexto, es la capacidad que han tenido las comunidades de poder reorganizar la administración de los recursos de sus comunidades para beneficio de ellos mismos y de esta forma poder tener un mayor control sobre el territorio y sus recursos. No obstante, aunque mejor organizados, los retos continúan.

Caso 2. Entre el requisito y el derecho: la consulta y participación de los pueblos indígenas

La nueva Ley de Hidrocarburos N° 3058 del 2005 establece nuevas condiciones para que las empresas petroleras operen sobre suelo boliviano, fruto de una serie de demandas de las organizaciones sociales desde el 2003. Dicha ley establece y reconoce los derechos a la consulta y participación a los pueblos campesinos, indígenas y originarios en tanto principales afectados o beneficiados de cualquier tipo de actividad hidrocarburífera que se lleve a cabo en su territorio. La ley refleja lo establecido por el Convenio 169 de la OIT en su artículo 15.⁴⁹ Con la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU aprobada en septiembre del 2007 y su posterior conversión a Ley N° 3760 en Bolivia en noviembre del mismo año ambas disposiciones están respaldando los derechos indígenas sobre el control de los recursos en sus territorios.⁵⁰ Pero lo que podía haber sido un avance democrático y de ejercicio de los derechos indígenas, se ha convertido en la manzana de la discordia y el cen-

49 *"En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos de su subsuelo o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir, como resultado de esas actividades".*

50 El Deber, 8/11/2007.

tro de la disputa por la legitimidad del control sobre el territorio, entre el Estado y las organizaciones indígenas.

El Decreto Supremo N° 29033 de 16 de febrero de 2007 se refiere específicamente a la consulta, afirma que se debe proceder a la Consulta y Participación de los Pueblos Indígenas, Originarios y Comunidades Campesinas, para cualquier actividad hidrocarburífera que se realice en sus tierras comunitarias de origen, propiedades comunitarias y tierras de ocupación y acceso. Este decreto también afirma que el Ministerio de Hidrocarburos y Energía es la autoridad competente para dicha consulta.

La consulta y participación de los pueblos indígenas establece varios requisitos que la empresa debe cumplir para poder acceder a la Licencia Ambiental, que le permite llevar a cabo cualquier actividad hidrocarburífera. Todo este procedimiento contiene las siguientes fases:⁵¹

- 1) **Ficha técnica:** Documento presentado por la empresa donde brevemente se explica en qué va a consistir la actividad o proyecto hidrocarburífero.
- 2) **Documento de información pública:** También elaborado por la empresa, debe contener información extensa y detallada sobre posibles impactos ambientales. Debe ser entregado a las comunidades en formato de cartillas y boletines para ser estudiado y que sirva de base para el inicio de la consulta.
- 3) **Consulta y participación:** instancia donde se evalúa la documentación presentada por la empresa, luego se corrobora con las inquietudes y preocupaciones de los indígenas y campesinos. Se divide en cuatro etapas:

- a. Coordinación e información
- b. Organización y planificación de la consulta
- c. Ejecución de la consulta
- d. Concertación

El documento final de dicha consulta debe tener información detallada sobre los posibles impactos y recomendaciones sobre opciones de mitigación que la empresa establecería.

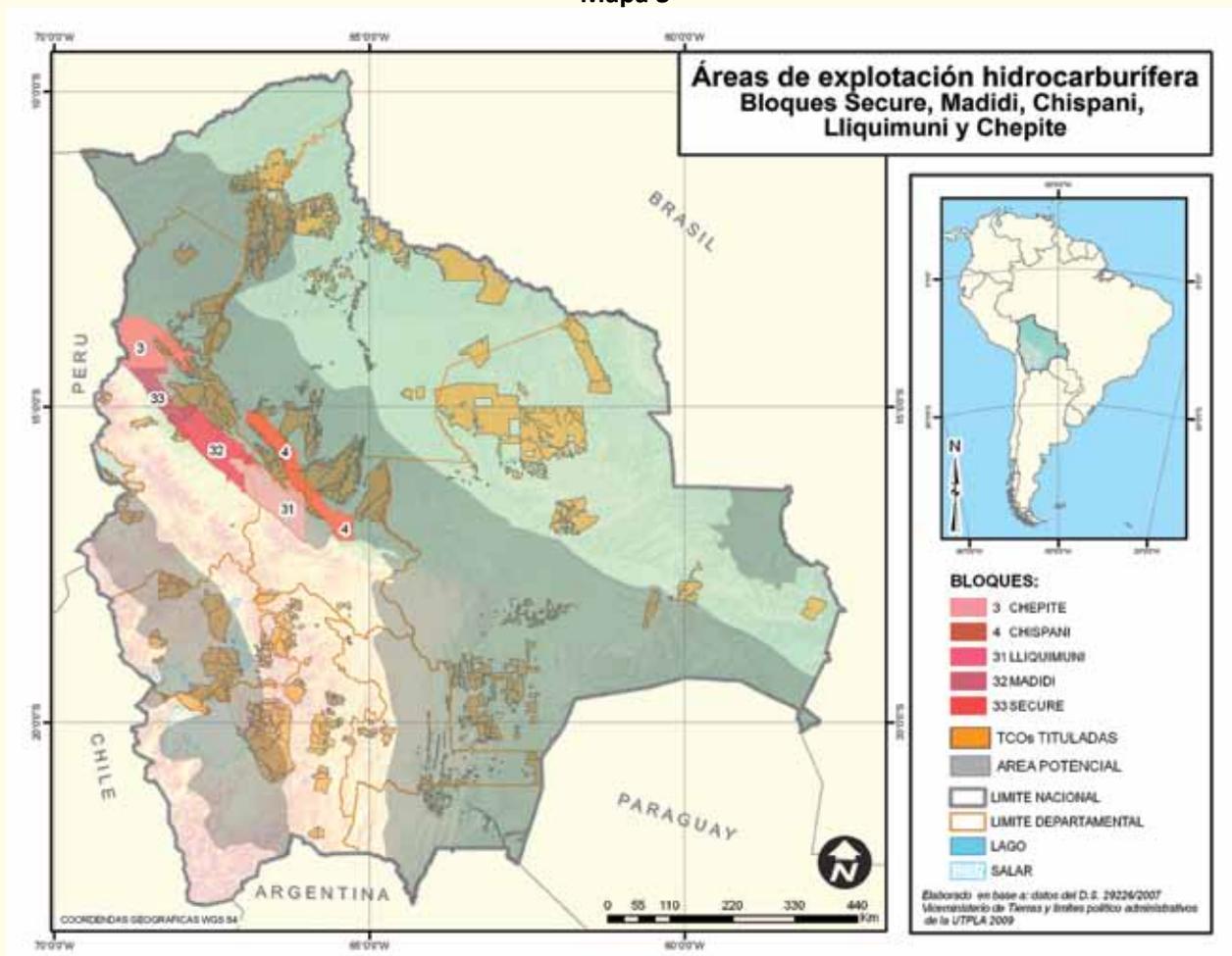
- 4) **Estudio de evaluación de impacto ambiental.** Nuevamente la empresa es responsable de la elaboración de este documento en base a información de la consulta y participación. Debe remitirlo al Ministerio de Medio Ambiente y Agua, quienes finalmente le extienden una Licencia Ambiental.
- 5) **Licencia Ambiental.** Más que ser carta abierta o un aval para que la empresa opere sobre la región, esta licencia dispone que la empresa deba operar acompañada de un tipo de control comunal, con el fin de hacer un seguimiento a los impactos ambientales, sociales y culturales.

1. El bloque Lliquimuni

La amazonía boliviana es un territorio complejo, alberga importantes áreas protegidas, territorios indígenas y al mismo tiempo conserva en su suelo importantes reservas hidrocarburíferas. El 3 de abril de 2008 YPFB y PDVSA firmaron un contrato que llevó a la conformación de YPFB Petroandina S.A.M. y comprende la exploración en los bloques: Secure, Madidi, Chispani, Lliquimuni y Chepite, en los departamentos de La Paz, Cochabamba y Beni.

51 Conversación personal con técnico del Ministerio de Hidrocarburos.

Mapa 3



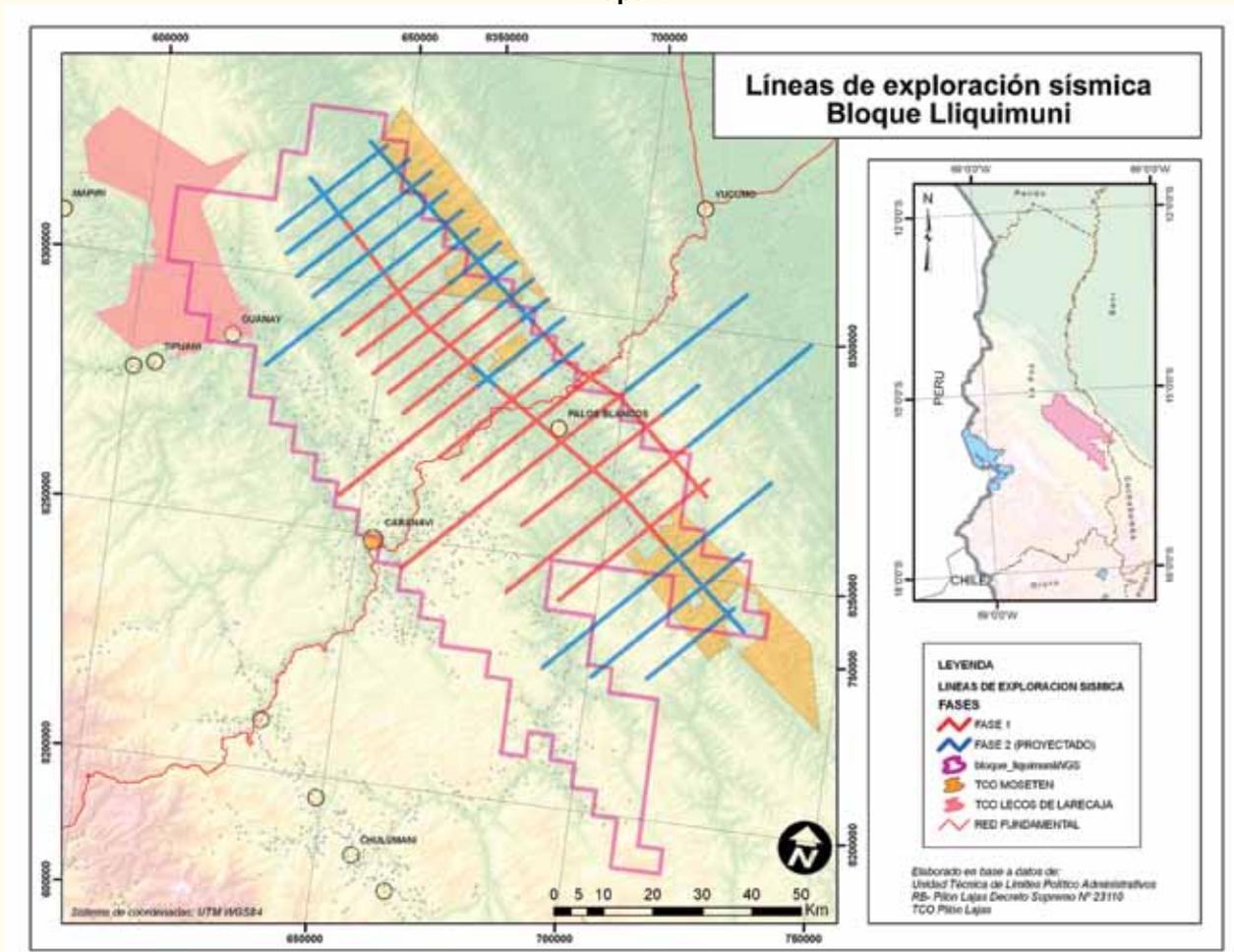
El trabajo de exploración se inició en el bloque Lliquimuni que cuenta con una superficie de 675 mil hectáreas, considerado como el bloque con mayores posibilidades de tener petróleo. Según lo establecido por decreto, el acercamiento previo a las organizaciones indígenas debía realizarse en el marco de la coordinación con sus autoridades indígenas representativas, para lo que se iniciaron negociaciones con la Central de Pueblos Indígenas de La Paz (CPI-LAP) en agosto del 2008.

El CPILAP es la instancia matriz de las comunidades indígenas amazónicas del norte de La Paz, que agrupa a 8 pueblos indígenas y sus organizaciones, a saber: Consejo Indígena del Pueblo Tacana (CIPTA), Central Indígena del

Pueblo Leco de Apolo (CIPLA), Organización del Pueblo Indígena Leco y Comunidades de Larecaja (PILCOL), Organización del Pueblo Indígena Mosestén (OPIM), Consejo Regional Tsimane Mosesten (CRTM), Pueblo Indígena Quechua Tacana de San José de Uchupiamonas (PIQT-SJU), Comunidad Agroecológica Mosestén de Palos Blancos (COPAB) y comunidad Esse Ejja de Eyiyuquibo. En este primer bloque de Lliquimuni, las líneas sísmicas atraviesan los territorios de algunas comunidades que pertenecen a OPIM y a PILCOL.

El gobierno hizo un primer acercamiento con dirigentes de las federaciones campesinas de la región. Presentaron la Ficha Técnica elaborada por la empresa y les explicaron a los indígenas

Mapa 4



sobre el procedimiento para la realización de la consulta y participación. Se les explicó también sobre la tecnología a utilizarse: la exploración sísmica 2D, que consiste en un sistema elaborado sobre dos largas líneas cruzadas por varias otras líneas, sobre las que se colocan detonadores de sonido, ondas que son grabadas y luego estudiadas en laboratorio para detectar la eventual presencia de hidrocarburos. Esta tecnología aparentemente es un procedimiento poco nocivo para el medio ambiente. Los campesinos reaccionaron de forma distinta, por lo que la empresa decidió realizar la consulta de manera diferenciada, estableciendo la Fase 1: fase de consulta para las comunidades campesinas y Fase 2: fase de consulta para los pueblos indígenas y una Tercera Fase establecida como opcional.

Las reuniones preliminares con los campesinos se llevaron a cabo sin ningún problema, muy pronto finalizaron la consulta y obtuvieron las firmas de aprobación por parte de las organizaciones campesinas e iniciaron el proceso de exploración. En el caso de los indígenas se despertaron fuertes susceptibilidades en torno a posibles amenazas a sus territorios, por lo que la primera condición que pusieron fue la aprobación final de su demanda territorial, ya que en algunas TCOs el proceso de titulación no había finalizado. Se llevaron a cabo varias mesas de diálogo en torno al tema tierra, saneamiento, estudio ambiental y otros temas mientras que, según la denuncia de las comunidades, la empresa seguía presionando para llevar a cabo las consultas. Se avanzó en

otras áreas y se firmaron compromisos con los ministros, pero el tema de hidrocarburos seguía haciéndose esperar, aspecto que la empresa petrolera demandaba, por su parte; los indígenas argumentaban que se les dio muy poco tiempo para este procedimiento. Desde un principio los indígenas aclararon que no estaban en contra de la exploración en el norte de La Paz, pero que necesitaban determinar las mejores condiciones en las que se vaya a llevar a cabo, debido a las experiencias pasadas con otras empresas.

Lastimosamente, ni las organizaciones indígenas, ni los funcionarios del gobierno tuvieron la capacidad necesaria de negociar las mejores condiciones para satisfacer las necesidades e intereses de ambos y lidiar con la demanda del otro, por lo que se optó por realizar las consultas directamente a las comunidades, pasando por encima de la organización CPILAP y sus afiliadas OPIM y PILCOL. Esto generó la ruptura irreversible de la negociación. Como resultado, se dio una serie de conflictos al interior de las propias comunidades, y se estaría generando una crisis de legitimidad de la propia organización en todas las comunidades y en consecuencia la intromisión por parte de la empresa a su territorio afectaría aún más la situación.

2. La consulta inconsulta

El 1° de julio de 2009 los ministerios de Hidrocarburos y Medio Ambiente entregaron la licencia ambiental a Petroandina, para iniciar la Fase 2, que corresponde a la consulta en los territorios indígenas. El 2 de julio, el presidente de la CPILAP, José Ortiz, junto con otros representantes de los ocho pueblos indígenas que conforman el CPILAP presentaron ante el Ministerio de Hidrocarburos la impugnación a la otorgación de la licencia a Petroandina, argumentando que la consulta y participación a los pueblos indígenas no se había hecho de forma regular.

En una conferencia de prensa representantes de CPILAP junto a los presidentes de las 8 organizaciones que la componen, denunciaron una serie de irregularidades en las comunidades:

*“El problema que tenemos es por la consulta y participación, como dirigentes hemos tratado que se cumpla los pasos de la consulta, sin embargo, a raíz de eso, el Ministerio de Hidrocarburos, sus técnicos son los que hacen el trabajo de la consulta, pasaron por encima del directorio. Pese a que se intentó hacer el recorrido de las comunidades, pero mas bien han empezado a comprar a los dirigentes, por eso tenemos dirigentes de comunidades que no están en la línea de lo que queremos. Por eso pedimos que se cumplan estos pasos y estas normas”.*⁵²

La acusación está referida a la comunidad de Covendo, cuyo cacique Enrique Romero había solicitado a los técnicos del Ministerio de Hidrocarburos que se realice la consulta en su comunidad, lo que generó confusión entre los comunarios. En el otro polo del conflicto se encuentra la comunidad Simay, cuyo cacique Daniel Gigasi rechazó que la consulta se haga en su comunidad. En el resto de las comunidades, aunque con poca participación de sus autoridades se logró llevar a cabo la consulta. El cacique de Covendo, Romero, argumentó que las comunidades se oponían a la consulta porque pensaban que no les llegarían los beneficios por no estar en el área de las líneas sísmicas:

“Hay una situación, tal vez esto sea interpretado diferente en todo lado, pero el divisionismo no existe en temas de cultura o convivencia. Solo es en el tema del petróleo, porque pensaron que no les tocó la línea, pensaron que no les iba a llegar beneficio y se mantuvieron con una postura. En Simay ciertas personas, ciertos dirigentes, pusieron en contra una decisión de todas las comunidades. Veo que hay personas que quizás no me quieran a mí, hay rencillas, dicen

52 Conferencia de Prensa de CPILAP, ciudad de La Paz, julio de 2009.

*muchas cosas en contra mía, que no es de la comunidad. Si ellos recibieran, si tuvieran otra persona, son cuestiones personales también”.*⁵³

En otras palabras, un primer efecto ha sido social y orgánico: la división de las organizaciones. A continuación, el relato de una comunaria de Simay:

*“El primer impacto social es la división misma de las comunidades, porque la petrolera se entró a las comunidades, pagando a los caciques, esto es un impacto social. Simplemente el dirigente conoce todo, pero las bases no conocen. Que tipos de convenio tienen?, que es lo que están haciendo?. No tienen mucho conocimiento. Actualmente eso estamos sufriendo los dirigentes de la OPIM. Teníamos 20 de cada mes nuestros consejos de autoridades, que son los caciques, pero desde que vino la empresa, les empezó a pagar, los dirigentes ya no hacen caso a las convocatorias que se tiene. Ese es el impacto social que se tiene. Por ejemplo, en Covendo, Villa y San Pedro de Cogotay, ocurre que la base neta de mosen, ellos no saben y se preguntan: ‘que será que esta haciendo el dirigente, pero el cacique por un lado lo tiene sometido, ya existe división entre ellos, eso es lo que está pasando”.*⁵⁴

Daniel Gigasi, cacique de Simay también pone énfasis en la división de la organización. Otro elemento que les ha motivado a denunciar a la empresa ha sido el incumplimiento de acuerdos respecto a caminos e infraestructura:

*“Los problemas que ya tenemos es un rompimiento de la estructura, tanto dentro de las familias, de la comunidad, de comunidad a comunidad, de la organización a nivel local, regional y la nacional. Otro de los problemas es que en la comunidad, la empresa no ha cumplido los compromisos que ha hecho, se ha comprometido a regar el camino y no han hecho, se ha quedado como mera promesa”.*⁵⁵

Por su parte, en el territorio Leco Larecaja, el presidente de PILCOL Walter Pinto afirma que de las 33 comunidades afiliadas a su organización 3 son las comunidades por donde pasan las líneas sísmicas y que decidieron negociar directamente con la empresa. Por tanto, las comunidades Tomachi, Ullapi y San Juanito aceptaron que se realice la consulta:

*“Tenemos 33 comunidades. 3 comunidades son afectadas con las líneas sísmicas. La empresa Petroandina SAM nos ha dividido orgánicamente. 3 comunidades han sido compradas, han comprado a un compañero José Tupa Gonzales y otros compañeros ex dirigentes. Por otro lado, no hemos sido consultados como estructura orgánica”.*⁵⁶

Se creó una organización paralela denominada Consejo Regional Indígena Leco Larecaja CRIL, compuesta por las comunidades afectadas por la línea sísmica, en la actualidad han conseguido su personería jurídica, separándose definitivamente de PILCOL. Según el relato de otros dirigentes ellos movilizan gente para las asambleas con dinero de la empresa, acusación que no ha sido verificada.

Mientras tanto, funcionarios del gobierno entraron al escenario del conflicto acusando a dirigentes de CPILAP por haber malversado el dinero recibido para los talleres de información. Estos funcionarios también desmintieron la “compra” de dirigentes, argumentando que la ley es tan clara que no da lugar a esas antiguas prácticas. Por otro lado acusaban a los indígenas de no querer el desarrollo para su región y del país en su conjunto. Denuncia que fue respondida, por parte del CPILAP, una vez más, en el sentido de que no estaban en contra de la consulta, sino con la forma en cómo han sido atropellados por la empresa petrolera:

“No estamos en contra del proceso de cambio,

53 Entrevista realizada por el corresponsal de la BBC en Bolivia, Andrés Schipani.

54 Ibid.

55 Conferencia de Prensa de CPILAP.

56 Ibid.

*del proyecto de exploración sísmica del norte de La Paz, tiene que haber una verdadera consulta y control. El Estado boliviano está hablando a nombre de los pueblos indígenas y sus derechos. Pero nos han vulnerado”.*⁵⁷

Por su parte, José Ortiz, presidente de CPILAP también afirmó:

*“CPILAP analizó bastante sobre la exploración en el norte de La Paz, hemos estado apoyando el proceso de cambio, no somos la oposición, queremos apoyar al proceso de cambio, cualquier proceso de desarrollo en el norte de La Paz es bienvenido, pero queremos ser consultados”.*⁵⁸

El conflicto lo ha generado la empresa al haber ingresado a las comunidades para levantar información para su Documento de Información Pública (documento previo a la consulta), esto ha generado grandes susceptibilidades entre los comunarios. A lo que las personas comentan: “los del chaleco naranja” como resaltando su aspecto que denota la presencia invasiva en su territorio.

Al mismo tiempo los dirigentes indígenas manifestaron la existencia de muchas irregularidades respecto a las consultas, ya sea porque no se brindó la información necesaria o porque no se proporcionó suficiente tiempo a los dirigentes para planificar junto con las comunidades la forma en que se iba a llevar a cabo la consulta. La empresa decide ingresar a las comunidades y registrar firmas de supuestos dirigentes. Algunos líderes afirmaron que también recogieron firmas de niños en las escuelas, lo hacían en medio del bosque, de noche en las casas de los comunarios, daban talleres de información con churrascos en el patio. Lastimosamente estos documentos eran firmados por los dirigentes, pero sin obtener una copia, por lo que luego no podían reclamar los acuerdos obtenidos.

*“Las reuniones hacen donde sea, donde pille a los dirigentes les hacen firmar. Entonces, han firmado actas en la comunidad de Santa Ana, yo estaba presente ese día, ellos se comprometen a hacerles una plaza, todos los años hay que limpiar 4 veces, hacen un convenio, resulta que al firmar el convenio, interesante, pero la copia nunca la han mandado, no tienen con que reclamar ahora”.*⁵⁹

Todos estos hechos han dado lugar también a que la desconfianza se generalice entre vecinos, entre familiares, entre compañeros, porque la empresa ha sobrepasado la estructura organizacional de las comunidades, confundiendo a la gente. Por su parte, los dirigentes no han tenido la capacidad de restablecer su autoridad, por lo que literalmente está desapareciendo la organización como entidad que protege los intereses de las comunidades, más bien en algunos casos se había convertido en un enemigo más.

3. La fase de exploración

En el fondo, los mayores temores de las organizaciones indígenas derivan de las actividades secundarias que se vayan a generar a partir de la exploración. Estas actividades secundarias consisten en abrir sendas, desmontar el bosque para realizar campamentos temporales y en general la presencia de extraños en su territorio, que conlleva a su vez a cambios en las costumbres y el cotidiano vivir en las comunidades, además de la desaparición y/o alejamiento de los animales.

Una vez aprobada la realización de la consulta, se estableció que la empresa debía contratar a comunarios en calidad de consultores ambientalistas para que puedan proporcionar la información necesaria sobre el territorio y de esa forma evitar que se afecten tanto a la vegetación como a los animales. Tal como lo explica un funcionario del Ministerio de Hidrocarburos:

57 Ibid.

58 Ibid.

59 Entrevista a ex dirigente de OPIM.

“La primera cosa que hicieron es que la empresa contrate guías comunales de cada comunidad, para que vayan adelante del equipo que están abriendo las sendas, explicando las fragilidades ambientales y la importancia de la vegetación, plantas medicinales, maderables, regeneración natural. Sobre eso, las comunidades han incorporado un seguimiento a sus guías comunales, de parte del directorio que además de permitir que su guía comunal haga esa labor, porque su guía está contratado por la empresa, por selección de la comunidad”.⁶⁰

En los hechos no se les dio la utilidad necesaria, sino más bien fueron contratados para abrir sendas “a machete”, que también requiere de cierto conocimiento sobre la región.

“Respecto a los consultores ambientalistas, a estas personas se los contrató para que sean los ojos de la comunidad. 6 en comunidades grandes y 3 en las pequeñas. Que vigilen por donde va a pasar la línea, que no se corte el árbol, que no se use motosierra, que no se abran orificios cerca del arroyo. La empresa les ha contratado, pero para abrir senda, ellos no tenían tiempo de ver por donde, si se oponían fuera ‘las reglas de la empresa es así’. Una total mentira, a los mosetenes los han llevado a comunidades lecos, o entre las propias comunidades. Bien lo han organizado. Poco a poco sistemáticamente han ido violando las normas, pero ellos tienen documentos que respaldan eso, lo más lamentable son los daños ambientales, en las áreas cerca de la carretera bien han hecho el estudio sísmico, pero 10 kilómetros adentro del monte, donde hay arroyo, salitrales, ahí es el daño”.⁶¹

Sin embargo, en palabras de autoridades gubernamentales, se han previsto todos los cuidados para que no se afecte al cotidiano vivir, como es el caso del área urbana:

“En pocos casos atraviesan líneas de urbanización, porque hacen líneas, pero eso no significa que en todas las líneas deben ponerse los detonantes, sino cada 25 metros, pero sí se ponen los geófonos, a cierta distancia más o menos de 10 – 12 metros y cuando el riesgo es inminente las detonaciones son evitadas. Si son poblaciones, si son áreas muy frágiles, ojos de agua, orillas de arroyos o ríos, no es necesario que se haga la detonación. Pero sí los geófonos que están a una superficie no mayor a 20 centímetros. Así pueda captar una detonación hecha a otra distancia. Entonces, no es absoluta la distancia de 25 metros, cuando hay población o cuando hay una fragilidad ambiental éstas son replanteadas”.⁶²

Una vez establecido el paso de las líneas sísmicas, la empresa cumplió con los acuerdos, compensando en dinero a las personas que habían sido afectadas, pero, según los dirigentes, no cumplieron con los compromisos asumidos con las comunidades, referidos a apoyo en infraestructura o caminos, lastimosamente no poseían documentos que reflejen estos acuerdos.

“Estábamos muy creídos que la empresa va a dar proyectos, pero ni siquiera hay un borrador de esto. Mi comunidad ha denunciado esto: ‘muy bien, déjennos que la parte legal jurídica debía estar presente’, eso es como dirigente lo que he reclamado. El gobierno como va a remunerar, garantizar el daño de las tierras, de las parcelas. 600 Bs mensual esta recibiendo una señora por donde esta pasando una línea sísmica. Ellos han presentado una lista de quienes han participado, pero nadie nos ampara como organización. No estamos en contra del progreso, pero se nos debe consultar y se debe hacer un trabajo legítimo y legal”.⁶³

También se evidenció negligencia por parte de la empresa. Se registraron 3 muertes, fruto del desconocimiento de la zona y de la maquinaria

60 Entrevista realizada por el corresponsal de la BBC en Bolivia, Andrés Schipani.

61 Entrevista a ex – presidente de OPIM.

62 Entrevista realizada por el corresponsal de la BBC en Bolivia, Andrés Schipani.

63 Conferencia de Prensa de CPILAP.

que se debería utilizar. Según el relato de algunos dirigentes, el primer fallecido era un empleado de la empresa venido de Yacuiba, que fue herido por un jaguar, el segundo por mal uso de motosierra (herramienta que no se debería utilizar en esa área, según la Ley Forestal) y una tercera muerte no quedó esclarecida, la familia fue inmediatamente indemnizada evitando así que se presentara alguna renuencia.

4. Reflexiones finales

4.1 La maldición del desarrollo

El desarrollo estaría determinado por un incremento en los ingresos económicos, esto sería traducido en el mejoramiento de las condiciones de vida, por tanto, sería un sinónimo de bienestar social. Sin embargo, los procedimientos pueden ser varios, las interpretaciones también. Un término muy utilizado últimamente es el de desarrollo sostenible, definido por la ONU como “*un desarrollo que satisfaga las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades*”.⁶⁴ Tanto el gobierno como las organizaciones indígenas mantienen su propia interpretación de desarrollo y consideran que los caminos para llegar al mismo también se diferencian. Las autoridades gubernamentales insisten en su posición, considerándola como única alternativa de desarrollo:

“Si uno habla con las comunidades, con la gente, está tan absolutamente segura, que han apostado a una actividad petrolera, creo que cualquier persona que se está oponiendo está mal. Están muy seguros, con una firmeza impresionante. Yo lo he vivido, inquebrantable su

*posición. Conflicto que se genere desde las propias comunidades es imposible, sí por parte de dirigentes de niveles regionales, que no están de acuerdo con el proceso de exploración y explotación de petróleo”.*⁶⁵

En efecto, nadie va a estar en oposición al desarrollo, por tanto esta afirmación es casi obvia, lo que está en juego es la legitimidad y el control que poseen los indígenas sobre su territorio.

4.2 ¿Amazonía sin petróleo?

Otro personaje controversial en este conflicto es el de las instituciones ambientales, que se han convertido en el fuego incendiario que ha radicalizado a ambas partes (indígenas y gobierno/empresa) en torno a “la exploración o no de los hidrocarburos”. Por ejemplo, el argumento que manejaba una de estas instituciones, una ONG que hizo pública su postura contra la exploración en el norte de La Paz era la vulnerabilidad del medio ambiente en esa región. Los argumentos son válidos, en vista de la actual situación en la que se encuentra el mundo entero, discutiendo las mejores opciones para frenar el cambio climático, la mayoría de las ONG ambientalistas proponen frenar la extracción de los hidrocarburos.⁶⁶ Su argumento principal es que, recurriendo a anteriores ejemplos de negociación injusta entre el gobierno/empresa y los pueblos indígenas sobre la actividad petrolera en sus territorios, la explotación de los hidrocarburos provocará la destrucción ipso facto de la amazonía boliviana. Amazonía sin petróleo era la campaña que hicieron pública a raíz del conflicto en el norte de La Paz. Esto ha generado la reacción del propio presidente, quien en respuesta afirmó:

64 <http://www.cinu.org.mx>. Definición utilizada por primera vez en 1987.

65 Entrevista realizada por el corresponsal de la BBC en Bolivia, Andrés Schipani.

66 Un ejemplo muy interesante es la iniciativa ITT (referida a la reserva petrolera del corredor Ishpingo-Tambococho-Tiputini), que consiste en mantener el petróleo en tierra en el Parque Yasuni, en la amazonía ecuatoriana a cambio de recibir recursos financieros de la comunidad mundial. Esta propuesta está latente desde 2007. Ver: ACOSTA, Alberto, La maldición de la abundancia, Ediciones Abya Ayala, Ecuador, 2009. Ver también: HOME, un documental de Yann Arthus-Bertrand, que describe los riesgos de la extracción petrolera. www.home-2009.com

*“Algunas ONG se pronuncian por una ‘Amazonía sin petróleo’, lo que quiere decir que no habrá gas ni petróleo para los bolivianos. Entonces, ¿de qué vivirá Bolivia si algunas organizaciones dicen Amazonía sin petróleo? Están diciendo en otras palabras que el pueblo boliviano no tenga plata, que no haya IDH (impuestos), que no haya regalías”.*⁶⁷

CPILAP al principio solicitó asesoramiento y apoyo logístico a algunas ONG por ejemplo, para movilizarse y viajar a la ciudad, para convocar conferencias de prensa. Sin embargo, se dieron cuenta que éstas estaban asumiendo cada vez mayor protagonismo. Esto generó que el gobierno acuse a las ONG de utilizar a los indígenas, mostrándolos como incapaces de tener una posición propia respecto al tema. Con el tiempo, CPILAP decidió distanciarse de estas ONG e intentar tener de nuevo un acercamiento con el gobierno.

En otras palabras, contrario a lo que suele ocurrir, en esta oportunidad la presencia de las ONG significó para las organizaciones sociales un obstáculo en lugar de un aliado, a diferencia de lo que ocurrió en el caso de Pílon Lajas, quienes estaban respaldados por el apoyo internacional ante las empresas petroleras. En efecto, el gobierno aprovechó esta presencia torpe y utilizó esta supuesta alianza en contra de las organizaciones indígenas.

4.3 La posición de los indígenas respecto al gobierno

El fantasma de la extracción de los hidrocarburos permanece en la región. Ya en los años 70 se llevaron a cabo exploraciones sin resultados positivos. En la actualidad, se reconoce que se vive en otro contexto, que la tecnología puede proporcionar mejores resultados que hace 30 años y finalmente que el gobierno puede garantizar mejores oportunidades a los indígenas con las modificaciones que se hizo a la ley.

Sin embargo, estamos también en otro contexto que ha proporcionado otras alternativas de desarrollo, las que el gobierno lastimosamente no reconoce, considera opuesta a la suya o simplemente rechaza. Este otro tipo de desarrollo ha surgido en el norte de La Paz hace más de 10 años. Rurrenabaque, que se encuentra en el departamento del Beni, se ha convertido en el epicentro de la actual actividad turística en la región del norte de La Paz y ha hecho de la conservación el slogan principal de esta actividad económica. Entonces, conservación y actividad económica van de la mano, a esto se suman otros proyectos productivos, manejo sostenible del lagarto, café, cacao, etc.

De esta manera, han mostrado al mundo que la actividad agropecuaria ecológica y alternativa es compatible con la conservación del medio ambiente, pero no así con la hidrocarbúfera. Pese a eso, la organización que representa a los indígenas del norte de La Paz, el CPILAP, ha manifestado predisposición a ver otras opciones, como incluir la actividad hidrocarbúfera sin afectar a las otras actividades. Sin embargo, la forma unilateral cómo lo plantea el gobierno, va a obligar a que la región, nuevamente tenga que adaptarse forzosamente a otra situación.

*“Yo quiero darle un mensaje claro al gobierno, como pueblos originarios nos vamos a unir y tiene que asumir toda cosa que pase, el gobierno va a ser el responsable. Todo por no querer sentarse con los pueblos indígenas y definir las mejores condiciones. El turismo no está siendo afectado aún, pero las próximas líneas sísmicas serán en Madidi, no han entrado pero son los próximos, entraron comisiones para determinar de dónde a dónde. Seremos los terceros afectados”.*⁶⁸

Finalmente, los dirigentes indígenas cuestionan si no se va a perder todo el esfuerzo de más de una década:

67 <http://www.fmbolivia.com.bo/noticia13769-gobierno-critica-a-ongs-que-se-oponen-a-las-actividades-petroleras.html>

68 Conferencia de CPILAP.

*“Sabemos que nos va a dar beneficios si se encuentra petróleo, pero los efectos de ahora, si hacemos comparación con un agricultor que produce 20 quintales de cacao, con tanto esfuerzo porque es ecológico. Ahora con la contaminación ese cacao está bajando de precio. Igualmente el banano que se está exportando a Argentina. Entonces, pregunto, ¿será que va a compensar todo esto el petróleo, ahora que vivimos felices, venimos a la feria, compramos las cosas?. Estaba a 1200 Bs el quintal de cacao ahora esta a 700. Haciendo una comparación de los daños económicos, no será que es una política de Estado, que Santa Cruz no mas tenga, no le gusta”.*⁶⁹

A nivel orgánico, los dirigentes reconocen que esta situación los ha sorprendido con una estructura débil, con ciertas deficiencias, sin embargo, asumen una posición de responsabilidad para con su pueblo y la conservación de su territorio, una demanda que no ha dejado de ser fundamental y necesaria, pese a que se ha avanzado. Es notable que, como CPILAP, se haya podido convocar a las otras afiliadas, aparte de PILCOL y OPIM para poder crear un bloque regional que pueda contener amenazas comunes a la región. Por otro lado, si bien se ha avanzado en la inclusión de la consulta y participación de parte de las comunidades indígenas y campesinas,⁷⁰ el gobierno debe reconocer que son otras las formas de relacionarse y entablar acuerdos con los indígenas, ya sean de tierras bajas o tierras altas. Mucho tiene que ver la incapacidad de los técnicos de entablar mesas de diálogo y conciliación para poder establecer acuerdos que ensamblen las demandas de ambas partes. Otro elemento importante a discutir es la transparencia con la que se ha querido efectuar la consulta, si bien en un principio tuvieron el primer acercamiento con el ente matriz indígena de la región, finalmente presentaron firmas de algunas comunidades aisladamente.

La preocupación de los indígenas se enfoca en cuestionar si es o no una actividad sostenible en el tiempo, si va a generar mejores condiciones de vida que la que tienen en la actualidad y sobre todo si no va a afectar estructuralmente ya sea a la salud y a su cultura.

*“Tenemos ese derecho a que nos consulten, queremos saber qué impacto va a dar con nuestro arroyos, nuestros animales, la infraestructura. Trae enfermedades, cambio de culturas, queremos que el gobierno nos garantice, para ver nosotros si queremos o no, si nos conviene o no. Sabemos del impacto ambiental, pero por otro lado nosotros queremos ese proyecto, pero sabemos que el dinero no nos va a alcanzar si se destruye nuestro hábitat. Muchos dicen desarrollo, pero para nosotros también va a ser destrucción”.*⁷¹

La opinión respecto al gobierno muestra sentimientos encontrados, por un lado se reconoce que el gobierno ha atendido a los pueblos indígenas ya sea por los bonos que percibe la población en general, fruto de las políticas sociales del gobierno, y sobre todo por la nueva legislación que ha puesto a los indígenas en un lugar privilegiado en su política en general. En la actualidad, el control sobre su territorio e inclusive tener la posibilidad de ser un territorio autónomo está en la CPE. Sin embargo, los indígenas consideran que queda pendiente una nueva forma de relacionamiento con el gobierno, que implique mejores niveles de negociación, mayor apertura a las propuestas que se realizan desde las organizaciones indígenas y sobre todo, ampliar las visiones de desarrollo que tiene. Es muy ilustrativa la frase de un dirigente, resumiendo lo anteriormente dicho: *“Ahora vamos a apoyar al Evo pero para seguir peleando con él”.*

69 Entrevista a ex- presidente de OPIM.

70 Recientemente, Denis Racicot, representante del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU resaltó que Bolivia es el primer país en América Latina que avanzó en el marco constitucional y legislativo para la aplicación de la consulta a los pueblos indígenas. Ver: www.erbol.com.bo, 13 de enero de 2010.

71 Entrevista realizada por el corresponsal de la BBC en Bolivia, Andrés Schipani.

A inicios del año 2010, el gobierno manifestó nuevamente su posición respecto a este conflicto, que dista mucho de solucionarse. El presidente de YPFB manifestó que la consulta y participación de los pueblos indígenas es un obstáculo para las inversiones de la institución que él encabeza, por lo que anunció cambios en la nueva Ley de Hidrocarburos.⁷² Por otro lado, según Pablo Cingolani, el 29 de diciembre de 2009, en La Paz, Oscar Coca Antezana, entonces Ministro de Hidrocarburos y Energía firmó una resolución (RES.001/2009) rechazando la petición de nulidad del proceso del proyecto de Exploración Sísmica 2D Bloque Lliquimuni Fase 2, planteado por varios dirigentes de la CPILAP en julio de 2009.

Una vez más los pueblos indígenas se encuentran en una encrucijada, a diferencia del caso de Pílon Lajas, donde se ha podido establecer puntos en común y proyectos conjuntos con el Estado. En el caso de la actividad hidrocarbúrrifera en el norte de La Paz, se ha creado una red articulada de instituciones, con una clara manifestación de solidaridad en torno a lo que consideran una amenaza a la región en su conjunto. Cada vez más los pueblos indígenas exigen ser tomados en cuenta a la hora de establecer proyectos productivos y económicos que beneficien al país en su conjunto, pero también a los pueblos indígenas. Una vez más se dan cuenta que los retos continúan.

Bibliografía

- Acosta, Alberto, *La maldición de la abundancia*, Ediciones Abya Ayala, Ecuador, 2009.
- Viceministerio de Tierras, *Mapeo de los recursos forestales en las TCO de tierras bajas*, Unidad de Gestión Territorial Indígena, 2008
- *Plan de manejo – Plan de vida, Reserva de la biosfera – Tierra comunitaria de origen Pílon Lajas*, 2007-2017

Fuentes de internet

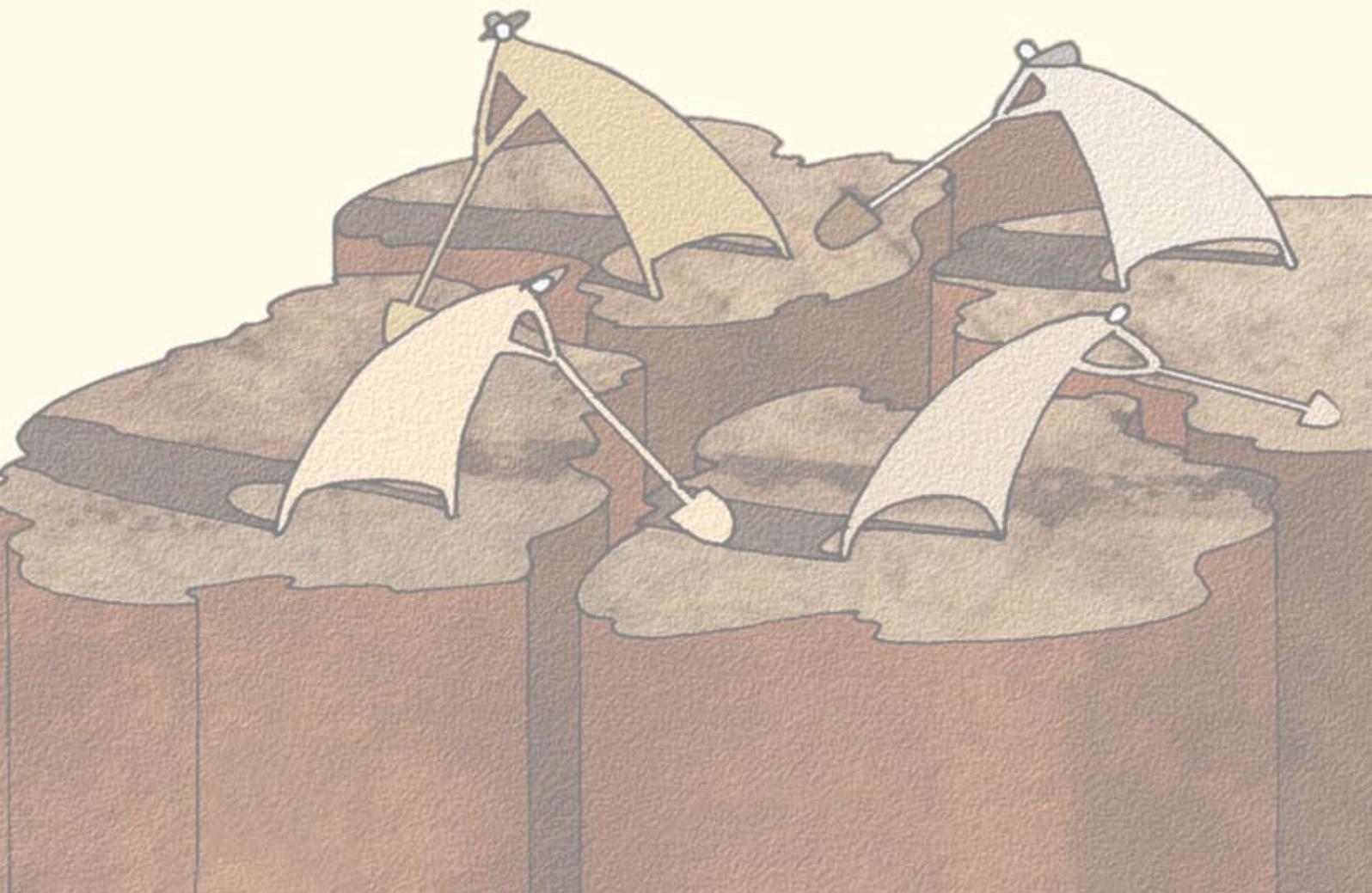
- www.unesco.org
- www.eldeber.com.bo, 8/11/2007
- <http://www.cinu.org.mx>.
- <http://www.fmbolivia.com.bo/noticia13769-gobierno-critica-a-ongs-que-se-oponen-a-las-actividades-petroleras.html>
- www.la-razon.com, 10/01/2010
- www.erbol.com.bo, 13/01/2010
- www.home-2009.com

Entrevistas

- Entrevista a Jorge Millán, guardaparques
- Entrevista a Lander, guardaparques
- Entrevista a Ermindo Vie, guardaparques
- Entrevista a Alejandro Caimani, Presidente Junta Escolar, comunidad Asunción del Quiquibey
- Entrevista a Vicente Canari, guardaparque
- Entrevista a José Caimani, Corregidor de Asunción del Quiquibey
- Entrevista a Claudio Vayata, Corregidor de la comunidad de Alto Colorado
- Entrevista a Edwin Miro, ex – presidente del CRTM
- Entrevista a Leandro, comunidad Alto Colorado
- Entrevista a Carmelo Cunay, comunidad Bajo Colorado
- Entrevista a Lucía Canari, comunidad Asunción del Quiquibey
- Entrevista a Victoria Maqui, comunidad Asunción del Quiquibey
- Entrevista a Martín, comunidad Bajo Colorado
- Entrevista a Clemente Caimani, presidente del CRTM
- Entrevista a Orlando Morales, ex dirigente de OPIM
- Entrevista a Percy Gonzales, representante tacana, CIPTA
- Entrevistas realizadas por el corresponsal de la BBC en Bolivia, Andrés Schipani
- Conferencia de Prensa de CPILAP, ciudad de La Paz, julio de 2009

72 La Razón, 11/01/2010.

III. GOBIERNOS INDÍGENAS



8. El difícil matrimonio entre la democracia liberal e indígena en Jesús de Machaca

Gonzalo Colque
John Cameron¹

Al amanecer del 12 de marzo de 1921, más de tres mil aymaras marcharon hacia el pueblo de Jesús de Machaca y lincharon al Corregidor nombrado por el gobierno desde la ciudad de La Paz, a su familia y a personas cercanas. Los comunarios prendieron fuego a la casa del Corregidor y de otros hacendados mestizos antes de retornar a sus comunidades. Este histórico levantamiento que fue provocado por la muerte por inanición de un comunario apresado, fue parte de una lucha mayor que se extendía en todo el altiplano de Bolivia por el control indígena de los gobiernos locales, por el acceso a la educación, en contra de la usurpación de tierras comunales por parte de las haciendas y en contra del abuso de los hacendados y autoridades gubernamentales. Dos días después del levantamiento y pese a las instrucciones del gobierno del Presidente Bautista Saavedra de proporcionar apoyo político a las comunidades aymaras, el ejército boliviano envió al Regimiento Avaroa de la localidad cercana de Guaqui a Jesús de Machaca. Los soldados persiguieron y masacraron a decenas de comunarios sospechosos de haber participado en el levantamiento e indiscriminadamente quemaron cientos de casas y mataron cientos de animales domésticos (Ver Choque y Ticona 1996).²

Ochenta y tres años más tarde, el levantamiento de 1921 y la posterior masacre se convirtieron en acontecimientos clave en la memoria histórica de Jesús de Machaca. En la mañana del 12 de marzo de 2004, más de mil comunarios una vez más reconstruyeron el histórico marzo marchando hacia el pueblo vestidos con el atuendo tradicional, agitando las *whipalas* multicolores del movimiento indígena boliviano y lanzando petardos caseros. El 2004 se conmemoró por décimo tercer año consecutivo el levantamiento y la masacre de 1921. Desde entonces, cada conmemoración representa un elemento central y simbólico de una nueva y más amplia reconstrucción y revitalización de las tradiciones de Jesús de Machaca donde resalta la lucha por la autonomía política y el control territorial, en un nuevo contexto político marcado por la descentralización municipal. De hecho, en el año 1994, el entonces Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada y el Vicepresidente Víctor Hugo Cárdenas, escogieron la conmemoración de Jesús de Machaca como el lugar y la ocasión para el lanzamiento de la Ley de Participación Popular que luego se constituyó en la columna vertebral de la descentralización en Bolivia como parte de una estrategia política por conseguir el apoyo indígena para la descentralización (Ver Ticona y Albó 1997: 281-286).

La versión original de este texto ha sido publicada en inglés en el libro: Cameron, John, *Struggles for Local Democracy in the Andes*, Canadá, First Forum Press, 2009.

- 1 John Cameron, PhD (York), es cientista social, catedrático e investigador en el Departamento de Estudios de Desarrollo Internacional, Universidad de Dalhousie. Halifax-Canadá.
- 2 El número exacto de muertos es desconocido, las fuentes indican que 16 mestizos fueron asesinados en el levantamiento del 12 de marzo y entre 20 y 118 comunarios fueron muertos en la posterior 'masacre' (ver Choque y Ticona 1996: 74).

En la mañana de marzo del 2004, el ánimo entre los machaqueños fue triunfante, no simplemente por la celebración de un acontecimiento clave en la historia local, sino porque además estaban a puertas de una victoria que perfilaba como la más importante de su lucha de siglos por proteger y consolidar la autonomía política e indígena machaqueña. Poco antes, en 2002, los machaqueños ya habían logrado otra conquista, la promulgación de la Ley del Congreso Nacional N° 2351 que declaró a Jesús de Machaca como nuevo municipio. Sólo restaba la realización de las elecciones municipales en meses más tarde (diciembre de 2004), lo que concedería el poder municipal al Cabildo de la *Marka* de *Ayllus*³ y Comunidades Originarias de Jesús de Machaca (MACOJMA), que liderizaba la lucha por el poder municipal indígena. Finalmente, nueve meses más tarde, los machaqueños eligieron a sus autoridades municipales constituidas por un alcalde municipal y cinco concejales (tres hombres y dos mujeres). El alcalde y tres de los concejales, incluyendo a ambas mujeres, fueron postulados por MACOJMA siguiendo las prácticas tradicionales de elección según normas y procedimientos propios. Los otros dos concejales eran candidatos del Movimiento al Socialismo (MAS).

Esta victoria de MACOJMA en la elección municipal de 2004 marcó el inicio de otra lucha mucho más difícil: la constitución de un "municipio indígena" en Jesús de Machaca, es decir, un gobierno municipal no sólo esté sujeto al control indígena sino también gobernado conforme a prácticas propias de toma de decisiones sujetas a la autoridad moral del Cabildo de MACOJMA. Quienes propusieron la Ley de Participación Popular (LPP) en 1994, afirmaban que ésta facilitaría la incorporación

de usos y costumbres indígenas en el gobierno municipal, pero las primeras experiencias en Jesús de Machaca rápidamente revelaron que la combinación de la lógica y el diseño liberal/occidental de instituciones estatales con las formas indígenas de toma de decisiones, era un desafío mucho más complejo de lo que muchos pensaban inicialmente. El relativo éxito de Jesús de Machaca en el aprovechamiento de la Ley de Participación Popular y posteriores legislaciones de descentralización para continuar en su lucha por la autonomía local, los puso a la vanguardia del movimiento indígena boliviano (ver Andolina 2001). Sin embargo, las tensiones ya existentes en el marco de la dominante democracia liberal representativa y las formas de gobierno comunales (ver Rivera Cusicanqui 2003) se intensificaron en el contexto de la descentralización, del mismo modo que los esfuerzos por combinar formalmente las formas comunales de gobierno con las del municipio de origen liberal. Mientras algunos estudiosos enfatizaron los rasgos profundamente democráticos y deliberativos de los gobiernos comunales (Carter y Albó 1988: 477; Rivera Cusicanqui 2003; Van Cott 2008), otros han destacado que estas tendencias democráticas coexisten con rasgos cuasi autoritarios y corporativos, por ejemplo, como que las decisiones tomadas por consenso en el Cabildo no pueden ser refutadas (ver Ströbele-Gregor 1994; 1996), y que existía la exclusión de facto de los jóvenes y mujeres de las posiciones de liderazgo social y político. La búsqueda por incorporar expresamente las formas comunales de toma de decisiones en el sistema municipal también ha generado tensiones internas en Jesús de Machaca. Los comunarios desde su lógica comunal debaten y luchan por superar las relativas ventajas de los modos de democracia

3 El Ayllu es una forma andina de organización sociopolítica con orígenes precoloniales. Los Ayllus están normalmente compuestos de varias comunidades conectadas por un parentesco real o imaginario. Históricamente la mayoría de los ayllus estuvieron compuestos por zonas geográficas discontinuas en diferentes pisos ecológicos como estrategia de seguridad alimentaria dadas las difíciles condiciones medioambientales de los Andes. Una *Marka* es una entidad sociopolítica con mayor territorio que puede estar compuesta ya sea de dos a veinte ayllus. En la cosmovisión aymara una *marka* representa un cuerpo humano y cada ayllu representa una parte específica del mismo - ver Astvaldsson (1997) Condarco y Murra (1987); Harris (1987); Platt (1982); Rasnake (1988); Rivera Cusicanqui (1990); Taller de Historia Oral Andina (1995); Ticona y Albó (1997).

liberal. En este contexto, es evidente que el éxito inicial del proyecto de “municipio indígena” de Jesús de Machaca ha generado nuevos desafíos para la lucha por la autonomía política de los indígenas, mas allá de lo que inicialmente se habían propuesto.

Este capítulo examina la lucha indígena por controlar el poder municipal y combinarlo con las formas comunales de gobierno en Jesús de Machaca. El capítulo se concentra en el período 1994-2008 y es un esfuerzo por complementar el trabajo de un grupo de estudiosos del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA), quienes cuidadosamente documentaron la historia de Jesús de Machaca desde sus orígenes precoloniales hasta finales del siglo XX (ver Astvaldsson 1997; Choque 2003; Choque y Ticona 1996; Ticona y Albó 1997). Comprender los actuales desafíos del gobierno municipal indígena de Jesús de Machaca requiere un análisis específico de la trayectoria histórica de la región. La sección I examina las raíces históricas del actual sistema comunitario de gobierno, con particular énfasis en la evolución histórica del predominante sistema local de tenencia de la tierra y los actuales patrones de migración. Se argumenta que la particular fortaleza de las formas de gobierno comunales está estrechamente conectada al arraigado sistema de control comunal de la tierra y a su notable distribución equitativa. La sección II analiza el reciente contexto político en el cual emergió la lucha por un municipio indígena, con énfasis en las vicisitudes de las formas de gobierno comunales y la constante reconstrucción de las tradiciones del *ayllu*. La sección III examina cómo los machaqueños respondieron a la descentralización municipal, y la Sección IV analiza las tensiones que han surgido en el difícil matrimonio entre la descentralización municipal y las formas comunales de gobierno.

1. Las raíces históricas del gobierno comunal en Jesús de Machaca

Jesús de Machaca es una *marka* que agrupa a veinticuatro *ayllus* de origen precolonial. Siguiendo la cosmovisión aymara esta *marka* está dividida en dos partes, Parcial Arriba y Parcial Abajo. Al momento de escribir este ensayo, Parcial Abajo llamada en aymara *Manqha Suxta*, estaba compuesta por dieciocho *ayllus*, cubría el 70% del territorio y acogía al 80% de la población de Jesús de Machaca. Está representada por MACOJMA o comúnmente llamada el Cabildo.⁴ Parcial Arriba, conocida en aymara como *Arax Suxta*, estaba compuesta por seis *ayllus*, abarcando el 30% del territorio de la *marka* con el restante 20% de la población. Está representada por una organización paralela, con evidente menos poder político, llamada *Marka de Ayllu* y Comunidades Originarias de *Arax Suxta* (MACOAS). A principios de la década de 1990, estas organizaciones a la cabeza de MACOJMA se convirtieron en las fuerzas protagonistas de la lucha por el poder municipal. Como ya hemos mencionado, en el año 2004 Jesús de Machaca se convirtió en municipio cuyos límites político-administrativos corresponden casi por completo al territorio de la *marka* del mismo nombre. Esta coincidencia territorial diferencia a Jesús de Machaca de la mayor parte de otras *markas* y municipios de Bolivia, donde los territorios indígenas u originarios están fragmentados o divididos por los límites estatales republicanos y en los cuales, por tanto, las luchas indígenas por su autonomía no pueden combinarse tan fácilmente con esfuerzos por controlar el gobierno en una sola jurisdicción municipal. En contraste, Jesús de Machaca es a la vez *marka* y municipio gobernado por dos sistemas paralelos de toma de decisiones, uno, con orígenes precoloniales basado en la cosmovisión aymara y formas de gobierno comunales y, el otro, basado

4 La *marka* de Jesús de Machaca históricamente estaba compuesta por doce *ayllus*, seis en el parcial arriba y seis en el parcial abajo. Los conflictos internos posteriores y los esfuerzos por acceder a recursos del Estado dieron lugar a la subdivisión de los seis *ayllus* del parcial abajo en dieciocho *ayllus* que existen hoy y que son parte de MACOJMA.

en las leyes diseñadas por el Estado republicano para regular los gobiernos municipales. Habiendo luchado por la constitución del municipio como estrategia para avanzar hacia la autonomía política y cultural, el desafío que luego los machaqueños han tenido que enfrentar (después de 2004) ha sido tomar ventaja de las nuevas oportunidades que el poder municipal abría pero sin socavar el propio sistema de gobierno que en primer lugar se pretendía proteger, es decir, crear “una forma autóctona de modernidad” o de modernidad propia. (Ströbele-Gregor 1996: 82)

El municipio de Jesús de Machaca está localizado en la parte altiplánica del Departamento de La Paz, en la Provincia Ingavi, a tres horas de viaje en bus desde la ciudad de El Alto. Tiene una extensión territorial de 939 km², al norte está dominado por una cadena montañosa la cual lo aísla del microclima menos frío del Lago Titicaca. Los suelos son poco profundos, arenosos y rocosos que, dada la altitud del municipio (3.800 msnm en su más baja elevación), sólo permite el cultivo de algunas variedades de plantas resistentes que pueden sobrevivir a la severa presión climática. La mayor parte de

la producción agrícola está destinada al consumo familiar y a la alimentación del ganado (principalmente ganado vacuno y llamas); la venta de carne y leche es la principal fuente de ingresos. Mientras que los expertos agrónomos estiman que en el altiplano se requieren 5 hectáreas de tierra por cabeza de ganado, en promedio cada familia accede apenas a 7 hectáreas (Colque 2005: 42). El resultado de la dependencia de un modo de vida basado en la agricultura y ganadería en un ecosistema de fragilidad y alto riesgo, es que los 13,247 machaqueños no han podido evitar el alto nivel de pobreza material que sufren. Los ingresos familiares están entre 400 y 500 dólares por año (Colque 2005: 40) y según el Censo 2001, apenas uno de diez hogares tenía electricidad, sólo dos de diez tenía agua potable y nueve de diez hogares utilizaba la bosta como el principal combustible para cocinar. Menos de 1% de las casas tenía un televisor, refrigerador, vehículo o teléfono celular y el 94% de las casas tenía pisos de tierra (MACOJMA 2005: 78, 83). El diagnóstico de salud realizado el año 1980 indica que cerca del 70% de los niños machaqueños sufrían de desnutrición crónica (CIPCA 1989: 15).

Cuadro 1
Datos sociales seleccionados Jesús de Machaca - Bolivia

Características generales	
Superficie total (2001)	939 km ²
Población total (2001)	13,247
Población masculina (2001)	6,387
Población femenina (2001)	6,860
Primera lengua aymara (2001)	88.96%
Primera lengua español (2001)	10.50%
Auto identificación étnica como aymara (2001)	93.75%
Alfabetismo - Hombres mayores de 15 (2001)	91.65%
Alfabetismo - Mujeres mayores de 15 (2001)	70.32%
Promedio de número de años de Educación formal para hombres mayores de 15 años (2001)	6.7
Promedio de número de años de Educación formal para mujeres mayores de 15 años (2001)	3.8
Mortalidad Infantil (2001)	69.7 / 1000 nacidos vivos

Sustento e Ingresos (2004 ⁵)	
Promedio total de ingresos familiares	\$397 (100%)
Ingresos provenientes de la agricultura y ganadería	\$235 (59%)
Ingresos no provenientes de actividades agrícolas (migración)	\$70 (18%)
Ingresos no laborales (bonos estatales, Bono Dignidad, remesas)	\$92 (23%)
Vivienda	
Techos de paja	61.64%
Techos de calamina, madera o cemento	38.36%
Pisos de tierra	93.75%
Pisos de cemento, ladrillo o madera	6.25%
Servicios Básicos	
Viviendas con agua potable	21.58%
Viviendas con electricidad	9.56%

Fuente: (MACOJMA 2005).

La pobreza material de Jesús de Machaca ha estado acompañada por un sistema inusualmente cohesionado de gobierno comunal y organización sociopolítica sustentados en la tradición del *thaki*, o camino de la vida, que regula las responsabilidades comunales y el ejercicio de autoridad de los miembros de la comunidad. La supervivencia del sistema *thaki* -que se ha desestructurado parcialmente o completamente en muchas otras partes del altiplano- está estrechamente conectada al sistema comunal de control de la tierra. Este último tiene orígenes coloniales y fue restablecido después de que los propios caciques machaqueños lograran comprar sus tierras de la corona española en los siglos XVI y XVII, propiedad que fue defendida tenazmente en el subsecuente período liberal de expansión de la hacienda a fines del siglo XIX y hasta mediados del siglo XX. El acceso a las tierras colectivamente controladas está condicionado al cumplimiento de obligaciones comunales establecidas en el sistema del *thaki* lo que genera un poderoso incentivo para asumir cargos de autoridad y participar en la toma de decisiones locales. Sin embargo, el sistema comunal de control de la tierra, que está detrás de la relativa fuerza de la forma de gobierno de Jesús de Machaca, coexiste en constante tensión

con las migraciones permanentes y temporales que, a la vez, facilitan y desafían el poder político de MACOJMA y su forma comunitaria de toma de decisiones.

El concepto aymara de *thaki* puede describirse mejor como un camino de vida predeterminado, camino de responsabilidades y roles de autoridad comunales que todos deben cumplir para que sean considerados como personas o miembros plenos de la comunidad y ejercer los derechos por pertenecer a una colectividad, incluyendo el acceso a las tierras comunales (ver Ticona y Albó 1997: 65-88; Plata, Colque y Calle 2003). Tal como un comunario afirma, “*el thaki, es una escuela de vida en la cual la gente aprende a servir a la comunidad*” (Plata, Colque y Calle 2003: 57). El sistema del *thaki* es clave para la relativa fuerza de las formas comunales de gobierno y el poder político de Jesús de Machaca aunque también es una fuente de tensión social y política en la medida que los machaqueños tratan de sobrellevar la incómoda relación entre los arraigados sistemas de gobierno comunal diseñados para subsistir en un sistema ecológico difícil y las fuerzas de modernización del Estado y la globalización. Después de la Revolución de 1952, los sucesivos gobiernos sistemá-

5 Fuente para datos sobre sustento e ingresos: Colque 2005: 40.

ticamente se esforzaron por socavar las formas tradicionales de organización y de gobierno en nombre de la modernización. Además, en un contexto económico donde la continua migración campo-ciudad forma parte de una estrategia elemental de subsistencia, los machaqueños permanentemente tienen que lidiar, por un lado, entre sus obligaciones comunales y, por otro, la lógica moderna, cultural urbana e individualista. En Jesús de Machaca esta tensión está mediada hasta cierto punto por su excepcional sistema de control comunal de la tierra aunque las influencias culturales y urbanas de modernización son igualmente fuertes.

Los comunarios comienzan formalmente el camino del *thaki* una vez que se casan y forman pareja. A partir de entonces se espera que asuman una serie de servicios comunales predeterminados teóricamente en pareja como hombre y mujer, siguiendo el concepto andino de *chachawarmi* o complementariedad de género (ver Harris 1978). Tales servicios comprenden desde trabajos físicos en proyectos de infraestructura de la comunidad hasta la organización con recursos propios de celebraciones y rituales religiosos. Como miembros de la comunidad los comunarios adquieren experiencia, se mueven por el *thaki* y esperan asumir cargos de autoridad con mayores responsabilidades comenzando en el cargo de *Mallkus* originarios o autoridades comunales ascendiendo a *Jiliris Mallkus* (autoridades del *ayllu*) hasta llegar a *Jach'a Mallku* (autoridad de la *marka*). Además de los incentivos materiales existentes para el cumplimiento a cabalidad de las responsabilidades con la comunidad, Ströbele-Gregor resalta que la cosmovisión aymara refuerza la tradición de servicio a la comunidad: "únicamente cumpliendo todas y cada una de las obligaciones con ellos [ancestros muertos y seres sobrenaturales] y con la comunidad, uno puede estar seguro de la protección y la generosidad de las fuerzas sobrenaturales" (1996: 78).

La instancia máxima de toma de decisiones de Jesús de Machaca es el Cabildo de *mallkus*, que representa a las cerca de 70 comunidades agru-

padadas en 18 *ayllus* pertenecientes a la Parcialidad Abajo (*Manqha Suxta*). En la práctica, los cargos de autoridad son ejercidos principalmente por los hombres pero necesariamente deben estar acompañados por su pareja como respaldo simbólico para las reuniones del Cabildo. En el sistema del *thaki*, los cargos de autoridad son obligaciones asignadas comunally basadas en el cumplimiento de anteriores responsabilidades; en teoría, sólo quienes han pasado el cargo de *Mallku* pueden ser considerados para el cargo de *Jach'a Mallku* y así sucesivamente. Debido a que el ejercicio de los cargos es una obligación más que un resultado de méritos individuales o acuerdos políticos, no es remunerado; las autoridades de los *ayllus* y de la *marka* deben pagar con sus propios recursos todos los gastos asociados con su posición. En consecuencia, los costos económicos de los cargos de autoridad pueden ser muy altos y los comunarios están a menudo altamente endeudados inclusive durante cinco o seis años después de haber asumido un cargo mayor. Para mitigar los altos costos y prevenir la concentración del poder, los cargos de autoridad son asignados de forma rotativa y anualmente, mediante elecciones que se llevan a cabo cada mes de julio.

El sistema del *thaki* y la fuerte organización sociopolítica que ha ayudado a sostenerlo han persistido en gran parte debido al excepcional sistema comunal de tenencia de la tierra en Jesús de Machaca, que, no obstante, también afronta serios desafíos internos y externos (ver Colque 2005 para un análisis más detallado). Toda la tierra apta para la agricultura es trabajada y cultivada casi en su totalidad por las familias de forma individual. Los derechos de acceso y uso de la tierra se transfieren de generación en generación, pero en última instancia toda las tierras están controladas comunally y el acceso y uso dependen del cumplimiento de las obligaciones comunales. En Jesús de Machaca, la presión social para que todos se adscriban al sistema del *thaki* es muy fuerte. Los mecanismos más comunes para garantizar que los comunarios cumplan con sus deberes y roles contemplan medidas de humi-

llación pública, amenazas y hasta la pérdida del derecho a participar en reuniones comunales. Las medidas más extremas incluyen la confiscación del ganado y en última instancia hasta la reversión de la tierra comunal (ver Plata, Colque y Calle 2003: 71). Este sistema de control de la tierra genera frecuentes e intensos conflictos dentro de las comunidades pero su legitimidad en gran medida no es cuestionada, siendo una evidencia de ello el retorno regular de los migrantes de El Alto y La Paz a Jesús de Machaca para asumir los cargos de autoridad y conservar así su acceso familiar o individual a la tierra. Cuando los migrantes, llamados también residentes, están imposibilitados de cumplir sus obligaciones acuden a sus familiares en la comunidad para que cumplan por ellos sus deberes. En resumen, el control comunal de la tierra es el factor central que sostiene la organización sociopolítica, tanto a nivel de comunidades como en la *marka* de Jesús de Machaca. Como Julia Ströbele-Gregor observa en otras regiones aymaras similares del altiplano con poca penetración del sistema hacendal “*el poder comunal de toma de decisiones concerniente a la disposición de las tierras... creó una base económica para el mantenimiento de estructuras comunales y modelos de organización ‘tradicionales’*” (1996: 77).

Históricamente, la comunidad y el control comunal de la tierra garantizaron el acceso a tierras agrícolas y de pastoreo en diferentes pisos ecológicos e incluso en diferentes regiones geográficas como una forma de seguridad alimentaria en un contexto de alto riesgo. En Jesús de Machaca, la tierra comunalmente controlada, no puede ser comprada o vendida y menos alquilada, aunque la aparcería se da en pequeña escala. Aunque en parte la razón para la exclusión de la tierra comunal del mercado es su bajo potencial productivo, la persistencia del control comunal ha asegurado un muy alto grado de equidad en el acceso a la tierra. Un estudio de caso sobre la tenencia de la tierra en el *ayllu* de Titikani Takaka, un *ayllu* típico de Jesús de Machaca, encontró que el coeficiente de Gini del uso de la tierra era excepcionalmente equi-

tativo, 0.16 (ver Colque 2005: 37-38). Además, mientras una familia tenía en promedio entre 2 a 20 hectáreas, las decisiones comunales aseguraron un balance entre la calidad de los suelos y la cantidad de la tierra, de modo que las familias con menos parcelas usufructuaron las de mayor potencial agrícola que aquellas con más superficie de tierra, pero menos productiva. En consecuencia, los ingresos familiares en Titikani Takaka eran notablemente equitativos, con un coeficiente de Gini de 0.20, que por ejemplo contrasta significativamente con el coeficiente de Gini de 0.65 para los ingresos en el resto del sector rural en Bolivia (Colque 2005: 42). La diferenciación de ingresos también está mediada por el sistema del *thaki*, así como por la exigencia a los comunarios de pagar de sus propios ingresos los costos asociados al ejercicio de los cargos de autoridad, incluyendo viajes a la ciudad de La Paz, pagos por servicios jurídicos y celebraciones rituales. De este modo, estos fuertes mecanismos sociales permiten redistribuir la riqueza o los excedentes entre todas las comunidades y *ayllus*, mecanismo que ha ayudado a prevenir la concentración del poder económico y político en algún grupo familiar en particular. Sin embargo, los altos grados de equidad en el acceso a la tierra y en ingresos no deberían ser idealizados ya que esto es casi un sinónimo de los altos niveles de pobreza y de dependencia de la migración (ver debajo). Como Urioste (1989) afirma, en la Bolivia rural los altos niveles de igualdad socioeconómica sólo son encontrados en comunidades extremadamente pobres.

El control comunal de la tierra en los *ayllus* de Jesús de Machaca tiene su origen en la compra colectiva de las tierras comunales de la corona española en 1585 y 1645 y en su protección colectiva de la expansión hacendal a finales del siglo XIX e inicios del XX. Durante el período colonial, la corona española reclamó en propiedad todas las tierras del Alto Perú, pero a su vez permitió a los indígenas la compra de las tierras confiscadas que históricamente habían ocupado. Mientras muy pocas comunidades tuvieron la posibilidad de aprovechar esta

“oportunidad”, los caciques apoderados de Jesús de Machaca se encargaron de recolectar el dinero necesario de todas las comunidades para comprar legalmente sus tierras ancestrales (ver Choque 2003: 77-124, 295-326; Ticona y Albó 1997: 31-32).⁶ Incluso después de la promulgación de la Ley de Ex-vinculación en 1874, que impulsó la expansión de la hacienda a costa de las tierras comunales en todo el país, los *ayllus* de Jesús de Machaca conservaron un alto grado de control sobre la tierra debido en parte a su pobre potencial productivo y por otra a la tenaz resistencia a la expansión de la hacienda.⁷ Como resultado, únicamente cuatro haciendas se establecieron en Jesús de Machaca controlando una pequeña proporción de la tierra de toda la *marka*. En contraste, en el resto del altiplano boliviano la hacienda se había extendido casi de manera indiscriminada durante los últimos años del siglo XIX e inicios del XX (ver Ticona y Albó 1997: 171-180).⁸

La Revolución Nacional de 1952 y la posterior Reforma Agraria de 1953 tuvieron una profunda influencia sobre la distribución de la tierra en la mayor parte de Bolivia, eliminando las haciendas neo feudales y redistribuyendo la tierra de manera individual a los peones. Uno de los objetivos de la Reforma Agraria fue la modernización de la producción agrícola. Como resultado de la usurpación de tierras por parte de las haciendas, el control comunal de la tierra

no pudo reconstituirse de manera substancial después de 1953, y con ello disminuyó la capacidad de muchas comunidades de conectar o articular el servicio comunal con el acceso a la tierra. El sistema hacendal también generó diferenciaciones económicas, que a su turno reprodujeron relaciones de poder asimétricas que posteriormente debilitaron la cohesión comunitaria en muchas regiones del altiplano. En contraste, la relativa ausencia de haciendas en Jesús de Machaca significó que la Reforma Agraria tuvo poco impacto en el sistema de control comunal de la tierra. La pervivencia de la tenencia comunal de la tierra no sólo permitió mantener el vínculo entre el servicio comunitario y el acceso a las tierras comunales sino que también permitió que la diferenciación económica fuera menos pronunciada que en otras regiones del altiplano y de la zona andina (ver Ticona y Albó 1997: 167-199). La aplicación de la Ley INRA a partir de 1996 creó una oportunidad para que los *ayllus* de Jesús de Machaca fuesen titulados como Tierras Comunitarias de Origen (TCO)⁹, título que les protege colectivamente de las fuerzas del mercado externo (ver Colque 2005: 26-27, 47-49; Hernáiz y Pacheco 2000).¹⁰ Hasta el año 2007, 18 de los 24 *ayllus* de Jesús de Machaca fueron titulados como TCO obteniendo la condición de territorios indígenas. Sin embargo, la mayoría de los comunarios permanecen aún escépticos ante el valor de los títulos colectivos y también

6 El control de la tierra después de 1645 y 1585 no liberó a los indígenas Machaqueños del trabajo forzado (*mita*) en las minas de Potosí; ni de las obligaciones de pagar tributo o impuestos a la corona española y más tarde al gobierno republicano (ver Plata, Colque y Calle 2003: 43; Choque 2003).

7 Según Grieshaber (1991: 114), entre 1881 y 1920, 12,158 tierras comunales fueron “vendidas” a hacendados en el marco legal de la Ley de Ex-vinculación. El 86% de aquellas transferencias se dieron en áreas inmediatamente circundantes a Jesús de Machaca (citado en Choque 2003: 268).

8 Los documentos a partir de 1893 indican que las haciendas controlaron 4,450 ha de las 26,539 ha de tierra cultivable (Choque 2003: 270).

9 El nombre completo de la ley es Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (Ley 1715). INRA es el Instituto Nacional de Reforma Agraria).

10 La Ley INRA fue producto de presiones opuestas de múltiples fuentes, incluyendo tanto a terratenientes en gran escala en las tierras bajas del Este de Bolivia como campesinos indígenas pequeños productores en las tierras altas. Por consiguiente, el objetivo neoliberal de establecer títulos de tierra individuales en todo el país como un modo de promover un mercado más activo de la tierra agrícola fue atenuado por las previsiones contenidas en la ley INRA que permitieron que las tierras de comunidades campesinas e indígenas de propiedad colectiva, no puedan ser vendidas ni compradas (ver Urioste, Barragán y Colque 2006; Hernáiz y Pacheco 2000; Urioste 2003).

están frustrados porque la Ley INRA no facilita la resolución de conflictos intracomunales ocasionados por los derechos de propiedad o de acceso y uso familiar (ver Colque 2005: 47-49). Ellos aún depositan su confianza en sus propias organizaciones y no en el Estado, para proteger y administrar su territorio.

Si bien el sistema comunal de control de la tierra en Jesús de Machaca sobrevivió los períodos coloniales y republicanos así como los objetivos de modernización de la Reforma Agraria de 1953, su persistencia fue posible sólo en un contexto de altas tasas de migración, que a su vez generó impactos contradictorios al reforzar algunos aspectos de la organización socio-política y debilitando otros. Antes de 1990, la presión demográfica sobre las tierras de agricultura y pastoreo de Jesús de Machaca llegó a tal punto que cualquier subdivisión futura de las propiedades familiares podría haber hecho completamente imposible el modo de vida de los comunarios. Al mismo tiempo, la influencia del modelo de consumo urbano en la dieta, vestimenta y aspiraciones personales, generaron una mayor demanda de estilos de vida urbanos, sobre todo entre jóvenes (ver Plata, Colque y Calle 2003). En este contexto, la tasa de migración entre los jóvenes y adultos aumentó a tal grado que en la mayoría de las familias sólo un hijo se queda para heredar y cultivar la tierra familiar e incluso en algunos casos no queda ni un heredero (ver Colque 2005: 32). Uno de los comunarios explicó su propia experiencia: *“somos cuatro hermanos y dos hermanas... todos se han ido a otros lugares. A mis hermanos les corresponden las tierras pero como mi persona cumple los cargos y obligaciones comunales, soy el responsable por ahora. Si volvieran les correspondería su parte de la tierra pero viviríamos cada uno en pequeñas parcelas”* (citado en Colque 2005: 33).

Sin embargo, en Jesús de Machaca no todo es migración permanente y su estrategia tampoco se adecua por completo al modelo de migración temporal y cíclica de la década de 1970 de otras regiones del altiplano. Por el contra-

rio, existe un movimiento casi continuo entre las comunidades rurales y los centros urbanos, suscitando una intensa y fluida transferencia de recursos materiales y de pensamientos entre el campo y la ciudad así como la formación de redes familiares que mutuamente dependen de la producción agrícola del campo como de actividades no agrícolas en la ciudad. Como se menciona en el cuadro 1, el 18% de los ingresos familiares provienen de fuentes extra agrícolas, sobre todo de trabajos urbanos y el 23% tienen origen en fuentes no laborales, principalmente remesas y bonos estatales como el Bono Dignidad que se paga a personas mayores de 65 años. (Colque 2005: 40).

Los migrantes pueden clasificarse en “migrantes definitivos” y “migrantes conectados” (normalmente conocidos como “residentes”) dependiendo de la fuerza o grado de las conexiones con sus comunidades de origen. Los migrantes definitivos son quienes renunciaron a sus derechos de acceso a la tierra y de pertenencia a la comunidad. Aunque a menudo muchos de ellos envían remesas a sus parientes y frecuentemente retornan para asistir a distintas festividades como el carnaval, no pueden ser convocados por la comunidad para asumir alguno de los cargos de autoridad. Por el contrario, los migrantes conectados, al mantener una relación más fluida, si bien pueden pasar la mayor parte de su tiempo viviendo y trabajando en la ciudad o en otras regiones fuera de la comunidad, siguen siendo reconocidos como miembros con obligaciones sociales y derechos sobre la tierra. Por ejemplo, en Titikani Takaka el 22,5% de sus miembros tienen su residencia principal fuera del *ayllu* y la *marka* de Jesús de Machaca, principalmente en las ciudades de El Alto, La Paz y en menor medida Santa Cruz (Colque 2005: 30). En este contexto, la migración no necesariamente significa abandono del *ayllu*, sino que expresa una reciente extensión efectiva del espacio rural incluyendo ciudades como El Alto y La Paz a la imagen del modelo histórico de los *ayllus* que se extendieron a través de zonas geográficas discontinuas para mitigar riesgos (Ibíd.). Los residentes deben

volver a sus comunidades todas las veces que sean convocados para cumplir con los deberes comunales, porque solo así revalidan sus derechos de acceso a la tierra y su pertenencia a la comunidad.

Las redes sociales que conectan a los residentes con sus comunidades y *ayllus*, divergen en cuanto a las normas que las rigen entre comunarios y residentes de la mayor parte de otras regiones y municipios rurales. Comúnmente los residentes representan sobre todo una fuerza social ausente pero política y económicamente poderosa que está más allá del control y presión social comunal. En cambio, en Jesús de Machaca, los residentes que desean conservar su acceso a la tierra tienen que someterse plenamente a la autoridad del gobierno comunal y, por ello, están obligados a retornar periódicamente y vivir en la comunidad mientras ejercen los cargos o deberes asignados. Por consiguiente, existe una alianza social informal entre los comunarios y residentes que ha ayudado a mantener un alto nivel de organización sociopolítica y ha dado lugar a combinar las formas de gobierno tradicionales con las modernas. Desde una perspectiva eminentemente práctica, la residencia en la ciudad es un medio importante para que el residente en calidad de autoridad comunal tenga facilidad de moverse por el laberinto burocrático de instituciones del Estado, sobre todo en las ciudades de La Paz y El Alto.

Sin embargo, la dependencia del sistema comunal de tenencia de la tierra ha creado serios problemas en muchas comunidades, especialmente cuando las tasas de migración son altas. Las principales consecuencias de la migración son el envejecimiento de la población rural y la pérdida de capital humano. Mientras la edad promedio en Bolivia es de 25 años, en Jesús de Machaca es de 31 (Colque 2005: 30). El envejecimiento de la población se refleja en la significativa ausencia de adultos jóvenes y de jóvenes en muchas comunidades (Plata, Colque y Calle 2003: 58), situación que genera serios desafíos laborales, económicos y sociopolíticos

para quienes permanecen en Jesús de Machaca. Las personas de la tercera edad tienden a cultivar menos tierra y adoptar modos de vida que no requieren mucho esfuerzo físico o mano de obra, por consiguiente, a menudo son menos productivos que los comunarios más jóvenes. Sus estrategias económicas también tienden a ser más conservadoras y con frecuencia manifiestan mayor dificultad de adaptación a innovaciones tecnológicas (Colque 2005: 30). Desde una perspectiva sociopolítica, los altos niveles de migración han hecho mucho más difícil para la comunidad encontrar los candidatos adecuados para los cargos de autoridad. Como uno de los comunarios explicó: “aquí ya no hay nadie para cumplir con los cargos” (citado en Plata, Colque y Calle 2003: 58). En consecuencia, a menudo existen cargos de autoridad acéfalos y las personas que aún están en las comunidades deben asumir con mayor frecuencia y repetidamente sus obligaciones comunales, situación que inevitablemente debilita el poder político comunal. Es más, muchos comunarios jóvenes cada vez ocupan más rápidamente los cargos de mayor rango sin haber asumido previamente los roles y obligaciones establecidos en el camino del *thaki*. Si bien los residentes retornan para asumir los cargos de autoridad sea como *mallkus* de la comunidad o del *ayllu*, la percepción general es que ellos cumplen sólo el mínimo de las obligaciones a fin de conservar su pertenencia y derecho de acceso a la tierra y no cooperan realmente en trabajos comunales rutinarios como el mantenimiento de la infraestructura comunal. Son también portadores de valores culturales y prioridades políticas distintas a las tradicionales, desplazando a un segundo plano los rituales ceremoniales y ponderando los proyectos de desarrollo y la búsqueda de recursos para su financiamiento.

En el transcurso del siglo XX, la relativa falta de oportunidades económicas influyó en las decisiones de las familias mestizas para abandonar el pueblo de Jesús de Machaca y establecerse en centros urbanos más grandes. Hasta la década de 1920 dominaron en la política local pero el levantamiento de 1921 fue el principio

de un continuo éxodo de las familias mestizas que se aceleró en las décadas posteriores. En la década de 1990 dejaron de tener alguna fuerza política importante. A inicios del siglo XXI, la influencia social y política de las familias mestizas que aún tenían pequeños negocios en el pueblo, fue intrascendente para el curso de los acontecimientos políticos. Respondiendo a una pregunta sobre la influencia política de los mestizos, el *Jach'a Mallku* afirmó acertadamente en 2004: “no estamos preocupados por ellos” (Entrevista: 28 de febrero de 2004). En efecto, la exclusión total de mestizos y personas sin pertenencia de la toma de decisiones municipales y del propio gobierno municipal, después de que Jesús de Machaca adquirió la condición de municipio en el 2004, dejó en claro que la rivalidad inter-étnica ya no representaba ningún desafío para la lucha de los pueblos indígenas que habían consolidado su hegemonía étnica aymara para la toma del poder municipal.

2. Las vicisitudes de la organización comunal

La lucha por el control territorial y la autonomía política en Jesús de Machaca, que se refleja en la lucha por un municipio y poder político propios, sólo puede entenderse en el contexto histórico de un sistema comunal de tenencia de tierras y su relación con el sistema de *thaki* que, como ya dijimos, es el sostén de la organización sociopolítica comunitaria. Sin embargo, aunque el sistema de *thaki* y las formas de gobierno local tienen una larga historia que se remonta al periodo precolonial, no son estáticas, al contrario, han ido cambiando

con frecuencia al influjo de factores externos y de las propias estrategias locales.¹¹ Lo más significativo para entender el proyecto de municipio indígena es el deterioro de las formas de gobierno comunales después de 1952 y su posterior (selectiva) reconstrucción y revitalización iniciadas a finales de 1980. Las posibilidades de combinar los gobiernos comunales con el marco de la descentralización municipal dependen de la flexibilidad de la actual forma de reconstrucción de la tradición en Jesús de Machaca, la que, la experiencia lo demuestra, no es un proceso fácil ni rápido.

2.1 De *ayllus* a sindicatos: La ruptura de la organización tradicional

Si bien algunos de los esfuerzos post 1952 de modernización del sistema político, economía y sociedad rural, contribuyeron a un proceso gradual de democratización social y política -incluyendo la abolición del régimen hacendal- algunas otras disposiciones como el voto universal y la expansión de la educación pública, dieron lugar a un profundo deterioro de las prácticas culturales y de las formas de organización sociopolítica de carácter comunal. En particular, el sindicalismo agrario y la ampliación de las estructuras político-administrativas del Estado central, han tenido un impacto muy fuerte en las comunidades (ver Dandler 1969, 1976). Estos cambios fueron activamente promovidos tanto por el MNR, partido político que había conducido la Revolución de 1952, como por los posteriores gobiernos militares especialmente a través del infame Pacto Militar-Campesino (ver Dunkerley 1984; Malloy 1970).

11 Por ejemplo, el Cabildo era al principio una imposición de las autoridades coloniales y fue controlado por un corregidor colonial; sólo a principios del siglo XIX los líderes indígenas se reapropian del Cabildo como una institución Indígena (ver Ticona y 1997 Albó: 126). Del mismo modo, el movimiento social de los Caciques Apoderados de principios del siglo XX, que culminaron en el levantamiento de 1921, se reapropiaron de la posición del cacique, que había sido impuesta por los españoles como parte de una estrategia de administración colonial indirecta (ver Choque 2003: 49-76). En particular, el principio de rotación de cargos, que ha sido objeto de permanente conflicto en el contexto de la descentralización municipal (ver más abajo), no fue practicado por los Caciques Apoderados, así como tampoco el principio de *chachawarmi* o la complementariedad de género (ver Ticona y Albó 1997: 117, 120). El reconocimiento del actual dinamismo de la tradición no socava la legitimidad de las prácticas culturales locales y las formas de toma de decisiones, sino simplemente pone de relieve la idea de que la tradición no es estática.

La formación de los sindicatos campesinos fue parte de un esfuerzo más amplio del Estado boliviano para modernizar la producción agrícola, la sociedad rural y para ejercer control político sobre las comunidades. Los recursos estatales para el desarrollo rural se canalizaban a través del sistema sindical y, por encima, las estructuras corporativistas estatales. Los sindicatos del nivel comunal se encontraban en la base del sistema y a partir de ahí estaban organizados jerárquicamente en sindicatos agrupados: las sub-centrales agrarias, centrales agrarias, las federaciones del nivel departamental y, finalmente, el nivel más alto, la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) creada el año 1979, afiliada a la Central Obrera Boliviana (COB). El sindicato campesino fue instituido en Jesús de Machaca y en todo el altiplano por medio de una exitosa combinación entre la coerción estatal, la seducción del clientelismo y la promoción ideológica a cargo de líderes aymaras quienes interiorizaron y promovieron el sistema sindical (ver Ticona y Albó 1997: 167-244).

Desde la década de 1950 hasta inicios de la década de 1990, el sindicalismo se desarrolló en medio de una incómoda y a veces violenta tensión con las formas de organización de las comunidades, *ayllus* y *markas* preexistentes. Si bien se conformaron sindicatos en todas las comunidades rurales, el grado de desplazamiento de las formas de gobierno tradicionales varía mucho de una comunidad a otra. El factor clave que explica la aceptación y penetración del sindicalismo es la fuerza de la presencia y dominación de las haciendas durante el periodo colonial y republicano. Como Ticona y Albó (1997: 172) explican, los sindicatos habían penetrado más profundamente en las regiones de ex-haciendas, particularmente en los valles cochabambinos, donde justamente las formas tradicionales de organización y gobierno comunal fueron destruidas y avanzó en su lugar la lógica del individualismo y del comercio capitalista a mediados del siglo XX (ver también el Ströbele-Gregor, 1996: 77; Larson 1998).

Posteriormente, como Albó señala, “*el modelo populista del MNR [de los sindicatos] echó raíces más profundas en áreas que estaban hacía mucho tiempo dominadas por la hacienda... [donde] la dependencia de los colonos en el gobierno se fortaleció.... [En] las regiones dominadas por las comunidades en lugar de las haciendas, esta relación de dependencia, aunque presente, no se profundizó*” (1987: 384-385). Así, en aquellas regiones rurales antes dominadas por las haciendas, los sindicatos se convirtieron en las principales instituciones de toma de decisiones. Y por el contrario, en regiones donde las haciendas no se habían establecido firmemente -como Jesús de Machaca y otros lugares del altiplano y la Amazonía- las formas comunales de organización continuaron vigentes hasta mediados del siglo XX, y no fueron arrastradas fácilmente al sindicalismo. En este contexto, los conflictos entre las formas tradicionales y “modernas” de organización fueron intensos, mientras que la lógica cultural y el diseño institucional de ambos sistemas se entretejieron. En Jesús de Machaca, algunas formas de organización comunitaria continuaron funcionando de manera paralela con los sindicatos, a diferencia de otras regiones donde dejaron de funcionar por completo. Entre los años 1950 y 1960, las autoridades comunales que promovían las formas tradicionales de organización tuvieron que enfrentar la oposición de las autoridades del Estado y de otros campesinos “modernizantes” que incluso en ocasiones llegaron a arrebatarles sus ponchos, los símbolos tradicionales de autoridad y atacaron agresivamente las formas de gobierno tradicionales calificándolas como arcaicas y atrasadas (ver Ticona y Albó: 186). El rechazo a las formas tradicionales de organización fue particularmente fuerte en las comunidades donde misioneros adventistas se habían establecido desde inicios de la década de 1920 (ver Ticona y Albó 1997: 163, 214-217).

Algunos aspectos de la conversión de *ayllu* a organización sindical son en gran medida simbólicos, como los cambios de los nombres del aymara al español de las autoridades (por ejemplo de *Jilaqata* del Cabildo a Secretario General de la Central Agraria), aunque el sistema

del *thaki* y el principio de rotación de autoridades persistieron con los sindicatos.

Sin embargo, el sindicato como institución no socavó seriamente las formas tradicionales de gobierno de Jesús de Machaca, especialmente a nivel de los *ayllus* y de la *marka*. Hacia la década de 1970, la mayoría de los *ayllus* habían formalmente adoptado la figura de Sub-Centrales Agrarias, y la *Marka* que llegó a denominarse como Central Campesina Agraria de Jesús de Machaca (CACJMA) reflejaba la casi completa desarticulación del Cabildo como la institución de gobierno de las comunidades (Ticona y Albó 1997: 196). Además, donde las organizaciones tradicionales y los cargos de autoridad persistieron, éstas fueron relegadas a ceremonias rituales y para asuntos intracomunales, mientras que las organizaciones sindicales se convirtieron en los principales espacios de toma de decisiones políticas y de discusión de los asuntos intercomunitarios. La estructura corporativista del sindicato también concentró poder en el cargo del Secretario General de cada sindicato, subcentral y central agraria, este cargo se hizo más poderoso que el de los *Mallkus* y *Jilaqatas* (ver Plata, Colque y Calle 2003: 38; Puente 1992: 29). Como Ticona y Albó señalan, a inicios de la década de 1970 *“la Central Campesina había asumido muchas funciones del Cabildo y... el Secretario General [de la central Agraria] se convirtió en la máxima autoridad [de Jesús de Machaca]”* (1997: 196-197). Del mismo modo, la ideología liberal y modernista del sindicato también vulneró los principios y las prácticas de complementariedad de género que habían sido asumidas en el *ayllu*, el papel de la mujer en la toma de decisiones disminuyó considerablemente.

La ruptura de las formas tradicionales de organización se aceleró aún más por la fragmentación de las comunidades y *ayllus* en la medida en que éstos se subdividieron para formar nuevos sindicatos y sub-centrales como estrategia para acceder a recursos estatales. La construcción de escuelas impulsada por el gobierno tuvo un impacto particularmente importante

en la fragmentación de las antiguas comunidades y las nuevas crearon sus propios sindicatos y subcentrales agrarias (Ticona y Albó 1997: 204). A mediados de la década de 1980, los tradicionales seis *ayllus* de Parcial Arriba se subdividieron en dieciocho subcentrales. De forma similar, la búsqueda de recursos y servicios estatales llevó a las comunidades a tramitar la creación de cantones. Adquirir la categoría de cantón permitió a las comunidades tener mayores oportunidades para la construcción de escuelas, postas de salud y ferias así como el derecho a formar una subcentral agraria, que suponía el acceso a otros fondos estatales y a ganar un espacio en el poder político local (Plata, Colque y Calle 2003: 45-46). En este contexto de cantonización y el acceso a servicios estatales que implicaba tal condición, se intensificaron las tensiones entre comunidades y *ayllus* por el control de las tierras y la fijación de nuevos linderos. El nombramiento por parte del Estado de los agentes cantonales, aún cuando ellos fueran a menudo los mismos comunarios, contribuyó a un mayor debilitamiento de las autoridades tradicionales y de su poder político. Si bien todo Jesús de Machaca había sido un solo cantón entre 1856 y 1957, hacia finales de los años 90 se subdividieron en doce cantones. La construcción de una nueva carretera en la década de 1960 por el extremo noroeste de la *marka* contribuyó a la ruptura de la cohesión social y de la autoridad del Cabildo facilitando la directa comunicación y transporte entre la Parcial Abajo (ubicada cerca de la carretera) y La Paz, y a su vez debilitando la comunicación entre Parcial Abajo y Parcial Arriba, que sólo estaban conectadas por un camino de tierra en malas condiciones (Ticona y Albó 1997: 203). Después de años de tensión y creciente distanciamiento social, en 1987 las sub-centrales de Parcial Arriba se separaron del resto de la *marka* para formar su propia Central Agraria de Parcial Arriba (CAPA).

Pero la reestructuración del territorio local y la emergencia de nuevos sindicatos y autoridades cantonales también contribuyeron a la disminución del poder social y político de

la elite mestiza local que físicamente se había concentrado en el pueblo de Jesús de Machaca (Ticona y Albó 1997: 210). Como surgieron nuevos agentes cantonales, la mayoría de ellos aymara hablantes, en los principales poblados los comunarios podían acceder a los servicios estatales sin necesidad de acudir al pueblo de Jesús de Machaca, por ello los mestizos perdieron paulatinamente el control político y administrativo sobre las comunidades. Este hecho aceleró la migración de los mestizos y con ello declinó su poder político y las relaciones de poder cambiaron a favor de la aplastante mayoría aymara.

2.2 De los Sindicatos a los *Ayllus*: La reconstrucción de la tradición

Aunque después de 1953 los planes de modernización del Estado debilitaron seriamente las formas tradicionales de gobierno y organización, éstas nunca desaparecieron por completo. Es más, como la fragmentación de las comunidades rurales y la ruptura del Cabildo alcanzó su punto máximo a mediados de la década de 1980, un nuevo movimiento a favor de la revalorización de las identidades indígenas y la reconstitución de las formas de gobierno tradicionales de gobierno fue progresivamente ganando fuerza en Jesús de Machaca y en otras regiones del altiplano (Andolina 2001; Postero 2007; Rivera Cusicanqui, 2003). Las ideas sobre las cuales se basó este movimiento se habían propagado desde finales de 1960 como resultado de una variedad de influencias externas que incluyeron a indígenas intelectuales urbanos, la iglesia católica progresista y algunas ONG. Hobsbawm y Ranger (1983) utilizan el concepto de “tradiciones inventadas” para destacar las formas en que las autoridades coloniales y otros detentadores del poder han manipulado e incluso creado “tradiciones” populares como una estrategia para legitimar su poder. En Jesús de Machaca y en otras partes del altiplano, la selectiva recreación de determinados elemen-

tos históricos es más una estrategia de abajo para arriba que un mecanismo de control de arriba para abajo, aunque las élites locales indígenas parecen beneficiarse de manera desproporcionada de la selectiva recreación de las formas “tradicionales” de gobierno (ver McNeish 2002). Así, en lugar de utilizar el término “reinvencción” de la tradición que denota técnicas de manipulación y control de arriba hacia abajo, aquí seguiremos a Zorne (1997), Moreno y Littrell (2001), Eisenstadt (1972) y otros estudiosos quienes en cambio, hablan de “reconstrucción” de la tradición para llamar la atención sobre la forma en que los movimientos sociales construyen tradiciones y memorias del pasado en un intento estratégico de legitimar los objetivos políticos contemporáneos. Como McNeish observó en otra región del altiplano rural boliviano, “el pasado -o más bien la forma en que el pasado se entiende y se (re) interpreta en el presente- es un recurso ideológico y político clave en las actuales tomas de decisiones de los movimientos sociales” (2002: 246-247).

Después de la muerte del entonces Presidente, General René Barrientos, en un accidente aéreo en 1969, la relación entre los campesinos y el Estado boliviano -que había sido forjada por el MNR entre 1952 y 1964 y en adelante por el pacto militar-campesino- empezó a debilitarse. Las autoridades comunales y los intelectuales indígenas empezaron a cuestionar los beneficios de la modernización y la ciudadanía en un contexto donde persistía la discriminación racista y clasista (ver Albó 1987; Rivera Cusicanqui, 2003), y el emergente cuestionamiento político y cultural aymara poco a poco se fue solidificando en el movimiento Katarista¹² impulsado por intelectuales aymaras que luego tuvo una influencia importante en Jesús de Machaca. El constante movimiento de ida y vuelta ciudad-campo contribuyó a la transmisión de valores y prácticas culturales urbanas hacia las comunidades de la *marka* incluyendo la diseminación de las ideas kataristas que enfatiza-

12 Nombrado en honor al héroe de la insurrección indígena de 1781, Tupac Katari.

ban la importancia de la lengua indígena y las prácticas culturales, así como la búsqueda del poder político aymara. Las radios aymaras que comenzaron a funcionar a finales de 1960 fueron igualmente influyentes para la difusión de la nueva corriente cultural aymara al transmitir radionovelas producidas por intelectuales kataristas que dramatizaban y revalorizaban la historia aymara. Una de las radionovelas particularmente influyentes -que se produjo en 1988 con 120 episodios- se enfocó específicamente en la historia de Jesús de Machaca. La transmisión de esta radionovela y el posterior redescubrimiento de la historia machaqueña, contribuyeron directamente en el año 1989 a la decisión de las autoridades de Jesús de Machaca de conmemorar oficialmente y por primera vez el levantamiento y la masacre de 1921 (Ticona y Albó 1997: 255-256).

La revalorización progresiva de las prácticas culturales y comunitarias de Jesús de Machaca también fue estimulada por la intervención de la Iglesia Católica progresista. Incluso antes de la declaración del Concilio Vaticano II en 1968 de "opción preferencial por los pobres", que marcó el surgimiento de la teología de la liberación, algunos sacerdotes que cumplían su misión evangelizadora en el altiplano ya habían establecido lo que se conocía informalmente como la Iglesia aymara que celebraba misas en este idioma, incorporó la música aymara y promovió la formación de los catequistas indígenas en las comunidades. Uno de los promotores más influyentes de la Iglesia aymara a finales de los años 1960 fue el sacerdote de Jesús de Machaca, Adhemar Esquivel, quien posteriormente se convirtió en obispo del altiplano en 1969 (Ticona y Albó 1997: 253). Esquivel fue sustituido por otro sacerdote jesuita particularmente progresista, conocido como el Padre "PPH", quien continuó promoviendo activamente el idioma y la cultura aymara hasta que dejó la *marka* de Jesús de Machaca por razones de salud a principios de la década de 2000.

Una grave sequía que afectó a gran parte de Bolivia y la sierra del Perú por dos años con-

secutivos (1983-84), fue la razón para que intervinieran en Jesús de Machaca dos Organizaciones No Gubernamentales jesuitas, CIPCA y el Centro de Educación Técnica Humanística Agropecuaria (CETHA). Ambas explícitamente promovieron las formas tradicionales de organización y gobierno como la base institucional para el desarrollo económico y mejora de los servicios de salud y educación. La respuesta inicial de emergencia por la sequía se convirtió a largo plazo en la estrategia integral de desarrollo rural de Jesús de Machaca, conocida como Plan Machaca, que también fomentó las formas comunales de gobierno y la administración de recursos.

Sin embargo, a pesar de los objetivos sociales del Plan Machaca, el trabajo de las distintas ONG genera incomodidades y tensiones entre los gérmenes del gobierno tradicional y de los objetivos de desarrollo, que reaparecieron junto con los esfuerzos por crear un municipio indígena. Como Ticona y Albó explican, la implementación del Plan Machaca requería de conocimientos técnicos sofisticados y una memoria institucional de largo plazo pero fueron minados por la rotación anual de los cargos de autoridad y el nombramiento de autoridades por obligación comunal, según establece el *thaki* (1997: 274-277). En ese contexto particular, los técnicos estables de las ONG con conocimientos y experiencia, poco a poco llegaron a apropiarse de la toma de decisiones dentro del Plan Machaca. Aunque en teoría las formas tradicionales de gobierno y toma de decisiones eran elogiadas, en la práctica fueron marginadas, lo que Ströbele-Gregor describió como "*el paternalismo de los bien intencionados seguidores*" (1994: 119). Como Ticona y Albó explican, los machaqueños llegaron a percibir la asistencia técnica y los créditos otorgados por las ONG "*no como formas de apoyo, sino más bien como mecanismos de control*" (1997: 275). Además, el enfoque moderno de administración empresarial para el desarrollo económico promovido por los técnicos de las ONG fue percibido por muchos comunarios como un desafío a los principios del *thaki* que valoran el servicio a la comunidad y

la experiencia por encima de los conocimientos técnicos y formales. El Plan Machaca también generó grandes expectativas sobre el progreso económico en la *marka*. Los comunarios invirtieron considerable energía y recursos para la construcción de infraestructuras con créditos otorgados por ONG para invertir en proyectos productivos. Al ver que las iniciativas no llenaron satisfactoriamente las altas expectativas, muchos machaqueños se sintieron engañados por el Plan Machaca y las ONG promotoras del mismo. Cuando el Cabildo se reconstituyó en la década de 1990 (ver más abajo), sus miembros estaban frustrados, según ellos, por la falta de responsabilidad de las ONG con el Cabildo, y poco a poco con mayor firmeza exigieron a las ONG informes financieros de sus actividades, informes que las ONG se negaron a proporcionar, contribuyendo así a un creciente clima de desconfianza. En este contexto de mayor autoestima, las autoridades del Cabildo empezaron a exigir la realización de reuniones en idioma aymara, lo que excluía al personal monolingüe de las ONG.

La experiencia con el Plan Machaca provocó una profunda desconfianza en las ONG, especialmente entre los *Mallkus* y *Jach'a Mallkus* que habían interactuado con ellas más de cerca. Así, en lugar de buscar el apoyo financiero y la intermediación técnica de las ONG, las autoridades comunales se mantuvieron alejadas de éstas. Después de las elecciones de 2004, cuando Jesús de Machaca se convirtió en municipio, el nuevo gobierno municipal fue agobiado con ofertas de ayuda de más de diez ONG, interesadas en participar en el proyecto de municipio indígena. Pero el Cabildo rechazó casi todas las ofertas y estableció una serie de condiciones muy estrictas para las dos ONG relativamente pequeñas con las que aceptó trabajar.

La revitalización de las formas comunales de gobierno en Jesús de Machaca recibió otro gran impulso del movimiento internacional indígena a inicios de la década de 1990 durante la conmemoración de los 500 años de resistencia contra la corona española. Este movimiento influyó

fuertemente para que varias comunidades del altiplano comenzaran su reconversión de sindicatos agrarios a *markas*, *ayllus* y comunidades originarias (ver Andolina 2001). En el transcurso de la década de 1990, las organizaciones sindicales de Jesús de Machaca y otras partes del altiplano fueron desmanteladas y en su lugar se reconstituyeron formas comunales de gobierno a nivel de comunidad, *ayllu* y *marka*. Desde una primera mirada la reconversión de los sindicatos a *ayllus* se puede caracterizar únicamente como si se tratase de cambios de nombres y la readopción de la vestimenta y los símbolos de autoridad tradicionalmente usados por los *Mallkus* y *Mallku Taykas*. En 1992, la Central Agraria Campesina de Jesús de Machaca (CACJMA) cambió su nombre y su condición jurídica para convertirse en la Central de *Ayllus* y Comunidades de Jesús de Machaca (todavía CACJMA). El año 2000, CACJMA cambió su nombre nuevamente para convertirse en la *Marka* de *Ayllus* y Comunidades Originarias de Jesús de Machaca (MACOJMA). Pero si analizamos con detenimiento, la revitalización del gobierno comunal significó un renovado apego al sistema del *thaki* como la base para el ejercicio de cargos de autoridad, fortalecimiento del Cabildo como máxima autoridad moral y política de la *marka* y como principio de *chachawarmi* o complementariedad de género en el gobierno machaqueño, que significó el ejercicio de autoridad en pareja. En la práctica, la *Mallku Tayka* no participó activamente en los debates del Cabildo, pero su presencia física obligatoria representó un avance frente al sistema sindical en el que no era tomada en cuenta. El Cabildo también reafirmó su derecho de designar candidatos para cargos políticos y administrativos estatales como ser los agentes cantonales, y ganó mayor legitimidad para exigir informes periódicos a los representantes locales de instituciones estatales así como a los responsables de las ONG que trabajaban en la *marka*. De manera más general, el Cabildo afirmó su posición como la más alta autoridad moral y política de la *Marka* y con mayor confianza encaró las negociaciones con los altos niveles del gobierno, con las ONG y otras organizaciones locales.

El Cabildo de *Mallkus* que se reconstituyó en la década de 1990 no era el mismo que había existido antes de la expansión del sindicalismo agrario. Un importante cambio es que este último cabildo representaba a una mayor cantidad de comunidades y *ayllus*. Antes de 1952 esta instancia representaba a seis *ayllus*, pero tres décadas más tarde debido a permanentes subdivisiones, doce nuevas subcentrales que se habían formado posteriormente se convirtieron en *ayllus*, de modo que cuando fue formalmente reconstituido en 1992 representaba a dieciocho *ayllus*, doce de los cuales no tenían historia previa a 1953. La experiencia de cuatro décadas de migraciones cíclicas y permanentes de Jesús de Machaca también tuvo consecuencias importantes para la orientación política y social del Cabildo. Bajo la influencia de los *Mallkus* y *Jach'a Mallkus* con importante experiencia urbana, el Cabildo adoptó muchas ideas urbanas y “modernas” sobre concepciones de desarrollo, estrategias políticas y sistemas de gobierno, los asuntos políticos y económicos fueron priorizados sobre cuestiones culturales y religiosas, aunque hasta hoy persisten tensiones entre comunarios más tradicionales y residentes urbanos. Además, así como la adopción de la organización sindical no eliminó por completo muchos elementos del sistema de gobierno comunal, la reconversión al sistema del *ayllu* y la recuperación del Cabildo no estuvo libre de muchos elementos del sindicalismo, y en particular de la alta concentración de la autoridad en la figura del *Jach'a Mallku*, cargo que fue rediseñado bajo la influencia del cargo de Secretario General propio del sistema sindical. La división política e institucional entre MACOJMA y MACOAS fue también mucho mayor que la distinción existente antes de la Revolución de 1952 entre Parcial Arriba y Parcial Abajo, como resultado de la lucha política por los recursos estatales durante cuatro décadas de sindicalismo.

2.3 Las tensiones entre la lógica del *ayllu* y la lógica de la democracia liberal

Si bien el Cabildo se había transformado significativamente como resultado de las ex-

periencias de sus propios miembros con el sindicalismo y la migración urbana, ello no dejó libre a Jesús de Machaca de una serie de tensiones difíciles de resolver entre la lógica comunitaria de gobierno y el contexto social, político y económico más amplio en el que está enmarcado. Estas tensiones se volvieron más desafiantes cuando Jesús de Machaca adquirió formalmente la categoría de municipio. Los puntos más conflictivos resultaban de la rotación anual de las autoridades comunales, de *ayllus* y *marka* que, por un lado, reflejaba la lógica del sistema comunitario del *thaki* con capacidad para prevenir la concentración de poder político pero, por otro lado, socavaba la memoria institucional del Cabildo y no permitía la acumulación de conocimientos técnicos y jurídicos necesarios para negociar eficazmente en un medio de interacciones cada vez más crecientes con organismos externos, estatales y no estatales. Además, el fortalecimiento de la autoridad del Cabildo generó una mayor dinámica reflejada en reuniones más frecuentes pero también con un menor número de *Mallkus*. Los estatutos del Cabildo establecen al menos una reunión ordinaria por mes pero en la práctica se realizaban muchas más reuniones. De igual forma, la creciente complejidad de los temas debatidos por el Cabildo hizo difícil la adecuada transmisión de ideas y decisiones entre el Cabildo y sus comunidades consideradas la base tradicional de la autoridad política. Un técnico de una ONG que trabajó en la *marka* desde la década de 1980, comentó después de una reunión del Cabildo que analizaba el sistema estatal de la planificación de desarrollo municipal:

“Desafortunadamente, hay muy poco intercambio de información entre los mallkus y sus comunidades. Parte de este problema es el tiempo. Las responsabilidades de ser un mallku consumen mucho tiempo. Ellos no se toman el tiempo necesario para compartir la información con los miembros de sus comunidades. De esta reunión, es probable que sólo le digan a la gente que aprendieron sobre los planes de desarrollo municipal y que es requisito legal que

cada municipio elabore dicho plan. Del mismo modo, muy poca información será compartida entre los miembros del Cabildo y los miembros de la comunidad sobre las discusiones y decisiones tomadas en el Cabildo. En su mayor parte, los miembros de las comunidades simplemente depositan su confianza en su mallku para representar sus intereses” (Entrevista: 20 de marzo de 2004).

La escasa y débil comunicación de la información técnica y jurídica del Cabildo hacia las comunidades, es un problema desde una mirada a través del lente liberal de la democracia participativa que valora altamente la participación activa de los individuos en la toma de decisiones. Esta acepción entra en conflicto y tensión con la tendencia dentro de las formas comunales de gobierno de depositar un alto grado de confianza en las autoridades de las comunidades y *ayllus* porque consideran han adquirido sabiduría y experiencia durante su experiencia creciente de cumplimiento de obligaciones mediante el sistema del *thaki*.

El sistema del *thaki* representa un nuevo reto para los jóvenes que legalmente gozan de derechos políticos en calidad de ciudadanos bolivianos y muchos de ellos podrían jactarse y presumir de importantes logros educativos, logros individuales que no son tomados en cuenta en el *thaki* ni para la toma de decisiones de las reuniones comunales, del *ayllu* o la *marka*. La lógica del *thaki* surgió y se desarrolló en una época en que las oportunidades de educación formal no existían y su aplicación básicamente estaba orientada a atender cuestiones propias de la comunidad. Sin embargo, a los ojos de muchos jóvenes machaqueños, esto tiene menos sentido en el nuevo siglo XXI donde se requiere de la educación formal y conocimientos técnicos para un efectivo ejercicio de los cargos de autoridad comunal. Aunque el sistema del *thaki* gradualmente está reconociendo el valor de la educación formal para el ejercicio de los cargos, muchos jóvenes de la *marka* aún continúan sintiéndose excluidos de la toma de decisiones comunales.

Otro desafío se refiere al papel de la mujer en el Cabildo y otros espacios de toma de decisiones. El sistema tradicional de cargos de autoridad en las comunidades aymaras se basó en la complementariedad dual entre hombres y mujeres que condiciona el ejercicio de cargos de autoridad en pareja: marido y mujer. Esta tradición sufrió una importante ruptura en el transcurso del siglo XX, particularmente poco después de 1952. Aunque después las autoridades del Cabildo trataron de recuperarla, particularmente en la década de 1990, su práctica fue superficial. Desde entonces, los *mallkus* invariablemente asisten a las reuniones del Cabildo con sus esposas (*Mallku Taykas*), pero el papel de la mujer en la toma de decisiones sigue siendo insignificante y ellas casi nunca hablan en estas reuniones. Además, en las actividades cotidianas de los *mallkus* como ser trámites municipales o reuniones en las ciudades, las *Mallku Taykas* juegan un rol aún menor. En realidad y paradójicamente, la dominación masculina en la toma de decisiones al interior del Cabildo fue acentuándose desde que Jesús de Machaca se convirtió en municipio en 2004.

3. La descentralización y la lucha por el poder municipal

El momento histórico del proceso de reconversión de sindicatos a *ayllus* y comunidades originarias y la reconstrucción de las tradiciones de Jesús de Machaca, coincidieron con el proceso de descentralización municipal impulsado por el Estado, lo que finalmente absorbió casi toda la energía de MACOJMA tras la lucha política por el poder municipal. Antes de 1994, en Jesús de Machaca y en muchas otras zonas rurales de Bolivia, las luchas políticas por el poder municipal eran intrascendentes en la medida en que los gobiernos municipales formalmente no existían en las áreas rurales y eran irrelevantes para el ejercicio del poder político indígena. La situación cambió muy rápidamente después de la aplicación de la Ley de Participación Popular (LPP) en 1994. A nivel nacional, los campesinos, indígenas y las organizaciones sociales inicialmente condenaron a la LPP y la calificaron

como una de las tres “leyes malditas” debido a que formaba parte de un conjunto de reformas económicas neoliberales y políticas orientadas a la modernización del Estado.¹³ Los campesinos y los dirigentes sindicales estaban especialmente preocupados por considerar que la descentralización municipal fragmentaría y debilitaría el poder corporativista de las organizaciones y movimientos sindicales conseguido antes de 1985. Sin embargo, como en muchas otras regiones rurales del país, las críticas de los dirigentes nacionales no evitaron que Jesús de Machaca y sus autoridades indígenas, casi de inmediato comenzaran a movilizarse -en el marco de la nueva ley- para acceder a nuevos recursos municipales y al poder municipal.

La Ley de Participación Popular tuvo cuatro principales implicaciones para los gobiernos municipales y la sociedad civil. En primer lugar, se crearon 311 nuevos municipios en Bolivia sobre la base de límites político-administrativos establecidos desde el nivel central del gobierno para la creación de las secciones de provincia que, hasta 1994, no habían tenido ningún rol ni poder político. En este nuevo mapa municipal, Jesús de Machaca pasó a formar parte del municipio de Viacha, uno de los municipios rurales del altiplano más grandes en términos de superficie (más de 3.000 km²) y población (64.000 habitantes). Como muchos otros municipios que fueron creados arbitrariamente sobre la base territorial de las secciones de provincia, el municipio de Viacha tenía poco sentido desde una perspectiva administrativa y de unidad sociopolítica. Su territorio no sólo era muy extenso sino que carecía también de una red coherente de caminos para conectar a Jesús de Machaca con la capital municipal, la ciudad intermedia de Viacha, ubicada a tres horas de Machaca, está casi anexada a la ciudad

de El Alto y La Paz. La orientación urbana y la dominación mestiza del gobierno municipal de Viacha, junto con las percepciones de discriminación racista y la incapacidad de los empleados municipales para hablar aymara, poco a poco alejó a las autoridades originarias de Jesús de Machaca, quienes constataron que el nuevo contexto político creado por la LPP requería interacción frecuente con el gobierno municipal. Más aún, las luchas políticas internas y la corrupción al interior del gobierno municipal de Viacha socavaron casi por completo su capacidad administrativa.¹⁴

En segundo lugar, otro impacto importante de la LPP fue la asignación del 20% de los impuestos recaudados por el Estado central a los gobiernos municipales, seguida de nuevas transferencias a través de fondos especiales y la implementación de la Ley del Diálogo de 2001 que transfería recursos de la deuda condonada a los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC por sus siglas en inglés), (Van Cott 2008: 45). En tercer lugar, la LPP significó la transferencia de nuevas competencias y jurisdicciones administrativas a los gobiernos municipales. Estas inicialmente incluían responsabilidades sobre la construcción de escuelas y centros de salud, caminos rurales, canales de riego secundarios y terciarios; más tarde se incluyeron responsabilidades sobre la educación y servicios de salud. Finalmente, un cuarto impacto de la LPP fue la implementación de nuevas reglas institucionales para la participación de los representantes de las organizaciones de base territorial y de la sociedad civil en la planificación municipal, la planificación presupuestaria y el control social, mediante la acreditación como Organizaciones Territoriales de Base (OTB), con capacidad de nombrar a los miembros de los Comités de Vigilancia (CV).

13 Las otras dos leyes son la Ley de Capitalización (empresas estatales privatizadas) y la Ley de Reforma Educativa (que promovía la educación bilingüe y la participación comunitaria en el sistema educativo pero también debilitaba la organización sindical de maestros).

14 En 2004, el alcalde de Viacha fue condenado y encarcelado por cargos de corrupción por malversación de fondos municipales y por la venta de ropa usada que había sido donada al municipio por grupos religiosos extranjeros. Durante el periodo 2003-2004, dos concejales municipales solicitaron el cambio de alcalde, uno de ellos tenía el control de las finanzas municipales y el otro el control de los edificios municipales y equipamiento.

Poco después de la aplicación de la LPP, MACOJMA se movilizó rápidamente para tomar ventaja de lo que percibían como una oportunidad política para acceder a los recursos estatales y avanzar hacia la autonomía política de la *marka*. En las elecciones municipales de 1995, MACOJMA logró elegir a dos representantes suyos a través de un partido político -Unidad Cívica Solidaridad (UCS)- para el Concejo Municipal de Viacha que de otro modo habría estado dominado en su totalidad por los mestizos urbanos.¹⁵ Sin embargo, el Cabildo de MACOJMA pronto llegó a la conclusión de que la incorporación de Jesús de Machaca en el municipio de Viacha ponía en peligro su autonomía política y cultural de modo que empezaron a presionar al gobierno nacional para que se les otorgue la condición de nuevo municipio para la *marka*, que podría responder a una tendencia mucho mayor de proliferación de nuevos municipios como efecto de la descentralización en Bolivia y en toda América Latina (Nickson 1995). Después de siete años de presión casi continua que incluía cientos de viajes a la sede de gobierno de todos los *Jach'a Mallkus*, el 7 de mayo de 2002, el entonces presidente de Bolivia, Gonzalo Sánchez de Lozada promulgó la Ley 2351 que otorgó la condición de municipio a Jesús de Machaca.¹⁶ La Ley estableció que el nuevo municipio entraría formalmente en funcionamiento a partir de la elección del alcalde y concejales municipales en las elecciones municipales de diciembre de 2004. Habiendo ganado la batalla legal por obtener la condición de municipio, MACOJMA comenzó a prepararse para las elecciones de 2004. El proceso era complejo en sí mismo dado que estaban ante el reto de instituir un gobierno municipal que responda a la autoridad del Cabildo y del sistema comunal de gobierno y que al mismo tiempo respete el estricto marco jurídico boliviano. El esfuerzo por combinar la orientación política liberal de la legislación nacional que regula el funcionamiento de los gobiernos municipales con la

democracia comunal, condujo a un matrimonio difícil e incierto de estas dos instituciones contradictorias. Muchos *Mallkus* temieron desde el principio que el sistema comunal de gobierno, que buscaban proteger y fortalecer mediante el control del poder municipal, fuese minado precisamente por el nuevo gobierno municipal.

4. El difícil matrimonio entre la democracia comunal y la democracia liberal

La elección municipal de 2004 representó la primera oportunidad importante y un nuevo y difícil desafío en la búsqueda de la creación de un municipio indígena en Jesús de Machaca. El Cabildo se reconoció como la instancia de elección del alcalde y los concejales municipales mediante un proceso electoral concordante con las tradiciones del *ayllu* (usos y costumbres) de votación pública en distintos niveles territoriales. Si bien las autoridades del Cabildo reconocían la necesidad de cumplir con lo establecido en la Ley, veían a la vez como una mera formalidad que el Estado pueda conferir legitimidad al proceso electoral a organizarse desde MACOJMA. El Cabildo esperaba que las comunidades respetaran sus decisiones y no votaran de forma independiente, posición que luego fue criticada por algunos residentes urbanos y calificada como una violación de los derechos políticos individuales. El Cabildo también estaba particularmente preocupado por reducir al mínimo la interferencia de los partidos políticos en el proceso electoral y, por tanto, en la gestión y administración del gobierno municipal. Una nueva ley que se aprobó con tan sólo cinco meses de anticipación a las elecciones de 2004, permitió a los pueblos indígenas en general y a las agrupaciones ciudadanas participar en las elecciones municipales sin ninguna afiliación política. La nueva Ley llamada Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas (Ley N° 2771 o Ley ACPI) había sido demanda-

15 Hasta 2004, la ley boliviana exigía que todos los candidatos en las elecciones municipales debían estar afiliados a un partido político registrado.

16 Para una descripción detallada de las primeras etapas de este proceso, ver Ticona y Albó (1997: 279-312).

da desde mediados de la década de 1990, por las organizaciones sociales y pueblos indígenas debido a la tendencia de los partidos políticos de imponer la disciplina y lógica partidista a los candidatos locales (ver Albó 2002: 83; Van Cott 2008: 47).¹⁷ Esta nueva ley electoral permitió a MACOJMA presentar su propia lista de candidatos a las elecciones de 2004, pero esta ley no eliminaba la competencia partidaria en los procesos electorales locales.

La búsqueda de MACOJMA por controlar el resultado de las elecciones municipales de 2004 tuvo sólo un éxito parcial y puso de manifiesto las divisiones internas entre la población de Jesús de Machaca sobre los principios de democracia liberal y comunal. Antes de las elecciones, los miembros del Cabildo conformaron cinco circunscripciones sobre la base de los veinticuatro *ayllus* de la *marka*, cada una con población relativamente igual a las otras, con el fin de garantizar un equilibrio territorial en el concejo municipal. Este sistema de representación territorial o geográfica no es parte del sistema de elecciones municipales que considera al municipio como una sola circunscripción electoral. Cada circunscripción o conjunto de *ayllus* podía elegir a un candidato para el concejo municipal, cuya posición estaba sujeta a la confirmación según los resultados de las elecciones municipales. El candidato a alcalde fue elegido por el mismo Cabildo bajo un acuerdo arduamente negociado que establecía que en futuras elecciones cada una de las cinco circunscripciones tomaría a su turno el control de dicho cargo. Para el caso de candidatos al concejo municipal, el Cabildo insistió en que los mismos tenían previamente que haber ocupado cargos de autoridad comunal. Para el cargo de alcalde, los candidatos debían haber ocupado el cargo de *Jiliri Jach'a Mallku* de la *marka* (autoridad del Cabildo), disposición que excluía a las mujeres, a los jóvenes y a

cualquier persona sin una firme pertenencia a la comunidad. Finalmente, las elecciones al interior del Cabildo y las cinco circunscripciones se efectuaron mediante el método tradicional de votación pública donde todos los electores, autoridades y comunarios presentes se alinean en fila detrás del candidato de su elección, acto que se realizó en la plaza principal del pueblo de Jesús de Machaca. Predominante en la tradición oral de las comunidades aymaras, este método es ampliamente percibido como más transparente que la votación secreta utilizada en las elecciones establecidas por el Estado, la cual es en general vista como un instrumento para la manipulación y el fraude. Aunque los críticos de la votación pública afirman que ésta abre posibilidades para la intimidación de los votantes, la relativa igualdad de las relaciones de poder económico y político entre los miembros del Cabildo y las restricciones sobre los liderazgos, disminuyen tal posibilidad pero no la eliminan por completo. Al final del proceso electoral interno, MACOJMA tenía electo un candidato a la alcaldía además de tres hombres y dos mujeres como candidatos para el concejo municipal, la candidatura femenina respondía a la Ley de Cuotas que establece que por lo menos el 30% de los candidatos sean mujeres.

Sin embargo, el proceso que fue cuidadosamente negociado para la elección de candidatos de MACOJMA acabó resquebrajado por el ingreso a la competencia electoral de dos machaqueños descontentos con el proceso de selección del Cabildo quienes se inscribieron con un partido político, el MAS, para hacer valer sus derechos políticos y ciudadanos y de alguna manera impugnar el proceso de elección realizado según normas propias de Jesús de Machaca. El MNR también presentó candidatos pero no fueron considerados como competidores reales ni como miembros activos de sus comunidades y, de hecho, más tarde admitieron que ni siquiera

17 Aunque la nueva ley se aplicó en parte como respuesta a la presión de comunidades de base indígenas y grupos de la sociedad civil, también podría interpretarse como la intención de socavar las perspectivas electorales del Movimiento al Socialismo (MAS), partido político de nivel municipal. Si bien la intencionalidad es imposible de determinar, la ley dio lugar a que muchos grupos indígenas postularan sus propios candidatos en lugar de afiliarse con el MAS.

habían sido consultados por este partido antes de ser postulados como candidatos. Los esfuerzos realizados por el Cabildo de persuadir a los dos candidatos del MAS para que desistan y se retiren de la contienda electoral, fracasaron. El día de las elecciones, en las papeletas electorales, además de los candidatos de MACOJMA, estaban consignados los del MAS y del MNR. La incapacidad de MACOJMA para excluir a otros candidatos de la disputa electoral debe ser evaluada en el contexto de una extrema fragmentación política reinante en otros municipios rurales, donde en promedio compitieron diez o más organizaciones políticas. Los resultados de la elección revelaron que la autoridad moral de MACOJMA para designar candidatos no era tan fuerte como sus principales autoridades preveían. Sólo tres de los cinco candidatos a concejales de MACOJMA -incluyendo a las dos candidatas mujeres- fueron elegidos en las urnas y los otros dos perdieron frente a los candidatos del MAS que recibieron apoyo de votantes también descontentos con el proceso electoral de MACOJMA.¹⁸

Aunque MACOJMA ganó claramente las elecciones y tenía la oportunidad de ejercer una considerable influencia sobre el nuevo gobierno municipal, sus autoridades se decepcionaron por los resultados electorales, sentimiento que luego reforzó su determinación de evitar interferencias partidistas en futuras elecciones. El ingreso de dos concejales del MAS, debilitó el equilibrio cuidadosamente negociado entre las cinco circunscripciones y todos los *ayllus* de la *marka*. Dos de las cinco circunscripciones no tenían representación en el concejo municipal. Los dos concejales del MAS fueron cuestionados y expulsados del Cabildo y también fueron marginados del concejo municipal. También fueron presionados para que defiendan los intereses de las comunidades y *ayllus* en lugar de los del partido. En este sentido, MACOJMA eliminó exitosamente la injerencia partidaria en la gestión municipal y consolidó su posición como

la máxima autoridad a la que el alcalde y los concejales debían responder. En las entrevistas, las autoridades de los *ayllus* y de la *marka* reiteradamente declararon que este reconocimiento del Cabildo como la máxima instancia política local fue uno de sus logros más importantes.

La elección de las autoridades municipales y la posterior inauguración del nuevo gobierno municipal de 2005, fue el comienzo de nuevos retos tanto para el gobierno municipal como para el Cabildo. El desequilibrio de poder legal y económico entre ambos actores además del conjunto de leyes estatales al que el municipio estaba sujeto, fueron interpretados como factores potenciales para obstaculizar la creación del municipio indígena. Esta fue una de las principales preocupaciones del *Jach'a Mallku* de MACOJMA del 2004, quien expresó su temor de que él podría convertirse en el último *mallku* de Jesús de Machaca con poder político real y que el Cabildo probablemente entraría en decadencia (Entrevista: 28 de febrero de 2004).

4.1 Desafíos que enfrenta el cabildo

En el nuevo contexto político signado por la inauguración del gobierno municipal de Jesús de Machaca en 2004, los elementos centrales del sistema comunal de gobierno practicados por el Cabildo entraron en cuestión ante los serios desafíos a su capacidad para sostener un gobierno municipal responsable y con control social. El mayor desafío estaba dirigido al sistema de rotación anual de cargos de autoridad que contrastaba fuertemente con el mandato de cinco años continuos para las autoridades municipales electas. Es cierto que la rotación anual de los cargos de autoridad refleja la obligación de servicio a la comunidad e impide la concentración de poder político en unos cuantos machaqueños, pero también imposibilita que las autoridades del Cabildo, incluyendo al *Jiliri Jach'a Mallku*, adquieran los conocimientos técnicos y jurídicos necesarios para una efecti-

18 En total, MACOJMA recibió 2.567 votos, mientras que el MAS recibió 1.296 votos (Corte Nacional Electoral, 2005).

va supervisión y negociación con el gobierno municipal, además de falta de continuidad en el liderazgo y la formación de una memoria institucional propia. Por otra parte, el concebir el ejercicio de autoridad como una responsabilidad que recae sobre todos los machaqueños y no únicamente sobre aquellos que ya cuentan con capacidades de ejercerlo, ocasionó que con frecuencia se eligieran comunarios para que asuman el cargo de *mallkus* solamente porque les llegaba el turno, aunque carecieran de capacidades de liderazgo. Por ejemplo, un *Jiliri Jach'a Mallku* elegido para dirigir el Cabildo en una de las gestiones posteriores a la municipalización de Jesús de Machaca, fue considerado ineficaz y poco cooperativo a quién el alcalde lo describió como “un cero total” (Entrevista: 15 de noviembre de 2006), pero él fue elegido para el cargo respetando el sistema del *thaki*.¹⁹ Frente a estos problemas, uno de los estudiosos de la cuestión indígena, Xavier Albó, argumentó que el sistema comunal de gobierno necesita adaptarse al nuevo contexto político creado por influjo de la descentralización municipal:

“Es vital que los líderes más aptos sean nombrados, probablemente por plazos más largos y con posibilidades de reelección, de modo que pueda alcanzarse una verdadera capacidad de negociación y supervisión. De lo contrario las autoridades comunales terminarán atrofiándose y se limitarán a actividades puramente ceremoniales (2002: 97)”.

Los miembros del Cabildo reconocen los problemas creados por el sistema de rotación de cargos pero, a la vez, son muy reacios a introducir cambios, en parte, debido a los altos costos asociados a los cargos de autoridad que difícilmente podrían ser sostenidos por la mayoría de los comunarios por más de un año, y también porque cualquier cambio sustancial en el principio de liderazgo y servicio a la comunidad entendida como una obligación, podría debilitar la cohesión social que ha mantenido

unida a Jesús de Machaca. Una respuesta ensayada por el primer alcalde del nuevo municipio fue convocar a una campaña de capacitación masiva para que todos los comunarios comprendieran las leyes que regulan el gobierno municipal (Entrevista: 15 de noviembre de 2006). Aunque esa estrategia podría ayudar efectivamente a generar una comprensión básica del gobierno municipal, no puede sustituir con eficacia los conocimientos jurídicos y técnicos específicos, que sólo pueden ser adquiridos por medio de un proceso de formación y experiencia de más largo aliento. Tampoco resolvería la falta de continuidad institucional y la pérdida de su memoria. Un cambio en las obligaciones económicas asociadas con el ejercicio del cargo de *mallkus* quizá podría hacer posible períodos de liderazgo más largos pero requeriría que MACOJMA genere ingresos propios, por ejemplo, por medio de contribuciones a modo de impuestos que, como la historia demuestra, no es un proceso fácil (ver Tilly 1990). El sacrificio personal que se requiere de las autoridades también implica tiempo extra de trabajo no remunerado -en perjuicio de la producción agrícola- de difícil reposición. Además, el cambiar el principio de ejercicio de autoridad como obligación -profundamente arraigado en la cosmovisión aymara- y la exigencia de que las autoridades asuman los costos económicos relacionados con su cargo como mecanismo de freno de la diferenciación socioeconómica, significarían no sólo nuevos esfuerzos de recaudación de recursos sino transformaciones profundas en la lógica comunal de gobierno que la lucha del Cabildo por el poder municipal quiere fortalecer.

Por otra parte, debido al sistema de rotación y ejercicio de liderazgo en el Cabildo, este sistema de autoridades goza de un alto nivel de legitimidad pública y reconocimiento moral, pero muy a menudo es una institución que carece de facultades técnicas y jurídicas para ejercer su poder social y político de manera efectiva.

19 Los miembros de la Comunidad pueden mantener la posición de *Jiliri Jach'a Mallku* más de una vez, aunque pocos están dispuestos a aceptar las obligaciones financieras de la posición por más de una gestión.

Y una de las consecuencias, según las entrevistas, es que las autoridades municipales con frecuencia se sentían atrapadas entre el poder social del Cabildo y la obligación legal ante el Estado. El alcalde de Jesús de Machaca afirmó con frustración que, la simultánea alta autoridad moral y los pocos conocimientos técnicos del Cabildo, condujeron a la práctica frecuente de “*formas de control social no apropiadas y poco constructivas*” (Entrevista: 15 de noviembre de 2006). Por ejemplo, las autoridades municipales no tuvieron más opción que cumplir con las demandas del Cabildo de presentar informes regulares sobre el estado de los proyectos pero en general las autoridades originarias no tenían experticia para participar de manera constructiva en la búsqueda de soluciones que fuesen jurídica y económicamente viables.

En parte, este tipo de problemas surgieron debido a la enérgica defensa de la autonomía del Cabildo frente al Estado y la posterior negativa a someterse a las normas que rigen las funciones de las organizaciones de la sociedad civil dentro del gobierno municipal. Como dijimos, la Ley de Participación Popular reconoció el papel de control social a las organizaciones de la sociedad civil que -previo reconocimiento como OTB- podían conformar los Comités de Vigilancia responsables del seguimiento y el control de los gobiernos municipales. En general fue poco exitoso. En toda Bolivia, los Comités de Vigilancia (CV) han sido superados por su débil capacidad de supervisión y de lucha contra la corrupción, limitaciones que en gran medida se originan en su dependencia de las propias autoridades municipales para sus gastos básicos de funcionamiento. Esta dependencia condenó a los Comités de Vigilancia a una posición política subordinada. Un aspecto particularmente importante para el caso de Jesús de Machaca es que los Comités de Vigilancia no sólo tienen derechos legales sino también responsabilidades asignadas por el Cabildo como la obligación de que hagan requerimientos de información al gobierno municipal y su presentación al Cabildo en plazos preestablecidos. Hasta la fecha el Cabildo, por los principios

que reafirmó, se niega a convertirse a OTB para manejar -a través del Comité de Vigilancia- sus relaciones con el gobierno municipal. Prefiere una relación directa. A pesar de ello, en 2006 algunos *mallkus* empezaron a reconocer la necesidad de aclarar los roles y responsabilidades para cada uno de los actores involucrados y reconocieron el potencial del Comité de Vigilancia para convertirlo, más bien, en un órgano técnico del Cabildo que proporcione algunas capacidades técnicas, memoria institucional y la continuidad que le falta.

El sistema del *thaki* plantea otro reto para la eficacia del Cabildo en el nuevo contexto político de la gestión municipal. Es cierto que el cumplimiento de las responsabilidades de los comunarios establecidos en el *thaki* han contribuido a garantizar su cohesión social, gobernabilidad y la formación de un efectivo liderazgo para asuntos intracomunitarios, pero todavía no existe un reconocimiento abierto de las fortalezas que otorga la educación formal y la experiencia extracomunal que Jesús de Machaca requiere cada vez con más fuerza para negociar de manera efectiva con las instituciones externas, incluyendo el nuevo gobierno municipal. En el transcurso de la década de 1990 e inicios de la década de 2000, en respuesta a la presión de los residentes urbanos y especialmente de los jóvenes con educación secundaria -también por influencia de las experiencias de interacción con instituciones gubernamentales y empresariales- las autoridades del Cabildo gradualmente comenzaron a aceptar que la educación formal y la experiencia urbana deberían valorarse para la elección de las autoridades y el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el *thaki*. Sin embargo, persistió una fuerte tensión al interior del Cabildo entre los residentes urbanos que buscaban una mayor valoración de estos elementos y los comunarios que querían mayor énfasis en el servicio a la comunidad, conocimiento por vivencia de la *marka* y el respeto a la tradición. La elección del *Jiliri Jach'a Mallku* del 2005 es un claro ejemplo. Un comunario que había llegado a esa posición por el camino del *thaki* ganó la elección frente a

un residente con estudios que se mostraba altamente capacitado para ejercer el cargo. Esto fue así porque la mayoría de las autoridades del Cabildo temen que el residente no respete y entienda la importancia de ciertas ceremonias y tradiciones. El mismo año, un respetado joven abogado regresó de La Paz a su comunidad en Jesús de Machaca con la pretensión de asumir el cargo de *Mallku*, pero, a pesar de su formación profesional, fue rechazado porque aún no había cumplido con las obligaciones establecidas en el *thaki*. Entonces, a pesar de los recientes debates sobre la relativa importancia de incorporar en el *thaki* la educación formal y la experiencia urbana, el Cabildo continúa poniendo énfasis en los requisitos tradicionales establecidos en el *thaki* para el ejercicio de cargos de autoridad. Este aparente conservadurismo del cabildo puede estar muy bien fundado dado el papel clave que el *thaki* ha desempeñado para la cohesión social existente y la vigencia del sistema de gobierno comunal. Pero es evidente que MACOJMA a menudo está representada por autoridades que no tienen capacidades específicas para negociar con el gobierno municipal e instituciones externas.

Un desafío clave y final para las autoridades del Cabildo y su poder frente al nuevo gobierno municipal proviene de la simple asimetría en el acceso a recursos financieros. En 2006, el gobierno municipal tenía diez funcionarios a tiempo completo -además del alcalde y los concejales- y un presupuesto global de funcionamiento de alrededor de 850.000 dólares (Municipio de Jesús de Machaca 2006), mientras que el Cabildo de MACOJMA era completamente dependiente de los muy escasos recursos personales de cada una de sus autoridades. De este modo, a pesar del alto grado de legitimidad y autoridad moral que posee MACOJMA, no puede competir con la capacidad financiera del gobierno municipal para ejecutar proyectos y contratar mano de obra. Frente a este desequilibrio, las autoridades del Cabildo temen que la posición de MACOJMA como la instancia más alta de autoridad moral y política en la *marka*, comience a desvanecerse. En la medida en que

el poder económico y técnico del gobierno municipal creció, algunas autoridades del nivel comunal (*mallkus* originarios) estuvieron tentadas a sobrepasar la autoridad del Cabildo para negociar directamente con las autoridades municipales sus proyectos de infraestructura y servicios.

4.2 Desafíos del nuevo gobierno municipal

El nuevo gobierno municipal constituido a fines de 2004 enfrenta un conjunto de diversos retos relacionados con la implementación de un gobierno municipal indígena y la gestión municipal, esta última es especialmente desafiante para todos los municipios pequeños, rurales y nuevos. Sin embargo, en un contexto de estrictas leyes impuestas por el Estado central para regular el funcionamiento de los gobiernos municipales y de cara al enorme desafío de fundar una nueva administración municipal desde cero, el tiempo y la energía de las autoridades municipales se centraron más en los afanes administrativos cotidianos que en las complejas tareas para integrar las tradiciones del *ayllu* en el sistema municipal. El resultado es que el nuevo gobierno municipal en Jesús de Machaca tomó una forma más cercana a las leyes y procedimientos estatales que a la del *ayllu*, a pesar de que persisten los esfuerzos por combinar ambos sistemas de gobierno.

Las exigencias propias de la puesta en marcha del nuevo gobierno municipal consumieron casi todos los esfuerzos de las autoridades municipales en los tres primeros años de gestión. Tal como el alcalde de Jesús de Machaca explicó a dieciocho meses de su primer mandato: *"hemos tenido que empezar desde la nada. En el primer día [de puesta en funcionamiento], el municipio no tenía nada, ni casa municipal, equipos de oficina y ni siquiera una hoja de papel. Fue terrible"* (Entrevista: 15 de noviembre de 2006). En tal contexto, es comprensible que tanto el alcalde y el principal responsable de la administración (oficial mayor) hayan destacado la consolidación institucional del gobierno municipal como el principal logro del primer año

y medio de actividades, con énfasis en los resultados prácticos como la adquisición de mobiliarios de oficina, computadoras y maquinarias de construcción para proyectos y obras municipales (Entrevistas: 15 de noviembre de 2006). Sin embargo, si bien las nuevas autoridades municipales lograron establecer una gradual y progresiva práctica administrativa, distintas circunstancias frecuentemente les obligan aún a dejar de lado las aspiraciones de incorporar las prácticas y procedimientos comunales. En términos simbólicos, una cuestión clave para MACOJMA y las nuevas autoridades municipales era la ubicación física de la nueva casa municipal. MACOJMA había determinado que la casa municipal no se construyera en la plaza central del pueblo de Jesús de Machaca por ser considerado como el sitio simbólico del poder colonial y mestizo ya que es allí donde se encuentra hasta hoy la iglesia colonial y las casas de las elites mestizas actualmente con muy pocos ocupantes. Pero debido a falta de recursos financieros, hasta el año 2009 la oficina del gobierno municipal no tuvo más remedio que instalarse en una inmueble estatal vacante, justo al frente de la iglesia colonial. Recientemente, un financiamiento estatal extraordinario (programa Evo cumple) permitió que finalmente hayan construido una casa municipal en las afueras del pueblo de Jesús de Machaca.

La contratación de los nuevos funcionarios municipales también ha conllevado dificultades. El Cabildo quería que el personal estuviese compuesto íntegramente por machaqueños aymara hablantes capaces de comunicarse con todos los comunarios, con vivencia y profundo conocimiento de la región. Querían que una característica del “municipio indígena” fuese un plantel personal compuesto por indígenas. Sin embargo, la necesidad de personal calificado técnicamente demostró ser incompatible con el deseo de contratar solamente a miembros de la comunidad. De los diez funcionarios contratados para la administración municipal, sólo el más alto funcionario administrativo y tres funcionarios jóvenes de apoyo eran oriun-

dos de Jesús de Machaca. Los otros siete eran castellano hablantes de la ciudad de El Alto. Al mismo tiempo, es importante reconocer que los funcionarios municipales no fueron contratados de acuerdo al “cuoteo político” (práctica propia de las autoridades electas para contratar a sus partidarios por favores políticos), una práctica casi institucionalizada en todos los municipios.

El principal desafío priorizado por los nuevos funcionarios municipales fue la necesidad de aprender y cumplir las complejas y estrictas leyes estatales de regulación de los gobiernos municipales. En respuesta a los problemas generalizados de corrupción y mala gestión administrativa en los años posteriores a la Ley de Participación Popular de 1994, el Estado puso en vigencia un conjunto cada vez más denso de leyes y mecanismos de control para la lucha contra la corrupción y la mala gestión municipal. En Bolivia existe un compendio en dos volúmenes de leyes y normas administrativas para los gobiernos municipales, con 112 leyes específicas y decretos, disposiciones que llenan más de 1.500 páginas. Para recibir las transferencias de recursos de descentralización, los gobiernos municipales tienen que cumplir con rigurosos procedimientos de presentación de informes financieros y asignación de porcentajes específicos de sus ingresos a distintas partidas presupuestarias como educación, infraestructura y salud. Si bien el rígido sistema de regulación y control puede ser necesario y viable en municipios grandes, simplemente en el caso de Jesús de Machaca va más allá de la capacidad de sus funcionarios de llevar una efectiva gestión, limitándose a esperar que el incumplimiento de la maraña de normas y reglamentos no provoque un castigo estatal serio. Por otra parte, una consecuencia fundamental de este marco jurídico es la limitación que impone a la autonomía e iniciativa de Jesús de Machaca para incorporar en la lógica administrativa aquellas prácticas propias del gobierno comunal. De hecho, a tan sólo un año de la creación del nuevo municipio, las autoridades del Cabildo comenzaron a preguntarse si el objetivo de formar un “municipio

indígena" era viable dentro del marco legal y municipal vigente. Por lo mismo, depositaron sus mayores esperanzas en la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado que estaba en proceso de redacción, para retomar el desafío (ver más abajo).²⁰

El reto de cumplir con las exigentes disposiciones regulatorias estatales se complicó aún más por el estricto control ejercido desde el Cabildo sobre los gastos administrativos del gobierno municipal. La ley permite a los gobiernos municipales destinar hasta el 25% del total de las transferencias estatales para la contratación de recursos humanos y gastos administrativos pero el Cabildo presionó para que se destine un porcentaje mucho menor de modo que se oriente más recursos para la infraestructura pública y proyectos de desarrollo. El desacuerdo entre el Cabildo y las autoridades municipales sobre el nivel adecuado de estos gastos fue considerable. Finalmente, en 2006 el Cabildo y las autoridades municipales acordaron asignar únicamente el 19% de las transferencias estatales para los gastos administrativos. El Cabildo confiaba que esta asignación iría disminuyendo en las futuras gestiones mientras que los funcionarios municipales querían todo lo contrario. Este desacuerdo, aún vigente, sigue siendo una de las mayores fuentes de controversia. Si bien los muy bajos gastos administrativos pueden ser loables en un principio, en municipios pequeños como Jesús de Machaca puede socavar la capacidad municipal para ejecutar obras públicas y prestar servicios sociales eficientes. La autoridad política del Cabildo, sin el acompañamiento de una adecuada comprensión de las necesidades administrativas del gobierno municipal, constituye otro ejemplo más de las

"formas no constructivas de control social", tal como destacó el alcalde.

A pesar de estos desafíos que enfrenta el nuevo gobierno municipal en sus primeros años, Jesús de Machaca está en condiciones de reclamar algunos logros tanto en el campo de la gestión municipal como por sus esfuerzos por crear un municipio indígena. Uno de los éxitos más celebrados fue el alto grado de autonomía frente a los partidos políticos en el gobierno municipal que, al menos, deja un cierto margen para un papel más activo del Cabildo y de los *ayllus* en la gestión municipal. Aunque dos de los cinco concejales habían sido elegidos de la lista de candidatos del un partido político, el MAS, el Cabildo y los restantes tres concejales que fueron electos de entre los representantes de MACOJMA ejercieron una fuerte presión para que ignoren las instrucciones partidarias, cada vez que ésta entraba en conflicto con las prioridades locales. La interferencia partidaria se vio disminuida no sólo por la manera en que se seleccionó a los funcionarios tal como hemos señalado arriba, sino también en la ausencia de los intercambios clientelistas de los partidos en los servicios municipales y cuotas en las inversiones según cuotas políticas (ver más abajo). Del mismo modo, las autoridades del Cabildo tenían la percepción de que las autoridades municipales no estaban involucradas en actos de corrupción. Sin embargo, la desaparición repentina del director de finanzas en noviembre de 2006, después de haber sido sorprendido solicitando sobornos a una empresa de construcción en El Alto, puso de relieve los obstáculos reales que representaba la lucha contra las formas profundamente arraigadas de corrupción en la gestión pública, a pesar de las rígidas normas jurídicas de control y los altos niveles de

20 Después de la elección del líder del MAS, Evo Morales como Presidente de Bolivia el 22 de enero de 2006, el gobierno de Bolivia convocó a una Asamblea Constituyente en abril de 2006 para diseñar una nueva Constitución nacional, que permita una mayor autonomía política para los pueblos indígenas del país e incorporar las formas de gobernanza indígena en las leyes nacionales. Después de un conflicto importante entre los defensores de los derechos de los pueblos indígenas en la nueva Constitución y los opositores políticos de la denominada Media Luna, establecidos principalmente en el este de Bolivia, el texto de la nueva Constitución fue aprobada por el Congreso de Bolivia el 22 de octubre de 2008 para ser sometida al voto popular. La Constitución fue aprobada formalmente tras un referéndum nacional el 25 de enero de 2009.

voluntad política de las autoridades municipales y líderes de la sociedad civil.²¹

El principal proyecto de Jesús de Machaca de constituir un marco institucional propio acorde para el municipio indígena, estuvo significativamente al margen de las preocupaciones más urgentes de las autoridades municipales centradas en crear las condiciones mínimas para la administración del nuevo gobierno municipal. Aunque este proyecto ha tenido algunos éxitos y también decepciones, sigue siendo más una idea, un imaginario, que una práctica real. El Cabildo y los funcionarios municipales esperaban que el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo Municipal (PDM) -un requisito exigido por ley para el desembolso de los recursos- fuera la oportunidad para negociar y establecer oficialmente los mecanismos institucionales que permitan incorporar las formas comunales de toma de decisiones en el gobierno municipal. Sin embargo, la ONG que el Cabildo y el gobierno municipal contrataron para la elaboración del PDM llegó a Jesús de Machaca con su propia metodología pre-establecida que no incluía la opción de rediseño de la arquitectura institucional para un municipio indígena. El resultado fue un Plan de Desarrollo Municipal con contenidos prácticamente idénticos a la mayoría de otros PDM de municipios rurales y el diseño institucional del municipio no sufrió ninguna modificación.

Un logro inicial del proyecto de municipio indígena es lo que las autoridades municipales y del Cabildo llaman como "una mini-descentralización" a los 24 *ayllus* del municipio. El Cabildo y el gobierno municipal acordaron que sean las autoridades del *ayllu* y de la *marka* -y no las autoridades de las comunidades o *mallkus* originarios- los puntos centrales

de interacción o de conexión entre el gobierno municipal y la sociedad civil. Esta decisión consciente de reforzar el papel de los *ayllus* (organizaciones intermedias) en la gestión municipal, parcialmente a costa de la toma de decisiones de las comunidades, queda explícita en el proceso de elaboración participativa de los Planes Operativos Anuales (POA), un requisito exigido por la Ley de Participación Popular para fomentar una mayor participación de la sociedad civil en las decisiones sobre las asignaciones presupuestarias. El gobierno municipal hizo de los *ayllus* la jurisdicción básica para la participación comunal en la identificación de prioridades municipales. El Cabildo y el gobierno municipal llegaron al acuerdo de que el 30% del presupuesto de inversión se destine a iniciativas integrales y el 70% restante se divida entre los 24 *ayllus* en proporción directa con el peso poblacional. Las autoridades municipales y del Cabildo esperaban que este mecanismo de asignación pudiera prevenir la excesiva fragmentación del presupuesto municipal y su uso en obras y proyectos demasiado pequeños y, además, reducir la feroz competencia entre las comunidades por los recursos municipales que caracteriza a muchos otros municipios rurales (ver Blanes 1999). Sin embargo, de una manera que podría llamarse "clientelismo democrático", algunas autoridades y líderes ejercen una fuerte presión sobre los *ayllus* y las autoridades municipales para dividir los fondos entre el número de comunidades, en un esfuerzo por demostrar su liderazgo, una práctica con larga historia en Bolivia y otras regiones de Los Andes. Como señaló Dandler sobre la base de una investigación de la década de 1960 y principios de 1970: *"En mis entrevistas con muchos [campesinos] líderes, me encontré con que un tema persistente fue su preocupación por demostrar su eficacia por medio*

21 Las empresas privadas y funcionarios municipales en Bolivia han encontrado diversas maneras de burlar las leyes estatales destinadas a limitar la corrupción. Por ejemplo, el pago de 10% de comisiones ilegales, conocidos como diezmos, han sido prácticamente institucionalizados en las transacciones entre los gobiernos municipales y las empresas que proporcionan materiales de construcción. Se sabe que muchas ferreterías en El Alto tienen múltiples juegos de papeles membretados a nombre de otros comercios que ayudan a los funcionarios municipales a encubrir los sobrepagos y el procedimiento fraudulento.

de algunos resultados concretos entregados en recursos o servicios a sus comunidades de origen y seguidores" (1984: 344). Algunos *ayllus* no acataron las presiones de invertir los recursos del POA sólo en proyectos a escala de los *ayllus*, como puede ser la ampliación de las redes de electricidad, mientras que otros simplemente siguieron la pauta de otros municipios rurales y se dividieron las asignaciones presupuestarias aproximadamente a 50 dólares per cápita en muy pequeños proyectos por cada comunidad. A pesar de ello, la asignación de fondos en unidades mayores como los *ayllus* disminuyó significativamente las presiones clientelistas sobre el alcalde de proporcionar fuentes de empleo directo a los comunarios ya que los servicios y las inversiones en infraestructura no fueron considerados como controlados por la autoridad máxima del gobierno municipal.

A pesar de los acuerdos iniciales sobre los mecanismos de asignación presupuestaria y la elección de candidatos y autoridades municipales según las prácticas tradicionales, la mayoría de los elementos constitutivos del diseño del municipio indígena están aún por definirse en medio de disputas internas. Un tema controvertido se refería a la función específica del Cabildo en la gestión municipal. Mientras el alcalde y algunos concejales de MACOJMA voluntariamente reconocieron la autoridad política y moral del Cabildo, al mismo tiempo se resistieron a los esfuerzos del *Jiliri Jach'a Mallku* y otros principales dirigentes del Cabildo de influir en cuestiones administrativas internas, tales como la contratación de personal, fijación de niveles salariales o la compra de bienes y servicios, esta última sujeta al control estatal y que requiere de trabajos técnicos previos a la toma de decisiones. Las expectativas del Cabildo de compartir autoridad administrativa con el gobierno municipal sobre una amplia gama de cuestiones técnicas y operativas, han creado serias dificultades para los funcionarios municipales, que con frecuencia quedaron atrapados entre dos lógicas que compiten para la toma de decisiones. La obligatoriedad de cumplir con las leyes para acceder a los recursos estatales

exigía un ritmo intenso de trabajo, con conocimientos técnicos y jurídicos que finalmente obligaba a las autoridades municipales a tomar decisiones rápidamente al margen del ritmo del Cabildo. Y por el contrario, el Cabildo apoyado por algunos miembros trabajando solo a tiempo parcial y con limitados conocimientos técnicos y jurídicos, no sólo pedía participar más activamente en la gestión municipal, sino que insistió en ejercer su derecho a la deliberación, inherentemente lenta, para la toma de decisiones por consenso, cuestión que frecuentemente no se enmarcaba en los plazos previstos por ley. Tanto el Cabildo como el municipio quedaron atrapados en una situación contradictoria. Por un lado, el objetivo de la larga lucha por el poder municipal del Cabildo era aumentar la autonomía política y fortalecer el sistema de gobernanza basado en el *ayllu* pero la necesidad de cumplir con las normativas del Estado amenazó con socavar las formas tradicionales en la toma de decisiones y, por otro lado, el alto grado de intervención del liderazgo indígena tradicional en la gestión municipal no necesariamente coadyuvó para una mejor gestión municipal. En última instancia, el gobierno municipal quedó atrapado en medio de la lucha entre las ideologías indígenas de toma de decisiones y la burocracia.

El papel de las dos mujeres concejales fue otro punto de tensión entre el gobierno comunal reconstruido y las leyes del Estado central. En las representaciones idealizadas de la cosmovisión aymara, el hombre y la mujer comparten el cargo de autoridad como dos elementos complementarios en pareja. Un *Mallku* (autoridad hombre) sólo puede ejercer el cargo de autoridad junto con una mujer (*Mallku Tayka*) que por lo general es su esposa aunque a veces también puede ser su madre o su hermana. Sin embargo, el concepto teórico y los elementos simbólicos de la complementariedad de género contrastan fuertemente en la práctica debido a que la voz y la influencia de las mujeres son evidentemente secundarias con respecto a la de los hombres. Las mujeres rara vez hablan en las reuniones del *ayllu* o en el Cabildo de

MACOJMA y no participan permanentemente en las tareas de dirección junto con sus parejas masculinas. El papel subordinado de la mujer en el liderazgo y la toma de decisiones políticas, en parte tiene su explicación en la sistemática e histórica discriminación de las niñas y mujeres de las oportunidades de educación formal. Esto se refleja en los niveles significativamente más bajos de alfabetización y acceso a la educación formal de las mujeres (ver el cuadro 1) y la consecuencia es la poca confianza que tienen las mujeres en sí mismas para hablar en público, factor que está reforzado por las normas de género que de facto internalizan tal desventaja. A pesar de estas limitaciones en cuestiones de género dentro del ejercicio de los cargos de autoridad en Jesús de Machaca, MACOJMA cumplió con la ley estatal que exige que al menos el 30% de sus candidatos a concejales sean mujeres, al haber nominado a dos mujeres entre los cinco puestos para concejales. Pero desde la primera sesión de Concejo municipal en 2005, las dos concejales fueron acompañadas por sus esposos, que muy pronto acapararon las deliberaciones, práctica que fue aceptada por el alcalde y los otros concejales hombres que asistían a las sesiones sin estar acompañados por sus parejas. Esta dinámica en parte tiene sus raíces en las actuales normas culturales machistas, al tiempo que refleja los bajos niveles de educación formal de las dos concejales y su relativa falta de experiencia en cargos de liderazgo, limitación que explica sus propias preferencias para que sus esposos participen en las reuniones del Consejo municipal. La coincidencia entre la cosmovisión aymara, las relaciones de género en la práctica y las leyes estatales que promueven la participación de la mujer en la política formal, generó una nueva e imprevista situación de tensión, muy significativa para el proyecto de "municipio indígena" donde sobresalen los desafíos por tratar de combinar los principios aymaras y liberales dentro de un diseño institucional con equidad de género.

Si bien el objetivo principal de la lucha por el poder municipal en Jesús de Machaca fue for-

mar un municipio indígena, otro objetivo complementario fue utilizar el poder municipal para mejorar las condiciones de vida mediante el fortalecimiento de las economías familiares. A esto se denominó "municipio productivo". Pero al menos en los primeros cuatro años, las iniciativas no habían ido más allá de una superficial y optimista retórica de planes de desarrollo local que contrastaban fuertemente con las posibilidades reales y la propia posición de Jesús de Machaca en la dinámica económica regional y nacional. El alcalde y el oficial mayor administrativo hablaban con optimismo acerca de las ideas de crear una "economía local cerrada", una especie de versión municipal de planes de industrialización para la sustitución de importaciones. Como el alcalde dijo, *"el dinero que entra en Jesús de Machaca tiene que quedarse aquí. En este momento la mayor parte del dinero que entra no se gasta a nivel local y por lo tanto no es compatible con el desarrollo económico local"* (Entrevista: 15 de noviembre de 2006). La esperanza de Jesús de Machaca para activar procesos de desarrollo económico incluye la construcción de una fábrica municipal de ladrillos tanto para generar fuentes de empleo como para la producción a bajo costo de materiales de construcción para la población local. También está en planes la creación de asociaciones de productores de lácteos, papa y quinua para mejorar la producción y comercialización. Existen otras iniciativas para generar valor añadido con la producción de yogurt y la creación de una institución de microfinanza municipal para capitalizar a las economías familiares y pequeños negocios. Sin embargo y a pesar de estas ideas, el 2006 los ingresos municipales se destinaron a proyectos tradicionales de pequeñas infraestructuras (escuelas, puentes peatonales, centros comunitarios) y a la electrificación rural, asignaciones que reflejan tanto la orientación de obras visibles a corto plazo como las demandas comunales debido a la ausencia de infraestructuras básicas como caminos y electricidad, siendo esta última una condición necesaria antes de que las pequeñas empresas puedan operar en las comunidades.

En realidad otros factores más estructurales, como la frágil agroecología de la región y las fuerzas económicas mayores, son las que desafían seriamente las esperanzas de desarrollo económico de Jesús de Machaca. Un municipio enclavado en un entorno ecológico frágil y de alto riesgo climatológico (recurrentes heladas, sequías o inundaciones a más de 3.800 msnm) simplemente no puede alcanzar un importante crecimiento económico basado en la agricultura o la ganadería, incluso con proyectos significativos de mejora de pastos, ganados y comercialización. De hecho, la experiencia de Guamote (Ecuador) es muy similar. El relativo éxito de la lucha indígena por el poder municipal en Jesús de Machaca ha sido facilitado por un entorno ecológico que no fue propicio para la expansión de las haciendas ni para el crecimiento económico contemporáneo dados sus bajos niveles de productividad y producción agrícola, además que las condiciones de comercio son desfavorables para los productos agrícolas de esta región poco comunicada del altiplano. Muchos dicen que el papel principal de Jesús de Machaca en la economía boliviana es proporcionar mano de obra barata a los mercados de trabajo informal de la ciudad de El Alto y La Paz. En el contexto de factores estructurales, no existen grandes posibilidades para que el gobierno municipal de Jesús de Machaca pueda mejorar sustancialmente las condiciones de vida de sus habitantes, especialmente teniendo en cuenta que son escasos los recursos que tiene a su disposición. Es más probable que las nuevas fuentes de ingresos provengan de los ingresos captados por los migrantes temporales o de las remesas enviadas por familiares que trabajan en la ciudad de El Alto, La Paz y Santa Cruz que, de los planes de desarrollo agropecuario local. Sin embargo, evaluar el éxito del proyecto de municipio indígena únicamente sobre la base del crecimiento económico y las mejoras en el bienestar material, sería pasar por alto la importancia de las luchas locales por la dignidad y la autonomía política que, en definitiva, fueron los principales motivos que llevaron a los *ayllus* de Jesús de Machaca tras la conquista del poder político municipal. Pero al mismo

tiempo, sin algunos cambios en la economía machaqueña, hoy caracterizada por tasas de pobreza y migración extremadamente altas, la dignidad y autoestima de las personas difícilmente podrá conseguirse y su valor estaría en entredicho.

5. Conclusión

El relativo éxito de la lucha de los indígenas de Jesús de Machaca por controlar el poder municipal ha sido el resultado de un largo proceso histórico de cambios en las relaciones de poder que, a su vez, han generado nuevas tensiones y desafíos. La fuerza social y política de las comunidades y *ayllus* de Jesús de Machaca, representados por MACOJMA, tiene sus raíces en la excepcional cohesión social en torno al control de la tierra comunal que se produjo desde la compra de sus propias tierras usurpadas por la corona española en los siglos XVI y XVII y sus exitosos esfuerzos por evitar la expansión de la hacienda a finales del siglo XIX e inicios del XX. Mientras las vigorosas normas culturales de servicio a la comunidad y ejercicio de cargos de autoridad -como una obligación para todos- han contribuido a mantener altos niveles de organización comunal, el acceso a la tierra comunal sigue siendo un motivo material central para que los machaqueños brinden servicios a sus comunidades, lo que les otorga un considerable margen para emplear tácticas cuasi coercitivas a fin de alentar a otros a hacer lo mismo. De esa manera, el poder político indígena de Jesús de Machaca está estrechamente vinculado a la distribución del poder económico dependiente del sistema comunal de tenencia de la tierra.

Al mismo tiempo, se debe reconocer que el sistema de control comunal de la tierra subsiste en parte debido a la alta fragilidad ecológica de la región y al bajo potencial productivo de la tierra en sí misma. Tal condición hizo de Jesús de Machaca relativamente un lugar poco propicio para la expansión de las haciendas de la época colonial y republicana pero también representa un reto difícil de superar en la búsqueda de res-

puestas para el desarrollo económico del nuevo municipio. Además, la pervivencia del sistema comunal de tenencia de la tierra -y la re-construcción de formas de gobierno basadas en el *ayllu*- existe gracias a las elevadas tasas de migración tanto temporal como permanente. Por un lado, la migración ha reducido la presión demográfica sobre la tierra y ese hecho ha posibilitado el vínculo permanente entre el acceso a la tierra y el servicio comunitario. Sin embargo, por otro lado, la migración no sólo significa pérdida de capital humano sino que también genera nuevas presiones para incorporar valores urbanos "modernos", otras prioridades y modos de toma de decisiones en el gobierno local. Todo lo anterior, desde las experiencias urbanas de los migrantes, especialmente jóvenes, que continúan vinculados a sus comunidades de origen. Por tanto, la supervivencia de la tradición depende del grado de adopción de estos nuevos patrones de comportamiento que, a la vez, desafían y obligan a cambiar dichas convenciones.

También es importante destacar que las formas de combinar el control comunal de la tierra con el sistema de rotación de los cargos de autoridad, han reducido las posibilidades de diferenciación socioeconómica y de formación de una elite indígena con poder económico y político en Jesús de Machaca. Esta particularidad la distingue de muchos otros municipios también controlados por indígenas y campesinos. La relativa igualdad del poder económico entre los machaqueños y la rotación de los cargos de autoridad, son factores que evitaron desigualdades políticas y ayudaron a MACOJMA a generar un nivel muy alto de poder socio-político y autoridad moral que en definitiva está por detrás de los relativos éxitos en la lucha por el poder municipal y por crear un municipio indígena. La experiencia machaqueña se caracteriza -hasta ahora- por su autonomía respecto de los partidos políticos, un alto grado de transparencia y control de la corrupción en la gestión municipal, la ausencia de un alcalde dominante y la incorporación de al menos algunos elementos del gobierno comunal en la administración

municipal. Pero al mismo tiempo, ni MACOJMA ni el gobierno municipal han encontrado una forma efectiva de convertir la autoridad moral de MACOJMA y su poder social en capacidades concretas para que esta organización realmente se involucre en la toma de decisiones municipales.

Como uno de los resultados de todo este largo proceso, la autonomía de gestión de las autoridades municipales de MACOJMA quedó extremadamente restringida. Es más, el único mecanismo que el gobierno municipal ha sido capaz de emplear para ejercer su autonomía lejos de MACOJMA, fue su apego a las leyes municipales impuestas por el Estado. Las autoridades municipales quedaron atrapadas entre las presiones del Estado y de la sociedad civil, con muy poco margen para tomar decisiones autónomas. A pesar del considerable poder social y político de MACOJMA la puesta en práctica y el diseño resultante del "municipio indígena" por el que lucharon, estuvo marcado más por las características democráticas liberales que por la incorporación de las tradiciones indígenas y sus formas de gobernanza. Aunque la Ley de Participación Popular prometió facilitar la incorporación de las formas indígenas de toma de decisiones en la administración municipal, el matrimonio entre formas de gobierno comunales y las formas liberales del Estado -manifestadas en el gobierno municipal- ha sido en la práctica mucho más difícil de lo que los propios machaqueños habían previsto. Aunque el proyecto de municipio indígena de Jesús de Machaca está en sus inicios y aún sigue siendo demasiado pronto para pronunciarse sobre su éxito o fracaso, los primeros indicios indican que este proceso ha generado nuevas tensiones que podrían resultar muy difíciles de solucionar. Si bien inicialmente los machaqueños vieron a su lucha por el poder municipal, como un medio de defensa de prácticas culturales propias y de reconstrucción de formas de gobierno basadas en el *ayllu*, la llegada del municipio ha producido líderes indígenas más cercanos que nunca a la lógica liberal del Estado. Es una amenaza que puede debilitar la autoridad de

MACOJMA debido a que el gobierno municipal tiene acceso a significativos recursos estatales que MACOJMA no posee.

En enero de 2009, después de más de dieciocho meses de complejas deliberaciones, el Referéndum nacional aprobó una nueva Constitución Política del Estado que incorpora disposiciones específicas para la constitución de nuevas instituciones indígenas autónomas denominada “Autonomía indígena originaria campesina” (Constitución Política del Estado 2009: artículos 289-296). Sin embargo, las implicaciones específicas de la autonomía indígena incorporada en el nuevo texto constitucional todavía no son muy claras para los esfuerzos de Jesús de Machaca y otros por combinar el gobierno comunal con las lógicas estatales de administración pública de los gobiernos subnacionales. Las competencias de las autonomías indígenas señaladas en la nueva Constitución Política del Estado tienen correspondencia estrecha con las facultades propias de los gobiernos municipales, de modo que los gobiernos municipales controlados por indígenas podrían convertirse en autonomías indígenas.²² En el contexto de la nueva CPE, las expectativas de los machaqueños se acrecentaron por la posibilidad de resolución de las tensas relaciones entre la democracia liberal y la democracia del *ayllu*. Las autoridades machaqueñas rápidamente completaron los trámites exigidos por el Estado para la realización en diciembre de 2009 del referéndum de conversión del municipio a la “autonomía indígena”, que otorga el derecho a crear su propia forma de autogobierno y de estructuras de decisión en conformidad con las normas y procedimientos comunales (Constitución Política del Estado, 2009, artículo 304).

Si bien el nuevo texto constitucional liberará a Jesús de Machaca de algunas limitaciones que se originan en las leyes estatales en el marco restringido del municipalismo, persistirán las

tensiones entre la administración pública basada en la lógica liberal del Estado y la lógica comunitaria dado que la autonomía indígena todavía deberá cumplir con las normas estatales de administración pública. Como resultado de ello, las concepciones de lo que significa ser indígena y la manera cómo la “autonomía indígena” debería funcionar; seguirán siendo motivo de debates y cuestionamientos en Jesús de Machaca. Las líneas de tensión más resistentes estarán caracterizadas por las diferencias rural-urbanas entre los comunarios y los residentes, y por las diferencias generacionales entre personas de la tercera edad y los jóvenes, además de las diferentes visiones de las autoridades indígenas sobre la administración municipal. En este contexto, si bien el peor temor de los machaqueños -que la lucha por crear un municipio indígena dará lugar a la desaparición de la autoridad de los *mallkus* y al deterioro de la gobernanza comunitaria- parece improbable que se materialice, es muy posible que cambie sustantivamente el significado de ser *mallku* y cómo en realidad los *ayllus* deberán gobernarse hacia adelante. Por otra parte, mientras que el Cabildo de MACOJMA defiende tenazmente su autonomía y es inflexible en su posición de considerarse la última autoridad moral de Jesús de Machaca, es por demás evidente que sus esfuerzos se han centrado de forma muy estricta al ámbito de la política municipal. La energía que MACOJMA ha invertido en la lucha por el poder municipal pone de relieve las preocupaciones de otros estudiosos de que la participación popular en la lucha por la democracia municipal puede provocar cambios “de las palabras a los hechos”, que significa la aceptación e internalización de la lógica y de las normas municipales o una ampliación de lo que Foucault llamó “gubernamentalidad”, es decir, la auto-disciplina de los gobernados. En contraste con las radicales acciones de protesta contra el gobierno nacional y la formación de organizaciones aymaras militantes como los

22 Capítulo 8, el artículo 303 de la Constitución Política del Estado señala que la Autonomía Indígena Originaria Campesina asumirá las competencias del gobierno municipal además de las competencias exclusivas propias enumeradas en el artículo 304, muchas de las cuales tienen similitud con las de los gobiernos municipales.

“ponchos rojos” de Achacachi desde inicios del año 2000, los machaqueños han concentrado su atención en la gestión municipal. Sin embargo, la aparente falta de compromiso de MACOJMA con la radical política aymara también manifiesta una intensa autodeterminación por mantener su autonomía frente a las tendencias autoritarias existentes en el movimiento campesino e indígena boliviano y un rechazo a ser manipulados por los líderes nacionales indígenas, como Evo Morales y Felipe Quispe. En este sentido, la estrategia política de MACOJMA puede entenderse como una forma de “adaptación resistente” (Stern, 1987: 11), que se distingue por los esfuerzos para aprovechar las oportunidades políticas que surjan del contexto mayor de relaciones de poder desiguales para ampliar su autonomía política a pesar de los peligros y las contradicciones que implica el ejercicio de las oportunidades.

Bibliografía

- Albó, Xavier, “Bolivia: From Indian and Campesino Leaders to Councillors and Parliamentary Deputies” in Rachel Seider, ed. *Multiculturalism in Latin America: Indigenous Rights, Diversity and Democracy*. Hampshire, UK and New York: Palgrave MacMillan, 2002.
- Albó, Xavier, “From MNRistas to Kataristas to Katari” in Steve Stern, ed. *Resistance, Rebellion and Consciousness in the Andean Peasant World, 18th to 20th Centuries*. Madison, WI: University of Wisconsin Press, 1987.
- Albó, Xavier, y William Carter, “La comunidad aymara, un mini estado en conflicto”, en *Raíces de América. El mundo aymara*, Madrid, Ed. Alianza, 1988.
- Andolina, Robert, “Between local authenticity and global accountability: the ayllu movement in contemporary Bolivia” Paper presented to the workshop “Beyond the Lost Decade: Indigenous Movements and the Transformation of Development and Democracy in Latin America” Princeton University, Princeton, NJ, March 2-3, 2001.
- Asamblea Constituyente de Bolivia, *Nueva Constitución Política del Estado*. Sucre, Bolivia, Asamblea Constituyente de Bolivia, 2008.
- Astvaldsson, Astvaldur, *Las voces de los wak'a*, La Paz, CIPCA, 1997.
- Berg, Hans van den y Norbert Schiffrers, *La cosmovisión aymara*, La Paz, Hisbol, 1992.
- Blanes, José, *Descentralización y participación popular en las comunidades aymaras de Bolivia: Reflexiones sobre el futuro de la modernización del Estado*, La Paz, CEBEM, 1999.
- Booth, David et al., *Popular Participation: Democratizing the State in Rural Bolivia*, Stockholm, Department of Social Anthropology, Stockholm University, 1996.
- Calderón, Fernando y Jorge Dandler, eds., *Bolivia: La Fuerza Histórica Del Campesinado*, 2da. ed. La Paz, Geneva: Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social and Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, 1986.
- Choque, Roberto, *Jesús de Machaca. La Marka rebelde Tomo 1. Cinco Siglos de Historia*, La Paz, CIPCA/PLURAL, 2003.
- Choque, Roberto, y Esteban, Ticona, *Jesús de Machaca: La Marka Rebelde. Tomo 2. Sublevación y Masacre de 1921*. La Paz, Cuadernos de Investigación 46, CIPCA, 1996.
- CIPCA, *Diagnóstico de Salud: Jesús de Machaca*, La Paz, CIPCA, 1989.
- CIPCA, *Diagnóstico económico: Jesús de Machaca*. La Paz, CIPCA, 1989.
- CIPCA, *Equipo de la Mujer, Autodiagnóstico de la mujer machaqueña*, La Paz, CIPCA, 1990.
- CIPCA, *Plan de Desarrollo de Jesús de Machaca*. La Paz, CIPCA, 1992.
- Colque, Gonzalo, *Titikani Takaka. Construyendo normas y derechos sobre la tierra*, La Paz, Fundación TIERRA, 2005.
- Condarco, Ramiro, y John Murra, eds. *La teoría de la complementariedad vertical eco-simbiótica*. La Paz, Hisbol, 1987.
- Corte Nacional Electoral (Bolivia). 2005. *Resultados Municipales: Jesús de Machaca*. En www.cne.org.bo/sirenamun/wfrmesca-nios.aspx?Dep=2&Prov=8&Sec=6
- Dandler, Jorge, “Campesinado y reforma

- agraria en Cochabamba (1952-53): Dinámica de un movimiento campesino en Bolivia” en Fernando Calderón y Jorge Dandler, eds. *Bolivia: La Fuerza Histórica del Campesinado*. 2da. ed. La Paz, Ginebra: Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, 1984.
- Dandler, Jorge, *El Sindicalismo Campesino En Bolivia: Los Cambios Estructurales en Ucuireña*, México, Instituto Indigenista Interamericano, 1969.
 - Dunkerley, James. *Rebellion in the Veins: Political Struggle in Bolivia, 1952-1982*, New York and London, Verso, 1984.
 - Eisenstadt, Samuel, “Post-traditional societies and the reconstruction of tradition” *Dedalus* 102, 1: 1-27, 1972.
 - Fundación Friedrich Ebert-Stiftung e ILDIS-Municipalización: *Diagnóstico de una década. Volumen I y II*. La Paz, Plural, 2004.
 - García Mara, Rafael, ed., *Desarrollo sostenible desde los Andes*, La Paz, CIPCA/CLAVE, 1999.
 - Grieshaber, Erwin, “Resistencia indígena a la venta de tierras comunales en el departamento de La Paz, 1881-1920” en *Revista del Instituto de Estudios Andinos y Amazónicos* 1: 113-144, 1991.
 - Harris, Olivia, “Complementarity and Conflict: An Andean View of Women and Men” en Jean La Fontaine, ed. *Sex and Age as Principles of Social Differentiation*. London, New York, San Francisco: Academic Press, 21-40, 1978.
 - Harris, Olivia, *Economía étnica*. La Paz, Hisbol, 1987.
 - Hernáiz, Irene y Diego Pacheco *La Ley INRA en el espejo de la historia*. La Paz, Fundación TIERRA, 2000.
 - Hobsbawm, Eric y Terrence Ranger, eds. *The Invention of Tradition*. Cambridge, Cambridge University Press, 1983.
 - INE (Instituto Nacional de Estadística). *Censo Nacional de Población y Vivienda 1992 y 2001*, La Paz, INE, 2001. En www.ine.gov.bo
 - Larson, Brooke, Cochabamba, 1550-1900: *Colonialism and Agrarian Transformation in Bolivia*. Durham and London: Duke University Press, 1998.
 - Malloy, James, Bolivia: *The Uncompleted Revolution*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1970.
 - Marka de Ayllus y Comunidades de Jesús de Machaca (MACOJMA), *Diagnóstico Socioeconómico* (documento inédito), 2000.
 - McNeish, John-Andrew, “Globalization and the Reinvention of Andean Tradition: The Politics of Community and Ethnicity in Highland Bolivia” *Journal of Peasant Studies* 29, 3-4: 228-269, 2002.
 - Morales, Gustavo Adolfo, *Impacto de la Radio Machaca FM 98.6 en la afirmación cultural de la microregión de Jesús de Machaca*, La Paz, CIPCA, 1993.
 - Moreno, Josephine y Mary Ann Littrell, “Negotiating Tradition: Tourism Retailers in Guatemala” en *Annals of Tourism Research* 28, 3: 658-685, 2001.
 - Municipalidad de Jesús de Machaca, *Reformulación del Presupuesto Operativo Anual 2006* Consensuada en el Cabildo de MOCOAS-MACOJMA, 18 de Mayo, 2006, Jesús de Machaca, Bolivia: Municipalidad de Jesús de Machaca, 2006.
 - Nickson, R. Andrew, *Local Government in Latin America*. Boulder, Lynne Rienner, 1995.
 - PADER (Promoción al Desarrollo Económico Rural), *Municipio productivo: Promoción económica rural*. La Paz: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural y COSUDE (Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación), 1999.
 - Plata, Wilfredo, Gonzalo Colque y Néstor Calle, *Visiones de desarrollo en comunidades aymaras. Tradición y modernidad en tiempos de globalización*, La Paz, PIEB, 2003.
 - Platt, Tristan, *Estado boliviano y ayllu andino*, Lima, IEP, 1982.
 - Postero, Nancy, *Now We are Citizens: Indigenous Politics in Postmulticultural Bolivia*, Stanford California, Stanford University Press, 2007.
 - Puente, Rafael, “Sindicato, organización u otra forma organizativa?” en CIPCA, ed. *Fu-*

- turo de la comunidad campesina Cuadernos de investigación*. No. 35. La Paz, CIPCA, 1992.
- Rasnake, Roger, *Domination and Cultural Resistance: Authority and Power among an Andean People*, Dirham, Duke University Press, 1988.
 - Rivera Cusicanqui, Silvia, "Liberal Democracy and *Ayllu* Democracy. The Case of Northern Potosí, Bolivia", en *Journal of Development Studies*, Vol. 26, No. 4, Julio, 1990.
 - Rivera Cusicanqui, Silvia, *Las fronteras de la coca. Epistemologías coloniales y circuitos alternativos de la hoja de coca : el caso de la frontera boliviano-argentina*, IDIS/UMSA, La Paz, Ediciones Aruwiyiri, 2003.
 - Stern, Steve, "New Approaches to the Study of Peasant Rebellion and Consciousness: Implications of the Andean Experience" en Steve Stern ed. *Resistance, Rebellion, and Consciousness in the Andean Peasant World, 18th to 20th Centuries*. Madison, WI: University of Wisconsin Press, 3-25, 1987.
 - Ströbele-Gregor, Julia, "From Indio to Mestizo... to Indio: New Indianist Movements in Bolivia" en *Latin American Perspectives* 21, 2: 106-123, 1994.
 - Ströbele-Gregor, Julia, "Culture and Political Practice of the Aymara and Quechua in Bolivia: Autonomous Forms of Modernity in the Andes" *Latin American Perspectives* 23, 2: 72-90, 1996.
 - Taller de Historia Oral Andina, *Ayllu: Pasado y futuro de los Pueblos Originarios*, La Paz, Aruwiyiri, 1995.
 - Ticona, Esteban, *Una mirada al problema del poder en Jesús de Machaca, 1921 -1991*, La Paz, CIPCA, 1991.
 - Ticona, Esteban, y Xavier Albó, *Jesús de Machaca: La marka rebelde. La lucha por el poder comunal*, La Paz, CEDOIN/CIPCA, 1997.
 - Tilly, Charles, *Coercion, Capital and European States, AD 900 - 1990*, Oxford, Blackwell, 1990.
 - Urioste, Miguel, *La economía del campesino altiplánico en 1976*, La Paz, CEDLA, 1989.
 - Urioste, Miguel, *La Reforma Agraria abandonada: Valles y altiplano*, La Paz, Fundación TIERRA, 2003.
 - Urioste, Miguel, Rosana Barragán y Gonzalo Colque. *Los nietos de la reforma agraria: Tierra y comunidad en el altiplano de Bolivia*, La Paz, Fundación TIERRA, 2006.
 - Van Cott, Donna Lee, *Radical Democracy in the Andes*. New Cork, Cambridge, 2008.
 - Yampara Huarachi, Simón. "La sociedad aymara. Sistemas y estructuras sociales de los Andes" en Berg, Hans van den y Norbert Shiffers (comps.) *La cosmovisión aymara*, La Paz, HISBOL/UCB, 1992.
 - Zorne, Elayne, "Coca, Cash and Cloth in Highland Bolivia: The Chapare and Transformation in a 'Traditional' Andean Textile Economy" in Madeline Barbara Léons and Harry Sanabria, eds. *Coca, Cocaine and the Bolivian Reality*. Albany, NY, State University of New York Press, 1997.

9. La Gestión Territorial Indígena en tierras bajas: ¿Autonomías Indígenas?

Jorge Manuel Salgado M.¹

Introducción

Desde el año 2000, al mismo tiempo que se conseguían las primeras titulaciones de TCO en tierras bajas (ayoreos, guarayos etc.), la CIDOB se planteó una doble estrategia:

- Nivel Político: Desde la CIDOB se buscaba la Autonomía Indígena; el reconocimiento por parte del Estado Boliviano ya no como pueblos indígenas sino como Naciones Indígenas con el derecho de autodeterminación.
- Nivel Organizativo de Gestión: Fortalecer a las organizaciones indígenas en la gestión de los territorios titulados en forma de Tierra Comunitaria de Origen.

Esta doble estrategia permitía la reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas a nivel político (especialmente lo que tiene que ver con las autonomías indígenas) y a nivel organizativo, promover la Gestión Territorial Indígena al interior de las TCO, como una forma de mostrar a la sociedad que los pueblos indígenas pueden gestionar sus territorios y convertirse en actores sociales y económicos relevantes para el país. Se debe tomar en cuenta que la autonomía indígena ha sido una referencia ya desde la creación de la CIDOB y en especial con la formulación de la propuesta de ley indígena a principios de los años noventa.

La CIDOB trabajó entonces en las dos direcciones, de arriba hacia abajo (nivel político-reivindicativo) y desde abajo hacia arriba (nivel de Gestión Territorial Indígena –GTI– de los territorios ya titulados). Cada nivel refleja al otro, la GTI es la práctica de las organizaciones indígenas convertida en la reivindicación política de autonomías indígenas, mientras la propuesta de autonomías indígenas responde a lo que las organizaciones indígenas con título de TCO están haciendo en la actualidad en la GTI de sus territorios.

La primera parte de la estrategia ha cumplido con su objetivo. Ha incidido y ha conseguido que las autonomías indígenas sean una realidad a nivel político y constitucional. Para ello ha participado conjuntamente con otras organizaciones sociales pertenecientes a los pueblos indígenas, originarios y campesinos en el Pacto de Unidad (CSTUCB, Bartolinas, CSCB, CONAMAQ y CIDOB). Esta alianza ha permitido tener propuestas concretas en la Asamblea Constituyente y el resultado se expresa en la Constitución de 2009 en la que se declara un Estado Plurinacional con autonomías. Entre los diferentes tipos de autonomías se encuentra constitucionalizada la autonomía indígena, además de reconocer la preexistencia de las naciones y pueblos indígenas, su dominio ancestral sobre sus territorios y garantizar la libre determinación y el derecho a

¹ Jorge Manuel Salgado M. es historiador, geógrafo y antropólogo español. Cooperante del DED en Fundación TIERRA. Especializado en Pueblos Indígenas de tierras bajas de Bolivia. Trabajó durante cinco años en la CIDOB-GTI.

la autonomía y al autogobierno en el marco de sus culturas.

¿Pero qué ocurrió con la segunda parte de la estrategia?, ¿se han fortalecido las organizaciones con dominio de territorios a partir de la titulación como Tierra Comunitaria de Origen? ¿Han podido ejecutar la Gestión de los territorios en momentos históricos en los que las condiciones del Estado boliviano eran adversas y no reconocía gran parte de los derechos de los pueblos indígenas?

Para responder estas preguntas este ensayo se propone analizar el proceso de Gestión de territorios a través de la historia, ver cómo han sido estos procesos de GTI antes de la Constitución actual y por último comparar estos procesos con lo reconocido por la CPE en la forma de autonomía indígena (AI); e igualmente ver sus proyecciones hacia la conformación y su implementación en los territorios indígenas ahora llamados constitucionalmente TIOC.

1. Definiendo la Gestión Territorial Indígena (GTI)

En el 2004, se realizó un evento de intercambio de experiencias en la ciudad de Cochabamba convocado entre la CIDOB, PDCR II, CIPCA y DED, donde asistieron quince pueblos indígenas que estaban en pleno proceso de GTI en sus TCO. La organización del evento solicitó a las organizaciones indígenas participantes que explicaran que entendían por GTI y este fue el resultado resumido:

- *“Los representantes Guarani de las TCO Parapitiguasu y Charagua Norte han planteado la GTI como un contrato social y político, un proyecto humano y una opción de vida. La GTI sería un proceso socio-político que articula varias dimensiones, visiones, sistemas y procedimientos entre los que se incluye la seguridad jurídica, el ordenamiento espacial, el acceso y uso equitativo y sostenible de recursos naturales con la implementación de políticas públicas con esa orientación.*
- *En la TCO Masetén se ha definido la GTI como un proceso de planificación participativa entre comunidades, estableciendo también relaciones con instituciones, orientadas a cumplir objetivos previo establecimiento de estrategias para llegar a cumplir las metas.*
- *Los representantes de la TCO Tacana han definido el concepto de GTI como la administración del territorio garantizando el acceso y uso de recursos naturales en la perspectiva de mejorar las condiciones de vida económica, social y cultural, protegiendo el medio ambiente.*
- *Los representantes de la TCO TIM-TIMI han planteado la definición del concepto GTI como la manera en que se administra el territorio respondiendo a las expectativas económicas y culturales de la población, a las peculiaridades de la sociedad y la cultura, revalorizando conocimientos y tecnologías tradicionales y enriqueciéndolas con prácticas y tecnologías nuevas y modernas pero sin romper el equilibrio ecológico. Un elemento importante que han añadido los representantes indígenas es la necesidad de incorporar en la GTI las acciones de educación y concientización no sólo a comunarios sino a terceros (ganaderos, productores agropecuarios que viven en el territorio o son vecinos de éste) en la perspectiva de lograr una convivencia respetuosa.*
- *Los representantes de la TCO Tapiete han planteado que la GTI es la administración del territorio para ser felices.*
- *Los chiquitanos de la TCO Monteverde han pensado la GTI como un proceso de recuperación y ocupación del territorio buscando el desarrollo integral del pueblo indígena de acuerdo a sus particularidades culturales, sus normas y formas organizativas considerando a las generaciones futuras.*
- *Los chiquitanos de la TCO Lomerío proponen la definición del concepto de GTI como un proceso dinámico de autogobierno, generando*

capacidades para la toma de decisiones conjuntas sobre la organización, el territorio y la población, con una planificación, administración y ejecución transparente, usando los recursos naturales de manera sostenible en el marco de su cultura.

- *Los representantes de la TCO Guarayos presentaron la siguiente definición de GTI: acuerdos del pueblo indígena y sus organizaciones realizando acciones o trabajos en el control, uso y desarrollo del territorio en las áreas de recursos naturales, educación, salud, cultura, espiritualidad, organización, salud entre otros, para lograr su propia autonomía.*
- *Los representantes indígenas de la TCO TIPNIS definen la GTI como el proceso que integra la protección y el manejo de recursos naturales con enfoque ecológico, sociocultural y económico. En este sentido se plantea como principio “usar conservando y conservar usando”. Por otra parte se considera que la GTI debe incorporar también el manejo de conflictos para que los recursos de la TCO sean de beneficio comunal y no sólo para satisfacer intereses de terceros.*
- *Los representantes de las TCO Joaquiniano y Moré definen la GTI como un proceso de participación de un pueblo indígena donde los actores trabajan en la construcción de una acción planificada de gobernabilidad y sostenibilidad en base a sus propios gobiernos autónomos, manejando, ordenando y controlando el territorio.”²*

Estas definiciones abarcan un amplio abanico sobre qué es la GTI y cómo la entienden las organizaciones indígenas de tierras bajas. Demuestra que cada organización hace hincapié en aspectos que le son relevantes: por ejemplo los pueblos que están inmersos en un área pro-

tegida hablan de la conservación, los que no tienen presencia de sus comunidades en el espacio titulado como TCO se manifiestan sobre la necesidad de ocupar y usar el territorio; en otros casos están más enfocados en el manejo de RR.NN, en algunos es importante las relaciones con los terceros, con los no indígenas y por último se habla de combinar lo tradicional con lo nuevo.

Se pueden encontrar diferentes sentidos y definiciones sobre qué es la gestión territorial indígena. En todos ellos existe unanimidad en que estos procesos de GTI deben ser participativos, deben ser ordenados, que sean sensibles a las diferentes culturas, que no sean homogéneos, que cada pueblo indígena debe buscar su ruta, que deben decidir los pueblos con sus organizaciones representativas, que deben ser integrales.

Una definición que puede resultar interesante es la del antropólogo costarricense Carlos Camacho³ que define la GTI como:

“La gestión territorial indígena es un proceso de transformación del espacio desde una perspectiva étnica y culturalmente sensible bajo el control político de los habitantes de cada territorio mediante sus propias normas.” Y continúa explicando que “La base de esa definición es que el espacio es una construcción social. En tanto tal, es un receptáculo de relaciones sociales y de significaciones. Guarda la impronta de la historia de la sociedad que lo habita y por eso constituye uno de los basamentos de la identidad de su pueblo. Contiene las coordenadas simbólicas que permiten a cada pueblo identificarse con su territorio. En él también se expresan los signos de la desigualdad y de las contradicciones sociales. Es así como las segregaciones étnicas y de clase que caracterizan la sociedad colonial pueden leerse en la estructura del territorio.”

2 Orellana, René, *Sistematización del intercambio de experiencias de organizaciones indígenas en GTI*. Cochabamba. Documento interno sin publicar, 2004.

3 Camacho, Carlos, *Guía metodológica para la elaboración de Planes de gestión territorial indígena*. DANIDA. Documento interno sin publicar, 2006.

El planteamiento es que la GTI es una construcción social y está hablando de un espacio sin determinar. Es evidente que el espacio sujeto a la GTI es el territorio indígena, pero no deja de lado las implicancias que tiene estar en una sociedad nacional (incluida la colonial) y la importancia que tiene con respecto a la división política administrativa. En el sentido territorial, la CIDOB establece una definición de territorio indígena- ya en los años 90- que manifiesta lo siguiente:

“Se entiende por territorio Indígena las tierras ocupadas, poseídas por los pueblos indígenas, las que constituyen su hábitat, su espacio socioeconómico, las utilizadas para aquellas actividades de producción, caza, pesca y recolección, incluyendo aquellas necesarias para la preservación de los ecosistemas y recursos naturales; áreas imprescindibles para la generación, sustentación y sostenimiento de una capacidad de población humana que garantice su crecimiento y desarrollo.”⁴

Igualmente la CIDOB plantea la definición en estos términos:

“La Gestión Territorial Indígena es el proceso por el que las organizaciones indígenas dueñas de un territorio titulado como TCO lo gestionan de forma participativa y en consenso entre las diversas comunidades, ejecutando sus decisiones con el fin de mejorar su nivel y calidad de vida de acuerdo a sus valores culturales y su visión de futuro.”⁵

En las definiciones expuestas con anterioridad se mencionan los cinco elementos de mayor importancia que tiene la GTI: La organización, el territorio (actualmente en la Constitución definido como Territorio Indígena Originario Campesino - TIOC), los recursos naturales, la cultura y la relación con la sociedad nacional. Desde estos cinco elementos se puede comprender la GTI. Para entender por donde ha

venido la gestión de territorios por parte de los pueblos indígenas, se tiene que echar una mirada hacia la historia. Esa historia poco escrita y poco analizada, que nos da muestras de procesos de ruptura, cambios y reconstrucción de los pueblos indígenas... *“Por eso, la gestión territorial indígena constituye un instrumento político para la descolonización del espacio. Es parte del proceso de reapropiación del territorio por los pueblos indígenas y originarios y de la construcción de nuevas formas de utilización y administración de sus recursos bajo una perspectiva descolonizadora y equitativa.”* (Camacho 2006).

En definitiva la GTI y el lugar donde se implementa, el territorio, *“es el resultado histórico de la o las sociedades que le han modificado, guarda la impronta de los procesos que le dieron su actual fisonomía. Por ello, es una construcción cultural, y como tal, no puede desligarse de la estructura social que lo maneja. Tanto es una construcción social como el resultado de las contradicciones generales y específicas de la sociedad que lo generó. En consecuencia, en un espacio nacional caracterizado por las asimetrías y desigualdades de una sociedad colonial, el espacio las reflejará y reproducirá las diferencias étnicas, sociales, económicas y culturales.”* (Camacho 2006).

2. La Gestión Territorial Indígena en la historia de los Pueblos indígenas de las Tierras Bajas de Bolivia

Para analizar la historia se van a utilizar y analizar los cinco elementos que resumen y constituyen la GTI, estos son: El territorio, como el espacio geográfico y social que maneja y controla un pueblo indígena; la organización como la forma de gobierno propia sobre la sociedad indígena y el territorio; los recursos naturales entendidos como el acceso y uso de los RR.NN; la relación con el Estado entendida como la división política administrativa y su influencia en la GTI y por último como

4 CIDOB. Propuesta de ley indígena, artículo 20, 1992.

5 CIDOB-GTI. Gestión Territorial Indígena. CD interactivo.

elemento integrador y transversal, los elementos socio culturales de los pueblos indígenas a través de la historia, con el reconocimiento de los procesos identitarios que han definido a los pueblos indígenas como actores principales de la historia de Bolivia.

Se puede establecer una cronología sencilla en cuanto a los periodos de importancia para la GTI a través de la historia de Bolivia, teniendo en cuenta el tipo de estructuras organizativas, los territorios a los que han accedido y por lo tanto los RR.NN que manejaron, y los momentos de cambios en las diferentes culturas.

- Los pueblos indígenas en tiempos prehispánicos
- La GTI en las misiones (la Colonia)
- La Secularización, los auges y las haciendas (siglo XIX-XX)
- La Reforma Agraria de 1953
- El Movimiento Indígena en la era del desarrollo (1982-2009)

Si bien se establecen estos periodos, somos conscientes que una periodización siempre es arbitraria y que es una manera de ordenar la realidad histórica para poder entender procesos que muchas veces son inclasificables debido a su diversidad y variedad. En un mismo periodo histórico se va a encontrar situaciones totalmente disimiles, con procesos contrarios, paralelos y contradictorios en áreas geográficas distintas. Como referencia se intentará en la medida de lo posible, abarcar las tres eco-regiones de las tierras bajas de Bolivia: Chaco, Oriente y Amazonía, (si bien al interior de estas regiones podríamos encontrar algunas subregiones especialmente en la Amazonía: el piedemonte amazónico y las pampas del Beni) con referencias puntuales a pueblos indígenas significativos. Cada región tiene su historia y está conformada por pueblos indígenas diferentes que ante hechos comunes han caminado por rutas dis-

tintas. Se reconoce la dificultad de analizar procesos históricos a la luz de un concepto actual, como es el de GTI, pero se piensa que este enfoque aportará algunas luces sobre procesos actuales y que ayudará a entender un poco más las proyecciones de las autonomías indígenas en tierras bajas.

2.1 Los pueblos indígenas y la GTI en tiempos prehispánicos

Las noticias que se tienen sobre esta época provienen de los cronistas, expedicionarios y religiosos españoles que penetraron por diferentes lugares a las tierras bajas. Por lo tanto son informaciones parciales pero que sirven para tener una referencia de cómo podía haber sido. Si bien relatan y dan nombre a un ingente número de grupos indígenas, estos pudieron ser simplemente parcialidades de grupos lingüísticos mayores. La situación se puede definir como una gran cantidad de grupos indígenas repartidos por todas las tierras bajas de la actual Bolivia donde existirían diferentes familias lingüísticas subdivididas en diversos grupos que tenían relaciones entre si.

En cuanto al territorio se podría establecer que la semántica de la noción de territorio en los diferentes grupos prehispánicos podría explicarse a través de una comparación con las ciencias naturales y que podría denominarse como **GTI dinámica**:

“Territorio se entiende como la defensa de un espacio donde un individuo o [un grupo] se reproduce y obtiene recursos [naturales]. La territorialidad se define por señales: marcas de ocupación, reacciones frente a los intrusos, combates reales o ritualizados. Los territorios así definidos pueden estar delimitados, pero... [uno o más grupos]... pueden definir diferentes territorialidades sobre una misma área generando bien sea competencia por los mismos recursos, coexistencia cuando ocupan nichos diferentes o relaciones de complementariedad. Los territorios así definidos no tienen fronteras claramente demarcadas y pueden concebir-

se como redes de nichos que se entrecruzan y compiten con otras redes.”⁶

Las formas organizativas que se daban con anterioridad a la llegada de los españoles y el consiguiente contacto con los grupos indígenas que habitaban las tierras bajas de la actual Bolivia, fueron de tipo grupal. En general los pueblos estaban organizados en grupos nómadas y semi nómadas, que migraban estacionalmente por el uso de los recursos naturales, en pequeños grupos de hasta 300 personas. Tenían relaciones con otros grupos de su misma lengua, los cuales eran grupos escindidos mediante la formación de nuevas familias extendidas y que raramente se reunían para realizar actividades conjuntas, a no ser algún tipo de guerra con otro grupo enemigo. Normalmente los jefes de estos grupos podían tener al mismo tiempo características religiosas, si bien podía haber especialistas religiosos dentro de los grupos.

Los pueblos amazónicos y los del oriente tenían estas características, en cambio, en la eco-región del Chaco, el actual pueblo guaraní, llamado chiriguano durante la Colonia, había migrado durante los siglos anteriores desde la zona del Brasil y el Paraguay (familia lingüística Tupi-guaraní) y estaba en proceso de mezcla con grupos de la familia lingüística Arawak, los Chané, lo que significó ciertos cambios en sus formas de vida, especialmente al asumir características Chané como la agricultura, ya que eran grupos eminentemente cazadores y recolectores. Su organización se componía de los Tentaguasu, que era la reunión de grupos de familias extensas (tentas) en una organización mayor. Estos Tentaguasu tenían las mismas características que los grupos del oriente y Amazonía.

En definitiva se podría hablar de una GTI dinámica, donde el territorio no tiene fronteras claramente establecidas, donde los diferentes grupos se mueven en busca de recursos natura-

les y donde la organización a lo sumo llega a un nivel de reunión de familias extendidas.

2.2 La GTI en las misiones (la Colonia)

En los siglos XVI-XVII, la llegada de los españoles y europeos en general, las expediciones militares que se producen desde los Andes por los grandes ríos como el Madre de Dios y el Río Beni, así como las expediciones que vienen por Asunción del Paraguay, no afectan en un principio la vida de la mayoría de los grupos indígenas de tierras bajas. Estas expediciones buscaban en mayor medida conquistar el Dorado o el Gran Paitití, un lugar mítico donde se decía que existían grandes cantidades de riquezas y metales preciosos. Es de estas expediciones de las que se tienen noticias de cómo estaban organizados los grupos indígenas antes de la llegada de los españoles. Igualmente en esta época se crean las primeras ciudades (por ejemplo Santa Cruz de la Sierra). Solamente los grupos indígenas que fueron reclutados para el servicio de los españoles en las ciudades y aquellos que fueron “cazados” por los bandeirantes brasileños y por los mismos españoles dedicados a la venta de esclavos, son afectados, el resto, que es una gran mayoría, siguen reproduciendo sistemas de GTI Dinámica, aunque involucran en sus disputas a los españoles de las expediciones pero durante cortos lapsos de tiempo.

A finales del siglo XVII se instalan las primeras misiones que comienzan a afectar profundamente a los pueblos que consienten en mayor o menor grado la presencia de los religiosos. Del relato de cómo fue el proceso de búsqueda de indígenas para la fundación de las misiones por parte de los religiosos franciscanos se extrae esta cita, que narra los esfuerzos y las formas de la reunión de los indígenas:

“... recogiendo la gente de las más retiradas montañas, caminando con inmensidad de tra-

6 Echeverri, Juan Alvaro, “Territorio como cuerpo y Territorio como naturaleza”, en *Tierra Adentro*; Alexandre Surrallés y Pedro García, editores, Lima, Perú, 2004.

bajos más de 200 leguas de tierras ásperas y montuosas, desnudos, pues la misma montaña y zarzales les despedazaban los hábitos, sin provisión de pan, pasando con carnes que el no uso de ellos daba horror, librándolos Dios casi con milagros, de los asaltos así de infieles mismos, como de animales feroces, vadeando ríos de suma rapidez y caudal; y lo más laborioso era, que como los infieles viven dispersos por todas las montañas y distantes unos de otros, pues donde más juntos se encontraban no llegaban a veinte, el haberlos de reclutar y juntar de ciento en ciento, era de mucho trabajo. A que se agregaba, que como no son dóciles, para persuadirlos a población, gastaban tiempo y ejercitaban bien la paciencia; fuera de haberles de ganar la voluntad con dádivas era preciso cebarlos con abundante vianda por ser voracísimos. A costa pues de estas penalidades fueron sucesivamente fundando los diez pueblos...".⁷

Al hacer lo que se ha venido denominando las "Cazas Espirituales" según se expone en la anterior cita, se recogían grupos indígenas de diferentes lenguas, de diferentes procedencias, se los reunía bajo la organización de la misión. Estas misiones al principio eran precarias, algunas duraron un corto tiempo, hasta que los habitantes indígenas se marchaban, ya que no estaban acostumbrados a vivir sedentariamente, los guaraní por ejemplo, expulsaron a varios misioneros jesuitas de sus comunidades y cerraron algunas misiones matando a algunos religiosos. Pero cuando ya se establecieron definitivamente en el siglo XVIII (los jesuitas en la Chiquitanía, el Beni y en el Chaco con los guaraní hasta su expulsión en 1767; los franciscanos en el norte amazónico, en el piedemonte amazónico (1690) y en la zona del Chaco guaraní a partir de 1767), el cambio cultural que se dio tuvo trascendencia en su organización. En primer lugar nacieron algunos de los pueblos indígenas actuales, como por ejemplo los tacanas, los mojeños, los chiquitanos, etc. El proceso de etnogénesis promovido desde la colonia,

o sea la creación de una cultura nueva a través de la reunión de diferentes grupos indígenas, facilitó la tarea de establecer un nuevo tipo de organización. Cuando las misiones se secularizaron, las estructuras organizativas de los pueblos indígenas fueron las aprendidas durante las reducciones.

En lo que se refiere a las autoridades de las misiones, es claro que el cura era la máxima autoridad pero también tenía sus operarios, normalmente gente no indígena, aunque algunos de los indígenas eran también parte de la estructura organizativa, como Ballivián informa:

"El primer día de Enero se juntan los indios de cada pueblo y eligen a un alcalde Mayor y dos ordinarios; de lo que da parte el operario al Maestre de Campo, y este los confirma y les da jurisdicción. Estos se ocupan de noche en rondar, dividiendo la noche en cuatro vigiliadas. En una ronda el operario, en las otras los tres alcaldes, y el que concluye su vigilia despierta al que sigue. Estos castigan si hay qué, á los que delinquen sin exceso, y haciendo sabedor primero al operario y convenciendo al delincuente. Ellos mismos distribuyen a la gente para que trabajen en el pueblo ó para que vayan al cultivo y cuidado de sus Chacras". (Ballivián 1898 : 36)

Este sistema se fue ampliando a medida que las misiones se hacían más numerosas. Las misiones se dividieron en barrios o parcialidades, que con el tiempo tuvieron un alcalde cada una, que a su vez tenía algunos ayudantes. Armenia describe así a las autoridades:

"El sistema de administración fue desde su inicio defectuoso; ya que las poblaciones se componen de diferentes tribus, estas se cambiaban semanalmente, es decir todos los domingos, en los servicios para la comunidad. Cada tribu o cada parcialidad tiene su alcalde, sus comisarios, policías, religiosos del lugar, fiscales, quienes tienen que velar por el cumplimiento de las

7 Ballivián, Manuel Vicente, "Relación y descripción de las misiones y conversiones de infieles", en *Relaciones Geográficas de Bolivia*. La Paz, 1898

*obligaciones religiosas, sacristanes, fuera del Alcalde Mayor y del policía, quienes son las dos autoridades máximas del pueblo y el alcalde del agua, del chaco, etc.”*⁸

Es una organización indígena supeditada a los religiosos que obligaba a los indígenas neófitos a obedecer y por lo tanto la decisión sobre los recursos naturales tanto los estratégicos como en la producción fue marcada por el gobierno de los religiosos. Sin embargo había un nivel de gestión propio por parte de los indígenas, al tener autoridades en cada una de las parcialidades, lo que supone ciertos niveles de decisión indígena.

En cuanto al territorio la ruptura que se tiene con respecto al periodo de la GTI Dinámica es que en parte desaparece esa red, el tejido característico de territorios dinámicos, con límites flexibles y en continuo movimiento. Lo que se da en mayor medida son territorios más restringidos, normalmente alrededor de las misiones desde donde hacen ciertas incursiones para aprovechar algunos recursos naturales como el cacao silvestre, para ir de caza y recolección con lo que siguen teniendo conocimiento de un territorio que utilizan para estas actividades culturales. La normalidad sin embargo se define en las zonas agrícolas que trabajan tanto para las misiones como para sus familias en las cercanías de las misiones. También se establece la pugna entre los indígenas reducidos y los no reducidos. Significativo es el caso guaraní ya que en una misma población podían convivir, a veces no muy pacíficamente en continuas peleas, “neófitos e infieles”. Durante este siglo colonial no se podía encontrar una gran población de no indígenas en las tierras bajas. En este siglo comienzan a ganar terreno los primeros criollos colonos, especialmente en el Chaco, donde se crean las primeras haciendas ganaderas. En general los pueblos indígenas no tenían mucha relación con las autoridades coloniales,

ni con las estructuras político administrativas, solamente estaban sujetos a las normas de las misiones. El número de indígenas que viven en las misiones supera a los que siguen viviendo una vida en la selva o el monte. Por ejemplo los guaraní reducidos por los misioneros hasta finales del siglo XVIII son 18.000, aumentando significativamente desde los 6.000 contabilizados a principios del siglo XVIII”⁹

Sin embargo, no todos los pueblos indígenas fueron reducidos en las misiones. Hubo pueblos indígenas, que todavía existen en la actualidad, como los ayoréode, los chácobos, los chimanes, los sirionós, etc., que siguieron viviendo bajo las formas de la GTI Dinámica, aunque grupos concretos de estos pueblos pudieron ser integrados en las diferentes misiones creadas por los religiosos.

Se puede entender en esta época una **GTI Supeditada** a la misión, controlada por los religiosos en un nivel superior y los indígenas en un nivel de supeditación en las decisiones. Igualmente los diferentes pueblos estaban fragmentados en distintas misiones y las autoridades indígenas de diferentes misiones casi no tenían relación entre ellos, lo que hacía imposible una GTI de territorio común, aunque conservaban lugares de uso tradicional comunes para cacería, recolección, etc. Por otro lado esta forma de vida supuso, posteriormente con la secularización de las misiones, el sistema de GTI de bastantes pueblos indígenas de la actualidad.

2.3 Secularización, auges económicos y las haciendas de la República durante el siglo XIX-XX

Con la llegada de la República y pese a un abandono temporal de las misiones por parte de los religiosos europeos, se inicia un lento proceso de secularización de las misiones. Este proce-

8 Fray Nicolás de Armentia en Hissink, Karen y Albert Hann *Die Tacanen* (traducción en manuscrito no publicado) 1987.

9 Pifarre, Francisco, *Historia de un pueblo* (los guaraní-Chiriguano. Cuadernos de investigación, CIPCA. La Paz, Bolivia, 1989.

so culmina en la década de 1930, en la que la secularización es definitiva para la gran mayoría de los pueblos indígenas de las tierras bajas (todavía algunas misiones se mantienen hasta los años 1960-1970, pero no oficialmente con el régimen misional, sino convertidas en comunidades controladas por los curas –especialmente las misiones de la Chiquitanía y las del vicariato de Reyes, al que pertenece Tumupasa (tacanas), Covendo (mosetenes), etc.– donde el cura durante esos años seguía siendo la máxima autoridad de la comunidad).

La presión ejercida por parte de los hacendados establecidos en o cerca de las misiones y su demanda continua de mano de obra barata, por no decir gratuita y de tipo esclavizador, surte efecto en los gobiernos republicanos. Desde la fundación de Bolivia como país en 1825, las misiones, especialmente aquellas de mayor desarrollo, como por ejemplo las del Beni y de la Chiquitanía (ya secularizadas con la expulsión de los jesuitas en 1767) empiezan a ser ocupadas por criollos que se desplazan en gran medida desde Santa Cruz, pero que igualmente reciben gente extranjera y de otras partes del país. La plaza de las misiones, con el pueblo organizado en torno a ella, con la iglesia como el edificio central, empieza a ser tomada por los criollos, quienes poco a poco van desplazando a las autoridades indígenas y en general a la población indígena, hasta asumir el control de estas ex-misiones. Con la secularización progresiva y la conformación de curatos-parroquias, los indígenas son apartados de las instancias de poder y son convertidos en criados y esclavos de las nuevas élites locales. Las autoridades son las del nuevo Estado boliviano y las jurisdicciones que se establecen con departamentos, provincias, etc. son ajenas a los pueblos indígenas pero son utilizadas como instrumento de poder, como forma de autoridad por parte de los nuevos dueños de las tierras republicanas.

Son estas élites locales las que con el auge de la goma inician el proceso de marginalización de los pueblos indígenas, ya que se llevan a un gran número de indígenas de las ex-misiones y

de sus comunidades al norte amazónico, donde mueren en gran cantidad por las difíciles condiciones de vida, y donde los supervivientes comienzan un proceso de pérdida de su identidad indígena que desembocaría en los actualmente conocidos como campesinos amazónicos.

Las autoridades indígenas que permanecen en esta época como parte de las estructuras misionales y de tradiciones religiosas (cabildos, corregidores, capitanías, etc.) son utilizadas por criollos y curas como intermediarios de las órdenes dadas por los primeros. Un caso concreto son los guaraní, donde los mburuvicha (autoridad guaraní también llamado Capitán) son capataces para asignar fuerza de trabajo a los diferentes patrones. En definitiva, las estructuras organizativas indígenas se convierten en puente para cumplir las órdenes de los otros actores de poder externos, sin que puedan decidir su futuro.

Solamente algunas comunidades se retiran a zonas alejadas para no ser llevadas a la goma (Lomerio es un ejemplo de esta migración), donde recrean las estructuras organizativas de origen misional. Estas comunidades sin embargo no se libran de tener patrones, de trabajar para las diferentes haciendas.

En cuanto al territorio, si en la época misional hubo una cierta disminución, con la entrada de los criollos, el desalojo fue de grandes dimensiones. Las comunidades se tuvieron que ir a lugares remotos, donde no hubieran llegado los criollos, para así poder hacer una gestión de sus territorios comunales. A veces solamente eran pedazos de tierra entre varias haciendas y en otras vivían en el interior de las haciendas empatronados. El acceso a los recursos naturales en las comunidades era igualmente restringido y solamente las más alejadas tenían posibilidad de utilizarlos de forma tradicional. Los otros recursos naturales estratégicos y de valor mercantil (quina y goma principalmente) eran manejados exclusivamente por criollos y extranjeros, siendo los indígenas puramente mano de obra barata. Otros pueblos libraban verdaderas

batallas por no ceder los territorios comunales al empuje de los criollos; los guaraní del Chaco durante este siglo fueron perdiendo poco a poco sus territorios hasta que al final con la última derrota militar de Kuruyuki (1892) acabaron empatronados en las haciendas, que era el fin que durante la colonia y en la República los colonos criollos habían buscado, mano de obra casi gratuita.

En definitiva se podría definir esta época como el momento en el que los pueblos indígenas de tierras bajas se encuentran en la peor situación en cuanto al hecho de poder hacer GTI de sus territorios. La pérdida casi completa de estos territorios conjuntamente con la anulación de la capacidad de decisión sobre sus vidas y un mínimo acceso a los RR.NN, hace que se pueda hablar de una **GTI minimizada**; ya que sólo se circunscribe a la gestión de comunidades aisladas y no en dimensiones de territorios mayores, además de un proceso paulatino de pérdida territorial y de guerra frente a los colonos de la República, especialmente en el Chaco boliviano con los guaraní perdiendo las últimas comunidades y tentas libres.

Sin embargo, en este periodo conviven varios procesos de GTI que vienen de épocas anteriores. Se pueden establecer cinco situaciones diferentes:

- Pequeñas comunidades indígenas libres que emigran a lugares remotos donde pueden sobrevivir y al que no llegan otros actores. **(GTI minimizada)**
- Parcialidades o Tentaguasu guaraní que pelean frente a los hacendados y el ejército republicano durante todo el siglo. Los guaraní fueron derrotados paulatinamente en las diferentes regiones del Chaco. **(GTI minimizada)**
- Comunidades que se encuentran dentro de las haciendas, en el sistema de empatronamiento y que fue practicado en general en

todas las tierras bajas incluido el Chaco. **(El sistema de la hacienda sin GTI)**

- Las misiones que pese a un cierto abandono en la época de la independencia luego retoman su labor, especialmente los franciscanos que son los que mantienen con mayor fuerza las misiones, tanto en el Chaco, donde comunidades enteras solicitan entrar a las misiones como refugio frente al avance de las haciendas ganaderas, y en otras regiones como el piedomente amazónico (tacanas, mosetenes, cavineños, lecos, etc.) o en el mismo oriente donde los guarayos son un pueblo con cierta relevancia. **(GTI Supeditada)**
- Pueblos indígenas que siguen sin estar contactados con la sociedad nacional y que por lo tanto mantienen la dinámica de pueblos recolectores, cazadores (Ayoreos, Chacobos, More, Chimanes, etc.), aunque sus territorios se van reconfigurando a medida que crece la presencia de haciendas. **(GTI Dinámica)**

2.4 La Reforma Agraria de 1953: la GTI en el sindicato

La Reforma Agraria de 1953 tiene un impacto en las tierras bajas, contrario a sus principios; más bien consolida las haciendas y grandes propiedades desconociendo los derechos de los indígenas, considerados por la ley como menores de edad, que deben ser protegidos por el Estado. Sin embargo, gracias a los efectos de la Reforma Agraria, se comienza a dar una reorganización en los mismos pueblos indígenas. Para empezar, los pueblos indígenas que se habían concentrado en las misiones inician un proceso de fundación de comunidades con su salida de los pueblos (ex misiones en la gran mayoría de los casos) de donde ya habían sido desplazados a los alrededores. Pero en especial van saliendo de las haciendas y van creando las comunidades sobre las que más adelante se podrán reconformar territorios. El sistema de hacienda con las familias empatronadas comienza

una caída paulatina de la que se pueden ver los últimos vestigios en la actualidad en el Beni y en especial en el Chaco boliviano con las familias guaraníes. Este proceso de conformación de comunidades en algunos lugares fue anterior, como se explicaba en la época de la goma, en la que familias enteras huían porque no querían ser llevadas al norte amazónico. Ahora se reproduce con mayor fuerza y en todas las eco-regiones de Bolivia. Se fundan comunidades que replican el tipo de organización misional a través de los cabildos y autoridades indígenas, convertidas después de doscientos años en las “tradicionales” de los pueblos indígenas. Al mismo tiempo las estructuras organizativas que provienen de la tradición sindical comienzan a tener su efecto en las tierras bajas. Las mismas comunidades que estaban basadas en los sistemas de autoridades de origen misional empiezan a asumir lo campesino-sindical como una forma de identidad organizativa. Se dan casos en que se crean comunidades campesinas con cargos sindicales simplemente porque era lo que tenía mayor vigencia en el país y con la posibilidad de mayor articulación al Estado y a la sociedad nacional. Se puede establecer que durante casi 30 años se ha dado una convivencia y al mismo tiempo una pugna, entre lo sindical y lo tradicional indígena en las formas organizativas de los pueblos indígenas.

El concepto “territorio”, no se tiene en cuenta en la ley de Reforma Agraria que en su visión agrarista apostaba a la idea de la tierra, expresada en la máxima: “la tierra es para quien la trabaja” con evidente influencia de la visión andina. La Reforma Agraria del 53, tiene un importante acento, que solo se piensa en la tierra agrícola y no en los sistemas productivos y culturales de tierras bajas, donde se deben incluir espacios territoriales de caza, pesca, recolección, etc.

En esta lógica de “tierra agrícola” se puede constatar que las comunidades libres que se crean, se asientan en los lugares no ocupados por las haciendas y tampoco sobre espacios específicamente pensados con potencial agrícola, aunque las haciendas ya habían ocupado las

mejores tierras y por lo tanto las nuevas comunidades se ubican en los sitios restantes y no muy buenos para sus actividades productivas. Algunos patronos cedieron pequeñas extensiones de tierras de sus haciendas para que levantaran las comunidades y algunas pequeñas parcelas para sus chacos, pero siguieron trabajando para los patronos en condiciones parecidas. Algunas misiones o ex misiones, cedieron sus tierras a las comunidades o les ayudaron a conseguir la titulación en las formas legales (pro-indiviso) que permitía la ley de Reforma Agraria. Otros pueblos indígenas sintieron los efectos de la colonización, especialmente en las zonas de piedemonte amazónico (Yuracare, Yuki, mosetenes, lecos y tacanas) donde se comienza a dar una convivencia a veces difícil entre pueblos indígenas de tierras bajas y originarios del altiplano y valles, que se identificaron como colonos. Un caso curioso es el de los mosetenes de la región de Alto Beni, donde sus comunidades les dieron títulos a los indígenas como si fueran colonizadores. Algunas de las misiones religiosas vendieron las tierras de las misiones, a propietarios particulares, en el momento de la secularización.

Los pueblos que tradicionalmente estaban inmersos en la GTI dinámica, los cazadores recolectores, fueron poco a poco ingresando al sistema misional que introdujeron congregaciones de Estados Unidos (Nuevas tribus, Instituto lingüístico de Verano etc.), que cambiaron definitivamente su forma de vida y por lo tanto los traspasaron de alguna manera a una GTI supeditada. Entre estos casos están los ayoreos, los chimanes, los chacobo y un poco antes, en los años cuarenta fueron los More y los Siriono con las escuelas indígenas que fueron implementadas por profesores bolivianos. Esta GTI supeditada es ciertamente relativa ya que todavía mantienen gran parte de sus estructuras tradicionales y formas de manejo de los RR.NN aunque a algunos pueblos los trasladan de sus territorios tradicionales.

En cuanto al manejo de los RR.NN siguió siendo el mínimo ya que para cazar, pescar o recolectar

cualquier producto del monte tenían que pedir permiso al dueño de la hacienda y repartir lo obtenido con el patrón. La cantidad de tierra a la que accedían los indígenas era insuficiente para realizar estas actividades, por lo que tenían que ingresar a las haciendas de los patrones que seguían teniendo la mayoría de las tierras en las diferentes regiones de tierras bajas.

En definitiva durante estos treinta años las comunidades comenzaron a liberarse de las haciendas gracias al impulso sindical de la Reforma Agraria, pero todavía no recuperaron territorios sino que acceden a tierras, es decir propiedades comunales con poca extensión con una visión agrícola. Se puede establecer que es una época de recuperación en lo organizativo, pero su característica principal es el acceso a la tierra como campesinos, por lo que se podría denominar como la **GTI Campesinizada**. Recuperan la GTI a través del gobierno propio con las formas sindicales y las tierras agrícolas. Esta campesinización de algunos pueblos indígenas fue favorable a las élites locales (ganaderos, hacendados y terratenientes), que apoyados en la cooptación de las instancias administrativas locales, especialmente de los municipios tras la Ley de Participación Popular en 1994, utilizaron a las organizaciones y estructuras campesinas sindicales en tierras bajas, para impedir que los pueblos indígenas accedan a los territorios. Un ejemplo de esa utilización de “lo campesino” fue la negación por parte de los municipios a dar la personería jurídica como comunidad indígena, otorgándola siempre como campesina, que durante todo el periodo siguiente hasta la aprobación de la Constitución actual en 2009, no poseían el derecho de acceder a los territorios en forma de TCO.

2.5 El Movimiento Indígena en la era del Desarrollo (1982-2009)

a) *Las organizaciones indígenas de tierras bajas nacen*

Las estructuras sindicales, así como los movi-

mientos sindicales y la creación de organizaciones sindicales campesinas, ejercieron una fuerte influencia en los pueblos indígenas de las tierras bajas. Durante esos casi treinta años (1953-1982) de convivencia entre las formas tradicionales y lo sindical se fraguó lo que a partir de los años ochenta daría lugar a la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente de Bolivia (CIDOB) y todas sus organizaciones indígenas afiliadas. Hasta los años ochenta, las comunidades indígenas, dispersas por los pedazos de territorios que les dejaron los patrones, no estaban organizadas conjuntamente como lo estaban los campesinos de tierras altas en la CSUTCB, y eso hacía que tuvieran mayor vulnerabilidad en cuanto a los problemas que seguían teniendo con los ex-patrones en relación a las tierras que ocupaban.

La CIDOB se funda oficialmente en 1982, pero ya desde finales de los años 70 existen movimientos organizativos germinales entre los pueblos indígenas de Santa Cruz (guaraní, chiquitanos y ayoréode) liderizados por Bonifacio Barrientos (isoseño-guaraní ex-combatiente de la guerra del Chaco), con el fin de articularse buscando solucionar problemas comunes, especialmente los referidos al acceso al territorio. En los años 80, la CIDOB es acompañada por la creación de organizaciones indígenas, algunas de las cuales estaban participando en el proceso sindical-campesino representados por la CSUTCB. Con la recuperación de la democracia en 1982, los pueblos indígenas de tierras bajas deciden plantearse sus reivindicaciones como pueblos indígenas y ya no como campesinos. Aunque se va dando de a poco ese reconocimiento de las organizaciones de los pueblos indígenas, la realidad dice que las estructuras con las que se conforman las organizaciones indígenas actuales, incluida la CIDOB, están basadas en su origen en las estructuras sindicales. Por lo tanto, si bien hay una decisión de los pueblos indígenas de no ser parte de las organizaciones campesinas de tipo sindical, en la práctica utilizan estructuras parecidas. Hasta los años noventa todavía se planteaban dudas en los pueblos indígenas sobre si ellos eran o no campesinos.

La conformación actual de la CIDOB, de sus organizaciones regionales y de cada pueblo indígena, se ha ido construyendo a través de criterios que eran cambiantes de acuerdo a las coyunturas políticas atravesadas. Se ha ido forjando durante los últimos 25 años en un proceso dinámico, que ha significado que en la actualidad, la CIDOB sea reconocida como la Confederación de los Pueblos Indígenas de Bolivia (y no solamente del oriente) tanto a nivel nacional como internacional, por medio de su afiliación a la COICA (Coordinadora Indígena de la Cuenca Amazónica).

La CIDOB se estructura en tres niveles desde la base hasta la Dirección Nacional:

- Primer nivel: Organizaciones representativas de comunidades y poseedoras de Territorios (en forma de TCO) (Capitanías, subcentrales, etc.)
- Segundo nivel: Organizaciones regionales
- Tercer nivel: Directorio Nacional de la CIDOB

En Bolivia existen 34 pueblos indígenas en tierras bajas, y las estructuras organizativas inicialmente trataban de corresponder con el criterio étnico, es decir, un pueblo indígena igual a un territorio (en este caso se habla de las Tierras Comunitarias de Origen, (TCO) en el concepto aceptado en la Ley INRA (1996) y en la Ley de Reconducción Comunitaria (2006) y que en el futuro, de acuerdo a la Constitución vigente, pasarán a denominarse TIOC tras un proceso administrativo). La realidad, sin embargo, es más compleja y ha dictado parámetros que tienen que ver especialmente con lo multiétnico. La mayoría de las organizaciones indígenas existentes tienen en su interior representantes de otros pueblos indígenas, existiendo como paradigma los dos territorios multiétnicos que corresponden con dos organizaciones diferentes. En el primer nivel, el criterio organizativo fue construido al inicio desde los pueblos indígenas, pero después de la Ley INRA (1996),

las organizaciones indígenas, al tener que definir su territorio en forma de TCO, han incluido comunidades de otros pueblos indígenas. Por poner varios ejemplos: los mosetenes conviven con dos comunidades trinitarias; los chácobos con los pacawuaras y cavineños; los mismos cavineños en su territorio comparten con los tacanas; los tacanas, cavineños y esse ejas conforman la TCO del Multiétnico 2; en la TCO del Multiétnico 1 comparten el territorio los movimas, los chimanes y trinitarios; los joaquinianos comparten con movimas y cayubabas; los yuracarés comparten con los yukis, etc.

Estos no son sino ejemplos de la territorialidad étnica compartida y múltiple que ha sido promovida por las mismas organizaciones indígenas, donde también se encuentran indígenas de los valles como quechuas, que forman parte del territorio de algunas organizaciones guaraní (Itikaguasu, Takovo Mora etc.) y también en las organizaciones de los lecos en el norte de la Paz (Larecaja y Apolo), donde hay una especial mezcla entre indígenas de valle con lengua quechua y los propios lecos de origen selvático. Otro ejemplo de cómo la etnicidad y la territorialidad se ha reconfigurado en torno a la dotación de TCO, es la comunidad de San José de Uchupiamonas (al interior del Parque Madidi), que en los inicios era de origen tacana y que tuvo influencia quechua, especialmente de gente venida de la zona de Apolo, y cuya organización en la actualidad se denomina San José de Uchupiamonas, sin adscripción a ningún pueblo indígena reconocido como tal.

También existen organizaciones de primer nivel que no tienen TCO, agrupando a varias comunidades con títulos comunales (de este tipo se encuentran en la Chiquitania, especialmente la zona de San Ignacio de Velasco con las asociaciones de Cabildos de San Ignacio de Velasco (ACISIV) y en la zona guaraní en el departamento de Chuquisaca, con el Consejo de Capitanes de Chuquisaca (CCCH) que agrupa a varias capitanías que tienen algunas comunidades con títulos comunitarios).

En definitiva, el primer nivel organizativo partió de un criterio étnico que con el tiempo fue mezclándose con el territorial y que ha conformado el mapa actual de las organizaciones indígenas de primer nivel, pudiendo estar un pueblo indígena en varios territorios y un territorio compartido por varios pueblos indígenas.

El segundo nivel tiene que ver con el de las Organizaciones Regionales, que agrupan a las organizaciones del primer nivel. El criterio al inicio fue el que aplicaron los sindicatos: una organización por departamento. Así fueron surgiendo las regionales. En el Mapa de regionales del (Anexo 1) se puede observar cómo la creación de las diferentes regionales se ha sucedido a través del tiempo. Se puede distinguir que las organizaciones de mayor antigüedad son las que corresponden a los chiquitanos (OICH) y a los guaraní (APG) que se fundan en los años ochenta, teniendo un carácter étnico. En cambio, en los noventa, especialmente después de la marcha de 1990, se fundan las regionales que agrupan a varios pueblos indígenas que tienen en común el vivir en el mismo departamento. Se tienen entonces las Regionales como la CPIB (Beni), CIRABO (Beni amazónico), CPILAP (La Paz), CPITCO (Cochabamba), ORCAWETA (Tarija). Si bien hay que tener en cuenta que la CIRABO y la CPIB pertenecen ambas al departamento del Beni, por razones de larga distancia y las diferentes condiciones se crean dos regionales.

Ya en la primera década del siglo XXI se crea la última regional por departamento (CIPOAP-Pando). A partir de aquí surgen otras organizaciones regionales que ya no responden a los departamentos, sino a criterios mayormente étnicos. Se nombran regionales en esta primera década del siglo XXI a la CPUMB (mojeños) y a la COPNAG (guarayos).

El último nivel es el del Directorio Nacional de la CIDOB. Para su elección se reúnen en la Gran Asamblea Nacional de los Pueblos Indígenas (GANPI), los representantes de las Regionales y de las organizaciones indígenas de primer

nivel y eligen al directorio para una duración de cuatro años. El directorio de la CIDOB está compuesto por ocho dirigentes, que ocupan las carteras de Presidente, Vicepresidente y las Secretarías de RR.NN.-Economía, Tierra- Territorio, Salud, Educación, Género y Comunicación.

Dentro de estos tres niveles se encuentran algunas excepciones específicas, como pueden ser los chiquitanos. Están estructurados a través de organizaciones que pueden o no tener territorio en forma de TCO. Las que llaman centrales están agrupadas en una organización chiquitana, la Organización Indígena Chiquitana (OICH). Y a su vez la OICH está afiliada a la regional de la CPESC, por lo que la Organización Chiquitana no es Regional de la CIDOB teniendo un nivel étnico intermedio. Para ser más explicativo se adjunta este cuadro:

Cuadro 1
Estructura Organizativa OICH

Nivel Regional	Nivel Étnico	Nivel Central	TCO/Comunidad
CPESC	OICH	Concepción	TCO Monteverde
		San Javier	TCO Monteverde
		Lomerío	TCO Monteverde
		CIRPAS	TCO Pantanal
		Turubó	TCO y comunidades
		Central San Ignacio	Comunidades
		Central San Rafael	Comunidades
		Central San Miguel	Comunidades
		San José Chiquitos	TCO y comunidades
		Roboré	Comunidades
		Puerto Suárez	TCO (demanda)
Bajo Paraguá	TCO		

Fuente: Elaboración propia.

Otro ejemplo de afiliaciones confusas es por ejemplo el de la organización del Multiétnico II, que está afiliado tanto a la CIRABO como a CIPOAP. Incluso se tienen organizaciones del

primer nivel que no están formalmente afiliadas a regionales, entre éstas se pueden nombrar al Gran Consejo Chimán y la CABI (Capitanía del Alto y Bajo Isoso, que por discrepancias políticas con la CPESC y con la CIDOB no está afiliada).

b) El Desarrollismo vertical frente al desarrollo desde dentro (GTI)

Este proceso organizativo fue acompañado por diferentes Organismos no gubernamentales (ONG). Se podría establecer un mapa de ONG que han apoyado a la conformación de las organizaciones indígenas de tierras Bajas, pero básicamente han sido APCOB, CERDET, CIPCA, CIDDEBENI, CEJIS etc. Las ONG nacieron al calor de “la era del Desarrollo” y en respuesta al desarrollismo vertical propio de los gobiernos y las agencias de cooperación internacionales.

El concepto de desarrollo nació después de la segunda guerra mundial y ha tenido fundamentalmente dos tipos de actores:

- 1.- Agencias internacionales y gobiernos nacionales.
- 2.- Organizaciones no gubernamentales (ONG)

Si bien los primeros fueron los que iniciaron la era del desarrollo, a partir de los años setenta se unieron las Organizaciones no gubernamentales (ONG), que han proliferado y que en la gran mayoría de las ocasiones sustituían al Estado y trabajaban donde los gobiernos o los organismos internacionales no llegaban.

Los empresarios, pertenecientes a las élites recogieron y en cierta medida adaptaron el concepto de desarrollo tenido por los gobiernos y las agencias internacionales. No es en vano que éstos los apoyaron durante los últimos cincuenta años; el caso más claro de este apoyo es la élite empresarial cruceña, que desde el gobierno revolucionario del 52, pasando por la época de las dictaduras militares de los años 60-70, espe-

cialmente la del general Banzer, y finalizando por las poderosas conexiones con los diferentes gobiernos democráticos desde el 85 hasta la actualidad, se dedicaron a promover los intereses cruceños estimulando la agroindustria local por medio de una importante inyección de recursos públicos y subvenciones.

Se pueden establecer cinco pilares sobre los que se basa el concepto de desarrollo de los actores gubernamentales, internacionales y empresariales:

- Los avances científicos
- El progreso industrial
- Evolución civilizatoria
- El modelo: países occidentales (EE.UU. y Europa, especialmente)
- El mercado

Estos cinco pilares subyacen a su idea de desarrollo. Se puede comprobar que la idea de desarrollo que tienen los gobiernos y empresarios entonces no es neutra sino que tiene unas connotaciones concretas. Se pensaba que la ciencia iba a ser la salvadora de la pobreza y al igual que el progreso industrial traería mejores condiciones de vida; estos dos pilares con el tiempo han sido en gran medida desmentidos por datos como el siguiente: en 1970 el 40% de la población de América Latina vivía por debajo de la línea de la pobreza (utilizando los indicadores ciertamente dudosos de estas mismas instituciones); mientras que en 1996 el porcentaje se había incrementado hasta el 43 % de la población, es decir, no sólo no había mejorado la vida de los habitantes de América Latina, sino que había empeorado y eso que había mayores avances científicos y mayor progreso industrial.

También sigue existiendo un concepto evolucionista: el hombre ha ido pasando por diversos estados y el mejor estado es el de la actual “civilización occidental”, estando en la cúspide de esa pirámide civilizatoria los países modelo

(EE.UU. y Europa); éstos deben ser imitados y por lo tanto los demás países deben alcanzar esa forma de “civilización”.

Por último, el desarrollo está basado en la creencia en que el mercado es el que debe regular todos los actos, y será el mercado quien equilibre las desigualdades. Este sistema de mercado ha demostrado que no sirve para generar riqueza y redistribuirla, sino que acentúa aún más las desigualdades económicas.

Se puede establecer que estas élites se caracterizan por el desarrollo potenciado desde arriba hacia abajo, llamado vertical; son estas élites las que definen qué es lo que se tiene que hacer y normalmente no buscan el beneficio de la población en general, sino su propio enriquecimiento. En definitiva, estos actores buscan construir un futuro bajo la visión de “progreso” ilusorio, legitimador de la explotación.

Por su parte los movimientos indígenas están todavía en el proceso de construcción de una alternativa diferente, pero en principio y como oposición al modelo de desarrollo definido por los actores gubernamentales y empresariales, han propuesto un desarrollo, una GTI, desde la comunidad, de “dentro hacia fuera”; y aunque se puede caer en una idealización romántica de la comunidad, es un desarrollo que quiere potenciar como protagonistas a los actores básicos, los comunarios, los indígenas, como establece Gimeno y Monreal:

“La gente (frente al mercado), la solidaridad (frente a la competencia), la unión (frente a la fragmentación) y la diversidad humana (frente a la homogeneidad de un único modelo de vida) están en la base de la propuesta de construcción de una alternativa.”¹⁰

Sin embargo, pese a los discursos en contra del neoliberalismo, estos movimientos sociales han terminado por aceptar el mercado como un

elemento del cual no se pueden sustraer y que por lo tanto han acabado asimilando (un ejemplo es el discurso de las distintas federaciones de colonizadores que tienen como bandera la no mercantilización de la tierra y sin embargo son los mismos colonizadores los que compran y venden sus lotes o parcelas de tierra). Sin embargo, piden un mercado más justo, que no beneficie exclusivamente a los grandes empresarios; por lo que la aceptación del mercado se convierte en un elemento común con la posición de gobiernos-empresarios. Igualmente estos movimientos sociales, conjuntamente con las ONG (aunque la posición y la línea de las ONG no siempre coincide con las organizaciones indígenas ya que tienen sus propios objetivos), han establecido el criterio de sostenibilidad en los trabajos que realizan, basados en la idealización de las prácticas sostenibles con las que los pueblos indígenas han sobrevivido y mantenido sus bosques y tierras. No toman en cuenta que eran otros momentos históricos y que en la actualidad, debido a la presión de otros actores sociales (madereros, petroleras, terratenientes, etc.), los indígenas pueden utilizar igualmente prácticas no sostenibles. Los gobiernos y algunos grupos empresariales han adoptado el discurso de la sostenibilidad, pero la mantienen solo como un discurso y no la llevan a la práctica si no son fuertemente obligados a ello (véase los empresarios madereros y su accionar en los bosques de las tierras bajas de Bolivia).

Por último hay una respuesta al pilar de la evolución civilizatoria con la valoración que se hace de un pasado remoto y fundamentalmente de la relación entre naturaleza y economía. Para los actores gubernamentales y empresariales “todo pasado fue peor”, es decir, presentan el paso al capitalismo como la superación de una forma de vida primitiva; en definitiva, la economía habría superado a la naturaleza y por lo tanto son más libres y pueden progresar. En el caso contrario, los movimientos sociales y

10 Gimeno, Juan Carlos y Pilar Monreal, “El problema del desarrollo: atajos y callejones sin salida” en *La controversia del desarrollo*, Madrid 1999.

las ONG están en la lógica de “todo pasado fue mejor”, por culpa del capitalismo el hombre ha perdido valores “naturales”, de relaciones de reciprocidad, solidaridad, en detrimento de competitividad, fragmentación y homogeneidad, es decir, la naturaleza era superior a la economía. Se podría establecer lo que señala Petras ¹¹:

“La paradoja más sorprendente hoy en día es que para ser revolucionario hay que ser conservador, defendiendo la comunidad y la solidaridad de clase, así como las relaciones personales íntimas y profundas, frente a la modernidad del libre mercado basada en los individuos atomizados, el consumismo y las relaciones transitorias. Sin esos lazos primarios y secundarios no puede tener ningún movimiento radical ni la consecuente acción socio-política”.(1995:21)

c) La GTI institucional

En respuesta al desarrollismo de los gobiernos y de empresas surgen las ONG. Este periodo se podría denominar como la **GTI institucional**, ya que en su gran mayoría son impulsos promovidos desde varias ONG que fomentan la gestión de las comunidades enmarcadas en esta era del desarrollo.

En la década de los 80 se comienzan a dar procesos de GTI apoyados por organizaciones no gubernamentales. La CIDOB fue apoyada en su creación por APCOB (Apoyo al Campesinado-Indígena del Oriente Boliviano). Al mismo tiempo de su apoyo a la CIDOB, esta institución estuvo promoviendo diversos procesos de GTI con los chiquitanos, especialmente en Lomerío y Concepción. Su idea durante más de 15 años, era que a través de la gestión de los territorios comunales en el aprovechamiento de los RR.NN naturales, específicamente la madera, se pudiera consolidar el territorio y justificar su tenencia frente a las concesiones forestales que desde los años setenta, los diferentes gobiernos

daban a las empresas madereras. El aserradero indígena de Lomerío se convirtió en el paradigma de la gestión hecha por las comunidades, consiguiendo en el año 1995 la certificación del sello verde, como bosque manejado sosteniblemente.

Otra ONG que impulsa la GTI en esta década es CIPCA, que establece, especialmente con el pueblo guaraní, el llamado programa PASET (Producción, Infraestructura, Salud, Educación y Tierra). Estos son los temas que CIPCA (Centro de Investigación y Promoción del Campesinado) impulsa en su trabajo con las diferentes capitanías guaraní. Esto evidentemente ayuda al trabajo de las comunidades que al mismo tiempo inician un periodo de liberación de los patrones y reconstitución de comunidades guaraní libres. Otro trabajo que impulsaron desde CIPCA en las diferentes comunidades fue el de los chacos comunales, donde toda la comunidad participaba y con los excedentes se podían atender necesidades de salud, educación etc. Igualmente estos chacos comunales servían para fortalecer organizativamente a las comunidades en ese lento proceso de recuperar su “Ñande Reko”, su manera de ser guaraní. El PASET ha sido una referencia central hasta el momento en el que la comunidades se han planteado la gestión de su comunidad; de igual manera, muchas capitanías se han organizado en numerosos casos teniendo en cuenta las secretarías correspondientes al PASET.

Lo que caracteriza esta etapa y que está en vigencia hasta la actualidad, es que se entiende la Gestión como igual a proyectos. Si la ONG correspondiente consigue financiamiento internacional para determinado proyecto entonces la gestión se implementa. Por esta razón se ha denominado esta fase como GTI institucional, ya que depende de los proyectos que consigan las ONG. Si bien es cierto que las comunidades igualmente iban haciendo sus propias cosas, si aparecía un proyecto se daba prioridad a este y

11 Petras, J. “Conceptualizando el socialismo en 50 años bastan” en El libro del foro alternativo. Las otras voces del planeta, Talasa, Madrid 1995.

se olvidaban de las demás actividades. Como bien se sabe los proyectos solamente pueden atender aspectos específicos, solucionar cuestiones concretas, aunque si puedan impulsar otras iniciativas, normalmente estaban pensados para solucionar algunos problemas específicos de las comunidades. Cuando finalizaba el proyecto podía pasar, y ha pasado con frecuencia en las comunidades, que todo lo construido se cayera, que no tuviera continuidad, en una demostración de la dependencia de las comunidades hacia los proyectos y las instituciones.

d) Los años noventa: vuelve el territorio

Tendría que llegar la década de los 90 para que el Estado se diera cuenta que en Bolivia existía un número de 34 pueblos indígenas de tierras bajas. En 1990 el foco de atención del movimiento indígena se traslada a la ciudad de Trinidad, debido al surgimiento de jóvenes líderes desde el cabildo indigenal del Beni. Es desde Trinidad que se inicia la primera marcha indígena, llamada por el "Territorio y la Dignidad". Esta marcha sale el 15 de agosto de 1990 desde Trinidad y llega a la Paz después de más de un mes de caminata y obligando a negociaciones con el gobierno de Jaime Paz Zamora (MIR), siendo recibido por multitudes en la Paz. Además de conseguir la titulación de varios territorios indígenas por Decreto Supremo, consiguió poner en la agenda nacional a los pueblos indígenas de las tierras bajas, planteando por primera vez la necesidad de territorios indígenas titulados. Esta marcha fortaleció al movimiento indígena y estableció definitivamente a la CIDOB como la representante de los pueblos indígenas de las tierras bajas de Bolivia (en sus inicios la CIDOB fue una organización que solamente representaba a los pueblos indígenas de Santa Cruz). En 1992 se presenta al Estado Boliviano, por primera vez en la historia, una propuesta de ley indígena, en la que ya se recogen los fundamentos centrales de las autonomías indígenas que en la actualidad se están impulsando en el país. Pero el elemento central de esta propuesta de ley indígena es el reconocimiento de los territorios indígenas de las tierras bajas.

En 1994 se consigue que en la Reforma de la Constitución Política del Estado se reconozca a Bolivia como un país pluriétnico y multicultural, al mismo tiempo que se reconocen a los territorios indígenas en la forma jurídica de Tierras Comunitarias de Origen (TCO) como un tipo de propiedad agraria colectiva. En 1996 se realiza la segunda marcha indígena, que se inicia en Santa Cruz y que llega hasta Samaipata, donde se obtiene el acuerdo que da lugar a la aprobación de la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria, más conocida como la ley INRA. En esta ley se ponen las bases y los mecanismos para que se comience la titulación definitiva de los territorios indígenas en forma de TCO. En estos años noventa se logra incluir en otras leyes los derechos indígenas; se pueden citar las leyes de Participación Popular, la ley de Reforma Educativa, Ley Forestal.

Con la ley INRA y con todo este paquete de reformas del Estado, se inicia la reconfiguración de los territorios indígenas, considerado el territorio como un tipo de propiedad agraria. Durante los años noventa las organizaciones indígenas se van creando y fortaleciendo, van tomando conciencia de la importancia de la titulación y al mismo tiempo las ONG siguen trabajando con las comunidades y con las recién creadas organizaciones indígenas bajo el marco de una GTI institucional por proyectos.

e) El Saneamiento y titulación de Territorios en forma de TCO

Como ya se ha mencionado, en octubre del año 1996, como resultado de la marcha por los territorios indígenas, se promulga la Ley INRA. A partir de ese momento se tiene un marco jurídico legal que permite acceder a la titulación de los territorios indígenas en forma de Tierra Comunitaria de Origen (TCO).

El proceso de titulación establecido en el reglamento de dicha ley resultó demasiado complicado, con excesivos pasos que ejecutar. Se ha intentado en varias ocasiones reducirlos pasos del procedimiento para poder viabilizar la titu-

lación de las TCO con la mayor rapidez posible. Sin embargo, la duración media de un proceso de titulación de una TCO se estima en siete años. El problema con esa larga duración del proceso de titulación en las demandas de TCO era que los terceros (ganaderos, empresas, colonos, etc.) iban ampliando sus tierras, acaparando en mayor medida tierras que estaban siendo demandadas por los pueblos indígenas.

Este hecho era agravado por la “ayuda” a los terceros en bastantes de los procesos de pericias de campo ejecutadas tanto por el INRA como por las empresas consultoras que se habilitaban para ese trabajo. Esa forma de corrupción favorecía a los propietarios empresariales y validaba tierras que no cumplían con la función económica social. Asimismo, las empresas y los cuarteros de madera seguían penetrando pese a estar inmovilizadas las áreas demandadas como TCO. En la teoría se cumplían los procedimientos, pero nadie, ni siquiera las organizaciones indígenas, podían frenar los diferentes saqueos que seguían dándose en sus demandas territoriales de TCO.

Los resultados que hasta ahora se han conseguido pese a las dificultades mencionadas más arriba, desde el punto de vista de los pueblos indígenas de las tierras bajas, han sido en algunos casos relevantes y en otros muy pobres. Desde 1996 hasta mayo del 2009 se han titulado 10.9 millones de hectáreas como TCO en tierras bajas que representan el 54% de lo demandado.¹²

Sin embargo, hay zonas que se encuentran en situaciones bien diferentes. Se puede señalar el área sur del país, el Chaco boliviano donde vive el pueblo guaraní, como un área en la que si bien se ha logrado titular una parte de lo demandado no se ha llegado a la expectativa que tenían las capitanías de la APG (solamente el 25% de los demandado por el pueblo guaraní se ha titulado hasta el momento). Mientras, la

región norte del país, la Amazonía, es el lugar con mejores resultados debido a que se ha logrado titular cerca de dos millones de hectáreas para cuatro pueblos indígenas con continuidad territorial en diferentes TCO con un carácter intercultural (chácobos, cavineños, esse ejjas y tacanas). En el resto del país se han logrado resultados intermedios, aunque en la Chiquitania se han conseguido varias TCO (Bajo Paragua, Monteverde, Lomerio, Turubo etc.) de un tamaño interesante, pero debido al número poblacional de los chiquitanos no se considera suficiente, ya que sigue habiendo comunidades encerradas por estancias ganaderas que no les permiten tener una visión de futuro optimista.

En general las TCO tituladas han quedado como “Quesos Gruyere”, es decir, a veces tienen continuidad territorial y otras veces no, quedando pedazos de territorios sueltos o desconectados unos de otros (los guaraní, los weenhayek, los tacanas, los mosetenes, etc. han sufrido en especial la discontinuidad de lo que les han titulado). Este tema de la discontinuidad territorial es importante pero no parece ser decisivo, como han demostrado los pueblos indígenas en la gestión de los territorios, que se abordará en el siguiente punto.

Por último, hay que constatar que en algunos casos las TCO tituladas corresponden con los territorios tradicionales de los pueblos indígenas, pero una parte de las TCO están compuestas de nuevas zonas territoriales que han sido demandadas porque ya no podían acceder a los territorios históricos. En ocasiones siguen habitando en las mismas áreas de los territorios tradicionales, pero las mejores tierras ya tienen dueños no indígenas. Con estas reflexiones finales se quiere concluir que las TCO no son coincidentes con los territorios tradicionales y que por lo tanto no satisfacen del todo a los pueblos indígenas. Las TCO se constituyen en una sólida base para seguir consiguiendo territorios equitativos, y desde ellas se podrá seguir

12 Lehm, Zulema. *Tierras bajas: gobernanza, recursos naturales y tierra. En Bolivia Post-Constituyente: Tierra, Territorio y Autonomías Indígenas*. Fundación TIERRA, La Paz, 2009

en el proceso de lucha por el reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas de Bolivia.

f) Siglo XXI: La gestión territorial indígena de las TCO

Con las primeras titulaciones de TCO comienza una nueva etapa de la GTI. Se puede hablar de la vuelta de la GTI en Territorios, ya no una GTI dinámica ya que los territorios pasan a tener límites legalmente establecidos, es una gestión todavía con todas las características de la GTI institucional, demasiado dependiente de las instituciones y proyectos, pero al fin una GTI en un territorio con posesión legal de los pueblos indígenas.

La característica de esta fase tiene que ver con los diferentes proyectos promovidos desde alguna de las instituciones y desde las organizaciones de los pueblos indígenas, pero fundamentalmente es una fase de la **GTI planificada**. En estos primeros nueve años de este siglo, el concepto más utilizado fue el de "planes". Se han elaborado diferentes planes con variados nombres; algunas instituciones han apostado por los Planes de Gestión Territorial Indígena (PGTI), otras por llamarlos Planes de Vida, otras por Estrategias de Desarrollo etc.

Toda institución que se planteó de qué manera se podía empezar la GTI en las TCO llegó a la conclusión que lo mejor era tener planes. Las organizaciones indígenas aceptaron la planificación por la referencia que tenían de los municipios. Sin embargo no es lo mismo hacer un Plan de Desarrollo Municipal, que un PGTI de un territorio donde existe la propiedad colectiva de la tierra y en cierta medida el derecho prioritario a la explotación de los RR.NN. A la planificación se han dedicado las organizaciones y las instituciones en la medida en que se iban consolidando legalmente las TCO y a veces incluso antes de tener títulos, se iban elaborando los planes de los territorios. Evidentemente se ha aprendido de los procesos de planificación de los municipios, se ha intentado

no repetir errores, pero en muchos casos se ha caído en los mismos problemas de la planificación municipal. Se han recogido también elementos de los Planes de los Distritos Municipales Indígenas (PDDI) hasta el punto que las comunidades y las organizaciones indígenas con razón, se quejaban de tanta planificación; querían acciones concretas.

Sin embargo ha habido diferencias entre los diversos planes, unos han tenido una idea integral de todo el territorio, con todos los temas que tienen que ver con la vida de las comunidades en sus TCO. Otras se han focalizado en mayor medida en el manejo de los recursos naturales y han elaborado estrategias sobre el control y su uso sostenible.

Instituciones involucradas en este proceso han sido casi todas las ONG que trabajan con pueblos indígenas de tierras bajas, e incluso algunas que trabajan con tierras altas han podido participar en procesos de GTI. La CIDOB, con el apoyo de DANIDA, fue en alguna manera la pionera de los PGTI, trabajando con siete TCO correspondientes a las tres eco regiones de Bolivia (Chaco, Oriente y Amazonia) para generar experiencias pilotos de GTI (Mosetenes, Lomerio, Chacobo, Cavinenos, Guarayos, Machareti, Yuracare). Pero quien ha difundido en mayor medida los PGTI ha sido el PDCR II, que recogiendo las experiencias, buenas y malas, de la CIDOB, planteó la elaboración de PGTI en 16 TCO de las cuales 12 fueron en tierras bajas y cuatro en tierras altas aunque estas últimas en condiciones diferentes. Wildlife Conservation Society (WCS) ha trabajado con el nombre de "Planes de vida" con los pueblos del norte Paceño; Lecos y tacanas especialmente. CEJIS ha trabajado igualmente PGTI con el territorio Multiétnico II, además de impulsar conjuntamente con el Servicio holandés de Cooperación (SNV) el Comité de gestión en Monteverde (chiquitania) y su plan estratégico. CIPCA ha trabajado diferentes PGTI, algunos con financiamiento del PDCR II, en el Chaco con los guaraní de Kaaguasu, con Charagua Sur y Norte, y también en San Ignacio de Mojos con

los mojeños del Territorio Indígena Multiétnico I y el Territorio indígena mojeño. Por último, CIDDEBENI, también en conjunto con el PDCR II ha trabajado con Cayubabas y algunos otros pueblos del Beni jesuítico.

Esta GTI planificada ha tenido diferentes problemas. El primero es que el objetivo inmediato fue la elaboración de la planificación y después algunas de las organizaciones indígenas que elaboraron su plan se han quedado solas, lo cual también es positivo, pero conlleva el riesgo que la GTI sea “a empujones discontinuos”. A diferencia de planes de TCO que se han ido ejecutando entre las organizaciones y con el apoyo estable y continuo de algunas ONG (CIPCA con Charagua y San Ignacio de Mojos; La CIDOB-GTI con seis de las organizaciones participantes de su programa han estado ocho años; El Itikaguasu con CERDET etc. han continuado el proceso conjuntamente y en algunos casos han consolidado lo establecido en los planes.

Se ha entendido en la lógica de la GTI institucional, que todo debía desembocar en proyectos, por lo tanto era una planificación que se tenía que “vender” para poder ejecutarla, se tenía que conseguir financiamiento para poder decir que era GTI. Este ha sido uno de los grandes problemas, unido a que los planes para poder ser vendidos tenían que estar en el lenguaje apropiado, un lenguaje por lo tanto técnico y plasmado en gruesos documentos. La pregunta es ¿quién de las comunidades indígenas, e incluso los mismos dirigentes pueden comprender, ya no solo leer, estos documentos? Entonces los planes estaban hechos por técnicos para técnicos de instituciones, ¿y las comunidades, mientras tanto esperando a ver si viene un financiamiento? ¿No se estará generando igualmente dependencias otra vez de los proyectos? Se conoce que las instituciones tienen sus limitaciones económicas y de tiempos, que por lo tanto es difícil dar continuidad si no se tiene financiamiento asegurado, pero la GTI no debería depender de los vaivenes institucionales.

En definitiva este periodo de **GTI planificada** mezclado en gran medida con el **GTI institucional** es lo que identifica esta fase. Las instituciones empujando, potenciando a través de la captación de recursos económicos de la cooperación internacional, han sido quienes han apoyado estos procesos de GTI, si bien en gran medida en la forma de proyectos y por lo tanto con limitaciones para las mismas organizaciones. Una vez más algunas ONG han sustituido al Estado y al mismo tiempo se han adelantado y han generado valiosas experiencias aunque limitadas por el marco legislativo y las realidades de las organizaciones indígenas. Las únicas excepciones que no eran ONG, fueron la CIDOB, con el programa de GTI apoyado por la Cooperación Danesa, y el Programa de Desarrollo Comunitario Rural (PDCR II) que difundió con éxito los planes de Gestión Territorial Indígena.

Las preguntas inmediatas son: ¿Se hace GTI más allá de los planes? ¿Los proyectos han limitado la GTI de las organizaciones indígenas? ¿Pese a este marco legal todavía adverso en gran medida se hace y se ha hecho GTI por los pueblos indígenas en sus TCO? ¿Cuál es el grado de sostenibilidad de esta GTI y en que medida ayuda a generar y distribuir riqueza a los pueblos indígenas para vivir bien?

3. La Gestión Territorial Indígena en funcionamiento: ¿es esto la autonomía indígena?

3.1 La GTI en las tierras bajas: en busca de la integralidad

Como se decía anteriormente, la Gestión Territorial Indígena ha sido entendida de diversas maneras. Se ha hecho referencia a sistemas históricos de GTI como el PISSET de CIPCA que trabaja sobre esos aspectos que fueron elegidos por su importancia para las comunidades; algunas organizaciones han enfatizado como el elemento central del GTI el manejo de los RR.NN renovables y algunas otras organizaciones se

han centrado en otros aspectos como la conservación de la biodiversidad, pero la amplia mayoría no ha incorporado en su visión del territorio aspectos vinculados a la generación de riqueza desde los pueblos indígenas y para los pueblos indígenas. Están todavía a la defensiva como construyendo trincheras para protegerse de los agentes externos que les expolían sus recursos naturales, su trabajo y su vida.

Al final de este camino se ve con claridad que el planteamiento debe ser una GTI integral, con la inclusión de todos los aspectos que tienen que ver con la vida de los pueblos indígenas en su territorio y allí radica la decisión sobre su propio futuro, en definitiva su autodeterminación.

En ese sentido de la integralidad, la CIDOB planteó un sistema de GTI graficado en una hormiga. La idea del sistema de GTI era, que no solamente fuera accesible para los técnicos, sino que los comunarios de cualquier TCO, pudieran visualizar la GTI como algo cercano, no como un concepto técnico ajeno a su vida cotidiana, sino algo que ellos conocen y con lo que conviven diariamente. Inicialmente este sistema de GTI fue una conceptualización elaborada entre las organizaciones indígenas participantes en el Programa Gestión Territorial Indígena de la CIDOB. Pero en cuanto empezó a difundirse en las comunidades y para facilitar su comprensión, uno de los técnicos indígenas de la Capitanía guaraní de Macharetí (José Mani), lo diseñó en forma de hormiga, y desde entonces el sistema de GTI tiene esta figura, convirtiéndose en el emblema, en el logotipo de la Gestión Territorial Indígena en la CIDOB. (Ver anexo 2).

Lo interesante de la hormiga de la CIDOB-GTI es que es muy simbólica. Se encuentra dividida en tres partes, que son; la cabeza, el cuerpo y las patas. El primero, la cabeza, simboliza la organización que es la que dirige la GTI; el segundo, el cuerpo, hace alusión a los temas o líneas de acción que se tienen que trabajar en el territorio (el cuerpo a la vez simboliza el mismo territorio en sí; la cultura y el género son el corazón de la

hormiga), mientras que las patas son procesos que hacen que la hormiga, o sea el territorio, se mueva, cambie, se transforme y tenga actividad generadora de riqueza, en definitiva que haya GTI.

Otro concepto que parece interesante son los niveles de gestión que definen quiénes en la TCO toman las responsabilidades de llevar adelante la gestión (familiar, grupal, comunal, intercomunales, zonal y de TCO). Cada organización indígena con dominio de un territorio tiene establecido cuáles son los niveles en los que se desarrolla la Gestión. Una GTI bien hecha debería apoyar la gestión en todos sus niveles, es más si no se llega al nivel de apoyo a la familia indígena de cualquier comunidad, mejorando su nivel y calidad de vida sea cual sea dentro de la cultura indígena de cada territorio, no se podrá decir que es una GTI bien ejecutada. Los niveles de GTI en los que las organizaciones están trabajando son fundamentalmente el nivel grupal con asociaciones de tipo productivo, el comunal, el intercomunal y el de TCO, no se ha llegado a trabajar todavía el nivel familiar.

Esta hormiga de la integralidad de GTI es un sistema que puede ayudar a establecer las líneas de acción de mayor importancia en la GTI.

- Organización
- Territorio indígena
- Recursos Naturales–producción
- Socio-cultural
- Administración- economía
- Relacionamiento-incidencia.

Con estas seis líneas se pretende englobar todos los aspectos que abarca la GTI y a partir de ellos hacer un análisis sobre cómo se está haciendo GTI en la actualidad en los territorios indígenas y más adelante se podrá comparar con lo que se plantea en la Constitución para las autonomías indígenas.

Algunos de los datos que a continuación se ex-

ponen han sido extraídos un diagnóstico acerca de la situación en la que se encontraba la GTI de 27 TCO repartidas por todas las tierras bajas y con las diferentes eco-regiones tomadas en cuenta (pueblos indígenas del Chaco, Oriente, Beni, Piedemonte y Amazonia). Este diagnóstico es un documento sin publicar que elaboró el CIDOB-GTI¹³ en el 2007. Por lo tanto está realizado sobre las condiciones en que los pueblos indígenas tenían en ese momento y en lo que permitían las leyes hasta la aprobación en el 2009 de la Constitución vigente.

a) Organización

En contra de la opinión de gente que no conoce a los pueblos indígenas de tierras bajas, todas las organizaciones indígenas tienen actualmente un funcionamiento real. Lo que no significa que todas tengan el mismo nivel, y evidentemente hay organizaciones que funcionan orgánicamente mejor y otras peor.

Estructuras organizativas

Las organizaciones indígenas están basadas en los niveles de gestión familiar, comunal, grupal, intercomunal y TCO anteriormente mencionados. En todas las TCO de tierras bajas existen por lo menos tres niveles de gestión básicos: el familiar, el comunal y el de TCO. Los dos últimos niveles tienen su representación en la estructura de la organización indígena. En cambio, los niveles de gestión grupales (reunión de familias), intercomunales (áreas territoriales que son de todas las comunidades) y zonales (reunión de comunidades) dependen de cada organización. Se pueden poner varios ejemplos: los yuracarés dividen el territorio en tres zonas donde se agrupan las comunidades; los chiquitanos de Lomerío tienen cuatro áreas intercomunales diferentes a las áreas de cada comunidad; los mosetenes tienen asociaciones forestales de varios grupos de familias de diferentes comunidades.

En el nivel comunal se encuentran autoridades comunales con sus nombres respectivos (corregidores, caciques, mburuvicha comunales, etc.) y con algunos otros cargos o carteras que les siguen. En cambio, a nivel de TCO casi siempre esta conformado un directorio compuesto normalmente por el presidente (capitanes, mburuvichas, etc.) y las respectivas secretarías de salud, educación, RR.NN., etc. siempre variables, dependiendo de cada organización indígena. Si bien es cierto, que no todas las autoridades especialmente las de las comunidades y sobre todo los dirigentes de las organizaciones dueñas de TCO funcionan. Lo normal es que tres o cuatro dirigentes a lo máximo estén activos mientras los otros se desentienden de los cargos.

Las diferentes organizaciones indígenas tienen una respuesta distinta al tema de la participación de hombres y mujeres. En algunas organizaciones se han creado organizaciones paralelas de mujeres (mosetenes, tacanas), mientras que en otras, la presencia de mujeres al interior de las directivas es relativamente relevante. Existen discusiones al interior de las organizaciones indígenas, ya que en algunos casos no están de acuerdo que las mujeres tengan su propia organización porque las margina de las decisiones.

El mayor problema para las organizaciones indígenas es la financiación de su funcionamiento, especialmente lo que tiene que ver con las asambleas y el trabajo de los dirigentes, pero este tema se verá en la parte económica.

Normas de la TCO

Las organizaciones indígenas con dominio de territorios tienen estatutos legalmente establecidos, que fueron elaborados para que cada organización indígena pudiera tener su personería jurídica (en adelante: Estatutos organizativos). También tienen normas tradicionales que rigen las acciones que se deben hacer de acuerdo a la

13 CIDOB-GTI: *Diagnóstico de la situación de la GTI en TCO de tierras bajas*. Documento interno sin publicar 2007.

cultura y a los usos y costumbres de cada pueblo. Tan sólo el 50% de las organizaciones de las 27 TCO del diagnóstico CIDOB-GTI, cuentan con estatutos y reglamentos adaptados a la gestión del territorio ya que el contenido de los estatutos que sirvieron para la legalización de las organizaciones indígenas, eran casi exclusivamente destinados al funcionamiento del directorio de la organización.

En el proceso de GTI se han renovado los estatutos y reglamentos, en el sentido que sean una especie de Constitución política del territorio. Se han introducido elementos culturales que anteriormente no existían y al mismo tiempo se han incluido regulaciones que tienen que ver con nuevas actividades productivas y de manejo de RR.NN. que se producen en la actualidad en el territorio y que se deben normar para su ejecución, un ejemplo son las actividades de aprovechamiento forestal (Mosevenes, Cavineños, Lomerio, Machareti etc.). De estos Estatutos y reglamentos en algunas TCO se han desprendido reglamentos temáticos. Algunos pueblos como los Chacobo no han considerado tener Estatuto y solamente han hecho un reglamento, teniendo al Estatuto de la CIRABO como su referencia máxima.

Otras experiencias de GTI han trabajado en base a reglamentos específicos sobre manejo de recursos naturales (Tacana), o alguna actividad como turismo, castaña, lagarto (TCO benianas) y no han trabajado un Estatuto más amplio respetando el estatuto organizativo inicial.

En otras organizaciones indígenas se ha trabajado un Estatuto a nivel de TCO y un reglamento específico para cada una de las comunidades (moseten). En este caso han surgido después de su elaboración problemas de compatibilización entre ambos, por lo que al final se decidió que era solo un estatuto para todos y un reglamento de uso interno por comunidad.

Otro elemento importante ha sido la metodología para elaborarlos. Por ejemplo en la TCO Cavineña, han tardado casi un año, porque la

metodología fue hacerlo comunidad por comunidad, después reunir todas las sugerencias y tener al menos tres asambleas para poder discutir todos los asuntos relacionados con el territorio. La estructura seguida no fue la habitual de títulos, capítulos, artículos, porque los comunarios no lo entendían, así que tuvieron su propio orden.

En definitiva, las organizaciones indígenas han trabajado en un marco normativo en el que se incluyen además del estatuto-reglamento, que funciona como la constitución, otros reglamentos de temas concretos, como puede ser la madera, la ganadería, etc.

Instancias de decisión, planificación, control y evaluación

Las organizaciones indígenas, de acuerdo a sus estatutos y reglamentos, poseen desde una a tres Asambleas de autoridades al año. Además, tienen establecidos cronogramas de reuniones mensuales de las comunidades, e incluso semanales de las dirigencias de TCO (moseteves). Asimismo, las comunidades tienen sus asambleas mensuales. Por lo tanto, hay un sistema organizativo y de gobierno en el que están haciendo gestión de su territorio, se están autogobernando. Para saber si una organización indígena está fortalecida, solamente hay que preguntar cuándo fue la última asamblea realizada; si ha pasado más de un año, se puede concluir que el directorio de la TCO está alejado de sus comunidades y por lo tanto es muy débil.

Uno de los elementos que se tienen que tomar en cuenta son las múltiples dificultades que tienen las organizaciones indígenas para realizar sus asambleas. Las distancias tan grandes entre las diferentes comunidades y las dificultades de transporte motiva que realizar asambleas de todo el pueblo sea muy costoso. A veces no se realizan asambleas debido a causas internas de por ejemplo de intereses personales de algunos dirigentes; tiene que ver con la manipulación de dirigentes que no les interesa

que se celebren asambleas ya que así no tienen control social de sus actividades por parte de las comunidades.

En la mayoría de los casos se han tenido interesantes experiencias de control por parte de las comunidades hacia sus dirigentes. Igualmente se ha venido haciendo evaluaciones continuas por parte de las comunidades a las actividades planificadas en sus planes comunales. Los Chacobo han utilizado la metodología del semáforo para controlar sus planes anuales. (Verde: actividad realizada; Amarillo: actividad en ejecución; Rojo: actividad no realizada y pendiente). Cada comunidad en las asambleas del pueblo, exponía públicamente sus avances y sus fallas, con lo que todas las comunidades estaban enteradas de cómo iba la gestión en cada una de las comunidades pertenecientes a la TCO.

Planificación

En el diagnóstico elaborado por la CIDOB-GTI, se pudo constatar que veinte de veintisiete organizaciones dueñas de TCO cuentan con planes de Gestión del Territorio (75%) en sus diferentes acepciones. Estos planes son integrales, es decir, comprenden todas las líneas de acción y se constituyen en las guías en las que se basan las organizaciones indígenas para ejecutar su desarrollo.

En algunas de las TCO se han diseñado e implementado planes de TCO y comunales anuales (como acabamos de mencionar de los Chacobo). La idea de la sencillez en el diseño de los planes es fundamental para que se tomen en cuenta otras actividades que no son proyectos. Estos planes anuales comunales constaban de un papelógrafo, en donde cada comunidad ha establecido sus metas y actividades de la comunidad en todos los aspectos de la GTI, sin tener en cuenta si había o no proyecto de por medio. En definitiva una GTI entendida como la suma de acciones que realizan todas las familias, todas las comunidades y las dirigencias y no solamente la TCO en base a la espera de los proyectos para hacer GTI.

b) Territorios Indígenas

Los territorios indígenas en la forma jurídica de TCO no siempre responden a los territorios tradicionales, como anteriormente se exponía; sin embargo, el tener tituladas las TCO se considera un buen avance. Sobre la coincidencia de este título con los límites jurisdiccionales está basada la propuesta de autonomía indígena.

En cuanto a la continuidad geográfica existen bastantes ejemplos de cómo los pueblos indígenas, pese a tener su TCO dividida en pedazos sueltos y discontinuos, están ejecutando control territorial y están utilizando recursos de esas partes para un uso adecuado. En este caso existen capitánías guaraníes como la de Kamami, Kaaguasu, Itikaguasu etc., que igualmente han ido poco a poco sentando presencia en esas fraccionadas partes de su TCO. Los guaraní de Machareti decidieron implementar un proyecto ganadero en un área alejada de las comunidades para ocuparla de forma efectiva. Los mosetenes tienen dividida la TCO en dos zonas, separadas por alrededor de 15.000 colonos, y sin embargo están haciendo control del territorio a través de patrullajes y uso de los recursos naturales. Lo mismo es el caso de los tacanas de la provincia Iturralde que tienen un aprovechamiento de fauna silvestre en su territorio discontinuo. Se podría dar un listado amplio de las TCO discontinuas en las que no ha paralizado la GTI, sino más bien ha hecho que las organizaciones indígenas se apuren para ocupar, usar y tener el control de esas tierras discontinuas.

Otro aspecto fundamental en las tierras bajas es el control del territorio, debido a que las TCO tituladas especialmente en el oriente y norte del país tienen grandes dimensiones. Se pueden encontrar TCO tituladas donde casi no hay población indígena (Monteverde, Guarayos, Iupaguasu-guaraní). En estos casos se están utilizando como forma de control territorial, la ejecución de proyectos de aprovechamiento de RR.NN. También se encuentran casos que las dimensiones de la TCO son grandes y la población no muy numerosa, que

han tenido que crear nuevas comunidades en lugares estratégicos para poder controlar el Territorio (Chacobo, Cavinenos). En otras TCO que coinciden con Áreas protegidas han aprovechado los equipos de vigilancia y guardaparques para controlar los territorios en coordinación con el Estado (Isiboro Secure, Pilón Lajas, Bajo Paragua etc.); Los guaraní con el bajo porcentaje de titulación han aprovechado cada hectárea de terreno para acceder a la tierra con la creación de comunidades; a veces han utilizado el sistema de compra de tierras en los casos de guaraní liberados de las haciendas, apoyados especialmente por la iglesia católica. En definitiva se está intentando controlar los territorios por parte de los pueblos indígenas ante las frecuentes invasiones de cuarteros, colonizadores, expansión de terceros (ganaderos en el Beni) etc. Lo ideal es que cada comunidad pudiera controlar una parte del territorio pero como ya se ha visto existen áreas en las que no vive nadie (intercomunales) donde es más difícil su vigilancia. En definitiva el control de su territorio es una actividad costosa y que requiere una gran atención por parte de las organizaciones indígenas dueñas de TCO.

c) Recursos Naturales y producción

Los pueblos indígenas de tierras bajas siguen diversificando el uso de los recursos naturales y de la producción en las TCO. Se siguen basando en la agricultura de roza y quema, en la recolección, en la cacería y pesca. Estas actividades están siendo combinadas con otras que tienen que ver con un aprovechamiento más intensivo de los recursos naturales, como por ejemplo la madera, y que no son de tipo tradicional. También están inmersos en las cadenas productivas como por ejemplo la castaña, los cueros de lagarto etc.

En el momento de la planificación cada organización define zonas de uso combinadas con los niveles de gestión comunales e intercomunales. Este ejercicio recibe el nombre de ordenamiento territorial. Cada TCO destina áreas a diferentes

usos e igualmente dejan espacios territoriales de reserva y conservación.

Durante los últimos años los pueblos indígenas han adquirido mayor experiencia en el aprovechamiento y uso de los recursos naturales. Existen pueblos como los tacanas, que tienen asociaciones forestales, de turismo y de artesanía. Igualmente los chiquitanos de Lomerío tienen asociaciones de productores de miel, de madera y de ganaderos. En el rubro de la castaña, los chácobos están saliendo del habilito de los empresarios y comerciantes de Riberalta, asumiendo con fondos propios el trabajo de la recolección y comercialización de la castana. La potenciación de estas asociaciones productivas indígenas tropieza con la legislación ya que son consideradas empresas, cuando en la realidad están inmersas en un territorio colectivo y en relaciones de trabajo asociadas por lo tanto tienen que ser diferenciadas de las típicas empresas privadas, en su relación con el Estado.

En estas actividades, los pueblos indígenas están intentando cumplir con los requisitos establecidos en las leyes bolivianas, como por ejemplo los planes de manejo. Pero van más allá, ya que tienen planes de GTI con un alcance mayor en cuanto a sostenibilidad.

d) Socio-cultural

La realidad actual en los aspectos socioculturales en la GTI de las organizaciones indígenas es que – a pesar de todo- existe una continua desvalorización de las culturas. Desde los profesores no indígenas de las escuelas en las comunidades, hasta los mismos médicos profesionales frente a los sistemas de atención y curación tradicional de los especialistas indígenas. Por un lado existen esfuerzos desde el Ministerio de Educación con la Educación intercultural bilingüe, donde se están elaborando alfabetos de las lenguas indígenas y tienen proyectos de elaboración de materiales pedagógicos en sus idiomas. Pero esto todavía no llega a efectivizarse en las comunidades indígenas, solamente en los pueblos demográficamente numerosos

como los guaraní, chiquitanos, mojenos, al resto casi no ha llegado a no ser algunas iniciativas religiosas como con los chacobos que es la misión Suiza la que paga a profesores chacobos. Aun así, y pese a esta continua desvalorización, se siguen manteniendo valores culturales indígenas a través de la transmisión en las familias y las comunidades.

En educación se tiene el problema que al no tener los pueblos indígenas suficientes bachilleres, no se pueden formar como maestros indígenas. El porcentaje de profesores indígenas en las TCO es muy bajo (en la TCO Cavineña sólo se tiene un 5%, los mosetenes no llega ni al 1 % etc.). Igualmente existe una carencia de materiales que potencien no sólo la cultura, sino también la organización indígena y la conciencia de un territorio común. Por otro lado pese a que se han hecho planes de gestión en el tema de salud, la verdad es que ha seguido dependiendo de los municipios, lo que ha llevado a que la GTI en este rubro sea difícil. En el plano educativo se puede caracterizar como una gestión indirecta ya que necesita hacer incidencia para que se haga lo que la organización ha decidido.

En salud ocurre algo similar con la diferencia que son pocas las comunidades que tienen un acceso real a las postas y hospitales del sistema nacional de salud. Independiente del acceso a los centros de salud, se sigue utilizando en gran medida la medicina tradicional, con todas las ventajas que tiene pero también con las limitaciones que supone. Igualmente la falta de recursos económicos de las familias indígenas hace que aunque accedan a las postas no pueden finalizar los tratamientos por no tener dinero. Hay que tener en cuenta que las enfermedades son entendidas desde la cultura, lo que para una cultura es algo producido por el viento, en otra es interpretado como un virus.

Las decisiones acerca de la educación formal así como la atención formal en salud nunca son tomadas por las organizaciones indígenas, así como tampoco definen los contenidos curricu-

lares de las escuelas ni la contratación de médicos indígenas. Solamente en pueblos como el guaraní que llevan más de 30 años trabajando sobre estos temas se puede encontrar una atención especializada por guaraní y con contenidos indígenas.

e) Administración económica

En las TCO se está empezando recién con la administración económica integral de la organización en base a la gestión del territorio. Hasta ahora solamente se han tenido experiencias con diversos proyectos y con la creación de asociaciones productivas. Las organizaciones indígenas han venido recibiendo algunos financiamientos aislados y discontinuos, especialmente por la cooperación internacional y ONG. La gran mayoría de esos financiamientos venían directamente para proyectos y no tanto para fortalecer mecanismos organizativos y administrativos de las organizaciones. Solamente algunas ONG como IBIS, o la misma cooperación Danesa, entendieron que si no se fortalece en el manejo económico-administrativo a las organizaciones indígenas, cualquier emprendimiento no será sostenible en el tiempo.

Se tiene experiencia en las capitanías guaraní acerca de recibir fondos de compensación de las empresas petroleras y de gas, por uso de los territorios guaraní. De esos fondos casi el 90% son destinados a proyectos de servicios básicos para las comunidades, y sin embargo no tienen un fortalecimiento de la parte administrativa hasta el punto que es la misma empresa quien hace la administración de los fondos. En el caso concreto de la Capitanía guaraní de Macharetí, con la llegada del programa de GTI de la CI-DOB y lo que supone fortalecer el sistema de administración de la Capitanía, la empresa petrolera cambió de política para que exista una administración manejada por los guaraní de la capitanía de todos los fondos que llegan a la TCO.

Al establecerse las asociaciones de productores se empiezan a pensar y utilizar las TCO de una

forma ya no solamente tradicional y supone ciertos cambios para las comunidades y las organizaciones. El reto supone convertir la TCO, a través de la GTI, en un importante actor no solo social sino especialmente económico de las regiones en las que viven. El establecimiento de estas asociaciones productivas en un territorio que es común de todas las comunidades ha planteado interrogantes en las organizaciones indígenas que tenían que ver con: ¿por qué unas comunidades o algunos grupos de familias se están beneficiando de los RR.NN. de la TCO y no el resto?- ¿si se benefician deben dejar aportes para las demás comunidades? ¿Se deben beneficiar los que no trabajan?

Se tienen experiencias distintas en diversas organizaciones, pero en todas ellas, a través de reglamentos, se ha establecido el tema de los aportes en porcentajes entre el 5 y el 20%. Si estas asociaciones productivas dejan aportes para el conjunto, el manejo de estos debe estar en conocimiento de las comunidades y se deben manejar de una manera transparente.

Por estos procesos es que se ha visto la necesidad de tener un sistema de administración de TCO, manejado por la organización y que con el tiempo, pueda financiar en gran medida las instancias organizativas de la TCO (uno de los elementos que más debilita a las organizaciones indígenas es la falta de fondos para realizar las asambleas y que en ocasiones pueden derivar en tener que negociar con empresas y terceros, los cuales se acaban aprovechando de los favores prestados a la organización), pueda igualmente cubrir costos de representación de dirigentes e incluso a largo plazo, pueda recaudar los fondos necesarios para ejecutar iniciativas propias en forma de inversiones y proyectos. Estos sistemas de administración están en sus inicios y todavía hay que mejorar los sistemas de aporte partiendo de la conciencia de las mismas comunidades de aportar cada familia para el manejo de la TCO.

Una de las experiencias más exitosas en cuanto al establecimiento de una administración de la

TCO ha sido el pueblo Tacana, que después de casi nueve años ha sabido manejar las diferentes organizaciones productivas, con sus respectivos aportes y con la utilización de esos aportes para gestiones de la organización que vuelven a recaer en las comunidades y en las mismas asociaciones productivas. En la CIDOB-GTI pese a que tuvo avances como el ejemplo de Machareti, fue difícil establecer estos sistemas de administración de las organizaciones indígenas. Experiencias como la de los mosetenes han dificultado estos procesos. Los Mosetenes basan casi la totalidad de la gestión en los diferentes proyectos. Al ser íntegramente manejados por las ONG que los ejecutan, la organización no consigue establecer un control sobre los fondos y tampoco consigue recursos para el funcionamiento de su organización. Es lo que se puede llamar una GTI por proyectos y eso significa no tener control. En otros casos es más difícil establecer estos sistemas de administración por la falta de costumbre de los mismos dirigentes, ya que es más fácil para ellos el desorden administrativo, porque de ahí provienen parte de sus ingresos económicos.

f) *Relacionamiento-incidencia*

Se entiende por relacionamiento-incidencia la capacidad de negociación y de establecimiento de relaciones que tienen los pueblos indígenas tanto con entidades estatales como con instituciones privadas para la coordinación de actividades que ayuden a conseguir los fines de la organización indígena.

Lo que está ocurriendo en las TCO en cuanto a su relación con los municipios normalmente copados políticamente por las élites locales, es que son complicadas ya que normalmente sus demandas no son atendidas. Existen conflictos de intereses ya que los territorios sobre los que están asentados los pueblos indígenas afectan lugares ricos en RR.NN que han sido los que tradicionalmente han explotado las elites locales. Otras veces, a los municipios simplemente no les interesa el tema indígena, no les sale las cuentas del gasto que tienen que hacer ni

siquiera para los actos de campaña política (declaración de un político local con respecto a los cavineños).

En la mayoría de los casos los municipios se han saltado a las organizaciones indígenas y han ido directamente a las comunidades diciéndoles que son sus organizaciones territoriales de base (OTB). Igualmente con los distritos municipales indígenas han conseguido que se ponga una autoridad extraña como subalcalde desconociendo a las autoridades indígenas. En algunas organizaciones han asumido al subalcalde como el que relaciona a la organización indígena con el municipio y el que tiene que velar por las obras que ejecuta el municipio en el distrito indígena. Si bien se han creado los distritos municipales indígenas, estos no han tenido una gran funcionalidad y están desconectados de las TCO y de la GTI.

Con la GTI Planificada, con todos los defectos ya manifestados, las organizaciones indígenas han sabido utilizar la elaboración de estos planes de gestión como un instrumento de incidencia y negociación con los municipios. Han tenido claridad en la presentación de los planes y por esta razón en los últimos años han conseguido que en algunos municipios se hayan atendido un mayor número de demandas de las TCO. Un elemento que ha ayudado en estas relaciones fue que los dirigentes indígenas han tenido apoyo de técnicos indígenas, y eso ha fortalecido su capacidad de incidencia.

Por otro lado, aunque minoritariamente, han conseguido acceder a las alcaldías o a tener concejales en varios municipios. Se tienen casos como Kaaguasu que siendo mayoría guaraní en el municipio de Gutierrez, no han conseguido controlar hasta ahora la alcaldía, simplemente tienen dos concejales por peleas entre las dos capitanías que están dentro del municipio (Kaaguasu y Kaipependi Karovaicho). Uno de los ejemplos poco positivos cuando se ha alcanzado la alcaldía fue en Urubicha (guarayos) que tuvo problemas de corrupción siendo alcalde un indígena guarayo. El resultado de la si-

guiente elección municipal fue, que otro ganadero asumiera la alcaldía siendo Urubicha en un 90% guarayo. Se dan casos que pese a tener alcaldes indígenas en los municipios, no se defiende los intereses de la organización indígena y más bien se dan enfrentamientos. El caso de Lomerío ha sido un paradigma de como siendo el alcalde un ex dirigente de la organización indígena CICOL, se ha establecido un conflicto por el tema de autonomías indígenas, acabando con enfrentamientos violentos entre ambos bandos y la consiguiente división de la organización.

Otro elemento que ha influido en la GTI de las TCO es la división política administrativa (jurisdicción) en relación a la propiedad colectiva de TCO y a las dificultades que plantea para la gestión de los territorios por las organizaciones indígenas. Se tienen casos en que una TCO está dividida por tres departamentos, cuatro provincias y cinco municipios (Mosetén). Para hacer relacionamiento e incidencia con los municipios, tienen que viajar por lo menos tres días si quieren visitar a un municipio al que pertenecen en el departamento de Cochabamba. Los Chacobo pertenecen a dos municipios, pero a uno de ellos, Exaltación (Beni), no es posible llegar durante ocho meses al año debido a la pésima situación de los caminos. Otro ejemplo puede ser el de los Cavineños, en el que el municipio de Santa Rosa no conocía hasta el año 2006 que tenía dos comunidades indígenas cavineñas en su jurisdicción. Esta es la situación de la mayoría de los municipios en relación con las TCO y por lo tanto es necesario que se den cambios para hacer una gestión ejecutada por las mismas organizaciones indígenas de las TCO.

En otro orden de cosas se debe hablar de las ONG e instituciones financiadoras que trabajan al interior de los territorios indígenas. Algunas de ellas coordinan las actividades y proyectos con las organizaciones y capitanías indígenas trabajando conjuntamente. Pero otras instituciones elaboran proyectos a las espaldas de las organizaciones y una vez aprobados tienen

que ejecutarlos a cualquier precio. El resultado es que los impactos de los proyectos son mínimos, ya que lo importante es la ejecución en sí, cumplir frente al financiador y no que se apoye a la gestión de las organizaciones y comunidades indígenas en su territorio. Por otro lado la manera en como se manejan los proyectos, quienes los administran, a quien fortalecen, cuanto llega a las comunidades beneficiarias, en que se favorece la organización indígena etc. son temas que las organizaciones indígenas se plantean, existiendo innumerables quejas de los comportamientos de algunas de las ONG. Los pueblos indígenas quieren ser actores directos en la ejecución de los proyectos, quieren asumirlos directamente, manejarlos y ejecutarlos. De ahí que las relaciones con las ONG en ocasiones son tensas, llegando a casos de expulsión de ONG de los territorios por haber engañado a las comunidades en la ejecución de un proyecto. Pasa a veces, que son las dirigencias indígenas, las que por intereses personales, provocan los conflictos con las ONG.

Las ONG deberían pensar de otra manera para ejecutar los proyectos en los territorios indígenas, partiendo en mayor medida de una co-ejecución y co-administración. Se deben entonces crear capacidades locales para que al final todas las acciones puedan ser sostenibles y la ejecución de los proyectos los puedan hacer los mismos pueblos indígenas. A veces se olvida por parte de municipios y ONG que la GTI la hacen las organizaciones indígenas y sus comunidades que son los dueños de los territorios en la forma jurídica de TCO. Mientras que el papel de las ONG, municipios y demás actores institucionales es fortalecer, facilitar, asesorar y apoyar las decisiones de las organizaciones indígenas.

Por último como se planteaba con anterioridad que los proyectos son una parte de la GTI, pero en bastantes ocasiones las ONG y los municipios piensan que los proyectos son "la Gestión" y tienden a sustituir la GTI de las organizaciones y las comunidades. Se da demasiada importancia a los proyectos, incluso las mismas

comunidades dejan de hacer sus trabajos para ejecutarlos y las consecuencias para las familias suelen ser problemáticas para su economía.

4. Las autonomías indígenas: ¿la GTI constitucionalizada?

4.1 Conformación de las autonomías indígenas

Las experiencias de GTI en las diversas TCO de las tierras bajas, han manifestado en el accionar de la gestión de los territorios, los siguientes escenarios que podrían ayudar a tomar decisiones en cuanto a la conformación de las Autonomías indígenas:

- Los territorios en forma de propiedad agraria de TCO no siempre son continuos. Se calcula que alrededor del 50% de las TCO de tierras bajas son discontinuas en distintas proporciones. La GTI ha demostrado que no es un gran problema la discontinuidad, ya que se han utilizado esos espacios territoriales discontinuos para uso de los recursos naturales o para asentamientos de comunidades, ejerciendo control y GTI sobre ellos.
- La situación de la división político administrativa de Bolivia en relación a los territorios indígenas titulados como TCO es lo más parecido a un laberinto. Las TCO se superponen a los municipios, a las provincias, a los departamentos y eso ha hecho particularmente difícil la GTI de las TCO. Ya que uno de los elementos de mayor importancia ha sido las relaciones con municipios, especialmente porque las organizaciones dueñas de TCO no tenían las atribuciones legales para hacer gestión de varios temas que componen la GTI, por esta razón se dificultó por las distancias y por tener que ir a varios municipios a realizar gestiones.
- En los casos donde casi ha coincidido una TCO y su correspondiente organización in-

dígena con la jurisdicción con un municipio, las relaciones establecidas casi nunca han sido buenas. Más bien se dieron relaciones de competencia entre ambos con problemas entre las mismas comunidades (Lomerío es un ejemplo). Los municipios se han saltado a las organizaciones dueñas de territorios y han ido directamente a las comunidades con los efectos de división que han causado en las organizaciones indígenas.

- Se ha establecido una estructura organizativa del movimiento de tierras bajas en diferentes niveles (nacional, departamental-regional y local), que ha ayudado a consolidar los territorios indígenas. Estas estructuras organizativas pueden ayudar a construir las autonomías indígenas.

La Constitución deja claramente establecido que la AIOC "... se basa en los territorios ancestrales, actualmente habitados por esos pueblos y naciones, y en la voluntad de su población, expresada en consulta, de acuerdo a la Constitución y la ley" (art 290:I)

En el siguiente artículo de la CPE plantea varias vías para acceder a las autonomías indígenas:

"Son autonomías indígena originaria campesinas los territorios indígena originario campesinos, los municipios, y regiones que adopten tal cualidad de acuerdo a lo establecido en esta Constitución y la ley" (art.291:I)

Por lo tanto se tienen tres vías para acceder a la AIOC:

- Los territorios indígena originario campesinos (TIOC)
- Los municipios
- Las regiones

Pero una vez convertidas en AIOC cualquiera que haya sido la vía por la que se accedió tienen las mismas características, teniendo en entonces un solo tipo de Autonomía Indígena Ori-

ginal Campesina desapareciendo el municipio y la región.

La primera vía es la de los TIOC; es el reconocimiento de los Territorios indígenas ahora titulados como TCO, los que se constituyen como posibles AIOC previa conversión de TCO a TIOC por proceso administrativo. Las dificultades posibles de esta vía tienen que ver con la fragmentación y discontinuidad de los territorios-TCO, futuros TIOC, que como se ha visto no ha sido problema para la GTI. Se pueden crear entonces AIOC con los límites de las TCO/TIOC continuas o discontinuas. En otros casos se pueden crear AIOC donde algunos de los terceros, que estén de acuerdo, formen parte de la misma permitiendo de esta manera que se tenga continuidad territorial, siempre y cuando la mayoría sea la población indígena (que por otro lado como veíamos con anterioridad es igualmente multiétnica, con varios pueblos indígenas en una TCO y un pueblo indígena en varias TCO). Por otro lado también se reconocen como TIOC las comunidades indígenas que tengan títulos comunitarios, por lo que centrales indígenas de la chiquitania y del Chaco que no tienen TCO, también pueden acceder a ser AIOC. El otro elemento en discusión puede ser el número de habitantes, por el temor de crear unidades político administrativas muy pequeñas que no tengan una viabilidad económica y social. La constitución permite que dos o más TIOC puedan conformar una sola AIOC (art. 291), además se deberían tener en cuenta otros criterios como por ejemplo la extensión de las TCO.

La segunda vía es la conversión de un municipio en AIOC. Este caso como se ha visto durante este ensayo tanto en su historia como en la GTI, es difícil establecerlo en tierras bajas; ya que conviven en los municipios los pueblos indígenas con otros actores no indígenas que difícilmente se ponen de acuerdo. Las posibilidades pueden venir si el pueblo indígena sea mayoritario en el municipio. Casos como este existen: Gutierrez con las capitánía de Kaagua-su y Kaipependi, donde los guaraní son alrede-

dor del 80%. También en Urubicha, en guarayos etc; Los municipios de Charagua y Huacaya que ya han accedido por esta vía a la AIOC. Tienen una población no mayor del 65 % guaraní en su jurisdicción. La cuestión es que una vez que han accedido tienen que tomar en cuenta obligatoriamente a los no guaraní que viven en el municipio, Por eso los guaraní de Charagua la han definido como una AIOC intercultural. Este tema de las nuevas minorías es relevante debido a que normalmente eran estas minorías las que accedían al poder municipal y ahora se encuentran dentro en una AIOC contra su voluntad. De la situación de estos dos municipios, se pueden plantear preguntas como ¿será posible que un no indígena asuma la presidencia de la AIOC? ¿Y si no puede no se estará dando un caso de discriminación? ¿No se estará planteando lo mismo pero al contrario?, antes eran los indígenas discriminados y ahora son los no indígenas. El planteamiento aquí es acerca de la GTI, ¿se implementará GTI en las propiedades privadas que están dentro del territorio de la AIOC o se tendrá que hacer una gestión diferenciada según los diversos tipos de propiedad que existen dentro de la jurisdicción político administrativa estatal de la nueva AIOC? ¿En la Constitución esta claro que la unidad territorial para las AIOC son los TIOC, por la vía del municipio se cumple esta premisa? ¿Cuál sería la unidad territorial de la AIOC... el municipio?

Estas dos vías son las de mayor claridad en la Constitución, mientras que la que plantea como la tercera vía, la Región indígena originaria campesina (RIOCI), en realidad es una variante de las autonomías regionales y no una AIOC. "La región indígena originario campesina, asumirá las competencias que le sean transferidas o delegadas" (art.303:II). Al no tener competencias propias depende de las transferidas o delegadas de las AIOC y supuestamente de los departamentos. Las autonomías de las RIOCI deberían ser las conformadas por las AIOC que decidan agruparse en región, y en ocasiones excepcionales por municipios que aunque no hayan adquirido la ca-

lidad de AIOC y decidan unirse a otras AIOC para conformar una región, como también en algunos casos por los distritos municipales indígenas que conllevaría afectación de límites municipales y que por lo tanto dejarían de ser distritos municipales para ser distritos de una autonomía regional IOC (art. 295). Ya existen propuestas por parte de algunas regionales de la CIDOB de convertirse en Autonomía RIOCI agrupando a las AIOC que ya están afiliadas (Central de Pueblos indígenas de la Paz -CPI-LAP- está pensando ese camino). Estas Autonomías RIOCI pueden ser útiles en la medida que los diferentes niveles de la estructura de la CIDOB que se ha ido creando durante los últimos treinta años, sepa articularse entre las AIOC, ARIOCI y los distritos municipales indígenas, y acaben por consolidar el tema autonómico para los pueblos indígenas de tierras bajas. Al igual que las AIOC, las posibles regiones indígenas originarias (RIOCI), también pueden tener discontinuidad por lo que habría que pensar en esta opción como otra posibilidad.

En referencia a los distritos municipales indígenas (DMI) que vuelven a estar reconocidos para aquellos TIOC que no accedan a la AIOC, se puede decir que en la Constitución tienen el mismo tratamiento que anteriormente, por lo tanto no hay nada nuevo. Sin embargo deberían ser estos DMI una especie de "entrenamiento" para en el futuro acabar convertirse en AIOC. Los distritos municipales son muy débiles y se deberían plantear de otra manera. Primero habría que reconocer la autodeterminación de los Pueblos indígenas, por lo tanto deberían ser estos pueblos los que se constituyeran en DMI por decisión propia y no por determinación del concejo municipal. Este debería solamente reconocer su creación así como lo diseñó el pueblo indígena. Segundo, deberían funcionar como las autonomías regionales con respecto a los departamentos; esto es, el municipio debería transferirle las competencias necesarias para su funcionamiento como organización indígena (estatuto, planificación, sistema de gobierno, justicia co-

munitaria etc.) y al mismo tiempo otras competencias que por derecho están reconocidas en la Constitución (por ejemplo el manejo de los RR.NN dentro de su TIOC). Ya que aunque no sean AIOC -jurisdicción político administrativa estatal- igualmente son TIOC y tienen propiedad colectiva de un territorio y por lo tanto no pueden perder estas categorías simplemente porque están dentro de una jurisdicción municipal.

4.2 La implementación de las autonomías indígenas

“La autonomía indígena originaria campesina consiste en el autogobierno como la libre determinación de las naciones y los pueblos indígenas originarios campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias.” (art 289)

Esta definición de AIOC podría ser perfectamente la misma que se puede aplicar a la GTI, simplemente cambiando la palabra de “autogobierno” por GTI. Como se ha visto existen variadas definiciones de lo que era la GTI, definiciones que cada pueblo ha construido y que son tan validas unas como otras. El autogobierno considera que cada pueblo indígena ejecuta lo que decide en su territorio, si bien hay que tomar en cuenta que este territorio no está solo sino que tiene un contexto nacional que incide en lo que se hace en su interior. La cuestión es: ¿qué es lo que legalmente se le permite ejecutar y decidir a un pueblo indígena en su territorio?. Si es como en la fase de la GTI planificada, donde se podía hacer planes de todo pero después no se podía ejecutar, ya que no dependían las decisiones ni las acciones de las organizaciones indígenas, entonces no hay autogobierno; mientras que si se tienen las competencias, o sea, se reconocen y legalizan las acciones de las organizaciones indígenas por parte del Estado dentro del territorio indígena que al mismo tiempo es ahora una nueva jurisdicción político

administrativa estatal del nuevo Estado Plurinacional, entonces se alcanzará la autonomía. Eso es lo que ha pasado con la asignación de las competencias en la Constitución a las AIOC, esa es la diferencia entre la GTI y la AIOC: El Estado le ha reconocido las facultades y competencias para hacer lo que querían hacer, lo que de hecho ya hacían y además han aumentado funciones que antes no se tenían pero que complementan el autogobierno.

A continuación veremos, cuales han sido las competencias que han sido reconocidas por el Estado en la Constitución y cuales son las “auto-competencias” que se asignaron los pueblos indígenas a lo largo de los últimos veinte años a través de la GTI que han sido descritas en este ensayo. Una comparación entre ambas nos debe llevar a saber las diferencias y las semejanzas entre GTI y Autonomías indígenas. Con ese fin se ha elaborado un cuadro comparativo entre las competencias exclusivas asignadas por la Constitución y lo que se ha venido haciendo en la GTI: (ver cuadro 2).

A pesar de todas las limitaciones que se han tenido en los años anteriores solamente seis de las competencias exclusivas no han sido trabajadas desde la GTI. Algunas de ellas como el micro riego porque no ha sido necesaria. Otras competencias no fueron asumidas por el GTI porque ya había instancias del Estado que estaban encargados de implementarlas; en este caso se encuentran la de los caminos vecinales, pero las comunidades hacen igualmente mantenimiento de caminos por necesidad. Sin embargo si han incidido para que se elaboren proyectos y se busquen financiamientos para la consolidación de caminos en las TCO. Por otro lado se han resuelto conflictos y ejecutado la justicia comunitaria sin que haya participado la GTI institucional. Es algo tradicional que las comunidades realizan continuamente. Y por ultimo está la del cobro de tasas e impuestos que no estaban legalmente autorizados para hacerlo, pero en algunas TCO como la Yuracare, las comunidades han hecho aportes para la organización, aunque está claro que no es lo mismo.

Cuadro 2
Comparación de competencias

Lineas de acción abordados en la GTI.	Competencias exclusivas de los Pueblos Indígenas en las AI . Según la CPE (Art. 304)
Sistema de normas (Estatutos-reglamentos)	Elaborar su estatuto para el ejercicio de su Autonomía
Planificación y ejecución de la GTI	Definición y gestión de formas propias de desarrollo económico, social, político, organizativo y cultural de acuerdo con su identidad y visión de pueblo
RR.NN	Gestión y administración de RRNN renovables, de acuerdo a la Constitución
Planificación	Elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, en coordinación con el nivel central, departamental y municipal
Control del territorio	Planificación y gestión de la ocupación territorial
Servicios básicos	Electrificación
Servicios basicos	Vivienda, urbanismo y distribución poblacional según prácticas culturales
	Mantenimiento y administración de caminos vecinales y comunales
RR.NN (conservación)	Administración y preservación de áreas protegidas en su jurisdicción
	Aplicación de sistema propio de justicia y resolución de conflictos
	Deporte, esparcimientos y recreación
RR.NN (turismo)	Desarrollar políticas de turismo
Socio cultural	Resguardar, fomentar y promover la cultura a través de acciones y estrategias
	Crear y administrar tasas y patentes y contribuciones en su jurisdicción
	Administrar los impuestos de su competencia en su jurisdicción
Administración	Elaborar, aprobar y ejecutar Programa de Operaciones y su presupuesto
Relacionamiento	Promover y suscribir acuerdos
	Mantener y administrar sistema de microriego
Producción	Fomento y desarrollo de la vocación productiva
	Construcción, mantenimiento y administración de la infraestructura necesaria para el desarrollo en su jurisdicción
Relacionamiento	Participar, desarrollar y ejecutar mecanismos de consulta relativa a la aplicación de medidas legislativas, ejecutivas y administrativas que los afecten
RR.NN (Conservación)	Preservar el hábitat y paisaje acorde a sus principios normas y prácticas culturales, tecnológicas, espaciales e históricas
Organización	Desarrollo y ejercicio de sus instituciones democráticas conforme a sus normas y procedimientos propios

Fuente: Elaboración propia.

En resumen hay poca diferencia entre las competencias reconocidas constitucionalmente para las AIOC con lo realizado en la GTI de las TCO de tierras bajas. Pero lo que se puede establecer es que se durante los procesos de GTI se han podido ejecutar estas competencias en un grado diferente, quizás no con mucha profundidad; en algunos casos de una manera indirecta a través de la incidencia en las instancias

estatales que tenían la competencia, y en otras, por las condiciones difíciles como por ejemplo, la falta de fondos, o por falta del reconocimiento legal que permitiera ejercerla. Todas estas razones tenían que ver con el poco reconocimiento a los pueblos indígenas y a sus organizaciones en la sociedad nacional.

Otro elemento que es importante recalcar, y que

tiene que ver con lo manifestado por Camacho de que la GTI es parte de un proceso de descolonización, es que esta gestión territorial indígena ha encontrado dificultades en su desarrollo debido a los famosos “quinientos años”, ya que todavía la gente de las comunidades indígenas no han sido capaces de liberarse de lo que siempre les han dicho los “patrones”, lo que les han contado en las escuelas y lo que han escuchado durante tanto tiempo acerca de ellos mismos; Tienen interiorizadas ideas de progreso, de evolución que legitiman los poderes establecidos y que les impide tener autoestima acerca de su propia cultura y las propias fuerzas para realizar su propio desarrollo. Este es uno de los temas de mayor importancia, la falta de conciencia acerca del territorio en algunos pueblos indígenas, la falta de compromiso con su organización y su autogobierno o simplemente la defensa de los poderes tradicionales han sido elementos que han impedido que un proceso no reconocido ni institucionalizado como ha sido la GTI, no se haya podido desarrollar con la fuerza necesaria. El cambio de las mentalidades, de paradigmas va a ser impulsado por el reconocimiento legal establecido en la CPE, pero va a tardar su tiempo en ser asumido especialmente por las comunidades que son las más resistentes a los cambios.

5. A modo de conclusiones inconclusas

De este recorrido por la historia de la GTI de los Pueblos Indígenas de tierras bajas se puede establecer que la GTI ha tenido una trayectoria descendente hasta el siglo XIX, que fue el siglo “negro” para los pueblos indígenas de tierras bajas, y que llegados a ese punto más bajo se comenzó a recuperar hasta llegar a la situación actual. Se podría pensar que se está en camino de una GTI prehispánica ciertamente imposible de reproducir, ya que las condiciones históricas son diferentes y los actores sociales involucrados también son otros, incluyendo a los mismos pueblos indígenas que en este proceso como ya vimos han ido cambiando. Sin embargo se está en el inicio del recorrido, existe una orientación marcada (la Constitución) en la que se pueden

vislumbrar varios caminos posibles, ¿Cuál de ellos será el elegido?. Tan solo tenemos dudas, preguntas y posibilidades:

Continuidades y discontinuidades.

Al menos el 50% de las TCO de tierras bajas tienen como característica el ser territorios discontinuos. La base territorial para ser AIOC, es la TCO convertida en TIOC. La pregunta, otra vez, ¿Qué hacer con la discontinuidad de las TCO?

Una opción sería romper con la continuidad de las mentes cerradas, que consideran que los límites jurisdiccionales son reales y que por lo tanto existen. Por lo que romper con ellos es romper el aire y como este sigue igual, es mejor aceptar que los límites son mentales y aceptar por lo tanto que se puede gobernar en territorios discontinuos de la misma manera que se puede gobernar sentado en un escritorio en la sede de gobierno y tener efecto en un lugar sí y en otro no. Ejemplos existen en el mundo (Bélgica es uno de ellos), es simplemente pensarlo posible y hacerlo real (los pueblos indígenas lo han hecho con la GTI como se ha visto en las páginas de este ensayo).

Otra opción es forzar a la continuidad territorial uniendo a los pueblos indígenas de las futuras AIOC con otros actores que los rodean y que al mismo tiempo los separan, con la única condición que los indígenas sigan siendo mayoría. Se puede analizar cuales serían esos actores: si son otras comunidades con una visión diferente a la de los indígenas de tierras bajas (campesinas y colonos) y son un número importante, es muy posible que surjan conflictos por las diferentes formas de ver el mundo. Si son propiedades privadas, especialmente ganaderos, es más fácil ya que éstos son pocos en número y además en gran parte del país viven en las ciudades intermedias o en las capitales de los departamentos, teniendo cuidantes en las propiedades que normalmente son indígenas. Pero si esto sucede, ¿no se habría perdido la esencia de la propuesta del movimiento indí-

gena de tierras bajas además de no responder a lo planteado en la Constitución de la base territorial TIOC para las AIOC?.

La tercera opción es que el Estado asuma la labor de hacer continuos los territorios indígenas de tierras bajas, de tal manera que se puedan conformar unidades político administrativas de las tradicionales, continuas. Para hacerlo se debe empezar con una política de compra sistemática de las propiedades privadas. Los problemas pueden surgir en las áreas donde los colindantes a las TCO son otras comunidades y puede haber más resistencia a abandonar sus tierras.

¿Somos Estado o somos sociedad civil... o somos los dos?

Para poder analizar este tema es interesante analizarlo en los roles que los dirigentes han venido desarrollando durante la GTI y ver cómo podría ser en un futuro con las AIOC.

El tipo de gestión que han venido haciendo los dirigentes de las organizaciones indígenas ha sido de tipo reivindicativo y de consecución de derechos para sus pueblos. Se han dedicado más bien poco a la GTI directa hacia sus comunidades, en gran medida lo dejaban a los técnicos y a las ONG. Era una gestión hacia fuera, mientras que con las autonomías, la gestión se vuelca hacia dentro, hacia las comunidades, hacia el cumplimiento en la realidad de los derechos conseguidos en el nuevo marco constitucional de Bolivia.

Existe una discusión entre los dirigentes indígenas, los asesores y las instituciones de apoyo, en establecer cómo va a ser el gobierno indígena en las AIOC. Reconocido que las asambleas son las máximas instancias, cómo será el poder ejecutivo de las AIOC. Cada organización indígena de tierras bajas lo está discutiendo desde que se aprobó la Constitución. Existen dos tendencias: la primera es que las organizaciones con sus estructuras pasen a formar parte del Estado, las autoridades sean "funcionarios" del

Estado; la segunda es que se tenga que crear otra instancia ejecutiva mientras las autoridades se mantienen como sociedad civil en funciones de vigilancia, control. Cualquiera de las dos tiene sus limitantes. En la Constitución se reconoce que "sus instituciones sean parte de la estructura general del Estado" (art. 30:5) por lo que la primera está justificada. La duda que se plantea es si con esta situación de "funcionarios" tendrán que acatar lo que digan los gobiernos de turno y perderán independencia. Igualmente tampoco podrán hacer manifestaciones y reivindicar derechos ya que pertenecen al "Estado", son parte del mismo. Sin embargo, se podría establecer una tercera vía que sería un híbrido de las dos anteriores. Teniendo en cuenta las estructuras de las organizaciones indígenas actuales, se puede establecer que hay dos partes definidas: los dirigentes que representan (presidente, vicepresidente) y los dirigentes que ejecutan (el resto de las secretarías o carteras de salud, territorio, educación, comunicación, género, etc.) Podrían perfectamente asumir las dos funciones, unos de representación, pero responsable de la organización de la AIOC y los ejecutores que serían las carteras cada uno en su tema.

Auto competencias necesarias, competencias innecesarias

La coincidencia entre GTI y AIOC en el cuadro de las competencias, ha mostrado que los temas que se deben trabajar en busca de la mejora de la calidad de vida en los territorios indígenas son parecidos.

Se puede hacer una caracterización de las competencias que la constitución señala para las AIOC. Por un lado tenemos competencias de procesos; son aquellas que son necesarias para el funcionamiento de la Autonomía (estatuto, planificación, ordenamiento territorial, administración, sistema de gobierno por medio de asambleas, justicia comunitaria, etc.). Existen las competencias temáticas; que son aquellas que cada AIOC dependiendo de las aptitudes y características que tenga, las va a utilizar para

su desarrollo social, económico y productivo de su población (RR.NN, control territorial, producción, salud, educación, conservación, administración de áreas protegidas, turismo, etc.) y que por lo tanto cada AIOC elegirá las prioritarias que permitan gestionar su Territorio. Por último están las competencias que son de servicios generales, como por ejemplo infraestructuras viales, vivienda, electrificación, etc.

Con esta clasificación lo que se pone de manifiesto es que la GTI con sus "auto competencias" eligió y no todas, esencialmente las de procesos y las temáticas correspondientes. Mientras que las de servicios generales prefirió utilizar la herramienta del relacionamiento-incidencia con las entidades competentes (prefecturas o municipios) para tener acceso. Se quitaron de encima difíciles trámites con licitaciones y demás cuestiones burocráticas caminando solamente con aquellas que podían ayudar a una autogestión sin toda la carga del Estado. Eran Auto competencias necesarias. Probablemente en este proceso de la gradualidad de ir asumiendo las competencias en las AIOC, los pueblos indígenas, especialmente aquellos como los chicoco, que no están muy acostumbrados a tener al Estado cerca, volverán a elegir solamente las competencias que tengan utilidad sin mucho peso para ellos y dejarán aquellas competencias que siempre han tenido las prefecturas que si las asumieran se les caería el Estado encima. Son las competencias innecesarias.

Como conclusión después de haber recorrido este largo camino de GTI a través de la historia, en este proceso los Pueblos Indígenas han definido que quieren la GTI de sus territorios, pero quieren que las decisiones y el manejo sea responsabilidad suya. No quieren la dependencia de los municipios ni de las instituciones (ONG) aunque reconocen que necesitan apoyo técnico. Quieren seguir construyendo en base a sus or-

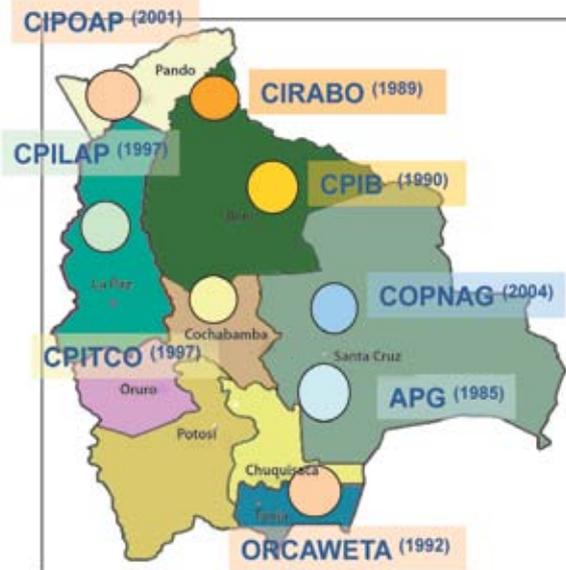
ganizaciones, a sus culturas y por estas razones la fase de la GTI institucional debe dar paso a la fase de la GTI, sin ningún adjetivo, reconocida constitucionalmente: en definitiva la gestión de los territorios indígenas decidida y ejecutada por cada uno de los pueblos indígenas, en otras palabras, la Autonomía Indígena.

Bibliografía

- Ballivián, Manuel Vicente, "Relación y descripción de las misiones y conversiones de infieles", en *Relaciones Geográficas de Bolivia*. La Paz 1898
- Camacho, Carlos, *Guía metodológica para la elaboración de Planes de gestión territorial indígena*. Documento interno sin publicar 2006.
- CIDOB-GTI: *Diagnostico de la situación de la GTI en TCO de tierras bajas*. Documento interno sin publicar 2007.
- Echeverri, Juan Alvaro, "Territorio como cuerpo y Territorio como naturaleza", en *Tierra Adentro*; Alexandre Surrallés y Pedro Garcia, editores, Lima, Perú, 2004.
- Gimeno, Juan Carlos y Pilar Monreal, "El problema del desarrollo: atajos y callejones sin salida" en *La controversia del desarrollo*, Madrid 1999.
- Hissink, Karen y Albert Hann, *Die Tacanen* (traducción en manuscrito no publicado) 1987.
- Orellana, René, *Sistematización del intercambio de experiencias de organizaciones indígenas en GTI*. Cochabamba. Documento interno sin publicar, 2004.
- Petras, J. "Conceptualizando el socialismo en 50 años bastan" en *El libro del foro alternativo. Las otras voces del planeta*, Talasa, Madrid 1995.
- Pifarre, Francisco, *Historia de un pueblo (los guaraní-Chiriguano)*. Cuadernos de investigación, CIPCA. La Paz, Bolivia 1989.

ANEXO 1

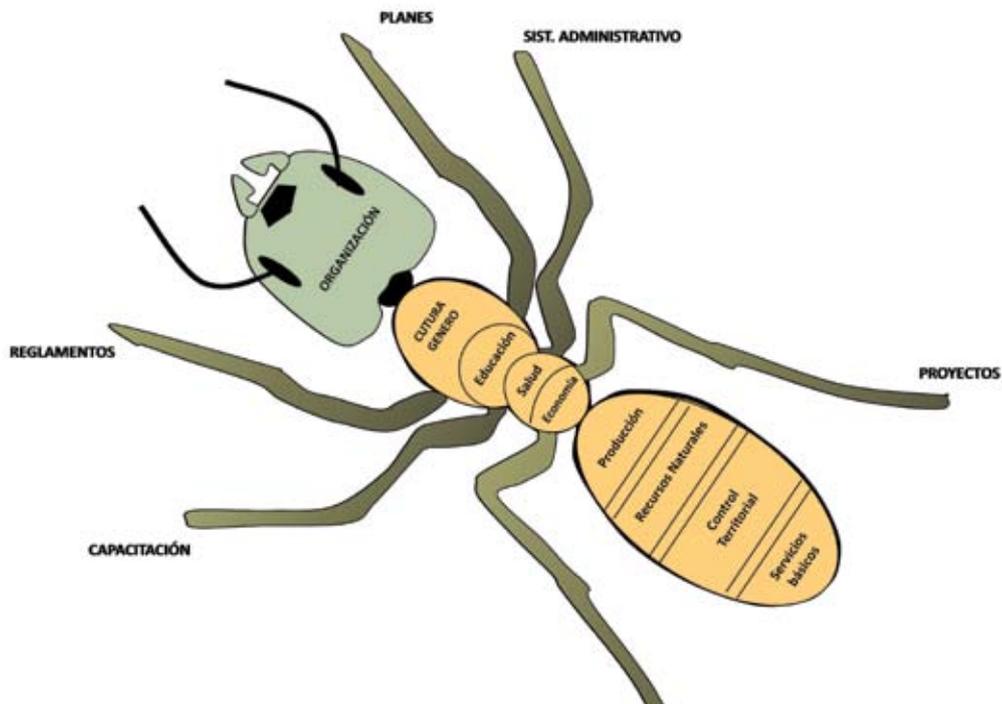
Quienes somos y donde vivimos



- Somos 34 pueblos indígenas, con idioma y cultura propia.
- Somos más de 700.000 habitantes
- Somos cazadores, recolectores, pescadores y agricultores.
- Estamos ubicados en 7 departamentos
- Tenemos organización, cultura y cosmovisión Propia.

ANEXO 2 Sistema de Gestión Territorial Indígena (GTI)

SISTEMA DE GESTIÓN TERRITORIAL INDÍGENA - CIDOB



10. De Municipio a Autonomía Indígena

Los once municipios que transitan a la Autonomía Indígena Originaria Campesina

Wilfredo Plata¹

“...este es el proceso revolucionario más importante desde la fundación de Bolivia... estamos pasando de un Estado patrimonial de pocos a un Estado integral, es decir a un Estado que abarca a la totalidad de la sociedad... donde la sociedad civil plena se vuelve Estado y ello democratiza la toma de decisiones... es el tránsito hacia el socialismo democráticamente construido” (Álvaro García Linera. Vicepresidente del Estado Plurinacional de Bolivia)².

Introducción

El año 2009 se puede considerar como el año de las autonomías en Bolivia, puesto que hubieron importantes avances en la implementación de las cuatro modalidades de autonomía contempladas en la Constitución Política del Estado (CPE): la Departamental, la Regional, la Municipal y la Indígena Originaria Campesina. Un hecho importantísimo es que el 6 de diciembre de 2009 los departamentos de La Paz, Oruro, Potosí, Chuquisaca y Cochabamba aprobaron con más de dos tercios de votos la conversión a la autonomía departamental. En el Referéndum de la autonomía departamental en julio de 2006 estos departamentos habían votado mayoritariamente por el NO. En cambio, los departamentos de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija la aprobaron abrumadoramente.

La provincia de Gran Chaco del departamento de Tarija, conformada por los municipios de Yacuiba, Villamontes y Caraparí, fue el primer caso de conversión a Autonomía Regional me-

dante el referéndum llevado a cabo el 6 de diciembre de 2009. Lo particular de esta región es que allí se concentran las mayores reservas de hidrocarburos, especialmente el gas. El municipio de la ciudad de La Paz es pionero en la adecuación de su autonomía municipal a la Constitución Política del Estado puesto que es el primero que elaboró la Carta Orgánica que registró su gobierno autónomo.

Las autonomías indígenas -tema de este trabajo- son un hito en la historia de los pueblos indígenas porque se con ellas se ha dado un paso cualitativo que podríamos graficar como el paso del discurso a la propuesta.

El espíritu de la nueva CPE es que la Autonomía Indígena Originaria Campesina (AIOC) es el ámbito de aplicación de los derechos indígenas de las Naciones y Pueblos Indígenas Originarios Campesinos³ en el “ejercicio de sus sistemas políticos, jurídicos y económicos acorde a su cosmovisión” (CPE artículo 30, 18). En este proceso fueron 18 los municipios que iniciaron

1 Wilfredo Plata, es sociólogo e investigador de Fundación TIERRA.

2 En entrevista con el periódico *Rebelión* del día miércoles 20 de enero de 2010.

3 El artículo 30 de la CPE señala 18 derechos de los pueblos indígenas.

trámites para la conversión de municipio a autonomía indígena, de los cuales doce fueron habilitados para el referéndum de la Autonomía Indígena Originaria Campesina el 6 de diciembre de 2009. De éstos, once dijeron SI y uno, Curahuara de Carangas del departamento de Oruro quedó excluido porque la población le dijo NO a la autonomía indígena.⁴

Uno de los antecedentes más importantes de las autonomías indígenas fue el proceso de participación popular iniciado en el año 1994. Este proceso abrió un espacio de empoderamiento de las comunidades puesto que implicó la emergencia de los pueblos indígenas en la arena política como actores directos, ampliando la noción de ciudadanía individual a la ciudadanía colectiva. En ese marco, la diferencia cualitativa consistió en que el Estado asignó importantes recursos económicos, el 20 % de los

ingresos por impuestos nacionales, a todos los municipios, incluidos los rurales en función de la cantidad de su población. El proceso municipal iniciado en Bolivia el año 1994, sigue generando la creación de nuevos municipios como puede verse en el cuadro N° 1.

La intención de este trabajo es mostrar los principales hechos que marcaron la agenda del inicio de la implementación de las autonomías indígenas durante el año 2009. Contiene cuatro partes: la primera presenta algunos rasgos de los doce municipios habilitados, en la segunda se describe el camino recorrido por estos doce municipios, en la tercera parte se muestra la experiencia del proceso de la Autonomía Indígena Originaria Campesina en los municipios de Jesús de Machaca y Charagua y finalmente en la cuarta parte se presentan algunos desafíos a futuro.

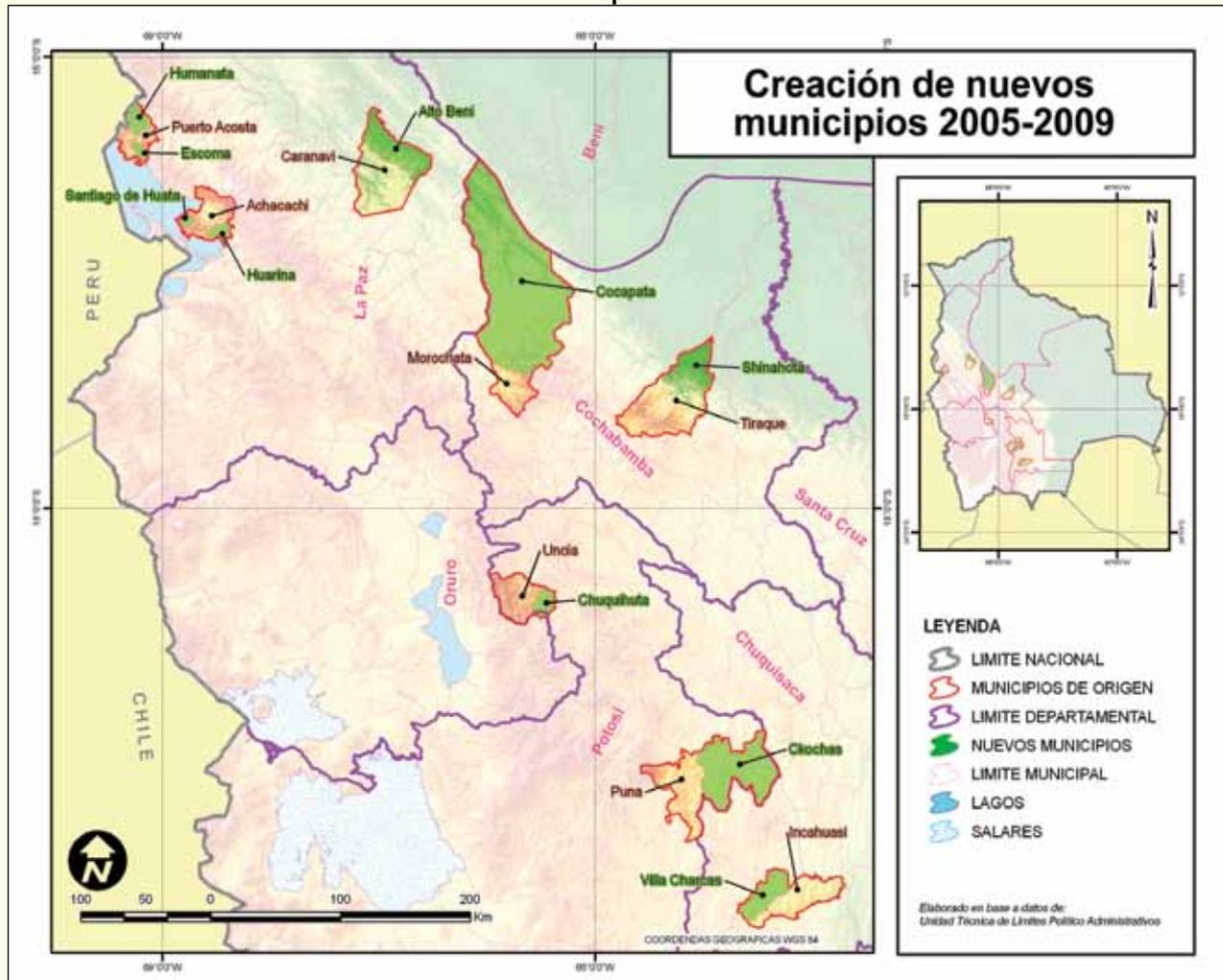
Cuadro 1
Creación de nuevos municipios en Bolivia período 2005-2009

Nº	Departamento	Provincia	Nuevo Municipio	Municipio de origen	Nº de Ley	Fecha de creación
1	La Paz	Omasuyos	Huarina	Achacachi	3098	15 de Julio de 2005
2			Santiago de Huata		4000	20 de Enero de 2009
3		Camacho	Umanata	Puerto Acosta	4006	6 de Febrero de 2009
4			Escoma		4004	6 de Febrero de 2009
5		Caranavi	Alto Beni	Caranavi	4131	23 de Diciembre de 2009
6	Potosí	José María Linares	Cochas	Puna	3462	15 de Agosto de 2006
7		Rafael Bustillos	Chuquihuta	Uncía	4039	17 de Junio de 2009
8	Cochabamba	Ayopaya	Cocapata	Morochata	4007	6 de Febrero de 2009
9		Tiraqui	Shinahota	Tiraqui	4047	4 de Julio de 2009
10	Chuquisaca	Nor Cinti	Villa Charcas	Incahuasi	4127	4 de Diciembre de 2009

Fuente: Elaboración con datos ENLARED MUNICIPAL (11-01-10).

4 En este trabajo utilizaremos el término autonomía indígena como equivalente a Autonomía Indígena Originaria Campesina.

Mapa 1



1. Antecedentes de la Autonomía Indígena Originaria Campesina

La idea de la autonomía indígena nació y fue madurando desde las propias comunidades de manera paulatina, a diferencia del proceso de la Participación Popular (1994) que fue impulsado desde el Estado mediante la promulgación de una ley. En agosto de 2009, por cuestiones del cronograma electoral y debido a falta de la Ley Marco de Autonomías, el Ministerio de Autonomía promulgó el Decreto Supremo N° 231 que reglamenta la disposición final tercera de la Ley N° 4021 del Régi-

men Electoral Transitorio, que señala que los municipios que decidan convertirse en autonomía indígena debían realizar una consulta (referéndum) en las elecciones generales del 6 de diciembre de 2009.

Ciertamente los plazos muy cortos y los complejos requisitos que fija el DS restringieron una mayor participación y varios municipios no lograron presentarse para su conversión en autonomías indígenas. Entre los requisitos estaban: la presentación de libros de apoyo con al menos 10% de firmas del Padrón Electoral municipal y la posterior verificación por la Corte Departamental Electoral.

Dieciocho municipios tramitaron ante el Ministerio de Autonomía la certificación de su condición de pueblo indígena originario campesino cuya existencia es anterior a la colonia y que actualmente tienen vivas sus tradiciones e instituciones. Finalmente los concejos municipales de estos municipios aprobaron por dos tercios la respectiva ordenanza de convocatoria al referéndum autonómico⁵. Sin embargo, sólo doce cumplieron a cabalidad con todos los requisitos establecidos por el DS de reglamentación y por lo tanto quedaron habilitados para la realización de “los referéndums autonómicos de conversión de municipio a Autonomía Indígena Originaria Campesina”. El 14 de octubre de 2009 las respectivas Cortes Departamentales y la Corte Nacional Electoral publicaron la lista de los doce municipios habilitados: Huacaya, Mojocoya y Tarabuco (Chuquisaca); Charazani y Jesús de Machaca (La Paz); Curahuara de Carangas, Salinas de Garcí Mendoza, Pampa Aullagas, Chipaya y Totora (Oruro); Chayanta (Potosí) y Charagua (Santa Cruz).

Seis municipios quedaron fuera en este trance principalmente porque no pudieron recabar el requisito del 10% de firmas del Padrón Electoral Municipal. Otros no presentaron la Ordenanza Municipal emitida por su Concejo Municipal para la convocatoria al referéndum o se atrasaron en la presentación de los documentos en los plazos fijados por ley.

También cabe señalar que en este proceso surgieron conflictos internos en varios municipios del departamento de Potosí entre sindicatos y ayllus, estructuras organizativas que conviven en un mismo ayllu y que tienen que ver con las transformaciones generadas por el proceso de la Revolución Nacional de 1952. El ejemplo más notorio que reflejó ese enfrentamiento entre el sindicato y el ayllu, fue lo ocurrido en el municipio de Tinquipaya. Allí las autoridades municipales controladas por los ayllus originarios intentaron iniciar el trámite de conversión a autonomía indígena; empero, el sector sindical se opuso rotundamente. La siguiente cita del periódico La Prensa refleja lo sucedido:

*“Las rencillas entre el MAS y los originarios, que tienen el control de la Alcaldía de Tinquipaya, se remontan a 2004, cuando el pueblo indígena Alianza de Ayllus Originarios del Qullasuyu (AAOQ) ganó las elecciones y los originarios tomaron el poder local [...] Este municipio tiene un sistema de organización ancestral incompatible con las organizaciones de los sindicatos campesinos [...] Los sindicatos agrarios son organizaciones paralelas a los ayllus. En agosto el Concejo Municipal de Tinquipaya decidió acceder a la autonomía indígena [...]; sin embargo, el proceso se tiñó de sangre después de un enfrentamiento entre originarios y sindicatos por la autonomía indígena en el que murió la autoridad originaria Julián Mamani Nina”.*⁶

5 La información que se difundió por la prensa señala que fueron 19 los municipios que presentaron el trámite ante el organismo electoral, donde se consignaba a San Pedro de Condo en el departamento de Oruro como municipio. En realidad es una Marka Originaria que pertenece al municipio de Huari y no es municipio.

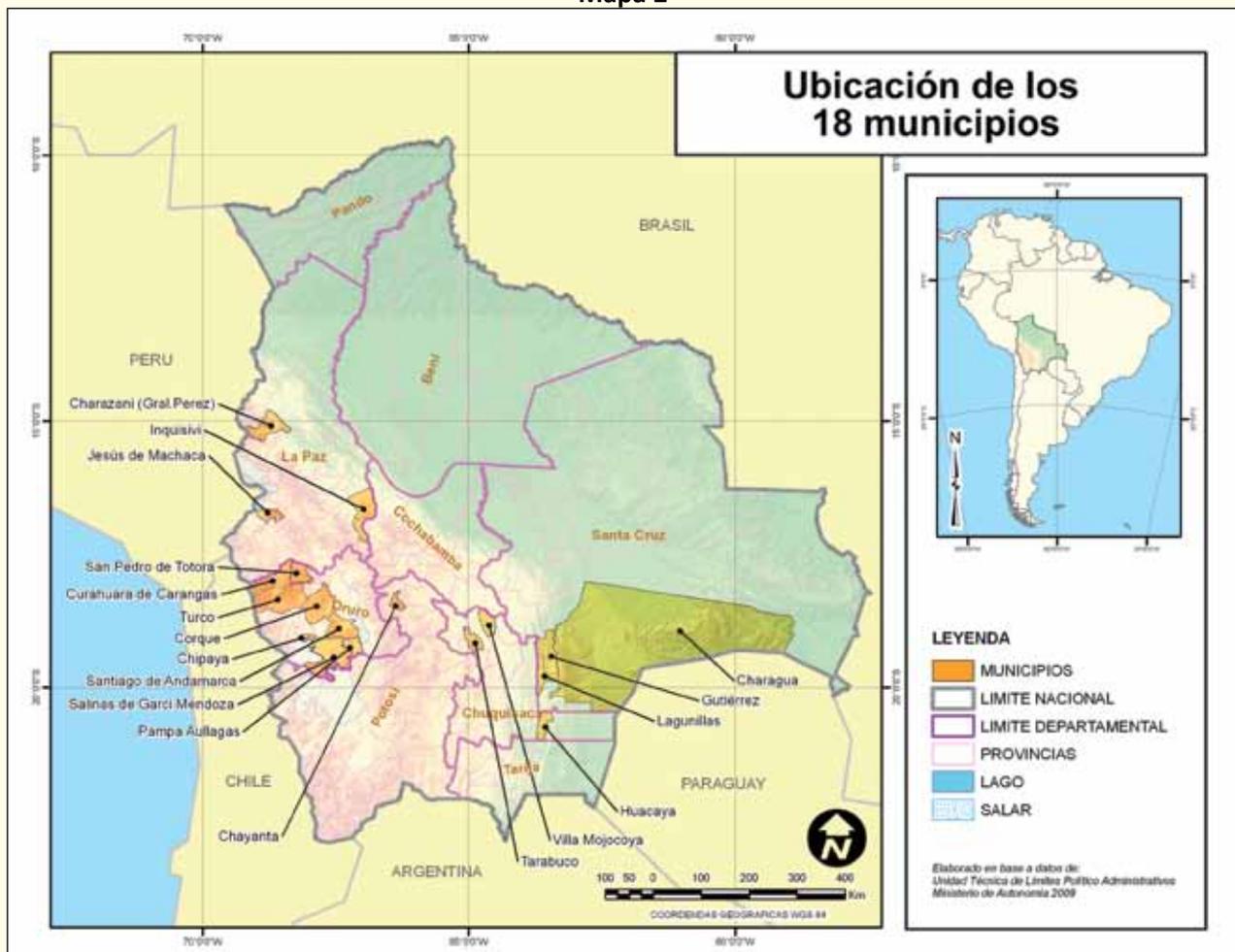
6 La Prensa, 29 de septiembre de 2009.

Cuadro 2
Datos generales de los 18 municipios que iniciaron trámites para la conversión de municipio a autonomía indígena

Nº	De-partamento	Provincia	Municipio	Superficie en km ²	Población total	Area urbana 2001	Area rural 2001	Población indígena 2001 (%)	Población Indígena Mayoritaria (%)		
1	La Paz	Ingavi	Jesus de Machaca	986	13,247	-	13,247	95,73 %	Aymara	94,42 %	
2		Buatista Saavedra	Juan José Pérez (Charazani)	2,539	9,161	-	9,161	96,62 %	Quechua	82,34 %	
3		Inquisivi	Inquisivi	3,373	16,143	-	16,143	96,46 %	Aymara	86,07 %	
4		Carangas	Corque	3,406	8,548	-	8,548	97,18 %	Aymara	94,47 %	
5	Oruro	Sajama	Curahuara de Carangas	2,910	5,278	-	5,278	92,73 %	Aymara	88,23 %	
6			Turco	4,742	3,818	-	3,818	97,40 %	Aymara	95,54 %	
7		Lalislao Cabrera	Salinas de Garcí Mendoza	Q	8,723	-	8,723	95,59 %	Aymara	91,56 %	
8				Pampa Aullagas	1,103	2,975	-	2,975	98,39 %	Aymara	95,96 %
9		Atahualpa	Chipaya	775	1,814	-	1,814	97,08 %	Uru Chipaya	94,96 %	
10		Sud Carangas	Santiago de Andamarca	2,655	4,588	-	4,588	96,26 %	Aymara	94,72 %	
11		San Pedro de Totora	Totora	1,425	4,941	-	4,941	97,15 %	Aymara	96,42 %	
12	Chuqui-saca	Jaime Zudañez	Mojocoya	1,282	7,926	-	7,926	94,58 %	Quechua	93,82 %	
13		Yamparáz	Tarabuco	1,069	19,554	2,442	17,112	93,40 %	Quechua	92,88 %	
14		Luis Calvo	Huacaya	1,211	2,345	-	2,345	63,77 %	Guaraní	61,43 %	
15	Potosí	Rafael Bustillo	Chayanta	609	14,165	2,072	12,093	97,85 %	Quechua	87,83 %	
16	Santa Cruz	Cordillera	Charagua	73,223	24,427	2,737	21,690	67,02 %	Guaraní	60,15 %	
17			Lagunillas	1,163.00	5,283.00	-	5,283.00	62,26 %	Guaraní	54,47 %	
18			Gutiérrez		2,894	11,393	-	11,393	85,47 %	Guaraní	80,41 %
			Totales	111,003	164,329.00	7,251.00	157,078.00				

Fuente: Elaborado con datos del Anexo Nº 2 (páginas 123-138) del libro Autonomías indígenas en tierras altas. Breve mapeo para la implementación de la AIOC. Gonzalo Colque, Fundación TIERRA, 2009

Mapa 2



Sin duda, la coexistencia entre ayllus y sindicatos en varias regiones de los departamentos de Potosí, Oruro, La Paz, Cochabamba y también en Chuquisaca, es un desafío que deberán administrar negociadamente de manera interna estos municipios para decidir transitar hacia la autonomía indígena.

Otro dato que resalta del cuadro 2 es que de los 18 municipios inicialmente participantes del proceso de conversión, en las tierras bajas se presentaron solamente tres y todos ellos en la provincia Cordillera: Charagua, Lagunillas y Gutiérrez. De ellos sólo quedó Charagua. Ningún municipio se presentó en los departamentos de Beni y Pando, la pregunta es ¿por qué?

La problemática de los pueblos indígenas de las tierras bajas y de la amazonía es compleja tanto por su gran extensión geográfica, como por su dispersión poblacional y porque demográficamente son minorías frente a otras poblaciones blanca/mestizas o de las comunidades migrantes del occidente de Bolivia. Geográficamente se podría identificar al menos cinco regiones donde tienen su hábitat los diversos pueblos indígenas de las tierras bajas: 1) Oriente (Santa Cruz) 2) Llanos de Moxos (Beni), 3) el Chaco, 4) Amazonía Norte y 5) la región de piedemonte amazónico (Norte de La Paz y provincia Ballivián del Beni).⁷

A su vez una característica de estos vastos

⁷ Entrevista a Jorge Salgado (antropólogo).

territorios del oriente boliviano es que los diferentes pueblos indígenas coexisten con una población no indígena diversa, que ha originado disputas por la apropiación de los recursos naturales principalmente la tierra. Así, en la región del Norte Amazónico están los casteñeros, madereros y campesinos⁸; en la región del Beni principalmente los ganaderos; en Santa Cruz una variedad de agroindustriales dedicados especialmente a la producción de la soya, ganaderos, madereros y también la presencia de comunidades de migrantes collas -denominados colonizadores-. Este es un rasgo también predominante en la región del Norte de La Paz. En la región del Chaco, donde está ubicado el municipio de Charagua, hay presencia de pequeños y medianos propietarios ganaderos.

2. ¿Cuáles son y dónde están los once municipios?

De los once municipios que aprobaron la conversión a autonomía indígena dos se encuentran en el departamento de La Paz: Jesús de Machaca y Charazani; cuatro en el departamento de Oruro: Salinas de Garci Mendoza, Pampa Aullagas, Chipaya y Totora; tres en el departamento de Chuquisaca: Mojocoya, Tarabuco y Huacaya, uno en el departamento de Potosí: Chayanta y uno en el departamento de Santa Cruz: Charagua.

De ellos, cinco se encuentran en la región del altiplano (Jesús de Machaca, Salinas de Garci Mendoza, Pampa Aullagas, Chipaya y Totora); cinco en la región de los valles (Charazani, Mojocoya, Tarabuco y Chayanta y Huacaya) y uno en la región de los llanos (Charagua).

Cuadro 3

Datos generales de los once municipios que aprobaron la conversión de municipio a Autonomía Indígena

Nº	Departamento	Provincia	Municipio	Superficie en km ²	Población total 2001	Area urbana 2001	Area rural 2001	Población indígena 2001 (%)	Población Indígena Mayoritaria (%)	
1	La Paz	Ingavi	Jesús de Machaca	986	13,247	-	13,247	95,73 %	Aymara	94,42 %
2		Buatista Saavedra	Juan José Pérez (Charazani)	2,539	9,161	-	9,161	96,62 %	Quechua	82,34 %
3	Oruro	Lalislo Cabrera	Salinas de Garci Mendoza	5,638	8,723	-	8,723	95,59 %	Aymara	91,56 %
4			Pampa Aullagas	1,103	2,975	-	2,975	98,39 %	Aymara	95,96 %
5		Atahualpa	Chipaya	775	1,814	-	1,814	97,08 %	Uru Chipaya	94,96 %
6		San Pedro de Totora	Totora	1,425	4,941	-	4,941	97,15 %	Aymara	96,42 %
7	Chuquisaca	Jaime Zudañez	Mojocoya	1,282	7,926	-	7,926	94,58 %	Quechua	93,82 %
8		Yamparáz	Tarabuco	1,069	19,554	2,442	17,112	93,40 %	Quechua	92,88 %
9		Luis Calvo	Huacaya	1,211	2,345	-	2,345	63,77 %	Guaraní	61,43 %
10	Potosí	Rafael Bustillo	Chayanta	609	14,165	2,072	12,093	97,85 %	Quechua	87,83 %
11	Santa Cruz	Cordillera	Charagua	73,223	24,427	2,737	21,690	67,02 %	Guaraní	60,15 %
Totales				89,860	109,278.00	7,251.00	102,027.00			

Fuente: Elaborado con datos del Anexo Nº 2 (páginas 123-138) del libro *Autonomías indígenas en tierras altas. Breve mapeo para la implementación de la AIOC*. Gonzalo Colque, Fundación TIERRA, 2009.

8 Comunidades campesinas cuyo origen se remonta a las migraciones forzadas a fines del siglo XIX, de las diferentes comunidades indígenas como fuerza de trabajo en la explotación de la goma (ver Soruco, Plata y Medeiros, 2008).

En síntesis, nueve de los once municipios están ubicados en las tierras altas y sólo dos, Charagua y Huacaya, en las tierras bajas. La razón es que en esta primera fase se ha optado -desde las esferas del Ministerio de Autonomía- priorizar por una de las vías que señala la CPE: la vía de conversión del municipio a la Autonomía Indígena Originaria Campesina, puesto que, los municipios ya cuentan con la delimitación territorial definida. En cambio, la conversión vía los Territorios Indígena Originario Campesino (TIOC) que son la mayoría en las tierras bajas, necesita de la promulgación de la Ley Marco de Autonomías donde se estipulará la forma cómo un TIOC⁹ deberá convertirse en autonomía.

Otro aspecto que destaca es que son cuatro los pueblos indígenas pioneros de este proceso de conversión de municipio rural a autonomía indígena. Como aymaras se identifican cinco municipios: Jesús de Machaca, Curahuara de Carangas, Salinas de Garci Mendoza, Pampa Aullagas y Totora; como quechuas cuatro municipios: Charazani, Mojocoya, Tarabuco y Chayanta; como guaraníes dos municipios: Charagua y Huacaya; y uno como Uru Chipaya.

3. El camino recorrido

Al menos podemos identificar seis hitos en el camino recorrido en pos de la conversión de municipio a autonomía indígena: a) La promulgación de la nueva CPE y la ley electoral, b) La elaboración de los estatutos autonómicos, c) El lanzamiento de las autonomías indígenas el 2 de agosto de 2009 en Camiri, d) El encuentro de los doce municipios habilitados, e) El debate

sobre la Autonomía Indígena Originaria Campesina y f) El referéndum del 6 de diciembre de 2009.

3.1 La promulgación de la CPE y la Ley Electoral

Primero fue la aprobación, en el referéndum nacional el 25 de enero de 2009 de la nueva CPE y su posterior promulgación por el presidente Evo Morales el 7 de febrero de 2009. En la CPE están contempladas las bases fundamentales de la AIOC. El 14 de abril de 2009 se promulgó la Ley 4021 de Régimen Electoral Transitorio. Esta norma define las “reglas que aseguran la integración de los dos niveles institucionales centrales, es decir, el Órgano Ejecutivo Plurinacional y la Asamblea Legislativo Plurinacional para la implementación de la nueva Constitución Política del Estado”, señalaba Carlos Romero ministro de Autonomía.¹⁰

3.2 La elaboración de los estatutos autonómicos

Jesús de Machaca marcó el rumbo de las autonomías indígenas para todo el país, puesto que fue el primer municipio que eligió y posesionó al Consejo Autonómico Indígena Originario de Jesús de Machaca -con ese nombre- el 7 de mayo de 2009, con la presencia del Ministro de Autonomía¹¹. “Los machaqueños hacemos historia”, señaló en aquella ocasión el Alcalde Adrián Aspi. Definitivamente es un hecho histórico, no sólo para esta singular *Marka* aymara, sino para el conjunto de los pueblos indígenas originario campesinos de Bolivia. Es un hito importante ya que Jesús de Machaca es el

9 Aquí caben dos aclaraciones. La primera, la denominación Territorio Indígena Originario Campesino (TIOC) es la que, en la nueva CPE, reemplaza a la TCO (Tierras Comunitarias de Origen). La segunda aclaración tiene que ver con la problemática de la delimitación de las TCO tituladas como propiedades agrarias por el INRA. La complejidad radica en que la delimitación de una TCO traspasa municipios, provincias y en algunos casos dos departamentos. Esto hace que se necesite de una ley que norme su conversión a AIOC.

10 En *Bolivia Autónoma*. Publicación del Ministerio de Autonomía (Anuario 2009) p. 5.

11 La Marka de Jesús de Machaca está organizada en dos Cabildos: MACOJMA (Marka de Ayllus y Comunidades Originarias de Jesús de Machaca) y MACOAS (Marka de Ayllus y Comunidades Originarias de Arax Suxta) y en total tiene 26 ayllus.

primer municipio que comenzó a redactar de manera participativa el estatuto que regirá su autogobierno.

Sin duda, este hecho fue trascendental porque repercutió a los otros municipios rurales, particularmente de las tierras altas que entraron al debate interno en sus comunidades y organizaciones sobre la autonomía indígena. En los municipios de Tarabuco y Mojocoya de Chuquisaca y Totorá de Oruro también se conformaron Consejos Autonómicos encargados de elaborar los Estatutos para debatir la conformación del autogobierno de base indígena. En estos tres municipios se tienen avances preliminares significativos en la elaboración de los Estatutos Autonómicos y Jesús de Machaca es el que más ha avanzado en la elaboración de los mismos. En suma, los once municipios con toda la complejidad que implica el trabajo de los estatutos autonómicos, están inmersos en una verdadera Asamblea Constituyente¹².

3.3 El lanzamiento de las autonomías indígenas en Camiri el 2 de agosto de 2009

El inicio de la implementación de la autonomía indígena de los pueblos y naciones indígenas originario campesinas de Bolivia, se dio en la ciudad de Camiri el 2 de agosto de 2009. El evento organizado por el Ministerio de Autonomía en coordinación con las organizaciones indígenas, contó con la asistencia del presidente Evo Morales. El 2 de agosto fue declarado como el Día de la Autonomía Indígena, es decir, se dio una resignificación a la fecha que antes conmemoraba el día del indio y de la Reforma Agraria de 1953.

Lo trascendental del evento de Camiri fue la entrega a las autoridades de los pueblos indígenas y diversas organizaciones sociales, del proyecto de Ley Marco de Autonomías y Des-

centralización (LMAD) elaborado por el Ministerio de Autonomía. Documento que sirvió para el debate sobre la implementación de las autonomías tanto en las tierras altas y tierras bajas. Un segundo hecho fue la promulgación del Decreto Supremo N° 231 que reglamentó la disposición final tercera de la Ley 4021 del Régimen Electoral Transitorio. Este decreto también estableció los requisitos y procedimientos para el referéndum de municipios que irían a la autonomía indígena originaria campesina del 6 de diciembre de 2009.¹³

3.4 Taller nacional de los 12 municipios habilitados

Otro hito importante en el proceso de implementación de las autonomías indígenas fue el *Taller Nacional de los municipios habilitados para el Referéndum de Autonomía Indígena Originaria Campesina* realizado en la ciudad de La Paz el día 29 de octubre de 2009¹⁴. En el evento se abordaron dos aspectos fundamentales para el tránsito hacia la autonomía indígena. Primero, se evaluó e intercambió experiencias de avance de la Autonomía Indígena Originaria Campesina en cada municipio y segundo, se dialogó sobre los retos en la implementación de la AIOC.

La principal conclusión del evento es que la implementación de la autonomía indígena tiene que ver con las formas y los contenidos. Las formas se refieren a las bases fundamentales (la parte histórico-filosófica-cultural) en que se fundan las autonomías indígenas en cada pueblo (municipios) y tiene su fundamento en la organización comunitaria. En cambio los contenidos de la AIOC tienen que ver con la construcción de la institucionalidad de base indígena, con el aditamento de que esa institucionalidad debe construirse en el marco de un Estado Plurinacional también construcción, eso hace complejo el proceso.

12 Aquí cabe aclarar que la elaboración de los Estatutos no era un requisito para ir al referéndum, es por ello que los otros municipios, como el caso de Charagua, recién encararán esta tarea.

13 En Bolivia Autónoma. Publicación del Ministerio de Autonomía (Anuario 2009) p. 8

14 El evento fue organizado por la Fundación TIERRA en coordinación con el Ministerio de Autonomía.

Esto está relacionado con temas específicos como el autogobierno, la jurisdicción indígena originaria, la gestión del territorio y los recursos naturales, el control social. Este segundo aspecto es lo que más preocupaba a los asistentes al evento. Vamos a ganar el referéndum el 6 de diciembre pero ¿luego qué viene?, ¿Cómo vamos a encarar la elaboración de los Estatutos Autonómicos?, ¿Cómo será el traspaso del modelo municipal al nuevo modelo de autonomía indígena? Otro aspecto central fue el incremento de los recursos fiscales, es decir, la autonomía indígena necesita más ingresos económicos asignados por el Estado.¹⁵

En suma, los aportes de los participantes en este evento, producto del debate interno de cada organización indígena, fueron muy valiosos y sugerentes de cara a la redacción de los Estatutos Autonómicos.

Cabe resaltar además que la AIOC implica la instauración de nuevas relaciones entre la Comunidad y el Estado, porque la autonomía indígena es una demanda histórica de los pueblos indígenas que fue constitucionalizada como la forma de poner en práctica los derechos indígenas. A su vez, es una política estatal sobre los pueblos indígenas, que debe readaptar su institucionalidad y de alguna manera convertir las jurisdicciones de las AIOC en jurisdicciones estatales de derecho público, que deberán convivir con la institucionalidad indígena.¹⁶

3.5 El debate sobre la Autonomía Indígena Originaria Campesina

En el año 2009 se han realizado muchos eventos entre foros, seminarios, talleres sobre la AIOC en todo el territorio nacional y en diversos ám-

bitos como las comunidades, *Ayllus*, *Markas* y también a nivel municipal, provincial y departamental. Empero, aquí queremos llamar la atención sobre cuatro eventos de carácter internacional, donde se abordó diversos temas del proceso de implementación de las autonomías y la autonomía indígena originaria campesina en particular.

Los cuatro eventos se llevaron a cabo entre octubre y diciembre de 2009 y fueron organizados por diversas instituciones estatales y de la sociedad civil.

- El primero se llevó a cabo en la ciudad de La Paz (26 al 28 de octubre), bajo el nombre de *Bolivia Post-Constituyente. Tierra, territorio y autonomías indígenas*. El seminario de carácter internacional fue organizado por la Fundación TIERRA y se abordaron cuatro temas: 1) Reformas estatales a partir de la nueva Constitución Política del Estado, 2) Tierra y territorio y reforma agraria, 3) Derechos de los pueblos indígena originario campesinos y 4) Autonomías indígenas.¹⁷
- El segundo evento también fue en la ciudad de La Paz (5 y 6 de noviembre) bajo el nombre de *Construyendo nuestras autonomías para "vivir bien"*. El evento fue una iniciativa del Ministerio de Autonomía y contó con el auspicio de CIDES-UMSA, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y el PNUD. Tuvo el propósito de analizar la autonomía desde diferentes perspectivas y visiones y que ellas sirvan de nuevos insumos para ordenar y agilizar el proceso de implementación de las autonomías en Bolivia.

15 Esto implica rediscutir los siguientes aspectos: la asignación a los municipios del 20% de los ingresos nacionales estipulados por la Ley de Participación Popular, la redistribución de los recursos de Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) y el destino de los recursos del Fondo Indígena, provenientes de los recursos del IDH.

16 Como señala López Barcenas (2008: 41) Las autonomías indígenas "son cuestiones de derecho, no de políticas. Crean obligaciones del Estado con los pueblos indígenas, no le dan facultades para que desarrolle las políticas dirigidas a ellos que a él le parezcan convenientes".

17 Ver Fundación TIERRA (2009).

- El tercero se llevó acabo en la ciudad de Santa Cruz los días 13 y 14 de noviembre denominado Autonomías Indígenas: *Experiencias y Aprendizajes de los Pueblos y Estados de América Latina*. El seminario fue organizado por el Ministerio de Autonomía con el concurso de una amplia gama de ONG y agencias de cooperación internacional. Este seminario tuvo la virtud de abordar de manera específica cuatro tópicos de la AIOC en Bolivia: 1) Autonomía indígena, autogobierno y libre determinación, 2) Jurisdicción indígena originaria campesina, 3) Gestión pública y control social en las autonomías y 4) Territorialidad y gestión de los Recursos naturales.¹⁸
- El cuarto evento se realizó en la ciudad de La Paz y se denominó *Autonomías Indígena Originarias. Procesos políticos del movimiento indígena en América Latina y Bolivia*. El foro fue propiciado por el CEDLA (Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario), el Consejo Nacional de *Ayllus* y *Markas* del Qullasuyu (Conamaq), y la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), también con el apoyo de varias agencias de cooperación.

Lo relevante de estos eventos es que el proceso boliviano de las autonomías es importante e iluminador en toda América Latina. Es una "innovación positiva" que profundiza la participación popular y la convivencia democrática en territorios tradicionalmente poblados por indígenas, dejando de lado los modelos uniformizadores y construidos desde "arriba", con un único marco institucional y normativo. Es una oportunidad para rediseñar la pluriculturalidad, la democracia y la gobernabilidad local especialmente en territorios que tienen sus propios mecanismos de toma de decisiones.

En estos eventos participaron invitados internacionales de los países en los que existen experiencias de autonomía indígena. Estuvieron líderes indígenas, representantes o intelectuales y académicos. Por ejemplo, de Panamá donde la autonomía indígena del pueblo Cunayala (territorio cuna) data de 1938; de Nicaragua, donde bajo el denominativo de autonomías regionales se aprobó en la Constitución promulgada por el gobierno sandinista en 1987. En Ecuador, "es un proceso parecido al boliviano donde las diferentes organizaciones indígenas de sierra, costa y selva se han ido creando y fortaleciendo, tanto en su ampliación de la representatividad de los pueblos indígenas (llegando hasta un 80% del total de pueblos indígenas afiliados) como en su presencia política a nivel nacional".¹⁹

3.6 El referéndum por la autonomía indígena del 6 de diciembre de 2009

De los doce municipios que participaron en el referéndum de conversión de municipio a autonomía indígena originaria campesina en once ganó el SI y en uno ganó el NO. En siete municipios la votación fue mayor al 70%. Los resultados más altos son los del municipio de Chipaya en el departamento de Oruro con el 91,7% y el de Tarabuco con el 90,8% en el departamento de Chuquisaca. En cambio, los resultados más bajos de la votación por el SI se dieron en los municipios de Huacaya en el departamento de Chuquisaca con el 53,7%, Jesús de Machaca en el departamento de La Paz con el 56,1% Chayanta en el departamento de Potosí con el 59,9% de los votos y Charagua con el 56%.

La experiencia del referéndum por la autonomía indígena fue una notable muestra de participación de los pueblos indígenas en la política, no exenta de cuestionamientos y ambigüeda-

18 Ver Memoria. Seminario Internacional. Autonomía Indígenas: Experiencias y aprendizajes de los pueblos y Estados de América Latina, 2010 (ms.).

19 Jorge Salgado: Resumen de la Mesa Temática 2 Proceso de constitución de autonomías indígenas. Seminario Autonomías Indígena Originarias. Procesos políticos del movimiento indígena en América latina y Bolivia. La Paz, 9 de diciembre de 2009.

des. La principal observación fue “por qué había que consultar si queremos ser autónomos, cuando en la práctica ya somos autónomos”.

En el siguiente acápite se analizan los principales factores que influyeron en la votación en este referéndum.

Cuadro 4
Resultados del referéndum AIOC

Municipio	Votos validos		Votos emitidos				Computados		Departamento
	SI	NO	Válidos	Blancos	Nulos	Emitidos	Inscritos Habilitados	Votos Computados	
Charazani	3,035	469	3,504	206	149	3,859	3,992	3,859	La Paz
Jesús de Machaca	2,787	2,182	4,969	253	194	5,416	5,513	5,416	
Tarabuco	6,408	649	7,057	394	334	7,785	8,064	7,785	Chuquisaca
Mojocoya	2,462	326	2,788	119	87	2,994	3,093	2,994	
Huacaya	337	291	628	31	26	685	737	685	Oruro
Curahuara de Carangas	925	1,127	2,052	200	90	2,342	2,471	2,342	
Salinas de Garci Mendoza	2,047	679	2,726	200	75	3,001	3,140	3,001	
Chipaya	397	36	433	30	7	470	723	470	
Totora	1,467	502	1,969	127	60	2,156	2,216	2,156	
Pampa Aullagas	825	161	986	74	34	1,094	1,118	1,094	
Charagua	3,817	3,041	6,858	354	223	7,435	7,869	7,435	Santa Cruz
Chayanta	3,151	2,109	5,260	539	316	6,115	6,325	6,115	Potosí

Fuente: Corte Nacional Electoral.

Cuadro 5
Resultados del referéndum AIOC en porcentajes

Municipio	Votos validos		Votos emitidos				Computados		Departamento
	SI	NO	Válidos	Blancos	Nulos	Emitidos	Inscritos Habilitados	Votos Computados	
Charazani	86.6%	13.4%	90.8%	5.3%	3.9%	100.0%	100.0%	96.7%	La Paz
Jesús de Machaca	56.1%	43.9%	91.7%	4.7%	3.6%	100.0%	100.0%	98.2%	
Tarabuco	90.8%	9.2%	90.6%	5.1%	4.3%	100.0%	100.0%	96.5%	Chuquisaca
Mojocoya	88.3%	11.7%	93.1%	4.0%	2.9%	100.0%	100.0%	96.8%	
Huacaya	53.7%	46.3%	91.7%	4.5%	3.8%	100.0%	100.0%	92.9%	Oruro
Curahuara de Carangas	45.1%	54.9%	87.6%	8.5%	3.8%	100.0%	100.0%	94.8%	
Salinas de Garci Mendoza	75.1%	24.9%	90.8%	6.7%	2.5%	100.0%	100.0%	95.6%	
Chipaya	91.7%	8.3%	92.1%	6.4%	1.5%	100.0%	100.0%	65.0%	
Totora	74.5%	25.5%	91.3%	5.9%	2.8%	100.0%	100.0%	97.3%	
Pampa Aullagas	83.7%	16.3%	90.1%	6.8%	3.1%	100.0%	100.0%	97.9%	
Charagua	55.7%	44.3%	92.2%	4.8%	3.0%	100.0%	100.0%	94.5%	Santa Cruz
Chayanta	59.9%	40.1%	86.0%	8.8%	5.2%	100.0%	100.0%	96.7%	Potosí

Fuente: Corte Nacional Electoral.

A partir de los resultados obtenidos cabe la pregunta ¿por qué perdió el referéndum por la autonomía indígena en Curahuara de Carangas? Algunos elementos que explican este desenlace tienen que ver con la crisis de gobernabilidad interna o las malas relaciones entre las autoridades del gobierno municipal y las autoridades originarias de las comunidades y ayllus de la *marka* de Curahuara de Carangas.

La gestión del alcalde municipal Rómulo Álconz fue buena. Entonces, lo que entró en debate fue una visión municipalista exitosa con una visión indígena muy participativa pero con resultados económicos menores. El municipio obtuvo buenos resultados en la gestión de actividades orientadas a la producción de camélidos que proyectó a este municipio no sólo a nivel departamental, sino también a nivel nacional e internacional.

La versión de una ex autoridad de Curahuara de Carangas refleja de la siguiente manera el conflicto entre las autoridades del gobierno municipal y las autoridades originarias. Veamos:

*“En anteriores gestiones municipales, las autoridades originarias se constituían en los principales actores del Gobierno Municipal. Interventaban en todos los ámbitos de la administración municipal, de tal manera que el alcalde tenía que brindar informes periódicos en las reuniones organizadas por las autoridades tradicionales. [...]La toma de decisiones estaba en poder de las autoridades originarias. La aprobación de las reformulaciones de los POAs y del Plan de Desarrollo Municipal recaía íntegramente en ellos. Esto fue posible porque una parte importante de los miembros del Gobierno Municipal estaba compuesto por autoridades tradicionales”.*²⁰

*“Con el actual alcalde, las relaciones entre las autoridades originarias y las municipales sufren un desequilibrio que favorece a éstos últimos. Se interrumpen las reuniones dominadas por las autoridades originarias y éstas pierden el control sobre las actividades del Gobierno Municipal”.*²¹

Este modelo municipal es defendido abiertamente por el alcalde Álconz desahuciando las autonomías indígenas, supuestamente porque “sólo velan por la elección de su autoridad por usos y costumbres y turnos; dejando de lado a los jóvenes y profesionales [...] qué sería de nuestros profesionales, de nuestros jóvenes con las autonomías indígenas”.²²

Según la visión del alcalde, la autonomía indígena puede ser entendida como una confrontación entre la visión del progreso y modernidad que trae el municipio con la otra visión de inmovilidad que es práctica de la cultura de base comunitaria, en la cual sólo las personas mayores tendrían el derecho a ejercer la autoridad en desmedro de los jóvenes y los profesionales.

En conclusión lo sucedido en Curahuara de Carangas refleja que la ruptura entre el alcalde y las autoridades originarias ha llevado al rechazo en el referéndum por la autonomía indígena. Se puede colegir que allí no hubo suficiente diálogo ni información veraz sobre el significado de la autonomía indígena. Allí se impuso la confrontación de grupos de interés y los rumores como aquel expresado en una entrevista al alcalde difundida por la red ERBOL después de saberse los resultados del referéndum: “*Todo era coyuntural, esa gente sólo se vestía con ponchos, siendo de la derecha y promoviendo las autonomías indígenas*”.²³

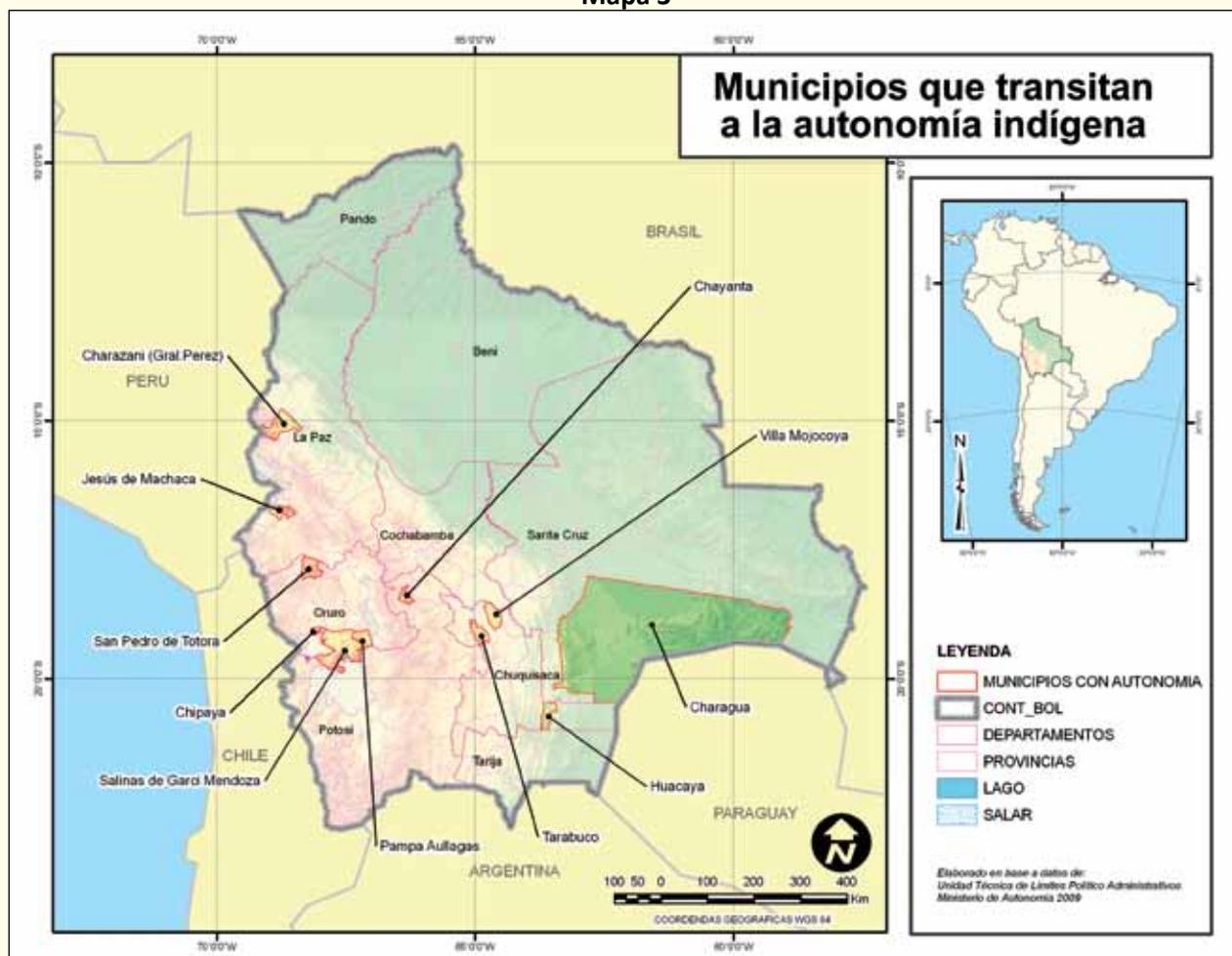
20 Entrevista a una ex autoridad de la Marka de Curahuara de Carangas (noviembre de 2007) en marco del proyecto de investigación Gestión Pública Intercultural (PADEP/GTZ Y AECID).

21 *Ibíd.*

22 Entrevista de ERBOL a Rómulo Álconz (La Paz, 7 de diciembre de 2009).

23 *Ibíd.*

Mapa 3



3.7 Las elecciones municipales del 4 de abril de 2010 y la futura constitución de gobiernos transitorios en las once autonomías indígenas.

El último capítulo del proceso de conversión de municipio a autonomía indígena es el referido a la elección de autoridades transitorias en los once municipios que optaron por la Autonomía Indígena Originaria Campesina. Para tratar este asunto el Ministerio de Autonomía convocó a una reunión a los once municipios que aprobaron la autonomía indígena el 17 de diciembre de 2009.

En dicha reunión los representantes acordaron elegir autoridades de los gobiernos indígenas originario campesinos de manera transitoria bajo la modalidad de sus propias normas en cada lugar. En este proceso la Corte Nacional Electoral deberá jugar el papel de supervisión en la elección de autoridades. El rol del Ministerio de Autonomía consistirá en la acreditación de la instancia orgánica de los pueblos indígenas que será responsable de la organización y administración del proceso electoral.²⁴

Sin embargo, con el argumento de que no existe el respaldo jurídico del Estatuto Autonomico

²⁴ Documento de propuesta consensuada con las organizaciones de los 11 municipios para la autonomía indígena originario campesina (La Paz, 17 de diciembre de 2007).

que pueda desarrollar una elección según los usos y costumbres en los pueblos indígenas, la Corte Nacional Electoral no dio paso a los acuerdos a los que habían arribado los once municipios. Sino que por esta vez y de manera transitoria elegirán alcalde y concejales, en las elecciones del 4 de abril, bajo la modalidad de voto ciudadano y secreto.

El artículo 28 de la Resolución N° 0363/2009 de la Corte Nacional Electoral señala: *“...las autoridades municipales que resulten electas en las elecciones del 4 de abril de 2010 desempeñarán sus funciones de manera provisional, hasta el momento en que sean reemplazadas por las autoridades instituidas en los respectivos Estatutos vigentes, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 289, 290 parágrafo II, 292 y 296 de la Constitución Política de Estado”*.

4. Experiencias en el proceso de la Autonomía Indígena Originario Campesina

La principal virtud del proceso de construcción de la autonomía indígena en Bolivia es que la CPE da la facultad de decidir su implementación a las naciones y pueblos indígena originario campesinos que así lo decidan. Esta es la principal diferencia con la Ley de Participación Popular (1994) que fue una política de Estado impulsada y aplicada por mismo Estado en todo el territorio nacional. Por esta razón es que la conversión de municipio rural a Autonomía Indígena Originario Campesina no tuvo una demanda masiva.

Al contrario, el recientemente creado Ministerio de Autonomía (2009) se había planteado impulsar la autonomía indígena como experiencia piloto en los municipios de Jesús de Machaca, en el departamento de La Paz y el municipio de Lomerío en las tierras bajas de Santa Cruz. Ambos poseen una tradición organizativa de carácter comunal.

Sin embargo, dada la importancia del tema y principalmente por el impulso promovido en el lanzamiento de las AIOC en Camiri el 2 de

agosto de 2009, las iniciativas de las propias organizaciones indígenas crecieron y finalmente fueron 18 los municipios que presentaron su trámite ante la Corte Nacional Electoral (CNE), para someterse al referéndum de consulta para el 6 de diciembre de 2009.

Cada uno de los once municipios que optaron por la conversión por la Autonomía Indígena Originario Campesina encierra un caso particular. Con la finalidad de resaltar algunos aspectos importantes de este procesoa continuación presentamos de manera breve las experiencias de dos municipios: Jesús de Machaca y Charagua.

Uno de los principales atributos que hacen de Jesús de Machaca un municipio pionero en el tránsito hacia la Autonomía Indígena Originaria Campesina fue el haber mantenido la organización comunal. Al respecto en la historia contemporánea resaltan dos hechos. El primero, el exitoso proceso de conversión del sistema sindical -a que había sido obligado a adscribirse como resultado de proceso de transformaciones de la Revolución Nacional de 1952- al sistema de organización comunal en la década de 1990 que se expresa en dos Cabildos como las máximas instancias de gobierno. El segundo hecho tiene que ver con la iniciativa de instauración de las autoridades del gobierno municipal bajo normas propias (2005-2009). Es decir, la elección de autoridades de forma escalonada en cuatro instancias: Comunidad, Ayllu, Unidad Territorial (Distrito) y a nivel de la Marka (región).

Por otra parte, en perspectiva histórica el proceso de conversión de municipio a autonomía indígena del municipio de Charagua tiene un enorme significado para el pueblo guaraní, puesto que implica en sentido político recuperar la autonomía o la libre determinación por la que tanto han luchado. Tanto en el pasado como en el presente esta lucha ha estado ligada a la defensa y la conservación de la tierra y el territorio, y por ende al modo de ser guaraní o ñandereko. En las dos últimas décadas del siglo

XIX, los guaraní sostuvieron dos cruentas guerras contra los karai (blanco) e implícitamente contra el Estado boliviano.²⁵

En la historia contemporánea del pueblo Guaraní resalta la creación en 1987 de la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG). Esta organización bajo la alianza con entidades de apoyo y la cooperación internacional tuvo la labor de impulsar, desde la década de los años de 1990, procesos de reforma en el área educativa, la larga lucha por titulación de su territorio bajo la modalidad de TCO (Tierra Comunitaria de Origen) y posteriormente el trabajo de gestión del territorio.

En las siguientes líneas nos aproximaremos a una comparación de la experiencia del proceso hacia la autonomía indígena en estos dos municipios durante el año 2009. Para ello nos centraremos en tres aspectos fundamentales: 1) la toma de decisiones para la conversión de municipio a autonomía indígena, 2) la elaboración de los estatutos autonómicos, 3) el debate interno en torno a la Autonomía Indígena Originaria Campesina.

4.1. Toma de decisiones

Tanto en Jesús de Machaca como en Charagua la toma de decisión para la conversión de municipio a autonomía indígena devino de las estructuras socio organizativas de cada pueblo indígena. En el caso de Jesús de Machaca la decisión fue tomada por los dos Cabildos en que está organizada esta Marka.²⁶ En el caso de Charagua la decisión de ir a la conversión de

municipio a autonomía indígena, fue tomada en asamblea de las tres capitanías: Charagua Norte, Parapitiguasu e Isoso el 31 de julio de 2009. Es decir, en vísperas del lanzamiento de la Autonomía Indígena Originaria Campesina, organizado por el Ministerio de Autonomía.

La toma de decisiones en los pueblos indígenas se realiza en asambleas comunales, teniendo presente las estructuras de organización en varios niveles. Por ejemplo en Jesús de Machaca para algunas decisiones importantes como la elección de autoridades del municipio se transita por al menos cuatro fases o niveles: la comunidad, el ayllu, unidad territorial (distrito electoral) y el Magno Cabildo que es la reunión de las autoridades originarias de las dos parcialidades en las que está organizado territorialmente. Este caso fue aplicado recientemente el 12 de enero de 2010 cuando se eligió en Magno Cabildo a los candidatos para la elección del 4 de abril para las autoridades transitorias del municipio, tal como dispuso el organismo electoral.²⁷

El cuadro 6 ilustra de qué manera van a encarar la elección de las futuras autoridades tanto las ejecutivas como legislativas, los gobiernos autónomos de Jesús de Machaca y Charagua. En el caso de Jesús de Machaca se refleja lo ya redactado en su borrador de Estatuto en 2009. En cambio en Charagua podemos considerar como ideas preliminares para la conformación de las autoridades.

En ambos casos se puede notar que la elección de los candidatos, que luego serán sometidos

25 La resistencia y la rebeldía guaraní estuvo presente desde la colonia contra las intenciones de sometimiento y explotación de sus tierras de parte de los karai o blancos que contó con la aquiescencia del Estado colonial primero y posteriormente con el Estado republicano. Uno de los episodios de este enfrentamiento por el control del territorio fue, sin duda, la batalla de Kuruyuky acaecida el 28 de enero de 1892 (Pifarré 1989: 34). Este suceso luctuoso tuvo como líder a Hapiaoeki Tumpa, fue una verdadera hecatombe para los guaraní porque supuso prácticamente la pérdida de la libertad, la muerte y persecución (Roca 2001: 549).

26 MACOJMA (Marka de Ayllus y Comunidades Originarias de Jesús de Machaca) y MACOAS (Marka de Ayllus y Comunidades Originarias de Arax Suxta de Machaca). Los dos Cabildos reflejan una readaptación de dos parcialidades: Arriba (Araxa) y Abajo (Manqha) propia de los pueblos indígenas de las tierras altas.

27 En el Magno Cabildo se reunieron autoridades y bases de ambas parciales que en total suman 26 Ayllus. Allí eligieron a los candidatos para Alcalde Municipal y para el Concejo Municipal transitorios. Aquel día asistieron alrededor de mil personas a este magno evento.

Cuadro 6
Bases del sistema de elección de autoridades

	Jesús de Machaca	Charagua
Nombre de la Autoridad ejecutivo	- Jiliri Irpiri Jilata o la Jiliri Irpiri Kullaka - Sullka Irpiri Jilata o la Sullka Irpiri Kullaka	Mburubicha Guasu / Capitán Grande
Forma de elección	Se eligen los candidatos en 4 fases:	
	1. En cada comunidad 2. En cada ayllu 3. En cada unidad territorial (Distrito Electoral) 4. En Magno Cabildo (cabildo de las dos parcialidades). La elección está sujeta al muyu (turno).	Se eligen en dos fases: 1. En cada capitania. 2. En gran asamblea de todas las capitánias.
Nombre de la autoridad legislativo	Qama Amawt'a Jilatas y/o Qama Amawt'a Kullakas,	Consejo de Capitanes
Composición	Compuesto por 10 Amawt'as: 5 Amawt'a Jilatanaka y 5 Amawt'a Kullakanaka.	Compuesto por 1 representante por capitánias y 1 por minorías
Forma de elección	Elección rotativa por unidades territoriales y Magno Cabildo	Elige la Gran Asamblea de las 4 Capitanías.

Fuente: Elaborado con datos del borrador del Estatuto Autonomico de Jesús de Machaca y de la reunión de coordinación de los 11 municipios que aprobaron la conversión a autonomía indígena a convocatoria de Ministerio de Autonomía (La Paz 17-12-09).

a la votación, se hace mediante un sistema de participación escalonada, es decir, desde niveles inferiores hasta superiores en las que se estructuran las organizaciones, llamada Magno Cabildo de Mallkus en Jesús de Machaca y la Gran Asamblea de Capitanías en Charagua.

4.2 Elaboración de Estatutos

El estatuto es el documento más importante para la implementación de las autonomías indígenas, porque es el documento que regirá el autogobierno en cada pueblo indígena. Básicamente el estatuto debe expresar los acuerdos internos logrados en el proceso de redacción, resultante de las mini asambleas constituyentes llevadas a cabo en cada pueblo indígena. Este proceso aún no ha sido encarado en la mayoría de los once municipios que aproba-

ron el referéndum por la autonomía indígena el 6 diciembre de 2009, es el caso de Charagua. La excepción sería Jesús de Machaca donde sí, en la gestión 2009 se constituyó el Consejo Autonomico que elaboró un documento borrador.²⁸ En Tarabuco y Mojocoya también conformaron sus respectivas Asambleas Autonomicas -con esa denominación- y han elaborado documentos aún preliminares de estatutos autonomicos.

Ahora veamos los avances que tiene Jesús de Machaca en la redacción del estatuto y los adelantos de las bases del estatuto autonomico de Charagua. En el siguiente cuadro podemos apreciar los diferentes temas abordados en Jesús de Machaca, mientras que en el caso de Charagua veremos las ideas centrales que se ha manejado durante la campaña para el referéndum por la autonomía indígena.

²⁸ Debemos señalar que en varios de los once municipios existen documentos de avance donde se plantean ideas centrales sobre el Estatuto que regirá el autogobierno. Es el caso por ejemplo de la Marka de Totora de Oruro que tiene un borrador de Estatuto Autonomico titulado borrador de Proyecto de Estatuto de Autonomia Originaria de Totora Marka del Suyu Aymara Jach'a Karangas del departamento de Oruro (noviembre de 2009).

Cuadro 7

Temas de debate en la elaboración de los estatutos autonómicos en Jesús de Machaca y Charagua

Jesús de Machaca	Charagua
<ul style="list-style-type: none"> - Disposiciones generales (Bases fundamentales). - Estructura de autogobierno - Justicia indígena originaria - Participación y control social - Competencias y financiamiento - Desarrollo sostenible - Desarrollo social integral 	<ul style="list-style-type: none"> - Administración y decisión del destino de los recursos naturales Definición del autogobierno con participación de todos los que viven en Charagua - Decidir el futuro en lo económico productivo, jurídico y político - Gestión de los Recursos Naturales - Participación en igualdad de condiciones sin discriminación - Decisión de las reglas de juego entre todos - Propia justicia - Construir juntos un nuevo porvenir

Fuente: Elaborado con datos del borrador del Estatuto Autonómico de Jesús de Machaca y del material de difusión (tríptico) de la APG de Charagua.

La frase que puede resumir el trabajo que han comenzado a encarar en Jesús de Machaca y que lo harán en Charagua es la de “construir juntos un nuevo porvenir”. En Jesús de Machaca -como puede verse en el cuadro- fueron 7 los temas en los que se basa el estatuto autonómico. De manera breve las tres etapas por las que pasó la elaboración del estatuto autonómico son:

La primera consistió en la organización del Consejo Autonómico y sus tareas específicas fueron tomar la decisión de implementar la autonomía indígena originaria campesina, decisión asumida de manera orgánica por los dos Cabildos y que derivó en la elección de tres delegados por Ayllu, una mujer conforma cada delegación. Los siguientes tres pasos fueron: a) la elección de la directiva, b) la conformación de las comisiones de trabajo y c) la aprobación del reglamento interno del Consejo.

La segunda etapa consistió en el debate de los contenidos del Estatuto Autonómico sobre la base de diez comisiones de trabajo: 1) Bases Fundamentales de la Autonomía, 2) Estructura de Autogobierno, 3) Organización Territorial, 4) Sistema Jurídico Indígena Originario, 5)

Formas de elección de autoridades, 6) Recursos Naturales Tierra y Territorio, Biodiversidad y Medio Ambiente, 7) Género y generación, 8) Desarrollo Social Integral, 9) Desarrollo Económico y Productivo y 10) Administración y Control Social Participativo. Las comisiones trabajaron de manera permanente durante los meses de mayo, junio y julio de 2009 y cada comisión de trabajo elaboró un índice de los principales temas. Para fines del mes de julio en sesiones permanentes del Consejo Autonómico elaboraron un documento borrador del Estatuto.

La tercera etapa consistió en la retroalimentación al documento propuesto por el Consejo Autonómico. En esta etapa se contó con la participación de comunarios y comunarias que en asambleas comunales discutieron e hicieron sus aportes al documento, también participaron los jóvenes estudiantes de los colegios agrupados en la Federación Regional de Estudiantes de Jesús de Machaca (FREJMA).

Por su parte en Charagua, si bien los líderes guaraníes tienen claras las bases sobre las que debe fundarse su gobierno autónomo (ver cuadro) la composición social del municipio es muy diversa. Según Oscar Bazoberry (2004)²⁹ si

29 “Identidades y desarrollo en el Chaco boliviano” (2004).

bien los guaraní son la mayoría de la población del municipio, también habita población blanca/mestiza, y los inmigrantes de la región occidental del país de aymaras y quechuas provenientes de Chuquisaca, Potosí y La Paz, dedicados a la actividad comercial. Además está la población menonita que se asentó —según Bazoberry— desde hace 20 años en esta región.

Esta heterogeneidad en la conformación étnica de la población de Charagua —que contrasta notablemente con la absoluta hegemonía aymara de Jesús de Machaca— hace que el debate sea a la vez rico pero muy complejo. Por ello, conscientes de esta realidad, los promotores de la autonomía indígena —la APG Charagua— insisten en la unidad de todos los actores sociales asentados en este municipio. En Jesús de Machaca los actores son los aymaras machaqueños en un 94%, mientras que en Charagua los guaraní son el 60%. En suma, en Jesús de Machaca el proceso autonómico tiene un actor social hegemónico, por ello, los desafíos tienen otras dimensiones.

¿Cuáles son las preocupaciones respecto a la elaboración del estatuto autonómico en Charagua? Desde la perspectiva de los líderes de la APG varios son los desafíos que tienen que afrontar en este proceso. Veamos.

La visión de don Napoleón Aramayo es que:

“Los estatutos los tenemos en blanco, no vamos a imponer a la gente nada, para eso están las mesas, tenemos que intentar presentar las propuestas, tenemos que presentar el esqueleto, que temas vamos a ir tocando. Hay voluntad en la gente de trabajar. Me preguntan, inclusive los que estaban en contracampaña. Ellos tienen la responsabilidad del desarrollo en sus manos. Está en sus propias manos. Antes de presentarnos al tema del estatuto, este mes debemos abocarnos de lleno a la revisión [del anteproyecto]

*de la ley marco de autonomías. Es la primera ley que se va a aprobar. Hay algunas cositas demasiado centralistas. De nada va a servir las autonomías si va a haber más centralismo. Tenemos que ponernos de acuerdo entre los municipios que estamos en carrera”.*³⁰

Lo que está reflejando nuestro entrevistado es que el desafío mayor en Charagua es la construcción de un pacto social entre todos los diferentes actores. En este aspecto la APG ha señalado que la autonomía indígena *“incluye a todos los que vivimos en el municipio sin discriminar su origen, género, ni posición económica”*.³¹ Esto implicaría que el estatuto autonómico tendría un carácter plural o intercultural.

Además de este aspecto planteado existen otros desafíos en este proceso de construcción del estatuto que deberán afrontar los charagueños. De manera sintética don Ángel Yandura plantea cinco temas:

1. *“Aspecto financiero. ¿Qué mecanismo o sistema administrativo se va a crear? ¿Seguimos dependiendo de la famosa Ley SAFCO, voy a seguir siendo del sistema de control del Estado? Eso hay que definir, de una forma coordinada. Tenemos que tener estatuto para definir hasta donde se mete el Estado. Es demasiado trabajo eso”.*
2. *“Recursos naturales. Renovables o no renovables, ¿están bajo la tutela del Estado? ¿que papel jugaremos como autónomos ahora? ¿Vamos a tener capacidad de administrar? ¿Capacidad de hacer convenio con las empresas transnacional? ¿Es autonomía o no?”*
3. *“Deslindes jurisdiccionales. ¿Hasta cuando se juzga? ¿cuando vamos a actuar? ¿hasta donde esta nuestra competencia? Nuestro tribunal autónomo de justicia, ¿hasta donde actúa? Si es un caray, si es un menono [me-*

30 Entrevista a Napoleón Aramayo (Charagua diciembre de 2009).

31 Tríptico de difusión elaborado por la APG durante la campaña por el referéndum por la autonomía indígena.

nonita], una misma ley debe ser. Lo importante es construir ese instrumento. Hay un pacto social”.

4. *“Seguridad ciudadana, dicen que tenemos que actuar según nuestros usos y costumbres. Hasta ahora no tenemos policías en las comunidades, tenemos que valorizar nuestro sistema propio por comunidad. ¿La policía será comunitaria?, ¿Las fuerzas armadas?”.*
5. *“Estructura de gobierno, ¿quienes son elegibles para las autoridades? ¿Quienes componen el tribunal de justicia, el concejo deliberante del municipio, alcalde o gobierno municipal?”³².*

Ángel Yandura presenta varios aspectos críticos del debate en la construcción del estatuto autonómico de Charagua. El tema económico, el manejo de los recursos naturales, la administración de justicia y la estructura de autogobierno. Empero, el debate de las competencias de las autonomías indígenas en temas tan importantes está vinculado con el acontecer nacional, con el proceso de cambio global que vive el país. Aquí entran en debate especialmente las competencias de las autonomías regionales. Ese es el caso del municipio de Charagua, donde la discusión se centró en explicar por qué había que votar por el SI de la autonomía indígena y por qué en contra.

En cambio, en Jesús de Machaca uno de los temas de arduo debate fue sobre la democracia comunitaria o la democracia participativa, cuál debe primar en la elección de las autoridades del gobierno autónomo. A diferencia de Charagua, donde se sintió el peso de la oposición al gobierno del presidente Evo Morales, en Jesús de Machaca la influencia provino del MAS que cuenta con apoyo mayoritario en las comunidades de la región del altiplano.

A continuación veamos los pormenores de este

debate tanto en Jesús de Machaca como en Charagua.

4.3 El debate interno en torno a la Autonomía Indígena Originaria Campesina

En Jesús de Machaca el debate se centró en qué tipo de democracia debería adoptar el Estatuto Autonómico, si debería ser participativa o comunitaria. A nuestro modo de entender este fue el meollo del asunto que marcó el debate interno. Es decir, cómo se han de elegir las autoridades del gobierno autónomo, sobre la base del sistema comunitario sin presencia de partidos políticos como se había hecho para la constitución del primer gobierno municipal en 2004 o por la vía de la participación de partidos políticos, esto motivado por la presencia de militantes o simpatizantes del MAS.

En este sentido el debate tuvo motivaciones más de carácter pragmático que una discusión de carácter ideológico o fundamental. Es así que los partidarios de la democracia participativa por la vía de los partidos políticos hicieron todo lo posible para frenar la marcha del proceso de discusión de los diferentes temas del estatuto, puesto que mediante la participación vía partido político es más fácil llegar a ocupar un cargo en el municipio. Con este último planteamiento paradójicamente se desahuciaba el corazón de la propuesta de la autonomía indígena originaria, que es la constitución del autogobierno según sus normas y usos y costumbres propios como establece la CPE. La redacción del borrador del Estatuto Autonómico es un esfuerzo colectivo de los consejeros, de las autoridades originarias de la gestión 2009 y de los propios comunarios/as de base. No se presentaron mayores dificultades en el planteamiento de la estructura de autogobierno se respetó los acuerdos logrados el 2004, cuando en agosto de aquél año en Magno Cabildo de ambas parcialidades firmaron un documento que establecía la conformación de cinco unidades

32 Entrevista a Ángel Yandura (Charagua diciembre de 2009).

territoriales -basada en la agregación de ayllus- para la elección de autoridades municipales.

Este debate -democracia comunitaria según usos y costumbres versus democracia participativa con partidos políticos- postergó la profundización de temas tan vitales como lo económico productivo, que en el pasado tanto habían movilizó a los machaqueños.³³

Evidentemente este contexto influyó en los resultados del referéndum por la autonomía indígena del 6 de diciembre de 2009 donde únicamente el 56,1 dijeron SI a la autonomía indígena. Estos resultados reflejan el estado del debate de la autonomía indígena en la Marka Aymara de Jesús de Machaca. La pregunta de muchos, sobre todo de los otros diez municipios donde ganó el SI, fue ¿por qué tan baja votación?, ¿qué pasó?, ¿acaso Jesús de Machaca no estaba en la vanguardia de las autonomías indígenas?

Como corolario de lo ocurrido en Jesús de Machaca cabe el siguiente apunte. Lo que ocurre en Jesús de Machaca en cierta manera es un reflejo del proceso de cambio que vive el país. En las últimas elecciones -desde 2005- el MAS ha ganado en Jesús de Machaca en todas las contiendas electorales³⁴ y es el partido hegemónico a nivel nacional, sobre este razonamiento es que los partidarios del MAS quieren elecciones vía partido para de esa manera asegurar el control del gobierno local.

Aquí se plantea un problema de fondo respecto de si el proceso de cambio que vive el país debe significar pluralidad o hegemonía absoluta del MAS. El punto de vista de gran parte de los machaqueños es que están con el proce-

so de cambio que dirige el presidente Evo Morales, prueba de ello es que el partido oficialista ganó en Jesús de Machaca con más del 90% las elecciones generales del 4 de diciembre, pero a nivel de la Marka reclaman que debe permitírseles elegir a sus autoridades según sus propias normas, de esta manera y sólo así se respetará el derecho a la "libre determinación y territorialidad" de que gozan los pueblos indígenas según lo manda la nueva CPE (art. 30 I, 4).

Hasta ahora esta controversia no tuvo una definición concreta, es decir cuál ha de ser la modalidad de elección de las autoridades en el gobierno de la autonomía indígena de Jesús de Machaca. Podemos plantear la hipótesis de que mientras el MAS sea el partido hegemónico en las comunidades del altiplano y esté en el poder bajo la conducción del presidente Evo Morales, será difícil la conformación de estructuras de autogobierno bajo normas propias de la comunidades. El hecho concreto es que en la lista de candidatos que terciarán en la elecciones municipales del 4 de abril de 2010 se presentaron dos listas separadas: uno del pueblo indígena con la sigla MACOJMA y otra del MAS.

En el caso de Charagua la discusión por el contenido del Estatuto Autonómico fue relegada y más bien el debate se centró en argumentar por el NO a la autonomía indígena, campaña que fue liderada por el Comité Cívico de Charagua, con fuerte respaldo de la Prefectura de Santa Cruz. De otro lado, los que propugnaban por el SI encabezados por las autoridades de la APG, en gran medida se esforzaron en responder a los detractores de la autonomía indígena.

33 En la década de 1990 las autoridades comunales con el apoyo de instituciones lideradas por la Parroquia, CIPCA y la Comisión Episcopal de Educación trabajaron en el planteamiento del Plan de Desarrollo Microregional de Jesús de Machaca, más conocido como Plan Machaca, sobre la base de seis ejes temáticos: Producción, Infraestructura, Salud, Educación, Mujer y Comunicación, de ahí derivó la sigla PISEMCO (ver Albó y Ticona, 1997).

34 Con excepción de las elecciones municipales de 2004 donde Jesús de Machaca presentó candidatos como Pueblo Indígena a través de la sigla MACOJMA (Marka de Ayllus y Comunidades Originarias de Jesús de Machaca), ganando con el 64% de los votos, lo que le significó 3 concejales y al MAS 2.

En el siguiente cuadro se puede apreciar los principales temas de debate que se entablaron entre los detractores y los defensores de la autonomía indígena.

Cuadro 8
Respuesta a las 9 mentiras del NO a la Autonomía Indígena en el municipio de Charagua

Nº	No por la autonomía indígena	Si por la autonomía indígena
1	“No porque habrá sobreposición cultural hacia el guaraní”.	“El que nació guaraní siempre será guaraní y no obedecerá a otra cultura. Por eso decimos SI a la autonomía”.
2	No porque habrá avasallamiento a las tierras indígenas del municipio.	Las tierras indígenas del municipio de Charagua están tituladas como TCO. No habrá avasallamiento.
3	“No porque desaparecerán las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) y las convertirán Tierras Indígenas Originario Campesinas (TIOC)” .	“Las TCO se consolidarán más con la autonomía indígena porque están tituladas. La conversión que se va a dar es de municipio a la autonomía indígena y no así a Tierra Originaria Campesina [sic] (TIOC)”.
4	“No porque habrá sobre explotación, pérdida de los recursos naturales y deterioro del medio ambiente del municipio”.	“No habrá sobre explotación, ni pérdida ni tal deterioro del medio ambiente. Porque pondremos en práctica los derechos de las Naciones y de los pueblos indígena originario campesinos contemplado en la Constitución Política del Estado Art. 30 Nº 4, 6, 10, 14 y 14”.
5	“No porque perderán el derecho ciudadano al voto universal”.	“No perderemos el derecho al voto universal porque tendremos un Estatuto Autonomático Indígena al que nos regiremos. Pero TÚ como charagueño con tu participación elaboraremos el Estatuto. Por eso le decimos SI a la autonomía Indígena porque tienes derecho a participar sin distinción de raza ni credo religioso”.
6	“No porque renunciaremos a la aspiración de ser provincia y por lo tanto el Isoso, el sur y el norte a ser municipios”.	“No tenemos mentalidad colonial para aspirar a ser provincia ni municipio. Ya que su alcance es menor a la de autonomía indígena, porque la autonomía indígena tiene rango constitucional de igual jerarquía que el departamento y los ingresos serán en forma directa sin intermediario”.
7	“No porque se rompe la unidad, la armonía y la paz social del municipio de Charagua de la cual hemos gozado ya más de 114 años (desde) septiembre de 1894 hasta 6 de septiembre de 2009 [sic]”.	“No se romperá la unidad ni la armonía social con la conversión de municipio a autonomía indígena por la sencilla razón que de mantiene el territorio jurisdiccional se fortalecerán más las organizaciones sociales, de los ingresos que se recibirán a través de la autonomía indígena nos beneficiaremos todos los charagueños sin distinción de raza”.
8	“No porque las autonomías indígenas en este momento son ciegas, sordas y mudas ya que no existe una ley marco de autonomías que las regule. La cual debe ser aprobada recién por 2/3 de la nueva Asamblea Plurinacional”.	“Las Autonomías Indígena Originaria Campesinas no son ciegas, sordas ni mudas ya que es regida por la Ley y la Constitución Política del Estado. La Ley transitoria electoral 4021 ya abre la posibilidad para que las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos que deseen puedan iniciar el proceso autonómico convirtiéndose en Autonomías Indígena Originaria Campesinas. Más la CPE contempla competencias a los diferentes tipos de autonomías. En el caso de la Autonomía Indígena Originario Campesina Art, 303 y 304 de la CPE”.
9	“No porque el objeto de la autonomía indígena en este momento es la división del municipio de Charagua del departamento de Santa Cruz”.	“Que quede claro. Que no pretendemos crear otro departamento sólo la conversión de municipio a autonomía indígena”.

Fuente: Elaborado sobre la base de una publicación (volante) utilizada durante la campaña para el referéndum del 6 de diciembre de 2009 por la Autonomía Indígena Originario Campesino por la Asamblea del Pueblo Guaraní en el municipio de Charagua

Los resultados de la votación arrojaron que el 56% votó a favor de la autonomía indígena y el 44% votó por el NO. Coincidiendo con lo anotado en el cuadro la dirigente Edith Cuarto una líder guaraní atribuye la alta votación por el NO a que:

*“el Comité Cívico ha puesto nueve artículos que yo lo tengo, ellos hacían contracampañas. Ellos decían muchas mentiras, todo esto teníamos que desmentir por radio, por televisión. La principal mentira era que los indígenas se iban a apoderar de la tierra, de los propietarios de hacienda. Otra mentira es que no va a haber valor a la cultura, que lo guaraní se va a imponer. Pero es mentira, como guaraní nunca hemos pensado eso. Porque la autonomía indígena de Charagua quiere incluir a todas las personas que viven en Charagua”.*³⁶

El debate sobre la autonomía indígena en Charagua, ha puesto en debate varios temas. Se puede colegir que los opositores de la autonomía indígena apuestan a mantener las cosas como están, es decir, no son partidarios del cambio. En el escenario pre referéndum salió a flote la confrontación étnica entre guaraní y los karay población blanca/mestiza. Este puede ser uno de los factores clave que se deberá tomar en cuenta a la hora trabajar el estatuto autonómico.

Otro factor importante en el debate sobre a autonomía indígena es el referido al tema de tierra, territorio y recursos naturales reflejado, en gran medida en el cuadro 3. Sin duda, este es otro escenario -quizá el más importante- de debate y negociación no sólo con los actores no guaraní de la autonomía indígena, sino entre las diferentes provincias, regiones y departamentos que pugnan por la apropiación de las regalías de las exportaciones del gas.

Sobre el tema tierra y territorio un punto importante es el referido a los menonitas, Eda Sambaqueri afirma que en el municipio de Charagua existen alrededor de 7 colonias y sobre la relación de los menonitas con los guaraní dice:

*“La relación con los menonitas es bien amplia, el menonita a parte de comercializar su producto a las comunidades y al área urbana de Charagua, también está generando trabajo para la misma gente. Los menonitas hacen extensiones grandes de agricultura, como soya, maíz, ganadería, muchos productos sacan, los trabajos que hace el guaraní, son remunerados. Los menonitas también se emplean haciendo desmonte en las comunidades, la maquinaria de los menonitas es empleada en las comunidades”.*³⁷

Sin embargo, Francisco Pifarré considera que los menonitas son “la autonomía principal de Bolivia y nadie, ni los mismos indígenas, en el mejor de los casos, podrán llegar a tanto grado de independencia territorial y política”. Pifarré propone que:

*“Se les debería LIMITAR EL CRECIMIENTO TERRITORIAL, prohibir su compra de tierras a ganaderos y frenar su incursión en tierras de TCO. Los menonitas son los principales causantes de la especulación y subida del valor de la tierra en todo el Chaco. Los ganaderos, en el futuro, solamente podrían vender tierras a los indígenas o a las TCO. La compra de tierras por parte de los menonitas, si ello se permitiera en caso extremo, debería ser cuestión de Estado”.*³⁸

Como se puede apreciar la construcción del estatuto autonómico de Charagua tiene una enorme complejidad, por el hecho de que ese territorio alberga a varios actores, siendo los guaraní la mayoría poblacional y los impulsores desde la APG. Esa la diferencia cualitati-

36 Entrevista a Edith Cuarto (La Paz, diciembre de 2009).

37 Entrevista a Eda Sambaqueri (La Paz, diciembre de 2009).

38 “7 puntos básicos para los Menonitas” (Cipca notas, 11 de febrero de 2009).

va con los restantes diez municipios como Jesús de Machaca, que transitan a la autonomía indígena, donde los actores y los desafíos son diferentes.

5. Desafíos

El año 2009 fue el inicio de la implementación de la autonomía indígena en Bolivia. Se dio el trascendental paso del discurso a la acción, de esta manera se da pie a que la definición de Bolivia como Estado Plurinacional como remarca el artículo 1 de la nueva CPE, se materialice. Este hecho ha movilizó a diversos actores desde el Estado a la cabeza del Ministerio de Autonomía, las organizaciones indígenas, las entidades no gubernamentales, los Comités Cívicos, las Juntas de Vecinos, los partidos políticos que todavía existen aunque muy debilitados, las agrupaciones y gremios de empresarios, los sindicatos de trabajadores y los ciudadanos de a pie. Se han llevado a cabo muchos eventos de reflexión y análisis sobre la autonomía indígena.

¿Cuáles son los desafíos que tienen los pueblos indígenas en el tránsito hacia la Autonomía Indígena Originaria Campesina?

Para los once municipios que ya están el camino el principal desafío es la construcción consensuada de sus estatutos autonómicos que regirán su autogobierno. En esta tarea lo fundamental es establecer acuerdos internos para que el nuevo gobierno tenga viabilidad; en la estructura de autogobierno la forma de elección de las autoridades se basará en normas propias, esa es la intención, pero en casos como en Charagua las normas propias pasan a un segundo plano para poder elaborar normas conjuntas entre los diferentes grupos y sectores (Ganaderos, Campesinos, Menonitas y Guaraní) donde los guaraní son sólo una parte. Empero surge el cuestionamiento de que esa forma de elección limitaría a que sólo habilite a las personas que cumplieron con las obligaciones en la comunidad lo cual excluye a los jóvenes y profesionales como manifiesta el alcalde municipal de Curahuara de Carangas.

Para tierras altas los desafíos están señalados en la pugna entre sindicatos y autoridades originarias. Muchas veces motivadas por intereses personales de los dirigentes y otras por esa doble representación de un mismo territorio. Otra pugna ya manifestada en el texto será con los partidos políticos y especialmente en este momento con el MAS.

Para tierras bajas el camino es diferente (ver más abajo) ya que las autonomías indígenas vía municipio van a ser muy escasas; la vía elegida será la del territorio (TCO) y por lo tanto la problemática será la del reordenamiento de los límites administrativos de municipios, provincias y departamentos.

Otro desafío conjunto para el total de las nuevas autonomías tiene que ver con el financiamiento de las autonomías indígenas. La redacción de los estatutos autonómicos hasta ahora no está centrando su atención en las fuentes de ingresos del gobierno autónomo. Una de las competencias de la autonomía indígena -así lo estipula la CPE- es el diseño del desarrollo acorde con su visión. Para ello será necesario combinar las potencialidades locales y los aportes financieros provenientes del Estado. Los once municipios que van camino a la autonomía municipal han planteado el establecimiento de un nuevo 'pacto fiscal' de manera que sea favorable para los futuros gobiernos autónomos. Esto implica discutir principalmente dos temas, una nueva redistribución de las regalías petroleras y el aumento de la tasa de coparticipación tributaria. La pregunta es: ¿a quien se le quita?

El tema de la justicia indígena originaria amerita ser abordado de manera prioritaria en los estatutos. De parte del Estado la tarea es definir los términos del deslinde jurisdiccional de competencias de la justicia indígena originario y la justicia ordinaria (estatal), es decir, cuáles serán las materias de competencia de cada una. Otro desafío para los nuevos municipios que decidan convertirse en autonomía indígena es poder cumplir con las etapas de conversión o conformación de autonomías indígenas. Según

Cuadro 9
Pasos en el proceso de conversión a autonomía indígena

Pasos	Vía Municipal	Vía TCO
1	Decisión de manera voluntaria en Asamblea, Cabildo o Ampliado	Decisión de manera voluntaria en Asamblea, Cabildo o Ampliado
2	Referéndum por la Autonomía Indígena	Conformación de la Asamblea Autónoma Indígena que elaborará el Estatuto
3	Conformación de la Asamblea Autónoma Indígena que elaborará el Estatuto	Elaboración de los Estatutos Autónomos Indígenas
4	Elaboración de los Estatutos Autónomos Indígenas	Aprobación del Estatuto Autónomo por la Asamblea o cabildo del Pueblo Indígena
5	Revisión de constitucionalidad del Estatuto por parte del Tribunal Constitucional Plurinacional	Revisión de constitucionalidad del Estatuto de parte del Tribunal Constitucional Plurinacional
6	Correcciones a las observaciones del Tribunal Constitucional	Correcciones a las observaciones del Tribunal Constitucional
7	Referendo Autónomo de aprobación del Estatuto	Referéndum Autónomo de aprobación del Estatuto
8	Elección de Autoridades según el Estatuto (Inicio de autogobierno)	Elección de Autoridades según el Estatuto (Inicio de autogobierno)

Fuente: Elaborado en base a los requisitos de conversión a autonomía indígena en el anteproyecto de Ley Marco de Autonomías (elaborado por el Ministerio de Autonomía).

la experiencia de los once municipios y las pautas que señala el anteproyecto de Ley Marco de Autonomías y Descentralización es que se deben transitar al menos 8 etapas: (ver cuadro)

Como se puede observar en el cuadro existen dos vías para acceder a la autonomía indígena: la vía municipal y la TCO. Por la vía municipal tienen más facilidad los pueblos indígenas ubicados en las tierras altas porque su delimitación territorial ya la tienen establecida, en cambio la vía TCO en las tierras bajas es más problemática debido a la heterogeneidad de la situación de los diferentes pueblos indígenas y el acceso a una titulación en territorios muchas veces discontinuos de las TCO.

El segundo desafío está relacionado con la naturaleza y fortaleza organizativa de los pueblos indígenas en torno a la autonomía indígena. En buena medida, el éxito o el fracaso en la implementación de las autonomías indígenas dependerá mucho de cuál es el grado de legitimidad, convocatoria y liderazgo de la organi-

zación indígena originario campesina que reivindica y lideriza su implementación. Si bien a nivel macro está claro que quienes reclaman para sí la paternidad de la autonomía indígena son la CIDOB (Confederación Indígena de Oriente Boliviano) y CONAMAQ (Consejo Nacional de Ayllus y Marka del Qullasuyu), la situación es muy heterogénea cuando se trata de instancias más regionales o locales.

Es decir que si bien estas dos organizaciones matrices se sienten abanderadas en la reivindicación de los derechos indígenas al autogobierno en sus territorios, conquista aprobada en la nueva CPE, en la realidad están muy lejanas a las organizaciones locales y territoriales que representan. El reclamo del CONAMAQ es que a la hora de implementarse las autonomías se han puesto demasiados candados. En concreto CONAMAQ tiene reparos que en las tierras altas sea el municipio el principal ámbito de aplicación de la autonomía indígena y más bien reivindican la reconstitución de los territorios ancestrales.

Existe el sentimiento de que las organizaciones de carácter sindical como son la CSUTCB y su rama femenina la CNMB-BS (Confederación Nacional de Mujeres de Bolivia – Bartolina Sisa), y la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia (ex colonizadores), orgánicamente mucho más fuertemente vinculadas con el MAS, no tendrían mucho interés para implementar las autonomías indígenas.

Bibliografía

- Albó, Xavier y Carlos Romero, *Autonomías indígenas en la realidad boliviana y su nueva constitución*. La Paz, Vicepresidencia, Ministerio de Autonomía, GTZ, FBDM, 2009
- Albó, Xavier, *La autonomía indígena de Jesús de Machaca: Experiencias y proyecciones* (ms.).
- Bazoberry, Oscar, "Identidades y desarrollo en el Chaco Boliviano", en: *UMSS, Actores, Territorio y Desarrollo Local*. Revista. Cochabamba: UMSS. 2004
- Colque, Gonzalo, "La territorialización de las autonomías indígenas". En: *Semanario Pulso* (18-01-09). La Paz.
- Colque, Gonzalo, *Autonomías Indígenas en tierras altas. Breve mapeo para la implementación de la Autonomía Indígena Originaria Campesina*. La Paz: Fundación TIERRA. 2009
- Corte Nacional Electoral, Reglamento para las elecciones departamentales y municipales del 4 de abril de 2010, convocadas por la Constitución y la Ley N° 4121. La Paz diciembre de 2010.
- Fundación TIERRA, *Bolivia Post-Constituyente. Tierra, Territorio y Autonomías Indígenas Memoria Seminario Internacional 26, 27 y 28 de octubre de 2009*. La Paz 2009.
- La Prensa, "Las peleas en Tinguipaya se remontan a viejas rencillas". La Paz, 29 de septiembre de 2009.
- Liendo Roxana, *Participación Popular y el movimiento campesino aymara*. CIPCA, AIPE y Fundación TIERRA. La Paz, 2009.
- López Barcenas, Francisco, *Autonomías indígenas en América Latina*. Textos Rebeldes, La Paz, 2008.
- Marka de Ayllus y Comunidades Originarias de Jesús de Machaca; Marka De Ayllus y Comunidades Originarias de Jesús de Arax Suxta de Machaca; Gobierno Municipal de Jesús de Machaca, *Anteproyecto de Estatuto Autonómico de la Marka de Jesús de Machaca* (ms.), La Paz, 2009.
- Ministerio de Autonomía y Otros, *Memoria. Seminario Internacional. Autonomía Indígenas: Experiencias y aprendizajes de los pueblos y Estados de América Latina* (ms.), 2010.
- Ministerio de Autonomía, *Anteproyecto de Ley Marco de Autonomías y Descentralización*. La Paz: Ministerio de Autonomía, 2009
- Ministerio de la Presidencia, *Gestión Pública Intercultural*. (N° 1). La Paz: PADEP/GTZ, 2008.
- Molina, Ramiro y Ana Arteaga, *¿Dos racionalidades y una lógica jurídica? La justicia comunitaria en el altiplano boliviano*. UMSA-Justicia Comunitaria, Fundación Diálogo y Compañeros de las Américas, La Paz, 2008.
- Pifarré Clapés, Francisco, "7 puntos para los Menonitas". En: *Cipca notas* (febrero de 2009).
- Pifarré Clapés, Francisco, *Los Guaraní-Chiriguano. La Historia de un pueblo*. La Paz: CIPCA, 1989.
- Soliz, Lorenzo "Doce municipios abren brecha hacia las autonomías indígena originario campesinas". En: *Semanario Trapiche* (noviembre 2009). La Paz.
- Ticona Esteban y Xavier Albó, *Jesús de Machaca: La Marka Rebelde N° 3. La Lucha por el Poder Comunal*. La Paz; CEDOIN – CIPCA, 1997.
- Urioste, Miguel, *Desarrollo rural con participación popular*. La Paz: Fundación TIERRA, 2002.

11. La autonomía indígena tiene su propio sello en Charagua

Alcides Vadillo Pinto¹
Patricia Costas Monje



Intensa campaña por el SI en Charagua. Fuente: Fundación Tierra 2009

1. El Pueblo guaraní²

1.1 De la tierra sin mal a los males sin tierra

Al sur de Bolivia, en lo que conocemos como el piedemonte de la Cordillera de los Andes y en toda la región del Chaco boliviano, que comprende parte de los departamentos de Santa Cruz, Chuquisaca y Tarija, vive el pueblo Guaraní. “La llegada de los guaraníes a esta región tenía

*como motivo la búsqueda de una tierra sin mal, donde no hay muerte ni enfermedad, donde la tierra se cultiva sola y donde se puede cantar y danzar en una fiesta sin fin”.*³

Este pueblo ha sido considerado por cronistas y antropólogos como un pueblo libre, rebelde e indómito, razón por la que se convirtió en el reducto autóctono más importante frente a cuatro siglos de opresión para ser conquistados por la

1 Alcides Vadillo P. es abogado y director de la Fundación TIERRA Regional Oriente.

2 Para la elaboración de este documento se han llevado a cabo entrevistas con actores involucrados en la campaña por las autonomías indígenas en Charagua, con el equipo de apoyo y autoridades guaraníes, trabajo de campo realizado en la región durante el mes de diciembre de 2009. Así mismo se ha contado con la información secundaria pertinente sobre el tema, incluyendo datos hemerográficos.

3 Melia, Bartolomeu, *Los Guaraní – Chiriguano 1. Ñande Reko nuestro modo de ser*, CIPCA - Cuadernos de investigación N° 30, La Paz— Bolivia, 1988.

colonización española; junto a los mapuches de Chile son considerados los más grandes testimonios indígenas de resistencia anti colonial en el continente.⁴

Lamentablemente correspondió al ejército del flamante Estado Boliviano dar un fin brutal a esta heroica y desesperada resistencia, en lo que se conoce en la historia como la masacre de Kuruyuki en 1892. A partir de ese hecho, el pueblo Guaraní se vio condenado a vivir una larga y oscura noche de 100 años, en la que pasaron por guerras, pestes, sequías, pérdida de sus tierras y territorio, hambre y migraciones.⁵

2. La Asamblea del Pueblo Guaraní

2.1 El despertar de un pueblo

A la hora de establecer hitos, éstos están sujetos a la interpretación con que determinados actores asumen el fenómeno y al contexto político en el que se llevó a cabo el mismo. La batalla de Kuruyuki por ejemplo, ha vuelto a tener una significación política importante luego de 100 años de sucedida debido a un contexto particular: la creación de la Asamblea del Pueblo Guaraní, (organización nacional de los guaraníes), la Marcha por el Territorio y la Dignidad de 1990, la demanda y posterior reconocimiento de las TCOs en 1996 y finalmente una serie de movilizaciones y marchas por la tierra y el territorio.

2.2 Plataforma política

El 7 de febrero de 1987, en el centro Arakuarenda-Piedritas, con la participación de representantes zonales, algunos representantes de instituciones no gubernamentales que trabajaban

en la región y dirigentes de la Confederación Indígena de Bolivia (CIDOB), nace la Asamblea del Pueblo Guaraní de Bolivia (APG), como organización representativa del pueblo guaraní.

En la búsqueda de soluciones a los problemas a corto, mediano y largo plazo, la APG unificó los planteamientos de las comunidades en cinco puntos principales que se resumen en la sigla PISET: Producción, Infraestructura, Salud, Educación y Tierra-Territorio, este último fue la motivación central y movilizador del pueblo guaraní, ya que es la condición básica para la sobrevivencia de un pueblo, no sólo para arar la tierra, sino para vivir y desarrollarse.

A diferencia de las décadas de los años 70 y 80, que se habían caracterizado por una constante migración en busca de trabajo debido a sequías y carencia de tierras para los indígenas; en los años 90, en el contexto global de los actos recordatorios de los 500 años de colonización y en el contexto particular de los 100 años de la batalla de Kuruyuki, la APG dio inicio al ciclo de reivindicaciones que dieron lugar a transformaciones muy significativas en la vida contemporánea del pueblo guaraní. Todo esto bajo la firme determinación de acceder al territorio y al poder político.

“En Bolivia, hasta al año 1990, nuestros pueblos indígenas de las tierras bajas no eran conocidos en nuestro país. Fue una marcha de más de 30 pueblos por el territorio y la dignidad, recorriendo más de 500 kilómetros hasta llegar a la sede del gobierno que logró que los bolivianos tomen conciencia de que existíamos, ya que hasta ese momento éramos ignorados. Tuvieron que pasar 4 años más para que la Constitución Política del Estado⁶ reconozca que nuestro país

4 Pifarre, Francisco, *Los Guaraní – Chiriguano 2. Historia de un pueblo*, CIPCA, Cuadernos de investigación N° 31, La Paz - Bolivia, 1989.

5 Ejemplo de este periodo podemos citar a la guerra del Chaco (1932-1935) donde los ejércitos robaban las cosechas, abusaban de las mujeres y reclutaban a los hombres para combatir en uno u otro ejercito; las enfermedades producidas por el contacto con otros grupos humanos; las sequías que afectaron a la agricultura y la producción del maíz; el despojo de sus tierras y territorios; la Reforma Agraria que legalizó la hacienda ganadera y la servidumbre de las comunidades guaraní, y las migraciones a las zafras de la caña de azúcar al norte argentino y al norte cruceño.

6 Reforma Constitucional de 1994.

es multiétnico y pluricultural (Artículo 1) y se especifiquen algunos derechos de los pueblos indígenas, especialmente en nuestros territorios ancestrales".⁷

Las demandas de tierra y territorio y de mayor participación en la decisión y administración de lo público implicaban la re-conformación territorial del Estado, redistribución de la tierra y sus recursos y una democratización del poder. Estas demandas de los pueblos indígenas fueron parcialmente asumidas por la ley de Participación Popular en 1994 y la Ley INRA en 1996.

- a) La Participación Popular propició la presencia del Estado en todo el territorio boliviano con recursos públicos provenientes del nivel nacional y autoridades locales, autónomas, provenientes del voto popular. La Participación Popular se desarrolló sobre la base de cuatro componentes centrales: 1) todo el territorio nacional fue municipalizado; 2) se establecieron competencias y responsabilidades a los gobiernos municipales; 3) se les asignó el 20% de los recursos financieros del Tesoro General de la Nación para su implementación estableciendo el principio de igualdad como criterio de distribución por habitante y; 4) se generaron los mecanismos de participación y control de la sociedad civil, priorizando a las organizaciones territoriales sobre las gremiales o corporativas.
- b) La Ley INRA reconoció el derecho de los pueblos indígenas a sus territorios, bajo la forma de Tierras Comunitarias de origen (TCO) que está dirigido a la propiedad, ac-

ceso, uso y aprovechamiento de la tierra y los recursos naturales sobre los que se les reconoce esos derechos. Son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivos, compuestas por comunidades o mancomunidades, inembargables e imprescriptibles.⁸

2.3 La APG Charagua

El pueblo Guaraní, en Charagua, desde el primer momento⁹ se apropió de estos instrumentos legales para demandar su reconocimiento como pueblo indígena en sus trámites de personería jurídica, la constitución de sus capitanías en Distritos Municipales Indígenas¹⁰ y participación en los niveles de gobierno y control municipal (Comité de Vigilancia y Concejo Municipal); paralelamente a este proceso de participación demandaron el reconocimiento de sus TCO's como Capitanía Guaraní del Alto y Bajo Isosog, Capitanía Guaraní de Charagua Norte y la Capitanía Guaraní de Parapetiguazu o Charagua Sur.¹¹

Con la articulación de la lucha por el territorio y la lucha por el poder político, llevada adelante por la APG, lograron que el Municipio de Charagua se organice en cuatro (4) distritos municipales: Charagua Norte (TCO), Parapetiguazu o Charagua Sur (TCO), el Alto y Bajo Izozog (TCO) y el área urbana o Charagua pueblo, reconociéndose de esta forma a cada capitanía guaraní como TCO, por un lado, y como Distrito Municipal indígena, por el otro.

Las 3 capitanías guaraníes se agruparon en una sola organización, la APG Charagua y a partir de ella se ha desarrollado una plataforma de trabajo y de lucha coordinada y articulada, la

7 Intervención de Justa Cabrera, Capitán Grande Guaraní de Zona Santa Cruz en la 21ª sesión del grupo de trabajo de la ONU sobre pueblos indígenas.

8 Artículo 3 y 41 de la Ley INRA (1715) modificada por la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria (3545).

9 La Ley de Participación Popular fue promulgada el 20 de abril de 1994.

10 La Capitanía Guaraní del Alto y Bajo isosog fue el primer Distrito Municipal Indígena del país en 1994.

11 La Disposición Transitoria Tercera de la Ley INRA acepta las 16 demandas de TCO que habían sido interpuesta hasta esa fecha y declara la inmovilización de esas áreas.

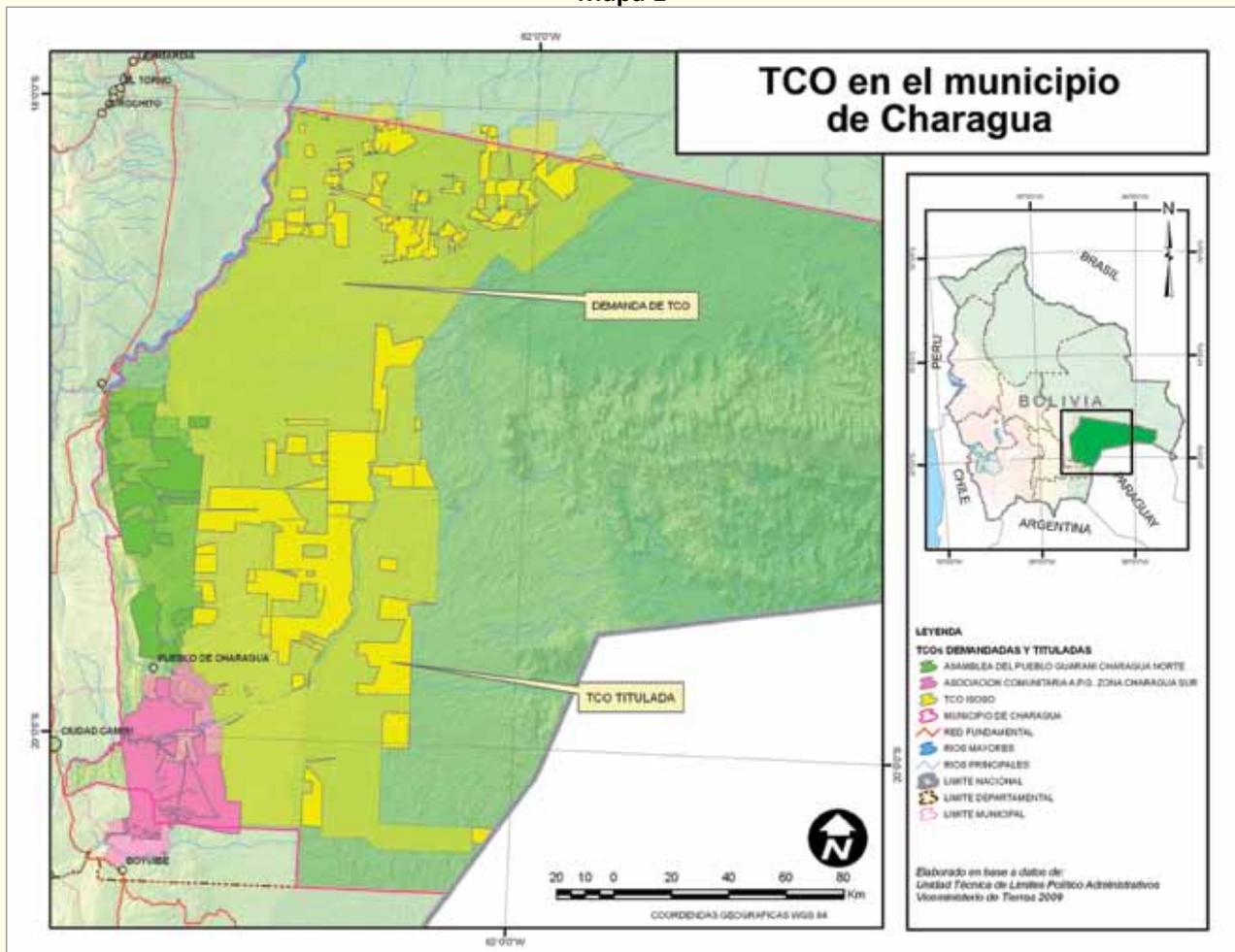
misma que ha pasado por las reivindicaciones territoriales, los Planes de Gestión Territorial indígena, la lucha por la participación política y el poder local (municipal) hasta llegar a plantearse la necesidad de la autonomía indígena.

“Nosotros tenemos APG nacional, hacen una asamblea nacional, de ahí sacamos el mandato, con ese mandato trabajamos en la zona. Analizamos cuál municipio es probable que entre a la conversión. Creo que la relación es continua,

*por ejemplo, coordinamos con APG nacional ellos se distribuyen los mismos directorios, al fin y al cabo es lo que obedecemos todos. Por eso es que si fracasáramos en la autonomía indígena caemos todo el APG nacional”.*¹²

Tanto el fortalecimiento de la organización como ente matriz de todas las comunidades guaraníes como la progresiva participación en el gobierno municipal han sido fruto de una determinación clara de asumir mayores espacios de poder.

Mapa 1



12 Entrevista a Leonardo Guarapochi, Capitán Grande de Parapitiguazu, Charagua.

3. Municipio de Charagua

Charagua es el municipio más grande del país, alcanza aproximadamente el 23% del departamento de Santa Cruz; por su amplia extensión también comprende una formación topográfica que va desde serranías, pendientes, pequeños valles que marcan el piedemonte de la cordillera de los Andes, para luego extenderse por las extensas llanuras del extremo oriental, donde a medida que se avanza la vegetación es más escasa, hasta llegar a las “calientes arenas del chaco” en las que se avisa un proceso de desertificación.



Alcaldía de Charagua. Fuente: Fundación Tierra 2009

Según datos del Censo 2001, en esta extensión geográfica viven 24.427 habitantes, de los cuales el 11,20% vive en el área urbana y el 88,80% en las áreas rurales. La población en situación de pobreza (Necesidades básicas insatisfechas) es de 82,9%, ubicándose en el ranking de desarrollo humano municipal en el lugar 214 de 314 gobiernos municipales.¹³ El 60% de la población total del municipio es guaraní.¹⁴

La principal actividad productiva del municipio es la agropecuaria (64% de la población económicamente activa)¹⁵, siendo los cultivos más producidos el maíz, algodón y el sorgo; este último es un componente esencial en el sistema de producción de las colonias menonitas (cuya población equivale al 16% del total del municipio de Charagua) utilizado especialmente para la alimentación de sus animales.

Esta zona cuenta con potencial agrícola que puede ser desarrollado en grandes superficies, en esa línea, algunos productores han introducido con mucho éxito variedades de algodón cuya producción ya se encuentra consolidada y forma parte de las cadenas productivas del municipio. Por tradición, cultura y potencialidades de los recursos, los habitantes de Charagua poseen suficiente experiencia en el área agropecuaria.

La ganadería es otra actividad muy importante en la región. El ganado bovino se ha desarrollado bajo el sistema de manejo extensivo tradicional, es decir alimentado a campo abierto. Hay ganado porcino y caprino. El ganado bovino criollo es muy resistente a las sequías y se alimenta de ramoneo,¹⁶ lo que permite aprovechar el potencial forrajero del bosque chaqueño (ya que los pastos cultivados no resisten el nivel de sequía) y permite también diversificar la actividad ganadera con la cría de ovinos de pelo y caprinos.

También constituyen parte de las riquezas y potencialidades de Charagua sus recursos de caza y pesca, este municipio dispone de significativos y variados recursos piscícolas. También se tiene abundantes recursos petroleros y potenciales sitios turísticos no desarrollados.

13 Instituto Nacional de Estadísticas (INE). *Estadísticas e indicadores socio demográficos, productivos y financieros por municipio. Departamento de Santa Cruz*. Bolivia, 2005

14 Bazoberry, Oscar, “Identidades y desarrollo en el Chaco Boliviano”. En: *Actores, Territorio y Desarrollo Local*, UMSS, Cochabamba. 2004.

15 INE, 2005.

16 Se alimentan de ramas y hojas de los árboles y los arbustos.

4. Territorios y autonomías indígenas

Desde la Ley indígena, propuesta por de la CIDOB (1992), se ha podido observar que en el concepto de territorio, los indígenas unen dos aspectos: i) el ejercicio de derechos de propiedad de la tierra y recursos naturales renovables que en ella se encuentran y ii) el control político, poder y administración.

El reconocimiento de las TCO, está directamente relacionado con el, reconocimiento de derechos propietarios. Los territorios indígenas, que en el caso boliviano adquieren la dimensión de TCO, se encuentran constitucionalizados y ampliamente definidos como propiedades colectivas indivisibles, inembargables, inajenables e imprescriptibles. Sobre estos territorios los pueblos indígenas ejercen un derecho de propiedad y derechos exclusivos para el acceso, uso y aprovechamiento del conjunto de los recursos naturales renovables existentes en los mismos.

En ambas direcciones las capitanías Guaraní de Charagua han realizado avances importantes:

Cuadro 1
Consolidación de Territorios (TCO's) en Charagua

TCO	Superficie /has	Fecha entrega título
Isoso Polígono 1	31.559	09-11-2001
Isoso Polígono 2	63.097	09-11-2001
Isoso Polígono 3	134.148	04-07-2003
Isoso Polígono 4	68.801	09-04-2001
Charagua norte	70.455	04-07-2003
Charagua Sur	62.670	04-07-2003

Fuente: CIDOB: "10 AÑOS DE SAN TCO. La lucha por los derechos territoriales indígenas de tierras bajas Bolivia" Santa Cruz, junio de 2007

El planteamiento de autonomías indígenas está enmarcado en la línea del segundo pun-

to: el ejercicio del poder político. En ese sentido el artículo 289 de la CPE nos dice: "La autonomía indígena originaria campesina consiste en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lengua, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias".

4.1 La elaboración de los Planes de Gestión Territorial Indígena

Con el apoyo de CIPCA (Centro de Investigación y Promoción del Campesinado), las capitanías de Charagua Norte y Charagua Sur han trabajado y desarrollado su Plan de Gestión Territorial Indígena (PGTI). Si bien el concepto de Gestión Territorial Indígena (GTI) puede ser entendido de diferentes maneras según el enfoque y los intereses de quien lo define, ya sea desde una visión académica, política o económica, siempre será un proceso político de administración y ejercicio del poder en un territorio indígena. Carlos Camacho¹⁷ sostiene que la GTI es la consolidación de los derechos territoriales a través de la puesta en marcha de planes de producción y aprovechamiento de recursos gestionados desde las mismas estructuras de poder de cada territorio y en articulación dinámica con su cultura y sus percepciones del desarrollo. Respecto al PGTI en Charagua, Magali Gutiérrez nos aclara:

"...ellos desarrollan un plan de gestión territorial, las dos capitanías Charagua norte y Parapitiguasu, tienen completamente marcado una visión de desarrollo. Tienen marcado a donde quieren llegar, en producción, infraestructura, ellos lo tienen todo completo, pero se dan cuenta que para llevar a cabo su PGTI deben acceder a un poder local. Ahí empiezan a incursionar mucho mas antes del 2005, en la política".¹⁸

17 Camacho, Carlos, *Descolonizando el espacio: La gestión territorial indígena en Bolivia*. Dirección General de Tierras Comunitarias de Origen Unidad de Gestión Territorial Indígena, diciembre de 2007.

18 Entrevista a Magali Gutiérrez, CIPCA Charagua.

4.2 El poder local

La Ley de Participación Popular abrió varias posibilidades de participación en los niveles locales que fueron disputados y retomados por las instancias representativas del pueblo guaraní. El Comité de Vigilancia fue una escuela de formación política, señala Bazoberry¹⁹, pues los principales dirigentes guaraníes que lo encabezaron, posteriormente fueron candidatos y lograron una buena representación en diversos espacios del poder municipal. Continuó el Isosog con la experiencia del primer Distrito Municipal Indígena de Bolivia, en 1994, luego continuaron las otras dos capitanías de Charagua, con la experiencia de la administración local, pero también con la experiencia de que estos espacios eran totalmente insuficientes.

El año 1995 las Capitanías de Charagua Norte y Sur se presentaron con la sigla del MBL y lograron dos concejalías.

*Todos tenemos visión de desarrollo ahora, los recursos no nos llegaban como tenían que llegar, entonces el APG veía necesario acceder al poder. Tuvimos dos experimentos: en aquel entonces (1995) nos prestamos las siglas del MBL, con el profesor Saucedo, pero comenzamos a aprender los manejos políticos, porque todos tenemos un mal concepto, todos decimos la política es cochina, pero los cochinos son los que lo manejamos. De ahí sacamos dos concejales. Nosotros consideramos que nuestro primer alcalde guaraní fue Crispín Solano, aunque solo haya entrado por 3 meses, antes de las elecciones de 1999.*²⁰

Para las elecciones de 1999 Charagua Sur hace un acuerdo con el MIR; Isosog con la ADN y líderes independientes con el consentimiento

de Charagua Norte se presentaron como MBL.²¹

*Luego hicimos otro ensayo, en dos partidos políticos, queríamos asegurar, había que agarrarse de la manga de cualquiera con el MIR y el MNR, como no pudimos presentarnos como organización. Sacamos dos concejales, pero no nos dio resultado mucho porque los partidos nos boicotearon, los concejales muy leales, pero los partidos políticos no han respetado.*²²

En el 2004 las Capitanías de Charagua Norte y Sur se presentaron como pueblo indígena mediante la APG, la Capitanía del Isosog con el partido político MAS y algunos líderes guaraníes independientes con la agrupación ciudadana CACHA (Cambio para Charagua), logrando tener dos concejales como APG y uno como MAS.²³

*Ya en la gestión del 2004, cuando entra Claudio López, como candidato de APG, volvemos a sacar dos concejales. Pero hay que decir la verdad, como pueblo guaraní no estuvimos a la medida de saber elegir los candidatos. Más que un trabajo en serio parecía que era una chacota, pero en el fondo era serio. Algunos nunca estuvieron comprometidos con la organización, que pienso que hay que felicitar los errores que hemos tenido, porque hemos aprendido.*²⁴

Con el tiempo se dio un tipo de funcionalidad a la alcaldía, como un espacio más de poder por parte del APG. La autoridad guaraní que está ejerciendo un cargo o responsabilidad no está a título personal, no representa un partido, está representando a un pueblo y a su organización. Si bien existe una estructura institucional de control social, la APG considera que el alcalde los

19 Bazoberry, Oscar, *Participación, Poder Popular y Desarrollo: Charagua y Moxos*, U-PIEB serie investigaciones No. 2. CIPCA cuadernos de investigación No. 68., Bolivia 2008.

20 Entrevista a Napoleón Aramayo, responsable de salud, comisión política de APG Charagua.

21 Bazoberry, 2008.

22 Entrevista a Napoleón Aramayo, ob.cit.

23 Bazoberry, 2008.

24 Entrevista a Napoleón Aramayo, ob.cit.

representa, por lo que si él no hiciese una buena gestión, es la APG la que asumiría ese error ante los demás pobladores del municipio. A partir de la gestión de Claudio López (2005-2010) también se generó una nueva situación: la estructura de poder indígena guaraní se levanta sobre dos pilares complementarios que responden a las dos dimensiones que tiene el territorio para los pueblos indígenas: el espacio de propiedad y el espacio de poder y autoridad, aspectos que en la experiencia de Charagua van juntos pero no se mezclan ni se contraponen uno con otro.

Esto se da recién con el alcalde. De un lado el trabajo de las TCO y por otro, ir copando espacios de poder en los municipios. Están compartidos, no hay que olvidarse que quienes proponen las ideas son las organizaciones. Claro que defiende al negro, al choco, a todos, pero él políticamente responde a la organización. No ha ido solo, la organización le ha dicho que vaya. Las cosas que haga mal como alcalde le hace mal a la APG, que es la dueña de la sigla que representa Claudio. El control social se lo hace al alcalde. La hace el Comité de Vigilancia. No se lo ha dejado solo, tampoco en esta recta final.²⁵

Cuando se mira el camino recorrido por los guaraníes, con las perspectivas de tiempo y espacio, es indiscutible ver cómo avanzan consolidado territorios, ganando espacios de poder, desarrollando organización y liderazgo y asumiendo nuevos desafíos. En todos los frentes de lucha, desde la consolidación territorial al ejercicio del poder local, han tenido que enfrentar serios oponentes que han paralizado procesos de saneamiento de tierras, que han intentado hacer quedar mal la gestión de autoridades guaraníes, pero el tiempo, los resultados y el respaldo del pueblo consolidaron la organización Guaraní. Al respecto Claudio López, actual alcalde municipal de Charagua decía:

Empezaron unos 3 meses a evaluar las funciones del alcalde, decían 'ese no es profesional, que va a hacer'. Pero yo me he estado formando, estuve en cursillos, talleres, sobre la participación popular, luego estuve visitando a otros países para poder conocer el funcionamiento. Estuve además 4 años en el Comité de Vigilancia. Para mí no fue tan difícil entrar al municipio, para poder dar información, hicimos por primera vez un informe sobre la gestión, esto se lo hizo público. Antes no participaba la sociedad civil. Eso hemos ido cambiando, la gente empieza a conocer lo que se hace con sus recursos.²⁶

Con todo, el alcalde reconoce que en la actualidad se puede trabajar con relativa armonía y consenso, ya que el gobierno municipal afirma haber trabajado efectivamente a favor de todos y cada uno de los charagüños. Esto se evidenció cuando fue reconocido por los sectores productivos del municipio:

No esperaban que iba a durar, no creían que yo podía hacer gestión, porque siempre ha sido de los karay.²⁷ Después de 3 meses me han dicho, te invitamos a una reunión, 'queremos felicitarte por tu trabajo, porque es la primera vez que se está trabajando así en Charagua'. La misma asociación de ganaderos en Charagua me hizo un reconocimiento en una feria, hemos apoyado al sector productivo.²⁸

5. La campaña y el referéndum por la autonomía indígena

Los relatos sobre la campaña muestran una fortaleza y voluntad política muy importantes. La tensión, la conciliación, la negociación y muchos kilómetros recorridos han generado una maquinaria en movimiento a lo largo del territorio charagüño. Un ejército de kereimbas²⁹

25 *Ibíd.*

26 Entrevista a Claudio López, alcalde de Charagua.

27 Significa en castellano blanco o mestizo.

28 Entrevista a Claudio López.

29 Guerreros en lengua guaraní.

movilizados, armados de convicción y coraje, con la ley en la mano, irrumpieron por caminos y comunidades dando luz a uno de los sueños más grandes que tuvieron los guaraníes.



APG haciendo campaña en el pueblo de Charagua.
Fuente: APG Charagua 2009

El 31 de julio de 2009 decidieron presentarse para el referéndum de conversión a la autonomía indígena, fue un momento importante en la toma de decisiones, en esa oportunidad se habían reunido los dirigentes de las 3 capitánías de Charagua para asumir el reto que se propusieron los dirigentes máximos de la APG Nacional. El 31 de julio fue también un momento decisivo para medir fuerzas y demostrar la fortaleza de la organización. Por tanto, luego de una acumulación de victorias y emancipaciones, la conversión de municipio a autonomía indígena significaría un paso decisivo para la APG nacional en su conjunto. Como indica Napoleón Aramayo:

Comenzar a encarar el proceso. Ya no se trataba de una jugarreta, era poner en riesgo el compromiso del pueblo guaraní, poner en riesgo el liderazgo sobre todo del pueblo guaraní. Se dice que somos el 80% pero tenemos que ser bien ubicados, un 60%. Entonces era imposible, algo ridículo y vergonzoso perder un partido en los

*minutos finales. Particularmente lo puedo ver, no merecíamos perder.*³⁰

El lanzamiento oficial de las autonomías indígenas fue el 2 de agosto en Camiri y contó con la presencia del presidente Evo Morales. En dicho evento se promulgó el DS N° 231 que reglamenta la realización del referéndum para las Autonomías Indígena, Campesina y Originaria. Comenzaron las reuniones de coordinación, información y socialización en las capitánías. Buena parte de la documentación legal que se requería estaba incluida en el Plan de Gestión Territorial Indígena, lo que facilitó el cumplimiento de los mismos.³¹ Este elemento es muy importante para la autodeterminación de los guaraníes por el camino ya recorrido por ellos, lo que demuestra su predisposición y lo preparados que se encontraban. Por lo tanto, el tropiezo principal fue el tiempo, ya que tuvieron que hacer comisiones simultáneas que salieran a las comunidades a recoger firmas de respaldo y viajar a Sucre, La Paz y Santa Cruz al mismo tiempo para poder presentar la documentación y cumplir con los requisitos exigidos.

*Luego viene la ratificación de la ordenanza, teníamos un día de espacio, de plazo, de ahí tuvimos que viajar a Camiri, hacer comisiones para ir a Sucre, La Paz y Santa Cruz, resulta que todo ese trabajo lo hicimos en un día. Mi persona monitoreando desde Santa Cruz si ya habían llegado nuestros delegados y recibiendo el fax que nos garantiza, ya que la responsabilidad política que me delegan es grande. Hasta las 5:30 de la tarde de esa fecha estaban con todo listo.*³²

El 6 de diciembre de 2009 fue una jornada de votación compleja, interesante y determinante: la elección de un nuevo presidente para Bolivia, los representantes para la nueva Asamblea Legislativa y finalmente se votaba

30 Entrevista a Napoleón Aramayo, ob.cit.

31 Entrevista a Magaly Gutiérrez, CIPCA Charagua.

32 Entrevista a Napoleón Aramayo, ob.cit.

para aprobar nuevos sistemas de gobierno autónomos ya sean indígenas, departamentales y regionales.



Triple campaña, triple victoria.
Fuente: Fundación Tierra 2009

La APG nacional, en la reunión antes mencionada, estableció apuntar hacia una triple victoria. Decidieron que la alianza política más importante para ellos era con el partido de gobierno MAS, por lo que apoyarían la reelección de Evo Morales, decidieron también lanzar la candidatura de Wilson Changaray³³ como diputado uninominal y apuntar a las autonomías indígenas. Los resultados fueron contundentes, tuvieron éxito en las tres campañas.

En ese momento no solo hemos trabajado por el SI, también hemos presentado un candidato guaraní, hemos discutido antes de entrar, 'cual era, quien podría ganar'. Consideramos que Evo tenía muchas oportunidades a nivel del APG hemos analizado ir con el presidente. Te-

*nemos un mandato del APG nacional, decidimos en una asamblea que esto hay que hacer.*³⁴

Finalmente ganó el SI a las autonomías en Charagua, con un 55,66%. Los escenarios de mayor disputa eran el área urbana, Charagua pueblo, donde ganó el NO con 62% y la TCO Izozog donde ganó el SI con 53%.³⁵ En ambos sectores existía fuerte campaña por el NO, por lo que eran los dos escenarios donde mayor énfasis se supo respecto a la campaña. Según el relato de los actores, el proceso de campaña se enmarcó en el respeto, si bien cada sector defendía su posición, el hecho de ser Charagua pueblo pequeño y donde se conocen todos, permitió que la disputa se limite al ámbito de las ideas y no se llegue a la agresión, ni física ni verbal.



Cierre de campaña por el SI en Charagua.
Fuente: APG Charagua

5.1 La oposición a la autonomía indígena

Los opositores a la autonomía indígena reaccionaron recién cuando se hizo entrega al alcalde de toda la documentación para que el pueda

33 Ex - presidente de la APG Nacional.

34 Entrevista a Leonardo Guarapochi, ob.cit.

35 www.cne.org.bo

emitir la Ordenanza Municipal, que de vía libre a la realización del Referéndum. Uno de los principales argumentos a favor del NO fue el factor tierra, decían que los propietarios corrían el riesgo de perder sus tierras o que estas se convertirían en comunitarias. También manifestaban que la autonomía indígena podría ser un argumento para que haya mayor migración de personas del occidente. Por otro lado, según los dirigentes de la organización los que se oponían lo hacían por la última palabra, o el adjetivo de dicha autonomía: lo indígena. Argumento que fue defendido con un mensaje claro de inclusión.

Según el relato de los dirigentes de la APG la campaña del NO, por lo general no se hizo notar, sin embargo afirmaron que la votación por el NO se debía a que los residentes llegaron a Charagua para votar. Según los dirigentes hubiera sido también interesante que estos residentes viajen a Charagua para el censo, para que el municipio pueda obtener mayores recursos, sin embargo, solo se manifestaron cuando el control de la administración municipal estaba en juego.

Ayer nos encontramos con la gente de la campaña por el NO, les dijimos que hubiera sido lindo que se juegue con la gente que vive en el municipio, que se moja los pies y duerme con vinchucas, ése vota, para el SI o para el NO. No gente que no sabe la realidad de su pueblo. Nadie les quita el derecho de venir a votar, estuvimos de acuerdo que vengan para el censo para que lleguen más recursos aquí, pero la gente de aquí, que vive aquí es la que define.³⁶

5.2 Actitudes de otros grupos frente al referéndum

Charagua es un municipio muy diverso respecto a las varias identidades étnicas y culturales que lo habitan, pero también es uno de los

más ricos por los recursos naturales que posee. Frente al proceso político los diversos sectores sociales se expresaron de diferentes formas, experimentando intensos debates y pugnas. 1) Los comerciantes migrantes collas, simpatizantes del partido de gobierno, manifestaron preocupación por la autonomía indígena señalando que su partido perdería protagonismo en la región, otros apoyaron directamente; 2) Los ganaderos y propietarios de tierras temían que las tierras que tienen o habían comprado podían ser revertidas; 3) Los menonitas apoyaron, pese a que no votan, entendiendo que podían ser beneficiados por esta nueva administración; 4) Las empresas petroleras manifestaron su apoyo.

(Las petroleras) han apoyado en este proceso, son parte en algunas negociaciones que tenemos con ellos. Si bien estamos peleando este nuevo proceso, creo que ellos tienen que estar del lado de nosotros, porque esos ingresos van a ser de nosotros. Las petroleras tendrán que respetar y asumir su rol de negociar con las mismas organizaciones y el mismo municipio, una vez que regiremos como autonomías.³⁷

6. La visión guaraní de la autonomía indígena

6.1 La autonomía indígena es la esencia del Estado Plurinacional

El carácter plurinacional del Estado Boliviano se materializa en el reconocimiento de la existencia de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y se garantiza su derecho a la libre determinación, en el marco de la unidad del Estado (Art. 2 de la CPE) pero estas naciones no se desarrollan en un vacío o en la abstracción socio cultural, lo hacen en un territorio, en un ambiente social, cultural y territorial determinado. Los diversos niveles de auto-

36 Entrevista a Napoleón Aramayo, ob.cit.

37 Entrevista a Eda Sambaquiri, dirigente guaraní.

nomía reconocidos por la Constitución Política del Estado y particularmente la autonomía indígena, son la esencia de la manifestación del carácter plurinacional del Estado boliviano, es el reconocimiento de la nación como sujeto social y político y de su territorio como el espacio territorial donde ejercerá poder y administración. La conversión de algunos municipios en autonomías indígenas es poner en marcha el carácter plurinacional del Estado.

6.2 La interculturalidad y la inclusión

En la tradición de lucha y de reivindicaciones de los pueblos indígenas y originarios, el tema de la identidad étnica y la diferencias culturales ha sido un elemento central de las justificaciones ideológicas, por eso nos sorprendió cuando en Charagua escuchamos que la propuesta de los Guaraní es construir una autonomía indígena intercultural, es decir, que no responde a la idea de un gobierno sobre la base de los “usos y costumbres” de un pueblo o una nación indígena, sino que bajo el liderazgo de la organización guaraní se establezca una forma de gobierno autónomo donde los recursos sean administrados localmente y en igualdad para todos los habitantes. Este reto genera cierto temor, por lo complejo del término:

Hay que luchar por la unidad, el tema de las autonomías se venía manejando desde el '87. Ya veíamos soñando con algo, no podíamos compartirlo, el término autonomías nos daba miedo. Sobre todo lo indígena, porque la gente no indígena, creía que eso era ir para atrás. Pero ese término ya lo comenzamos a manejar hace 2 años atrás, cuando fuimos los primeros en sacar los membretes con autonomías indígenas. Ya era un mensaje que estábamos dando.³⁸

Otra característica del planteamiento de autonomía indígena, que manejan los dirigentes guaraníes es el de la inclusión.

La idea es inclusión, no exclusión. El que vive en una comunidad no sabe las necesidades de la gente del pueblo, ni sabe las formas de organización del otro. En eso no vamos a estar metidos. Nosotros como Charagua, no se tiene que excluir a la gente del pueblo. Lo que buscamos con las autonomías es mayor desarrollo y que fruto de este trabajo el que gane tiene que ser el pueblo. Los beneficiados tienen que ser los casi 30 mil charaguëños.³⁹

6.3 Estatutos autonómicos y gobierno propio

La elaboración del estatuto es considerado por algunos dirigentes como la etapa más difícil y clave de todo el proceso. La metodología consistiría en crear mesas de trabajo e invitar a los que hicieron contracampaña, que sean profesionales, que trabajen en el tema productivo, que conozcan también algo de leyes, para poder participar en la elaboración de un estatuto que pueda reflejar las necesidades de todos los pobladores. A parte de la inclusión tiene que también haber el consenso:

Los estatutos son el escenario de consenso va a ser una mini constituyente, hay aymaras, quechuas, los Karay, aun siendo una minoría hay que respetar la diversidad. Todos van a querer participar, en la misma celebración los opositores se acercaron felicitaron y nosotros invitamos a trabajar juntos. Charagua ha sido un centro que ha marcado historia. Algo importante que ha pasado ahora es que con ese 57%, no 100, de alguna forma va a garantizar el consenso. Un señor colla el día del festejo gritaba 'se acabo la discriminación a nosotros los collas, Charagua somos todos'.⁴⁰

Si bien se va a establecer una nueva forma de gobierno en Charagua, al interior de las TCO se establecerán, a su vez, formas particulares de gobierno y administración de sus recursos, en el marco de lo establecido previamente. Res-

38 Entrevista a Napoleón Aramayo, ob.cit.

39 Ibíd.

40 Entrevista a Magaly Gutiérrez, ob.cit.

pecto a los estatutos de cada capitanía, van a ser modificados en función al nuevo estatuto autónomo de Charagua.

*El estatuto se cambia siempre y cuando en una asamblea se diga si algún artículo está mal, entonces puede modificarse. Ahora tiene que modificarse. Hay una comisión que ya está trabajando en lo de los estatutos. En función a eso, los estatutos de la organización tienen que sufrir alguna modificación si o si.*⁴¹

7. La libre determinación, el camino hacia la tierra sin mal

La lógica de la inclusión y las alianzas estratégicas con determinadas tiendas políticas ha significado para los guaraní la forma de hacer política hacia afuera. Pese a que en muchas ocasiones han sido vistos como oportunistas, en la realidad, ellos reivindican no tener dueño y por tanto, ser un solo cuerpo a la hora de 'lidiar' con externos en la planificación de esta nueva autonomía indígena.

Nosotros como pueblo guaraní hemos visto que si hay que denominarle indígena, hay que hacerlo, pero no solo guaraní. Automáticamente ya estuviéramos discriminando a otros sectores que vienen en este pueblo. De la forma de elección nosotros elegiremos según nuestros usos y costumbres, en el centro lo propio. Que ellos tengan la plena libertad de elegir a sus representantes. La autonomía indígena sepulta a los partidos políticos. El compañero pobre de un barrio va a poder ser alcalde, lo va a proponer su barrio, su organización, eso significa que hay otra visión de desarrollo, honestidad, humildad, ser un hombre sencillo pero popular. Aquí nadie es burro, todos tenemos inteligencia. Tenemos que respetar tu inteligencia y mi inteligencia. Lo que no sepamos del manejo autonómico, tenemos que aprender. Nuestro

*gobierno municipal está obligado a buscar asesores y capacitación para avanzar en este nuevo proceso.*⁴²

Leyendo entre líneas las palabras de nuestro entrevistado podemos concluir que las autonomías indígenas no son un fin en sí mismo, son la herramienta para ser libres de verdad. Esta herramienta ha sido la continuidad de otras, la creación de la APG, el avance en la ocupación de espacios de poder en el Gobierno Municipal, la recuperación de sus territorios, la construcción de Planes de Gestión Territorial Indígena y definir las reglas de juego en cada una de sus TCO (Charagua Sur y Charagua Norte) y finalmente la conversión de municipio a autonomía indígena. Todos estos mecanismos son instrumentos que este pueblo ha ido usando para construir el camino hacia la tierra sin mal.

*Lo de autonomías no es una novedad. Siempre fuimos autónomos de decisiones y del mismo vivir. El centro urbano va a costar un poco la socialización en el tema del estatuto. No estamos excluyéndolos, sino incluyendo a las demás organizaciones. No sólo hay guaraní, hay una interculturalidad dentro del mismo municipio.*⁴³

Uno de los aspectos principales de esta autonomía será la capacidad de legislar, normar y establecer, a partir de sus estatutos, el reconocimiento a la diversidad, construir una autonomía indígena sin ser excluyente.

*Creo que lo más importante es la capacidad de poder legislar, de poder normar, la capacidad de reconocer esa diversidad, de plasmar una visión de desarrollo a partir de ese reconocimiento. No solo de la asamblea del pueblo guaraní, sino también de esa minoría que la componen lo que actualmente es el municipio de Charagua.*⁴⁴

41 Entrevista a Leonardo Guarapochi, ob.cit.

42 Entrevista a Napoleón Aramayo, ob.cit.

43 Entrevista a Eda Sambaquiri, ob.cit.

44 Entrevista a Magaly Gutiérrez, ob.cit.

Las posiciones de los dirigentes guaraníes de Charagua nos muestran algunas tendencias muy interesantes que, por un lado, rompen con las posiciones del exclusivismo étnico, en el sentido de considerar a los pueblos indígenas como un todo armónico, sin diferencias ni contradicciones entre ellos, ni con la naturaleza; por otro lado, la autonomía y el gobierno autónomo no se los piensa y fundamenta desde la cultura, desde los usos y costumbres, sino desde el derecho que tienen como naciones a la libre determinación, esto es, según Gilberto López y Rivas⁴⁵ “el derecho de pueblos y naciones a elegir libremente su régimen político, económico y cultural”.

El derecho a la libre determinación, reconocido en el artículo 2 de la Constitución Política del Estado, supone un elemento básico que es la capacidad de autodecisión de un pueblo o nación para elegir o decidir libremente su destino y como tal, a decidir sus propias formas de gobierno. La autonomía indígena lograda en Charagua es el medio por el cual se ha obtenido un poder político propio y suficiente para decidir su destino como pueblo y para estructurar sus relaciones con otras colectividades étnicas y nacionales existentes en el Estado Plurinacional de Bolivia.

Los guaraníes, en Charagua, han asumido la responsabilidad de su propio destino, pero al mismo tiempo y quizás sin proponérselo, han asumido la responsabilidad de dar forma al Estado Plurinacional, de dotarle de nuevos contenidos a la democracia en un país tan diverso, lo que hagan los compañeros y las compañeras guaraníes en Charagua tendrá repercusiones políticas a nivel nacional, pero también en un contexto mucho más amplio de lucha de los pueblos indígenas ya que es-

tán haciendo realidad que la reivindicación del derecho humano a la libre determinación⁴⁶ sea también un derecho de los pueblos indígenas.

Bibliografía

- Bazoberry, Oscar, “Identidades y desarrollo en el Chaco Boliviano”, en: *Actores, Territorio y Desarrollo Local*, UMSS, Cochabamba. 2004.
- Bazoberry, Oscar, *Participación, Poder Popular y Desarrollo: Charagua y Moxos*, U-PIEB serie investigaciones No. 2. CIPCA cuadernos de investigación No. 68, Bolivia 2008.
- Camacho, Carlos, *Descolonizando el espacio: La gestión territorial indígena en Bolivia*. Dirección General de Tierra Comunitarias de Origen Unidad de Gestión Territorial Indígena, diciembre de 2007.
- CIDOB, *10 AÑOS DE SAN TCO. La lucha por los derechos territoriales indígenas de tierras bajas Bolivia*, Santa Cruz, junio de 2007.
- López y Rivas, Gilberto, *Nación y pueblos indios en el neoliberalismo*. P y V Editores. México, 1995.
- Pifarre, Francisco, *Los Guaraní – Chiriguano 2. Historia de un pueblo*. Cuadernos de investigación CIPCA N° 31, La Paz – Bolivia, 1989.
- Melia, Bartolomeu, *Los Guaraní – Chiriguano 1. Ñande Reko nuestro modo de ser*. CIPCA - Cuadernos de investigación N° 30, La Paz – Bolivia, 1988.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE): *Estadísticas e indicadores socio demográficos, productivos y financieros por municipio. Departamento de Santa Cruz*. Bolivia, 2005.

Portales electrónicos:

- www.cne.org.bo

45 López y Rivas, Gilberto, *Nación y pueblos indios en el neoliberalismo*. P y V Editores. México, 1995.

46 El artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales de la ONU señalan: “Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural”.

Documentos

- Reforma Constitucional de 1994.
 - Constitución Política del Estado, enero, 2009.
 - Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ONU.
 - Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales, ONU.
 - Ley INRA (1715) modificada por la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria (3545).
 - Ley de Participación Popular (1515).
- Entrevistas realizadas:**
- Entrevista a Claudio López, alcalde de Charagua
 - Entrevista a Eda Sambaquiri, dirigente indígena.
 - Entrevista a Leonardo Guarapochi, Capitán Grande de Parapitiguazu
 - Entrevista a Magali Gutiérrez, CIPCA Charagua
 - Entrevista a Napoleón Aramayo, responsable de salud, comisión política de APG Charagua
 - Intervención de Justa Cabrera, Capitán Grande Guaraní de Zona Santa Cruz. En 21 periodos de sesiones del grupo de trabajo de la ONU sobre pueblos indígenas. Julio de 2003.

