Programa Regional ProIndígena-GIZ
Fortalecimiento de Organizaciones
Indígenas en América Latina

La normativa sobre territorios indígenas y su implementación en Bolivia

Alberto Chirif

2014

cooperación alemana
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implementada por
giz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Mujer indígena Amazonía de Bolivia
Foto: ©2013 Gustavo Cardoso

La normativa sobre territorios indígenas y su implementación en Bolivia*

Alberto Chirif

2014

Primera Edición 2014:
Angela Meentzen
Directora ProIndígena-GIZ

Equipo ProIndígena-GIZ

Diseño y diagramación:
María Virginia Vivar Z.

Foto portada:
© Alberto Chirif, 2014

Sede del Programa ProIndígena:
Iñaquito E3-124 y Av. Amazonas
Casilla 17-07-8721
Quito-Ecuador
T + 593 2 2432 589
F + 593 2 2439 907
E giz-ecuador@giz.de
I www.giz.de/ecuador

*Este documento forma parte del estudio regional ***"Comparación de la normativa sobre los territorios indígenas y de su implementación"*****,** realizado en Ecuador, Colombia, Perú, Bolivia y Paraguay.

© 2015 Publicación apoyada por la Cooperación Alemana a través de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, y su Programa ProIndígena, Fortalecimiento de Organizaciones Indígenas en América Latina.

Las opiniones vertidas en este documento son responsabilidad exclusiva del autor y no necesariamente expresan la posición del Programa Regional ProIndígena-GIZ, o de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

Se autoriza la reproducción total o parcial del presente documento sin fines comerciales, citando adecuadamente la fuente.

Índice

Foto: ©2013 Gustavo Cardoso Subieta/Programa Regional ProIndígena-Bolivia

1. Siglas 7

2. Marco Legal 10

3. Autonomías en Bolivia 16

4. Consideraciones sobre TCO, TIOC y gestión territorial indígena 34

5. Gestión territorial 40

6. La experiencia de Raqaypampa 49

7. Manejo forestal en Monte Verde 55

8. CONAMAQ y la recomposición de los ayllus 60

9. Conclusiones del estudio regional “Comparación de la normativa sobre los territorios indígenas y de su implementación” 65

10. Bibliografía Regional Andina 74

Siglas

Amazonía Bolivia
Foto: ©2013 Gustavo Cardoso/Programa Regional ProIndígena

A

- **ABT.** Autoridad de Tierras y Bosques.
- **AIOC**. Autonomía Indígena Originario Campesina.
- **ALAS**. Asesoría Legal y Asistencia Social.
- **ANP**. Áreas Naturales Protegidas.
- **APCOB.** Apoyo Para el Campesino-Indígena del Oriente Boliviano.

C

- **CANOB.** Central Ayorea de Naciones Originarias de Bolivia.
- **CAOP.** Consejo de Ayllus Originarios de Potosí.
- **CEFOA.** Centro de Formación Originaria de Alturas.
- **CEJIS.** Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social.
- **CENDA.** Centro de Comunicación y Desarrollo Andino.
- **CICOL.** Central Indígena de Comunidades de Lomerío.
- **CIDOB.** Confederación Indígena del Oriente y Amazonía Boliviana.
- **CIPCA.** Centro de Investigación y Promoción del Campesinado.
- **CONAMAQ.** Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu.
- **CPE.** Constitución Política del Estado.
- **CRSUCIR.** Central Regional Sindical Única Campesina e Indígena de Raqaypampa.
- **CSCIB.** Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia.
- **CSUTCB.** Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia.

D

- **DANIDA.** Agencia Internacional Danesa de Cooperación al Desarrollo.

F

- **FAOI-NP.** Federación de Ayllus Originarios Indígenas del Norte de Potosí.

G

- **GTI.** Gestión Territorial Indígena.

I

- **INRA.** Instituto Nacional de Reforma Agraria
- **ISA.** Instituto Socio Ambiental.
- **ISALP.** Investigación Social y Asesoramiento Legal de Potosí.

L

- **LMAD.** Ley Marco de Autonomías y Descentralización.
- **LPP.** Ley de Participación Popular.

O

- **OECOM.** Organización Económica Comunitaria.
- **OTB.** Organizaciones Territoriales de Base.
- **OPIM.** Organización del Pueblo Indígena Mosetén.

P

- **PIOC.** Pueblo Indígena Originario Campesino.
- **PGTI.** Planes de Gestión Territorial Indígena.

S

- **SAN-TCO.** Saneamiento de Tierras de Origen.
- **SERNAP.** Servicio Nacional de Áreas Protegidas.
- **SIFDE.** Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático.
- **SNV.** Organización de Cooperación al desarrollo Holandesa.

T

- **TCO.** Tierras Comunitarias de Origen.
- **TCP.** Tribunal Constitucional Pluricultural.
- **TIOC. T**erritorio Indígena Originario Campesino.
- **TIPNIS.** Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécure.

Marco Legal

Mujeres Amazonía de Bolivia
Foto: ©2013 Gustavo Cardoso/Progrma Regional ProIndígena

Bolivia ha cambiado su Constitución dos veces en los últimos 15 años: 1994 y 2009[1]. La primera declaró el carácter multiétnico y pluricultural del país, así como los derechos colectivos de los pueblos indígenas, entre ellos, a sus "tierras comunitarias de origen" (TCO). En términos de autonomía indígena otorgó facultades jurisdiccionales a sus autoridades y reconoció como sujetos de derechos territoriales a pueblos y comunidades, precisión apropiada dada la existencia de numerosos asentamientos aislados, a los que resultaba difícil englobar como territorios étnicos.

Se han señalado las distorsiones creadas durante la aplicación de la ley de Participación Popular que municipaliza el país y crea las Organizaciones Territoriales de Base (OTB)[2]. En esa Ley los pueblos indígenas[3] son considerados como una OTB más, junto a las comunidades campesinas y juntas vecinales, con prerrogativas de control municipal. Esto significa que su territorialidad y autonomía queda limitada a su relación con el Estado ejercida a través de un gobierno municipal. Con esto se creaba una instancia dependiente de la municipalidad local, aunque la personería así obtenida les facultaba a demandar el reconocimiento de derechos colectivos, como la propiedad de tierras y territorios étnicos. (Ver Chirif y García 2007: 42.)

En la aplicación de la ley se produjeron nuevas distorsiones que ponían en evidencia que se tenía *"un entendimiento relativo de tan relevante reconocimiento histórico",* como el que implicaba la declaración constitucional de los pueblos indígenas como sujetos de derecho. Algunos ejemplos: existen titulares de derechos tan diversos como el "Pueblo Indígena El Paraíso", nombre que en realidad alude al nombre de un asentamiento específico; la Central Ayorea de Naciones Originarias de Bolivia (CANOB –en este caso se trata del nombre de una organización étnica-); y el Territorio Indígena Multiétnico, que en realidad se refiere al objeto del derecho reclamado (Ibíd.: 42).

Por otra parte, la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), aprobada en 1996, abrió las puertas a la legalización de tierras indígenas en el Oriente boliviano (región que incluye las cuencas de los ríos Amazonas y La Plata), sea como comunidades o como territorios originarios de origen (TCO). Sin embargo, los procedimientos burocráticos -además de poco confiables- que se establecieron para el proceso de legalización de la propiedad, determinaron que, durante cerca de 10 años, los efectos de la ley beneficiaran a otros sujetos y no a los pueblos y comunidades indígenas. En efecto, las demandas territoriales presentadas por las organizaciones indígenas, así como los territorios reconocidos por el gobierno a raíz de la marcha indígena de 1990, fueron sometidos a procesos de saneamiento que demandaban una serie de pasos que comenzaban con la evaluación de la propuesta, para ver si era o no aceptada. El segundo paso era la calificación de los demandantes para ver si eran o no indígenas, medida violatoria de lo dispuesto en el Convenio No.169 (Art. 1º). Otro paso era el estudio de necesidades espaciales, según el cual los funcionarios determinaban cuánta tierra necesitaban los indígenas demandantes.

Sin embargo, el punto central del proceso era el saneamiento de derechos de particulares existentes dentro de los territorios demandados por los indígenas, derechos que no necesariamente estaban respaldados por títulos. La presunción de derechos se apoyaba a veces en la posesión, demostrada por pastos para ganado o cultivos, certificados de pago de impuestos y otros. Durante el saneamiento se contemplaba además las necesidades de expansión del posesionario o propietario.

1 En 1994 se hizo una reforma de la Constitución de 1967, pero no un cambio total.

2 El reglamento de esa ley (DS. Nº 23853) señala lo siguiente: "A los efectos de la Ley 1551 de Participación Popular, se entiende por Organización Territorial de Base, la unidad básica de carácter comunitario o vecinal que ocupa un espacio territorial determinado, comprende una población sin diferenciación de grado de instrucción, ocupación, edad, sexo o religión y guarda una relación principal con los órganos públicos del Estado a través del Gobierno Municipal de la jurisdicción donde está ubicada" (Art. 1º).

3 La figura es incluso más complicada, ya que la ley, luego de establecer que los pueblos indígenas son uno de los tipos de OTB y de definir qué es lo que se debe entender como tal, señala: "En el marco de la definición anterior se consideran Organizaciones Territoriales de Base de carácter indígena a las Tentas, Capitanías, Cabildos indígenas del Oriente, Ayllus, Comunidades indígenas y otras formas de organización existentes dentro de una Sección Municipal" (Art. 1º, II, a). Con esta precisión se tiene entonces que las OTB no sólo pueden ser los pueblos, como unidades étnicas, sino las diversas formas en que éstos se han organizado ancestralmente o han sido organizados por el poder colonial.

El resultado final puede resumirse señalando que los principales beneficiados de este proceso fueron los privados (hacendados, ganaderos), no obstante realizarse con fondos que la cooperación internacional (en especial de Dinamarca) había destinado para consolidar territorios indígenas. Otras consecuencias fueron que, salvo excepciones, los indígenas no accedieron a mayores extensiones que las que ya tenían antes del proceso de saneamiento y que, a veces, la ampliación de su base territorial se produjo en zonas alejadas de sus lugares de asentamiento (por ejemplo, cumbres de cerros) y de baja calidad de recursos, tanto de suelos como de bosques.

La lejanía de algunas TCO finalmente saneadas y tituladas a los indígenas respecto de las zonas de asentamiento de la población, ha tenido como resultado algunas lamentables consecuencias. Por ejemplo, dirigentes Guarayos negociaron 100.000 has de la TCO que habían recibido del Estado en 2004, tanto con colonos y hacendados nacionales y extranjeros (Menonitas, Israelíes y Brasileños) y con empresas madereras[4]. Por su parte, la TCO Monte Verde, una extensa área de alrededor de un millón de hectáreas reclamada por organizaciones del pueblo Chiquitano, enfrenta el problema de que gran parte de la población no quiere ocupar este territorio señalando que queda lejos de sus centros poblados (se queja de la falta de vías de comunicación). A nuestro juicio existe en este caso un problema adicional que explica el desinterés de los Chiquitanos por ocupar el territorio de Monte Verde: el alejamiento de la gente del trabajo de la tierra, en la medida que a lo largo de los años ella se ha ido asentando en centros poblados urbanos de mediano tamaño donde ha adoptado nuevas formas de vida vinculados a este medio, como profesores, técnicos sanitarios, artesanos, comerciantes, choferes y otros. Se trata de un proceso que comenzó en la época de las reducciones misionales, en el siglo XVII, cuando los jesuitas formaron artesanos varones como herreros, carpinteros, torneros, curtidores, talabarteros y tejedores; mientras que las mujeres fueron preparadas como hilanderas y sastres, entre otras destrezas (Freyer 2000: 91-92).

Estas nuevas actividades impulsadas por las reducciones se reflejan en el patrón actual de asentamiento de la población indígena boliviana, con el 64.53% de la población asentada en el medio urbano. En el caso Chiquitano, este porcentaje sube a 68.45% y en el de los Guarayos, a 65.27% (Ortiz 2010: 54).

Con la llegada del Movimiento al Socialismo (MAS) al poder encabezado por el actual presidente de Bolivia, Evo Morales, se ha cambiado para mejor parte del proceso de saneamiento. En 2006, en efecto, se aprobó la Ley Nº 3545 modificando la Ley INRA Nº 1715. Entre los aspectos más positivos de la nueva Ley está el hecho de que el saneamiento, que estaba previsto para durar 10 años desde la promulgación de la ley, deberá continuar después de la expiración de este plazo; la simplificación de algunos procesos del saneamiento; el reforzamiento del factor de la función económica social para la reversión sin pago de las tierras que no estén en producción; la revocatoria de concesiones forestales superpuestas a TCO; la asignación de personería jurídica a comunidades y pueblos por la Presidencia de la República en los casos que las instituciones responsables de esta tarea no lo hubieran hecho; el freno a las triquiñuelas de los ganaderos para legalizar tierras adicionales a las que poseen; y el acceso de las organizaciones indígenas al Tribunal Agrario Nacional como parte interesada en los procesos que lleguen a esa instancia, cosa que antes sólo hacía el propio INRA, institución dominada directa o indirectamente por los propios terratenientes. En apenas un año, la aplicación de esas medidas permitió duplicar la cantidad de tierras legalizadas a favor de pueblos indígenas (Ibíd.: 53-55).

La nueva legislación también ha dispuesto que en los títulos que se emitan en *"favor de los pueblos indígenas y originarios como Tierras Comunitarias de Origen, necesariamente se deberá consignar como beneficiario o titular al pueblo indígena y originario"* (Disposición Final Tercera de la Ley Nº 3545), con lo que se ha superado el problema antes señalado de la

4 Aunque es cierto que se trata de contratos nulos por ser contrarios a lo dispuesto en la Constitución y las leyes, el hecho en sí demuestra falta de control y de interés en el territorio obtenido por parte de las bases.

multiplicidad de sujetos de derecho.

Otros logros concretos conseguidos en este tiempo han sido superar conflictos que hicieron posible la titulación de territorios emblemáticos, como Monte Verde; dotar de tierras a indígenas y campesinos que no las tenían (siete decretos de 2006 apoyaron esto); y titular 15 millones has de TCO en 4 años, mientras que antes, en más de 10 años de saneamiento de tierras ejecutado durante otros gobiernos, sólo se había titulado cinco millones (Leonardo Tamburini, comunicación personal 31/8/2010).

Respecto a las superposiciones de derechos, la nueva legislación ha eliminado la posibilidad de dar concesiones forestales que afecten a tierras y territorios indígenas. Está vigente, sin embargo, la superposición de derechos de suelo y subsuelo que, en 2007, afectaban el 49.6% de la extensión de las TCO y a 30 de 40 demandas territoriales presentadas por organizaciones indígenas. El gasoducto hacia Brasil también se superpone con el territorio ancestral Chiquitano, aunque no existe allí ninguna TCO titulada.

La Ley de Medio Ambiente permite la compatibilidad de Áreas Protegidas (AP) con territorios indígenas, pero señala que el uso de los recursos debe adecuarse a los objetivos de conservación y a los planes de manejo de esas unidades. En este marco, a partir de la implementación del Reglamento General de Áreas Protegidas (RGAP) se ha visto claramente que en la mayoría de los casos, las áreas protegidas también están habitadas por poblaciones indígenas originarias campesinas pertenecientes a 21 de los 36 pueblos del país: solamente en las áreas de carácter nacional viven alrededor de 140 mil personas en más de 800 comunidades, mientras más de 90 municipios y 35 Tierras Comunitarias de Origen (TCO) se sobreponen o colindan con estas áreas[5]. En el caso del Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécure (Tipnis), la superposición es total entre AP y TCO; con ciertas particularidades que complejizan su gestión debido a la existencia de bloques. Por cierto, la figura de este parque nacional es muy compleja, porque sobre él también se superponen lotes petroleros, concesiones forestales y numerosas parcelas de agricultores cocaleros provenientes del Chapare (Cochabamba).

La Constitución, aprobada en 2009, introdujo nuevos conceptos y derechos. Uno fundamental es el reconocimiento precolonial de pueblos y naciones indígenas originarias campesinas, para quienes *"garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales*" (Art. 2º). Resulta confusa la calificación de esa población precolonial como *"naciones y pueblos indígenas originarios campesinos"* (sic) (Art. 2º)[6].

La definición que más adelante hace de este nuevo concepto no ayuda mucho a esclarecerlo: *"Es nación y pueblo indígena originario campesino toda la colectividad humana que comparta identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión, cuya existencia es anterior a la invasión colonial española"* (Art. 30º, I). (Sobre el tema ver Albó y Romero 2009: cap.1.)[7]. Para el caso de los Territorios Indígenas en Bolivia también es importante el reconocimiento que hace la CPE en el Art. 385 II: *"Donde exista sobreposición de áreas protegidas y territorios indígenas originario campesinos, la gestión compartida se realizará con sujeción a las normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originaria campesinos, respetando el objeto de creación de estas áreas".*

La Constitución singulariza a los integrantes de la nación boliviana cuando señala que ella

5 Según el documento de sistematización de Aportes de la Cooperación Alemana al Sistema Nacional de Áreas Protegidas, MAPZA – GIZ, 2012.

6 De acuerdo a Leonardo Tamburini, ex director de la ONG CEJIS (Santa Cruz) la definición *"pretende reflejar unos actores beneficiarios de los derechos indígenas reconocidos. Es una especie de categoría plural (indígenas para los de tierras bajas, originarios para los de tierras altas y campesinos para los sindicalizados"* (comunicación personal 31/8/2010).

7 Nota de edición: Porque la noción de Campesino constituyó una estrategia de acomodo para proteger su acceso territorial. Según Esteban Ticona *" (…) a partir de la revolución de 1952, los indígenas excluidos y discriminados empezaron tibiamente a ser tomados en cuenta por el Estado, aunque bajo el denominativo de "campesinos", pero no se reconoció legalmente su situación de pueblo indígena, mucho menos sus identidades culturales. Esta política de discriminación recién se intentó resolver en la última década del siglo XX."*

está conformada por la "totalidad de las bolivianas y los bolivianos, las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas" (Art. 3º). Declara idiomas oficiales el castellano y todos los idiomas indígenas (Art. 5º).

La Constitución indica detalladamente que los pueblos indígenas originarios campesinos de Bolivia gozan de los siguientes derechos:

- Existir libremente.
- Identidad cultural.
- Libre determinación y territorialidad.
- Que sus instituciones sean parte de la estructura general del Estado.
- Titulación colectiva de tierras y territorios.
- Protección de sus lugares sagrados.
- Crear y administrar sistemas, medios y redes de comunicación propio.
- La valoración de sus saberes y conocimientos, idiomas, rituales y símbolos.
- Vivir en un medio ambiente sano, con manejo y aprovechamiento adecuado de los ecosistemas.
- Propiedad intelectual colectiva de sus saberes, ciencias y conocimientos.
- Educación intracultural, intercultural y plurilingüe en todo el sistema educativo.
- Sistema de salud universal y gratuito que respete su cosmovisión y prácticas tradicionales.
- Ejercicio de sus sistemas políticos, jurídicos y económicos acorde a su cosmovisión.
- Ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles.
- Participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales en sus territorios.
- Gestión territorial indígena autónoma, y;
- Uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por terceros y a la participación en los órganos e instituciones del Estado.
- Participación en los órganos e instituciones del Estado (Art. 30º, II).

La Constitución de Bolivia amplía varios de estos derechos en artículos posteriores. Así, respecto al derecho al autogobierno señala que, en el caso *"de las autonomías indígenas originarios campesinas se ejercerá de acuerdo a sus normas, instituciones, autoridades y procedimientos, conforme a sus atribuciones y competencias, en armonía con la Constitución y la ley"* y que su autonomía *"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). Otros artículos abundan sobre el tema de la autonomía cuando señalan que: "*Dos o más pueblos indígenas originarios campesinos podrán conformar una sola autonomía indígena originaria campesina"* (Art. 291º, I); y que éstas se constituirán sobre territorios consolidados o en vías de consolidarse *"por la voluntad expresada de su población en consulta en conformidad a sus normas y procedimientos propios como único requisito exigible".* (Art. 293º, I. Ver también el capítulo sexto: "Autonomía indígena originario campesina").

Otros artículos refuerzan los derechos territoriales de los pueblos indígenas originarios campesinos ya declarados en el antes citado artículo 30º. Aquí algunos de ellos: *"El Estado reconoce, protege y garantiza la propiedad comunitaria o colectiva, que comprende el territorio indígena originario campesino, las comunidades interculturales originarias y de las comunidades campesinas. La propiedad colectiva se declara indivisible, imprescriptible, inembargable, inalienable e irreversible y no está sujeta al pago de impuestos a la propiedad agraria. Las comunidades podrán ser tituladas reconociendo la complementariedad entre derechos colectivos e individuales respetando la unidad territorial con identidad".* (Art. 394, III.) El mismo artículo (numeral I) declara: *"Se garantizan los derechos legalmente*

adquiridos por propietarios particulares cuyos predios se encuentren ubicados al interior de territorios indígenas originarios campesinos".

La Constitución establece también que las tierras fiscales deberán servir para los pueblos indígenas originarios campesinos y otros sectores sociales, a fin de dotar o incrementar de nuevas áreas a aquellos que no las posean o las posean en cantidad insuficiente para sus necesidades (Art. 395, I.)

El artículo 403, referido al tema del territorio de los pueblos indígenas originarios campesinos, es particularmente importante porque se refiere a las características que éste tiene dentro del país, en especial su integralidad concebida no sólo en términos de los recursos que contienen, sino de su gestión y del goce al que tienen derecho sus pobladores de los beneficios generados por la explotación de sus recursos, incluyendo los no renovables. Así, señala que el reconocimiento de la integralidad de los territorios *"incluye el derecho a la tierra, al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables en las condiciones determinadas por la ley; a la consulta previa e informada y a la participación en los beneficios por la explotación de los recursos naturales no renovables que se encuentran en sus territorios; la facultad de aplicar sus normas propias, administrados por sus estructuras de representación y la definición de su desarrollo de acuerdo a sus criterios culturales y principios de convivencia armónica con la naturaleza. Los territorios indígenas originarios campesinos podrán estar compuestos por comunidades"* (Art. 403, I).

Es igualmente importante el reconocimiento de que los territorios no sólo incluyen áreas "productivas", sino también otras que son fundamentales dentro del concepto territorial manejado por los pueblos indígenas originarios campesinos, como las "áreas de aprovechamiento y conservación de los recursos naturales y espacios de reproducción social, espiritual y cultural" (Art. 403, II).

La Constitución dispone que el territorio indígena tendrá como base de su delimitación las Tierras Comunitarias de Origen y que, en el plazo de un año que corre a partir de la elección del Órgano Ejecutivo y Legislativo, *"la categoría de Tierra Comunitaria de Origen se sujetará a un trámite administrativo de conversión a Territorio Indígena Originario Campesino" (s*éptima disposición transitoria).

Otros artículos reconocen el derecho de los indígenas no contactados y aislados de mantener su condición y la delimitación y protección de los territorios que ocupan y habitan (Art. 31, II); del derecho de los las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos a integrar los tribunales departamentales electorales(Art. 206º,V); y del fortalecimiento promovido por el Estado "de la integración de sus naciones y pueblos indígenas originarios campesinos con los pueblos indígenas del mundo" (Art. 265º, II). A lo largo de la CPE se puede observar en diferentes artículos en ámbitos temáticos como el económico, de manejo de recursos naturales, de representación política, ejercicio democrático y otros, una profundización del ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas originarios campesinos.

Sin embargo, como veremos a lo largo de este texto, muchas de estas normas y concepciones solo han quedado en declaraciones y algunas veces han sido contradichas por otras normas y políticas.

Autonomías en Bolivia

Indígenas Autonomía Originaria de Totora Marka/Bolivia
Foto: ©2015 Ministerio de Autonomías de Bolivia

Para elaborar el siguiente texto ha sido esclarecedor el artículo del abogado Leonardo Tamburini (2013), ex director de CEJIS, titulado "Contexto constitucional y legal de las autonomías indígenas". Sobre la misma estructura discursiva de dicho artículo hemos sistematizado nuestros comentarios fruto de nuevas lecturas y de reflexiones y análisis producto de las conversaciones sostenidas tanto con él como con otras personas que hemos visitado en Bolivia. Entre dichas lecturas están la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, la Constitución de Bolivia (2009) y diversos artículos.

Tamburini también opina, tal como nosotros lo hacemos en el primer acápite de este informe, que las reformas legales impulsadas en Bolivia en los últimos 60 años no han tenido los efectos benéficos que se esperaban. O han sido abiertamente perjudiciales para los indígenas, como la Ley de Reforma Agraria de 1953 que pasó por encima de los ayllus andinos tradicionales y solo tituló las tierras a sindicatos campesinos y que, para el caso de las tierras bajas, favoreció los procesos de colonización y, por ende, el despojo de sus tierras. Las otras normas son más recientes: Ley de Participación Popular, Ley Forestal y Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria. Antes, sin embargo, debemos señalar que fue Bolivia el primer país de América del Sur en ratificar el Convenio No.169 de la OIT. No obstante, por un arraigado espíritu legalista, que no solo corresponde a los funcionarios sino que ha sido internalizado por líderes de las organizaciones indígenas, no se aplicó con el argumento de que aún requería ser "reglamentado".

La aprobación de la Ley de Participación Popular Nº 1555/93 fue presentada por el gobierno boliviano como una manera de compensar el rechazo de la propuesta de Ley Indígena que las organizaciones indígenas del oriente boliviano habían presentado el año 1992. El parlamento de entonces declaró "inconstitucional" el proyecto, pero al año el gobierno promulgó la norma antes citada con el argumento de que ella *"recogía lo mejor de las propuestas de los indígenas"*. En verdad la ley de Participación Popular era una norma (actualmente derogada) que establecía claramente jurisdicciones municipales en el país, algo inexistente hasta ese entonces. Establecía también mecanismos para la elección directa de autoridades locales y para la asignación de recursos financieros que sirvieran para el desarrollo de las diversas jurisdicciones. Esta Ley creó las Organizaciones Territoriales de Base, medida que permitió que las comunidades tramitasen su personería jurídica. Sin embargo, lo que reconoció fue jurisdicciones administrativas del Estado y no los territorios que los pueblos indígenas reclamaban. La ley también consolidó los poderes locales que tomaron el control de estas instancias administrativas.

La Ley Forestal Nº 1700/96 estableció que los pueblos y comunidades indígenas tendrían el aprovechamiento exclusivo de los recursos forestales dentro de sus territorios, con lo cual iba más allá de lo que la propia Constitución les reconocía (Art. 171º, parágrafo III) que se limitaba al uso y aprovechamiento sostenible y no exclusivo de los recursos naturales. Las municipalidades recibieron el encargo del control y fiscalización de los bosques. Pero en la medida que estaban en manos de los poderes locales, ellos actuaron en función de su propia conveniencia y en contra de los derechos de los pueblos indígenas.

La Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria No. 715/96, más conocida como Ley INRA, fue conseguida a raíz de la segunda Marcha Indígena realizada en 1996. Estableció los procedimientos para titular territorios indígenas mediante un proceso administrativo llamado Saneamiento de Tierras de Origen (SAN-TCO). Dispuso que el saneamiento de las demandas territoriales presentadas por los indígenas durante la Marcha, fuera realizado en un plazo de 10 meses contados a partir de su promulgación. Sin embargo, ha durado en promedio 10 años. Como muchos estudios lo han demostrado, lo peor de esta Ley fue el haberse constituido en un saneamiento al revés de lo previsto: no para los indígenas sino para los terratenientes. En efecto, una vez que el INRA determinaba cuál era el área del Territorio Comunitario de Origen (TCO) demandado por un pueblo o comunidad indígenas, el trabajo que realizaba era descontar de ella las extensiones que estuvieran en manos de ter-

ceros, que podían ser pequeños campesinos o grandes propietarios. Lo que quedaba del saneamiento era considerado propiedad indígena, la cual, muchas veces, quedaba conformada por espacios marginales. Como señala Tamburini (2013:13) en su trabajo: *"un proceso que supuestamente debía devolver los territorios usurpados a los pueblos indígenas, como pago de la deuda histórica que tenía el Estado boliviano con ellos, fue diseñado jurídicamente como una forma de blanquear las tierras mal habidas [sic] y apropiarse de aquellas de mayor interés económico; lo que sobrase, se lo darían a los indígenas".*

La titulación de territorios indígenas en la región de las tierras bajas de Bolivia y las frustraciones tanto de los indígenas, que no veían los beneficios de esta ley, como de las clases dominantes, en especial de los poderes ubicados en la llamada "media luna" (que comprende los departamentos de Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija), quienes rechazaban al gobierno del presidente Evo Morales y sus medidas reformistas, originaron una grave crisis en el país que tuvo su momento culminante en 2008. Hubo un intento separatista de dichos departamentos, matanza de campesinos e invasión y destrucción de las sedes de instituciones públicas y privadas que trabajaban en la titulación de las TCO y en la defensa de los derechos de los pueblos indígenas reconocidos en la Constitución, el Convenio No.169 de la OIT y la Declaración de la ONU sobre derechos de los pueblos indígenas.

El 6 de agosto de 2006, se instaló la Asamblea Constituyente con el encargo de elaborar la nueva Constitución Política del país. Uno de los actos más importantes que realizó esa Asamblea fue la conversión de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en ley nacional. Se trata de la Ley Nº 3760 del 7 de noviembre de 2007. Así, Bolivia se constituyó en el primer país del mundo en convertir dicho instrumento en norma legal de cumplimiento obligatorio y zanjó el debate acerca de si este instrumento es o no vinculante.

El principio de la libre determinación está refrendado por partida triple en Bolivia: en la Declaración mencionada, en la Ley Nº 3760 de 2007 y en la propia Constitución Política del Estado que entró en vigencia el 7 de febrero de 2009. Ésta señala: "*…se garantiza la libre determinación… que consiste en el derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales…"*. La Constitución declara además que la libre determinación y el territorio son algunos de los elementos distintivos de la plurinacionalidad de Bolivia (título II, cap. IV). Otro de esos elementos que es central al tema de la autogestión es el de la jurisdicción, es decir, de la capacidad de resolver los asuntos internos de los territorios indígenas, la cual en el país ha sido bautizada como "jurisdicción indígena originaria campesina".

Sujeto de derechos y base territorial

La Constitución Política del Estado (CPE) de Bolivia establece que el país se organiza en departamentos, provincias, municipios y territorios indígenas originario campesinos, y que "Las regiones formarán parte de la organización territorial, en los términos y las condiciones que determinen la ley" (Art. 269º, I, III). No obstante, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) al referirse a las unidades territoriales menciona a los departamentos, municipios, regiones y territorios indígenas originario campesinos (TIOC) (Art. 13º, I).

En el caso de los departamentos -nueve en total- están dirigidos por un gobernador y por una Asamblea Departamental compuesta por asambleístas elegidos, una parte, por votación universal y, otra, por las naciones y pueblos indígenas originario campesinos, de acuerdo a sus propias normas y procedimientos (CPE, Arts. 277-79). Si bien las provincias son una categoría conocida por todos los ciudadanos, ahora no tienen mayor funcionalidad. Antiguamente, el prefecto, que era una autoridad designada directamente por el presidente de la república (hoy reemplazado por el gobernador), designaba un subprefecto para que lo representase en la provincia. Los municipios son ámbitos creados por la Ley de Participación

Popular (LPP) y están regidos por un concejo municipal encabezado por un alcalde que son elegidos por voto universal. Señala la Constitución que en aquellos municipios que existan *"naciones o pueblos indígena originario campesinos, que no constituyan una autonomía indígena originaria campesina, éstos podrán elegir sus representantes ante el Concejo Municipal de forma directa mediante normas y procedimientos propios y de acuerdo a la Carta Orgánica Municipal"* (CPE, Art. 284º, II).

Sobre los territorios indígenas originarios campesinos nos ocuparemos más adelante. Es conveniente que aclaremos ahora qué se entiende por regiones y también por distritos, categorías importantes no obstante no estar consideradas como jurisdicciones específicas. La CPE se refiere a la región como la unión de varios municipios o provincias con continuidad geográfica que no trasciendan límites departamentales y que compartan cultura, lenguas, historia, economía y ecosistemas en cada departamento. Ellas se podrán conformar como espacios de planificación y gestión, y podrán constituirse en autonomía regional, a iniciativa de los municipios que la integran, con gobierno propio constituido por una Asamblea Regional con facultad deliberativa, normativo administrativa y fiscalizadora (Arts. 280º-282º). Se puede decir entonces que una región es una mancomunidad de municipios. No obstante, entre regiones también se podrá formar mancomunidades.

Por su parte, los distritos, que pueden ser urbanos o rurales, son subdivisiones de los municipios que la LMAD define como *"espacios desconcentrados de administración, gestión, planificación, participación ciudadana y descentralización de servicios, en función de sus dimensiones poblacionales y territoriales, en los que podrán establecerse subalcaldías, de acuerdo a la carta orgánica o la normativa municipal"* (Arts. 27º, I; ver también Art. 18º).

Las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos pueden gestionar ante los municipios la creación de distritos municipales indígenas, "*basados o no en territorios indígenas originarios campesinos, o en comunidades indígenas originarias campesinas que sean minoría poblacional en el municipio y que no se hayan constituido en autonomías indígenas originarias campesinas en coordinación con pueblos y naciones existentes en su jurisdicción, de acuerdo a la normativa vigente y respetando el principio de preexistencia de naciones y pueblos indígenas originarios campesinos"* (Art. 28º, I).

Estos distritos municipales indígenas originarios campesinos elegirán a sus propias autoridades, así como a sus representantes ante el concejo municipal, de acuerdo a sus normas y procedimientos, según lo establecido en la carta orgánica o normativa municipal. Esto último indica que el distrito debe negociar con el concejo el número de sus representantes, así como sus atribuciones.

Dichos distritos podrán acceder a recursos financieros para implementar su Plan de Desarrollo Integral en caso que demuestren capacidad de gestión. Señala la ley que: *"El Plan de Desarrollo Integral debe estar enfocado según la visión de cada pueblo o nación indígena originario campesino, en armonía con el Plan de Desarrollo Municipal".*(Art. 28, II, III).

Por último, de acuerdo a la CPE, los distritos municipales indígenas, al igual que los municipios y las autonomías indígenas originarios campesinas podrán agregarse para conformar una región indígena originario campesina (Art. 295, II).

Como veremos cuando presentemos el caso de Raqaypampa, los distritos municipales indígenas ofrecen una oportunidad para empezar a construir autonomía en la práctica mientras se transita por el tortuoso camino de su creación formal, sea por la vía municipal o por la territorial.

Por lo demás, los distritos municipales indígenas significan una alternativa para muchas poblaciones indígenas que no pueden conformar autonomías ya sea porque se trata de TCO con escasa población o territorio o porque son discontinuas, o porque constituyen comunidades indígenas aisladas que no tienen condiciones para conformar TCO.

TIOC

Territorio Indígena Originario Campesino es un nuevo concepto incorporado por la CPE que merece ser explicado. Se trata de un concepto que ha generado mucha desconfianza entre los indígenas, quienes creen que es una maniobra del gobierno para asentar campesinos dentro de sus territorios. Aunque nada de esto está en la ley, la aplicación de ciertas políticas subterráneas (no formuladas en ningún documento) ejecutadas por agentes del gobierno justifican esa sospecha.

Entre las explicaciones que hemos recogido en nuestras entrevistas, unas señalan que el cambio era necesario en tanto que el Territorio Comunitario de Origen (TCO) se quedaba en el ámbito de la propiedad agraria, mientras que TIOC implica, además de dicha propiedad, la gestión sobre una jurisdicción territorial. Como consecuencia del saneamiento, proceso al cual nos hemos referido al presentar el marco legal de Bolivia, el área demandada como TCO ha sido reducida a los espacios no ocupados por terceros. De esta manera, las TCO son, en general, un conjunto de islas territoriales rodeadas de propiedades de terceros. Establecer jurisdicción sobre esas islas no hubiera sido algo lógico. En este sentido, para efecto de la aplicación de la LMAD se considera que el TIOC es la totalidad del espacio demandado, es decir, incluyendo las propiedades indígenas y las de terceros. No obstante que se trata de una visión coherente del espacio, el hecho de poner juntos a sectores sociales con diversas culturas y distinto acceso al poder pone algunos problemas adicionales a los cuales nos referiremos más adelante.

Una explicación histórica muy esclarecedora fue la que nos ofrecieron Luz María Calvo y Juan José Alba, del Instituto Socio Ambiental de Cochabamba. De acuerdo a ellos, se trata de un concepto que busca abarcar las condiciones diferentes de una población que, en el fondo, es toda originaria o indígena pero que ha pasado por distintos procesos históricos que han marcado diferencias entre ellos. Mientras que los términos originario y campesino se refieren a población andina, el de indígena alude a la de las tierras bajas. Se conocen como originarios a los pobladores del altiplano y de algunas áreas de la cordillera que corre paralela a la frontera con Chile. En esa zona no hubo haciendas coloniales y la gente siguió organizándose en ayllus, suyus y markas. La ausencia de haciendas se debe a lo que el historiador Tristán Platt ha denominado el pacto colonial entre el Estado y los ayllus andinos que consistió en que todos estos prestaran servicios en la mita a cambio de que se les respetasen sus territorios. En cambio, campesinos son los que han pasado por el proceso de las haciendas. La figura de los sindicatos surgió con la Revolución de 1952.

Para entender el por qué de la adopción del nombre, hay que considerar el liderazgo que tenía el movimiento obrero durante la revolución. La nacionalización de las minas es consecuencia de la reivindicación de los sindicatos. La ideología dominante era la de la clase obrera que exigió que la población andina se sindicalizase para poder recibir la tierra de las haciendas expropiadas. Recibió títulos proindivisos que constituyen parcelas familiares dentro de un espacio comunal. Pero en término de cultura, los campesinos sindicalizados son iguales que los originarios. *"En toda esa región"*-señalan los entrevistados- "*es el sindicato quien llama a la lluvia y distribuye la tierra. El sindicato es el ayllu. No cumplen para nada funciones sindicales. Es una configuración basada en su nombre pero que no tiene las funciones propias de un sindicato"*. Los campesinos sindicalizados están organizados en la CSUTCB (Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia), organización que se formó en 1979 después de la dictadura de Hugo Banzer. *"La gente de Raqaypampa"* –señala Luz María Calvo- "*se organiza en la Central Sindical Indígena Campesina de Raqaypampa. Ellos dicen somos campesinos, pero somos indígenas".*

Por último, indígena es el nombre genérico que han adoptado los pobladores originarios de tierras bajas pero que no gusta a los de tierras altas porque lo encuentran peyorativo a consecuencia de los procesos históricos de servidumbre y discriminación social y racial que han experimentado.

Los colonos migrantes, antes conocidos como "colonizadores" y ahora llamados "interculturales" y organizados en la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia (CSCIB), quedan totalmente fuera de las propuestas de TIOC en términos legales, mas no en la aplicación de políticas no formuladas pero ejecutadas cada vez con mayor contundencia. La modificación del término es muy reciente y corresponde al periodo del presidente Evo Morales. Una zona importante de asentamiento de esos colonos es el Chapare, en la vertiente oriental del departamento de Cochabamba. Es zona tradicionalmente cocalera, aunque ahora se están promoviendo cultivos de cítricos, palmito y otros. La coca ha sido el cultivo por excelencia en el área, al punto que se los conocía como "sindicato de cocaleros". Comenzó a llamarse intercultural en la década de 1980 cuando recibió a "mineros relocalizados" (despedidos de las minas cerradas) y gente afectada por la sequía en el norte de Potosí.

Como sector social tienen escasa profundidad histórica, a diferencia de los campesinos que son consecuencia de las haciendas coloniales. Los colonizadores (hoy "interculturales") empezaron en la década de 1940. A raíz de la desertificación de la región altiplánica, mucha gente salió de las comunidades para buscar tierras. Antes de la Reforma Agraria de 1953 se dieron programas de colonización experimentales. Un año más tarde, se estableció un programa del Estado con el Instituto Nacional de Colonización que, junto con el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), impulsó grandes programas de colonización sobre las tierras bajas. Fue entonces que se construyeron diversas carreteras, entre otras la de Santa Cruz, departamento donde se promovió la industria y el asentamiento de inmigrantes extranjeros, en especial de japoneses y menonitas de origen alemán. Sea por colonizaciones dirigidas o espontáneas la inmigración de población andina hacia tierras bajas se aceleró en esos años.

Actualmente los "interculturales" son los principales aliados del gobierno. El propio presidente Evo Morales proviene de ese sector. De ninguna manera tienen posibilidades de constituir TIOC, aunque el temor de muchas TCO y de la CIDOB es que se puedan apropiar de ellos. Actualmente no existe un programa de colonización dirigida, pero sí se dan facilidades a esta población para que ocupe tierras bajas. Su proceso de expansión sigue de manera muy acelerada y comienza a afectar tanto áreas protegidas como TCO. La presidente de la TCO Laricaja, Sylvia Lipa, nos contó que el pueblo Tacana ha tenido que pactar con la federación de campesinos que ha invadido parte de su territorio. Su alternativa ha sido cederle las tierras ocupadas a condición de que no sigan adelante.

El caso del Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS) tal vez sea el mejor ejemplo. La carretera propuesta por el gobierno para atravesar el área iba a afectar, a la vez, a una TCO y a un área protegida, ya que a lo largo de ella se iban a establecer de hecho colonizaciones de los "interculturales". Muchas de las personas que hemos entrevistado aseguran que el gobierno tiene una política de facto para socavar los derechos reconocidos a los pueblos indígenas originarios campesinos sobre sus territorios y que pondrá trabas para su acceso a las autonomías.

Autonomías

De acuerdo a la CPE, la autonomía implica la elección directa de autoridades en departamentos, municipios y territorios indígenas, así como la administración por parte de estas jurisdicciones *"de recursos económicos y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones"* (Art. 272º). Las autonomías son departamentales, municipales, de territorios indígenas y regionales. En la medida que los sujetos de derecho más numerosos de la LMAD son los municipios y en tanto que esta Ley reemplaza a la de Participación Popular (LPP) que creó los municipios, sus competencias y los mecanismos de transferencia de fondos del gobierno central, podemos decir que esta nueva Ley sigue siendo en parte una Ley de municipalización. La LMAD legisla sobre los municipios y las demás unidades territoriales, todas las cuales son califica-

das de "autonomías". Tanto los departamentos como los municipios eran ya autónomos con la anterior legislación, en la medida que elegían a sus autoridades por voto universal, tenían competencias ejecutivas y manejaban fondos propios y transferidos por el gobierno central.

Respecto al tema de la autonomía de municipios y departamentos, la LMAD es contundente. Sobre los primeros declara: *"Todos los municipios existentes en el país y aquellos que vayan a crearse de acuerdo a ley, tienen la condición de autonomías municipales sin necesidad de cumplir requisitos ni procedimiento previo. Esta cualidad es irrenunciable y solamente podrá modificarse en el caso de conversión a la condición de autonomía indígena originaria campesina por decisión de su población, previa consulta en referendo"* (Art. 33º). Y más adelante insiste: *"Todos los municipios del país gozan de autonomía municipal conferida por la Constitución Política del Estado"* (Art. 49º, I). Con relación a los departamentos, la LMAD dice: *"Por mandato de los referendos por autonomía departamental de 2 de julio de 2006 y 6 de diciembre de 2009, todos los departamentos del país acceden a la autonomía departamental de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución Política del Estado y la presente Ley"* (Art. 49º, I, II).

Sobre este punto queremos señalar al menos dos cuestiones. La primera es que tanto la Constitución como el segundo de los mencionados referendos son del año 2009, es decir, un año más tarde de la más seria crisis social y política enfrentada por el actual gobierno boliviano, en la cual los sectores fuertes de la "Media Luna" plantearon su separación del país y exigieron autonomía para gobernarse. El gobierno se las dio bajo la forma de gobiernos departamentales y municipales que, en realidad, ya estaban sancionados legalmente y venían funcionando con la LPP y la Constitución; y de la transferencia de recursos fiscales para administración directa.

La segunda cuestión que queremos mencionar es el escaso interés demostrado por los gobiernos departamentales y municipales para adecuarse a la LMAD. La lógica parece ser, si ya somos autónomos por declaración expresa de la Constitución y de dicha Ley, para qué tramitar la autonomía en función de lo que esta señala, lo que demanda un proceso largo y engorroso y no les aporta beneficios adicionales sustanciales. En efecto, la autonomía, como la entiende la Ley, implica la elaboración de un estatuto en el caso de los departamentos y de una carta orgánica, en el de los municipios. Estos instrumentos de gestión deben pasar por el control de constitucionalidad del Tribunal Constitucional Pluricultural (TCP), órgano recargado por los cientos de estatutos y cartas que debe revisar de gobiernos departamentales, municipales y de territorios indígenas que aspiran a la autonomía.

En resumen, podemos señalar que a la fecha (2014) todos los departamentos y los municipios son autónomos y solo uno (Pando) ha culminado el proceso de elaboración de su estatuto al haber recibido sido aprobado por el TCP. Sin embargo, aún no funciona como autonomía bajo las reglas de la actual Ley, en la medida que no ha recibido oficialmente las competencias que la LMAD le asigna a los departamentos.

Las TCO (nombre anterior de los TIOC que sigue vigente en tanto que el cambio no se ha oficializado por falta de un reglamento específico) también eran autónomas en virtud de lo dispuesto en el Convenio No 169 de la OIT (Ley Nacional en Bolivia desde 1991) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas que, como hemos mencionado, es también ley nacional desde el 7 de noviembre de 2007. A diferencia de lo que sucede con los departamentos y los municipios, en el caso de los indígenas la LMAD señala que "podrán acceder" a ella en tanto cumplan determinados requisitos. Sin embargo, no podemos decir que esta Ley y la LPP son lo mismo, puesto que la Ley de autonomías vigente amplía las competencias de las unidades territoriales que logren estatus autonómico. Hacer efectiva la condición de autonomía demanda seguir un proceso en todos los casos, aunque el nivel de complejidad es diferente según la unidad territorial de que se trate. No todas ellas tienen el mismo grado de urgencia de cumplir con el proceso ya que, como volvemos a mencionar, los departamen-

tos y municipios "son autónomos" y no puede dejar de serlo por más que no cumplan con los requisitos que señala la Ley (básicamente elaborar un estatuto en caso de los departamentos y cartas orgánicas en el de los municipios) porque el país entraría en crisis administrativa. No sucede lo mismo en el caso de los indígenas, como veremos más adelante, para quienes, cualquiera que sea su opción para acceder a la autonomía, se plantean requisitos extremadamente complejos.

Los sujetos de la autonomía indígena son los "Pueblos Indígenas Originarios Campesinos" (en adelante PIOC). Se trata de un concepto (ver título IV, cap. VII de la CPE) que ya antes hemos explicado al hablar sobre los TIOC y que congrega a los indígenas de las Tierras Bajas, a los originarios de los Andes y a los campesinos sindicalizados de todo el país. Ellos están también incluidos dentro de los beneficios del Convenio No. 169 y de la Declaración de la ONU. La Constitución boliviana define así este concepto: "Es nación y pueblo indígena originario campesino toda colectividad humana que comparta identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión, cuya existencia es anterior a la invasión colonial española" (Art. 30º, I). Para evitar confusiones, las organizaciones indígenas lograron incluir algunas precisiones en la Ley Marco de Autonomía y Descentralización, Ley Nº 031/10. Ahí se dice: "Son pueblos y naciones que existen con anterioridad a la invasión o colonización, constituyen una unidad sociopolítica, históricamente desarrollada, con organización, cultura, instituciones, derecho, ritualidad, religión, idioma y otras características comunes e integradas". Ante el temor de que originarios de otras regiones demandasen derechos en las Tierras Bajas, se incorporó la siguiente aclaración que señala que dichos pueblos: "Se encuentran asentados en un territorio ancestral determinado y mediante sus instituciones propias, en tierras altas son Suyus conformados por Markas, Ayllus y otras formas de organización, y en tierras bajas con las características propias de cada pueblo indígena" (ver Art. 6 par III).

Es interesante destacar qué es lo que la LMAD entiende como indígena, tema objeto de controversias absurdas en un país como Perú en el cual recientemente se ha tratado de descalificar como indígenas a colectividades cuyos integrantes exhiben ciertos elementos de la vida moderna[8]. La LMAD dice lo siguiente:

> *"Lo indígena originario campesino es un concepto indivisible que identifica a los pueblos y naciones de Bolivia cuya existencia es anterior a la colonia, cuya población comparte territorialidad, cultura, historia, lenguas y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias; y así se denominen solamente como indígenas o como originarios o como campesinos, pueden acceder en igualdad de condiciones al derecho a la autonomía establecido en la Constitución Política del Estado, en sus territorios ancestrales actualmente habitados por ellos mismos y en concordancia con el Artículo 1 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas de la Organización Internacional del Trabajo. El pueblo afroboliviano está incluido en estos alcances, en concordancia con el Artículo 32 de la Constitución Política del Estado"* (Art. 43).

La definición es muy buena. Es inclusiva, en la medida en que contempla las diferentes situaciones que se han ido generando en el país con los pueblos indígenas originarios campesinos, y democrática, en tanto que reconoce el derecho a la autoidentificación establecido con claridad en el Convenio No.169 de la OIT (Art. 1º, 2).

La CPE señala que las autonomías se instauran en territorios actualmente ocupados por los PIOC, y la Ley Marco de Autonomía y Descentralización, y que ellas se establecen en territorios actualmente habitados por dichos pueblos (ver Arts. 290 y 56, respectivamente). Esto significa un problema en el caso de pueblos indígena que han sido desplazados

8 Al respeto, diversas autoridades y personalidades públicas han señalado que ya no son indígenas aquellas personas que usan celulares o computadoras, o quienes hablan castellano y visten como cualquier ciudadano, con lo cual inconscientemente lo que hacen es considerar a las sociedades indígenas como parte de una de las etapas de la evolución de la humanidad, es decir, le otorgan al concepto una condición transitoria que "se supera" cuando el individuo accede a bienes, conocimientos y comportamientos propios de la sociedad moderna y "civilizada".

de sus territorios tradicionales y también de los que los ocupan pero no exclusivamente, ya que en ellos se han establecido otras poblaciones. El Convenio No.169 de la OIT contempla este derecho (Art. 14, 1) que además ha sido refrendado en la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el caso de Awas Tingni vs Nicaragua.

El requisito de la ocupación abre un extenso debate sobre cuál es el concepto de ocupación que debe prevalecer. ¿Solo debe considerarse ocupado aquello que está bajo cultivo o con pastos para crianza de ganado, o reforestado o con infraestructura social? ¿O deben incluirse también las áreas de reserva forestal para uso del bosque en pie, los cuerpos de agua, los barbechos y los espacios considerados de reproducción cultural y espiritual? Este es un antiguo tema de discusión en varios países andinos[9]. No obstante, en Bolivia existen algunos avales jurídicos para apoyar una visión territorial más amplia. En efecto, la propia CPE, que circunscribe el tema de las autonomías a lo actualmente ocupado, establece en otra parte lo siguiente: *"El territorio indígena originario campesino comprende áreas de producción, áreas de aprovechamiento y conservación de los recursos naturales y espacios de reproducción social, espiritual y cultural".* (Art. 403).

La Ley Marco de Autonomía y Descentralización

Esta Ley fue aprobada el 10 de julio de 2010 y consta de 149 artículos, y seis disposiciones adicionales, 17 transitorias y tres finales. Además deroga una serie de leyes, entre ellas la de Participación Popular.

El capítulo II aporta los principios y definiciones en que se basa esta Ley. No es del caso reproducirlos ahora pero consideramos conveniente referirnos a algunos de ellos. Entre los principios (18 en total) está el de la unidad que reafirma la indivisibilidad del territorio boliviano y la cohesión del Estado; la voluntariedad que asegura que el acceso a la autonomía será en función de la libre voluntad de los ciudadanos; el de autogobierno que reafirma a los PIOC su derecho a dotarse de su propia institucionalidad gubernativa; el de la preexistencia de los PIOC y dominio ancestral a sus territorios; y los de igualdad, reciprocidad, equidad de género, transparencia, participación y control social y provisión de recursos económicos, entre otros (Art. 5).

En cuanto a las definiciones (Art. 6º), señala que la organización territorial está integrada por unidades territoriales que pueden ser departamento, provincia, municipio o "territorio indígena originario campesino" (TIOC). A este lo define como: *"…el territorio ancestral sobre el cual se constituyeron las tierras colectivas o comunitarias de origen, debidamente consolidadas conforme a ley, y que ha adquirido esta categoría mediante el procedimiento correspondiente ante la autoridad agraria, en el marco de lo establecido en los Artículos 393 al 404 y la segunda parte de la Disposición Transitoria Séptima de la Constitución Política del Estado"*.

Señala que en los casos que el territorio indígena originario campesino cumpla los requisitos de la LMAD, se conformará en este un gobierno autónomo indígena originario campesino. Este territorio será aprobado por ley como unidad territorial, adquiriendo así un doble carácter.

Sobre la entidad territorial, la ley señala que es la "institucionalidad que administra y gobierna en la jurisdicción de una unidad territorial", y respecto a sus competencias indica que pueden ser privativas, exclusivas, concurrentes o compartidas. Sobre este tema volvemos más adelante.

La LMAD señala que la finalidad de la organización territorial es "fortalecer la cohesión territorial y garantizar la soberanía, unidad e indivisibilidad del territorio boliviano" (Art. 14º, I). Indica también que los TIOC y las regiones pasarán a ser unidades territoriales cuando hayan decidido constituirse como autonomías indígenas, cumpliendo los requisitos de ley (Art. 15º,1). Asimismo, aclara que la conver-

9 En el Perú, la Constitución declara el carácter imprescriptible de la propiedad de las tierras de las comunidades campesina y nativa, "salvo en el caso de abandono" (Art. 89º).

sión de un municipio en autonomía indígena no significa la creación de una nueva unidad territorial (Art. 15º, IV).

La Ley presenta diversas posibilidades de integración de los TIOC con municipios que ya han sido convertidos en autonomías indígenas, en cuyo caso hay que hacer un nuevo proceso de delimitación para integrar la totalidad del TIOC a la AIOC; y de agregación de uno o más distritos a TIOC o municipios ya convertidos en AIOC; de comunidades de un mismo pueblo indígena originario campesino con territorios consolidados a TIOC o municipio ya convertido en autonomía indígena; de TIOC consolidado con contigüidad territorial de un mismo pueblo indígena o de pueblos afines, por cuestiones de lengua y cultura; y, finalmente, de TIOC entre sí para constituir distritos municipales que no decidan acceder a la autonomía indígena.

Requisitos para acceder a la autonomía indígena

De acuerdo a la CPE los pueblos indígenas en Bolivia tienen tres posibilidades para acceder a la autonomía: como TIOC, como municipio y como región. En Bolivia se ha bautizado "vía larga" la alternativa para alcanzar la autonomía como territorio indígena porque esta incluye el cumplimiento de once pasos. Ellos son:

Autonomía por la vía del TIOC

- ***Conversión de TCO en TIOC***

Se trata de un trámite administrativo que se realiza -en teoría- de oficio y está avalado por el DS Nº 0727/10. El cambio de denominación no altera ni el nombre original de los territorios ni la titularidad de los pueblos que los demandaron. Sin embargo, hasta el momento el INRA no ha aprobado los formatos que se requieren para dar cuenta de esta conversión.

Como consecuencia de esto ninguna TCO ha sido convertida en TIOC. En opinión de la mayoría de los entrevistados, el cambio debería ser automático dado que está contemplado en la Constitución que dispone que este cambio se debe hacer, mediante trámite administrativo, "en el plazo de un año desde la elección del Órgano Ejecutivo y Legislativo" (Disposición transitoria séptima). Estos órganos fueron elegidos en las elecciones generales de 2009, es decir, hace ya cinco años.

- ***Certificación del Ministerio de Autonomías de que el territorio está actualmente ocupado***

Tamburini (2013: 22) califica de requisito absurdo a dicha certificación que se obtiene luego de una serie de pasos burocráticos. En efecto es absurdo porque el carácter ancestral de la ocupación es una condición para que el territorio haya sido titulado como TCO. En otras palabras, se vuelve a pedir una prueba que ya antes se había dado. Lo extraño es que este requisito no implica que el Estado realice ningún tipo de "inspección ocular".

¿Cómo entonces pretende saber que el territorio está actualmente ocupado? Simplemente mediante la presentación por parte de los interesados al Estado de una serie de documentos que este ya tiene porque es él quien los ha entregado, como son el título de propiedad del territorio y los estudios de caracterización y necesidades espaciales. Estos documentos se elaboraron y entregaron a los indígenas durante el saneamiento que llevó a la titulación de las TCO. Es esto y nada más lo que evalúa el Viceministerio de Autonomías Indígenas y Organización Territorial. No obstante, el proceso de certificación de la TCO Lomerío demoró un año, de diciembre 2012 a diciembre 2013.

En este caso, los entrevistados señalan que la demora se ha debido al hecho de que el gobierno impulsaba la autonomía de Lomerío por la vía municipal y era contrario a la vía territorial. Para reforzar su afirmación señalan que la certificación de la TCO Monte Verde, que también ha optado por la vía territorial, fue aprobada en solo dos meses.

- ***Consulta según normas y procedimientos propios***

La consulta es realizada por los titulares del territorio mediante normas y procedimientos propios, en asambleas, cabildos y otros eventos similares. Sin embargo, el procedimiento debe ser supervisado por el Órgano Electoral Plurinacional, a través del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE) que certifica que se han aplicado normas y procedimientos propios de los indígenas. Pero su informe no es suficiente, ya que debe ser elevado para conocimiento y aprobación del referido órgano. Recién entonces tendrá validez de requisito cumplido.

El cuestionamiento en este punto es que la supervisión de este Servicio implica una subordinación de la voluntad de los indígenas a la jurisdicción nacional, en tanto que la consulta se realiza de acuerdo a un reglamento o protocolo que ha sido elaborado por el Estado sin haber sido consensuado con los indígenas. Para el caso de las Autonomías Indígenas Originarias Campesinas el SIFDE interviene tres veces en el proceso de creación de una autonomía: 1. Como veedor de la consulta, 2. Cuando eligen la asamblea que va a redactar los estatutos, y 3. Para revisar los documentos redactados desde la consulta, como el certificado de ancestralidad y otros.

- ***Definición del padrón electoral para el referendo***

Luego de la consulta sobre la autonomía, se definirá el número de votantes sobre la base de un reglamento establecido nuevamente por el Órgano Electoral, el SIFDE, en coordinación con las organizaciones demandantes. El padrón debe garantizar la participación de los miembros de la nación o PIOC y de las personas no indígenas con residencia permanente dentro de la jurisdicción de la autonomía indígena (Art. 54º, III). Sobre esto ya nos hemos referido antes al explicar que la jurisdicción de un TIOC es de mayor extensión que la de una TCO, ya que incluye la totalidad del espacio que fue demandado por el pueblo indígena, en tanto contiene la propiedad indígena y la de los terceros. Si bien, como ya hemos señalado, establecer jurisdicción sobre las islas territoriales a las que quedó reducida la propiedad indígena después del saneamiento no hubiera sido algo lógico, constituir jurisdicciones calificadas como indígenas pero que incluyen a población que no lo es y que, por lo general, dispone de un poder económico y político que los indígenas no tienen, puede implicar para estos últimos –quienes deben ser el centro principal de la unidad territorial- condiciones difíciles –y en ocasiones imposibles- de gobernabilidad.

El caso del Tipnis puede servir de ejemplo para explicar estas consideraciones. Ahí la población indígena es minoritaria. Según la información recibida, los indígenas son unas 7000 personas contra 10000 colonos “interculturales”. Aunque el proyecto carretero para vincular esta área con el Chapare está por el momento detenido, su construcción constituye aún una prioridad para el actual gobierno que tiene en los colonos una de sus bases políticas más importantes. Además de los colonos existen ganaderos y trabajadores permanentes dedicados a la actividad petrolera, ya que en el TIPNIS funcionan varios pozos. En estas condiciones, la creación de una autonomía indígena en esta TCO está condenada al fracaso. Es probable que existan otros casos con similar grado de complejidad en los que las condiciones para los indígenas de establecer una autonomía sean también extremadamente difíciles.

El incremento de población foránea puede ser además producido de manera artificial. Tamburini (ibíd.: 24, n. 34) señala que uno de los temores de las organizaciones indígenas es el “acarreo” de personas con ocasión de un referendo. Indica también que ellas exigieron que se fijara dos años como permanencia mínima para poder participar en ese evento, pero que ni el Ejecutivo ni la bancada mayoritaria aceptaron esta condición.

La LMAD establece que los resultados del referendo son vinculantes para todos los que se encuentran en el territorio, lo que es

importante.

- ***Certificación de viabilidad gubernativa y base poblacional***

Para la aprobación de autonomías, los indígenas deben demostrar que son capaces de gobernar su territorio, lo que implica que cumplan con las competencias constitucionales reconocidas y cuentan con la población mínima requerida por ley. El Ministerio de Autonomías debe hacer una evaluación técnica y una comprobación in situ sobre la *"…existencia, representatividad y funcionamiento efectivo de una estructura organizacional de la(s) nación(es) y pueblo(s) indígena(s) originario(s) campesino(s), que incluya a la totalidad de organizaciones de la misma naturaleza constituidas en el territorio, con independencia respecto a actores de otra índole e intereses externos".* (Art. 57º, 1). Tamburini (ibíd..: 24) señala que si bien se trata de una disposición valiosa, existe el temor fundado de que el Estado fomente divisiones en las organizaciones para controlar territorios e imponer sus criterios de desarrollo. Pone el ejemplo de lo que pasó en el Tipnis a raíz de los conflictos entre CIDOB y el Estado, cuando este quiso imponer una estrategia de desarrollo contraria a los derechos de los pueblos indígenas.

El Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS) ha sistematizado los requisitos que se deben cumplir para la certificación: estatuto orgánico y reglamento interno de los titulares del TIOC; plan territorial; datos de población del último censo y proyección de crecimiento (nos indicaron en la institución que esto no lo pueden hacer las organizaciones porque ni el instituto encargado de los censos en el país lo ha hecho); documento de compromiso firmado por las autoridades del territorio indígena, en el cual manifiesten su disponibilidad de brindar información a las autoridades y designar a tres representantes, entre ellos por lo menos una mujer, para conformar la comisión del Ministerio de Autonomías durante su trabajo de evaluación de campo. Un último requisito reza así: *"otros documentos que se considere pertinentes*".

Luego viene el trámite que se inicia con una solicitud de las autoridades del territorio indígena al Ministerio de Autonomías quien, como primera tarea, revisa si los solicitantes han cumplido con todos los requisitos; a esta tarea le siguen otras que sería largo señalar. En el CEJIS estiman que si los pasos seguidos en la tramitación del expediente de certificación -que incluyen trabajo de campo de la comisión señalada en el párrafo anterior- se cumplen sin interrupción- lo que es difícil imaginar en un ministerio que tendrá muchas demandas similares- su tránsito debe demorar 112 días hábiles, es decir, 5,6 meses.

El plan de desarrollo territorial debe incluir "*…estrategia institucional y financiera para la entidad territorial, en función de garantizar un proceso de fortalecimiento de sus capacidades técnicas y de recursos humanos, la gestión y administración, así como la mejora integral de la calidad de vida de sus habitantes" (Art. 57º, 2).* Si bien es necesario que cualquier organización que quiere gobernar en una jurisdicción cuente con un plan de desarrollo territorial, las exigencias del gobierno parecen no dejar mucho campo a la creatividad de los indígenas, imponiéndoles un modelo único del camino que deben recorrer. De hecho, un alto funcionario del Ministerio de Autonomía al referirse a las autonomías indígenas las calificó como "un nuevo modelo civilizatorio". Se trata de visiones de desarrollo que contradicen la marcha de un Estado que se define en la Constitución como plurinacional.

Existe un requisito demográfico para conformar autonomías. Los pueblos indígenas llamados "minoritarios" que quieran establecer una autonomía deberán contar, como mínimo, con mil individuos (Art. 58, par. I). En caso de que los demandantes demuestran viabilidad gubernativa podrán constituir una autonomía a pesar de tener una población inferior a esa cantidad. La base poblacional para las autonomías indígenas de Tierras Altas se fijó en diez mil habitantes, con una flexibilización de hasta cuatro mil en caso de demostrar que son capaces de gobernarse.

Aunque no está en la ley, en los procedimientos

para la certificación de la viabilidad gubernativa se establece que en el territorio no puede haber actividades ilícitas. Se trata de una alusión ambigua, porque si bien no dice que en caso de haberlas la propuesta será descalificada, su sola mención es vista, y con razón.

- ***Conformación del órgano deliberativo***

Este órgano será el encargado de elaborar y aprobar el estatuto mediante normas y procedimientos propios, pero bajo la supervisión del Órgano Electoral a través del Sistema Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE).

- ***Ley de creación de Unidad Territorial***

Dado que las autonomías indígenas son nuevas entidades territoriales, su entrada en funcionamiento requiere que se vuelva a dibujar el mapa territorial del Estado. En tal sentido, por cada unidad nueva debe darse una ley de creación.

- ***Control de Constitucionalidad***

De acuerdo a la LMAD, todos los Estatutos y Cartas Orgánicas deben ser sometidos al control del Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) quien, luego de cotejarlos con la CPE, se deberá pronunciar sobre su constitucionalidad (Art. 54º,1). Pueden suceder dos cosas: que se impugnen algunos artículos y se aprueben otros o que todo el estatuto sea declarado inconstitucional. En el primer caso, el TCP devolverá los artículos impugnados para que se levanten las observaciones; y, en el segundo, el rechazo del estatuto implica que se reelabore su texto y que el nuevo texto sea sometido a las normas y procedimientos propios de aprobación. Es decir, que se reinicie el proceso.

La disposición anterior nos motiva a hacer diversas reflexiones. La primera de ellas se refiere a la inmensa carga de trabajo que le espera al TCP dado que en Bolivia existen nueve departamentos, alrededor de 340 municipios y unas 200 TCO, aunque es verdad, en este último caso, que no todas ellas cumplen con las condiciones para ser declaradas autonomías, sea porque no tienen territorio continuo, no alcanzan la población exigida, se encuentran en más de un departamento o no hayan conseguido certificar su viabilidad gubernativa. Incluso así, el número de expedientes que ese órgano tendrá que revisar será elevado.

La segunda reflexión tiene que ver con el carácter -a nuestro entender- inusual del encargo de la tarea encomendada al TCP de revisar todos los estatutos y cartas orgánicas de las unidades territoriales que pretenden constituirse como autonomías10.

La CPE establece, como una de las atribuciones del TCP, la de "conocer y resolver" […]: *"En única instancia, los asuntos de puro derecho sobre la inconstitucionalidad de leyes, Estatutos Autonómicos, Cartas Orgánicas, decretos y todo género de ordenanzas y resoluciones no judiciales"* (Art. 202, 1). Más adelante el mismo artículo citado, al indicar otras atribuciones del mencionado órgano, deja en claro el carácter excepcional del control de constitucionalidad cuando se refiere a casos de conflictos de competencia entre órganos del Estado o entre estos y entidades territoriales autónomas, o de presentación de recursos en casos de afectación de derechos de las personas, pedidos de revisión de actos del Estado o presentación de consultas acerca de la constitucionalidad de un proyecto de ley o de la aplicación de una norma determinada. Tener como procedimiento estándar la revisión de todos los estatutos y cartas orgánicas elaborados por las entidades territoriales es, a nuestro entender, tan extraño como sería imponer el control de constitucionalidad de todas las leyes promulgadas por el Legislativo. Es claro que este control a quien afecta realmente es a los pueblos indígenas que quieren constituir autonomías, ya que las otras entidades territoriales (departamentos y municipios) son

10 Como anteriormente hemos señalado, el requerimiento de estatutos para constituir una autonomía es un requisito discriminatorio porque se exige a los indígenas pero no a los departamentos y municipios que, según la LMAD (Art. 49º, I y II), son autonomías automáticamente.

de hecho autónomas. Hasta la fecha solo el municipio de Totora Marka (departamento de Oruro), que busca constituirse como autonomía indígena, es el único que ha logrado la aprobación constitucional de sus estatutos, la cual tuvo lugar desde el 27 de junio de 2013. Sin embargo, aún no funciona como autonomía porque no se han seguido los demás pasos del trámite. El estatuto de la nación Monkoxi (una parcialidad de los Chiquitanos) fue aprobado por la asamblea general ordinaria de la Central Indígena de Comunidades de Lomerío (CICOL) en abril de 2013, quien de inmediato lo envío al TCP. Hasta la fecha (2014) el Tribunal no ha dictaminado si este se ajusta a la CPE.

- ***Aprobación por referendo por normas y procedimientos propios***

Una vez recibida la resolución sobre su constitucionalidad, antes de la organización del referendo, debe realizarse una nueva aprobación del estatuto por las instancias tradicionales del pueblo. Se trata de otra extraña disposición, un paso atrás para volver a hacer algo que ya se ha realizado, en tanto que el estatuto ha sido elaborado participativamente y aprobado por la instancia de la organización indígena, que el proceso de conformación del órgano deliberativo de esa organización ha sido controlado por el SIFDE y que el mismo estatuto, luego de todas las penurias por las que ha debido atravesar, ya cuenta con el control de constitucionalidad del TCP.

- ***Convocatoria y aprobación del estatuto por referendo***

Una vez aprobado el estatuto por normas y procedimientos propios, el Tribunal Electoral Departamental convocará, en un plazo de 120 días, a un referendo para volver a aprobarlo. En caso de que el resultado de la votación fuese negativo, se realizará una nueva consulta después de otros 120 días. Como ya lo hemos indicado, en el caso del TIPNIS, donde los indígenas son minoría (siete mil personas) frente a los "interculturales" (diez mil) no es difícil imaginar que el resultado de la consulta favorecerá a estos últimos. El final de este largo periplo no puede ser más dramático: *"Si nuevamente se tuviese un resultado negativo, la iniciativa se extinguirá, no pudiendo realizarse una nueva que involucre a cualquiera de las entidades territoriales participantes sino una vez que haya transcurrido el tiempo equivalente a un periodo constitucional"* (Art. 52º, IV).

- ***Conformación del gobierno***

Si logran un resultado positivo en el referendo, los pueblos indígenas conformarán su gobierno tal como está definido en sus estatutos. Este proceso debe ser necesariamente supervisado por el Órgano Electoral Plurinacional quien acreditará a las autoridades elegidas (Art. 55º, I, 3).

Las afectaciones territoriales

Otro tipo de complicaciones que trae la LMAD está relacionado con las afectaciones territoriales, es decir, con la superposición de límites de una AIOC con los de un distrito, caso para el cual la señalada Ley indica que el municipio deberá acordar una nueva delimitación[11] . De acuerdo a la Ley, esta nueva delimitación debe afectar la jurisdicción del distrito y no la de la AIOC, como se desprende del artículo 292, II de la CPE que a la letra dice: *"Si la conformación de una autonomía indígena originario campesina afectase límites de distritos municipales, el pueblo o nación indígena originario campesino y el gobierno municipal deberán acordar una nueva delimitación distrital".* Este principio es retomado por la LMAD.

El mismo artículo determina el procedimiento a seguir en caso que los límites afectados por la AIOC sean los municipales, en cuyo caso *"deberá seguirse un procedimiento*

11 Tamburini (2013: 27) llama la atención acerca de una sutil modificación del artículo 293, I de la CPE sobre este tema que establece que la nueva delimitación será acordada conjuntamente entre el pueblo o nación indígena y el gobierno municipal. No obstante, señala que queda claro el espíritu de la Ley que mantiene el principio que es el dibujo distrital el que debe modificarse en función del territorio indígena y no al revés.

ante la Asamblea Legislativa Plurinacional para su aprobación, previo cumplimiento de los requisitos y condiciones particulares que señale la Ley". Al respecto, la LMAD es más clara ya que establece que: *"Cuando la conformación de una autonomía indígena originario campesina basada en territorio indígena originario campesino afecta límites municipales, y las unidades territoriales de las cuales se disgrega la nueva unidad territorial resultan inviables, la autoridad competente deberá aprobar una resolución para la nueva delimitación, que no afecte los límites del territorio indígena originario"* (Art. 59, II).

El redibujo de las jurisdicciones no es posible en el caso de los departamentos. Tratándose de TIOC que trasciendan límites departamentales, la LMAD determina que *"podrán constituir autonomías indígenas originarias campesinas dentro de los límites de cada uno de los departamentos, estableciendo mancomunidades entre sí, a fin de preservar su unidad de gestión"* (Art. 29, III).

Tamburini (2003: 27-28) destaca la importancia de la disposición según la cual el *"…perímetro del territorio indígena originario campesino podrá incluir áreas no comprendidas en los límites del territorio, tanto en función de lo anterior como para incluir aquellas comunidades de la nación o pueblo que deseen ser parte de la nueva unidad territorial"* (Art. 59, 2). Sugiere que la AIOC puede abarcar más superficie que la titulada por el INRA y que de esta manera se podrá incluir comunidades que hayan quedado fuera del título.

Autonomía como municipio

De acuerdo a la CPE se puede acceder a la autonomía mediante la conversión de municipios en AIOC. Para este caso, la CPE establece que debe realizarse un referendo en el cual participe toda la población de la jurisdicción (Art. 294, II), impulsado por las autoridades indígenas y activado por el Concejo Municipal (Art. 50, II).

El 6 de diciembre de 2009, 12 municipios, diez de ellos de la zona andina y dos de las tierras bajas, concurrieron a referendo. De ellos, 11 aprobaron iniciar su proceso para convertirse en autonomías indígenas. Quedó afuera el municipio de Curahuara de Carangas, ubicado en Oruro. Luego de esto, comenzaron a cumplir con toda la estación de requisitos que ya hemos detallado. Solo el de Totora Marka ha conseguido la aprobación de sus estatutos por el TCP. Esto se produjo el 27 de junio de 2013. No obstante, ninguno de ellos ha logrado constituir su autonomía hasta la fecha, lo que pone en evidencia que la llamada "vía corta" no lo es en la práctica.

Igualmente, las comunidades campesinas asentadas en la jurisdicción de un municipio podrán convertirse en AIOC siempre que tengan continuidad geográfica, articulación organizativa y cumplan con el procedimiento de la Asamblea Legislativa Plurinacional y los demás requisitos puestos por la Constitución y la ley. A la municipal se le llama vía corta porque la autonomía mantiene su misma jurisdicción y sus mismos órganos de gobiernos y competencias, por lo cual no es necesaria una ley expresa que apruebe su jurisdicción, pero no porque demore menos tiempo.

Si la jurisdicción indígena trasciende los límites departamentales, la salida legal es que se establezcan autonomías indígenas originarias campesinas dentro de los límites de cada uno de los departamentos y que luego ellas establezcan mancomunidades entre sí a fin de preservar su unidad de gestión (Art. 29, III).

Autonomía como región

La región no es una de las unidades territoriales en que se organiza el país, por lo que no tiene una jurisdicción delimitada. Son, en cambio, espacios de planificación y gestión. Aun así, la LMAD establece la posibilidad de que los pueblos indígenas creen una autonomía indígena sobre la base de una región (Art. 44º, 3). Señala que: *"La conformación de una región indígena originaria campesina*

Resultados referendo de acceso a la AIO

Nº	Municipios	Departamento	Población Hab.	SI (%)	NO (%)
1.	Jesús de Machaca	La Paz	13.247	56.04 %	43.92 %
2.	Charazani		9.262	86.69 %	13.38 %
3.	Tarabuco	Chuquisaca	19.554	90.8 %	9.2 %
4.	Villa Mojocoya		9.926	88.3 %	11.9 %
5.	Huacaya		2.345	53.7 %	46.3%
6.	Charagua	Santa Cruz	24427	55.66%	44.34%
7.	Chipaya	Oruro	1.814	91.92 %	8.08 %
8.	Totora Marka		4.914	74.50 %	25.50 %
9.	Pampa Aullagas		2.975	83.67 %	16.33 %
10.	Salinas de García Mendoza		8.723	75.09%	24.91%
11.	Curahuara de Carangas		5.278	45.08 %	54.92 %
12.	Chayanta	Potosí	14.165	59.98 %	40.02 %

Fuente y elaboración: Ministerio de Autonomía. La Paz, 2014.

autónoma no implica la desaparición de las entidades territoriales que la conforman. Sin embargo, se crearán incentivos a la fusión de entidades territoriales en el seno de la región y la norma correspondiente establecerá facilidades para este proceso" (Art. 47, II). Tamburini señala que la convivencia de una autonomía "madre" (municipio, territorio) y las "hijas" parece algo muy complejo. La figura, en efecto, es confusa y se trataría al parecer de una propuesta de mancomunidad que, sin embargo, la LMAD no precisa.

Las competencias en la CPE

De acuerdo a la CPE existen cuatro tipos de competencias:

- Privativas, reservadas para el nivel central del Estado.
- Exclusivas, referidas a las facultades legislativas, reglamentarias y ejecutivas de algún nivel de gobierno. Estas dos últimas pueden ser transferidas o delegadas.
- Compartidas, aquellas que corresponden a las entidades territoriales autónomas y están sujetas a una legislación básica de la Asamblea Legislativa Plurinacional, correspondiéndole la reglamentación, y la ejecución corresponderá a las primeras.
- Concurrentes, aquellas facultades reglamentarias y ejecutivas que ejercen simultáneamente el nivel central del Estado y los otros niveles.

Corresponden a las AIOC las competencias segunda a cuarta (CPE, Art. 304º, I, II y III). Son 23 competencias exclusivas, cuatro compartidas y diez concurrentes. En cuanto a las exclusivas, las más importantes son: elaborar el estatuto; definir y gestionar su desarrollo, y administrar los recursos naturales renovables existentes en su jurisdicción; y ejercer la jurisdicción indígena y desarrollar los procesos de consulta previa, libre e informada (Art. 304). Hay otras más que corresponden a cuestiones propias de los gobiernos locales y tienen que ver con infraestructura, turismo, administración de impuestos locales y otros.

La CPE establece que el Estado deberá transferir los recursos necesarios para el cumplimiento de las competencias de las autonomías indígenas (Art. 304º, V).

Sobre las compartidas, la CPE señala que son: *"aquellas sujetas a una legislación básica de la Asamblea Legislativa Plurinacional cuya legislación de desarrollo corresponde a las entidades territoriales autónomas, de acuerdo a su característica y naturaleza"*. Indica también que su reglamentación y ejecución le corresponderá a las entidades territoriales autónomas (Art. 297º, d).

Sobre las competencias concurrentes referidas a las AIOC, la CPE señala que son: *"aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentarias y ejecutivas"* (Art. 297º, c) y presenta una relación de las que le corresponden a ellas (Art. 304, III). Respecto a las facultades reglamentarias y ejecutivas concurrentes entre el nivel central y las entidades territoriales, la LMAD señala que la Asamblea Legislativa Plurinacional distribuirá las responsabilidades, *"en función de su naturaleza, características y escala de intervención"*, entre el nivel central y las entidades territoriales (Art. 65º). Otro artículo aborda el tema de los acuerdos y convenios que podrán establecer entidades territoriales autónomas de los niveles departamental, municipal e indígena aprobados para la ejecución de programas y proyectos concurrentes en el ámbito de sus competencias (Art. 112º, II).

Conclusiones

1. Las autonomías indígenas no parecen ser prioritarias para el gobierno, a juzgar por el lento avance de los procesos iniciados. Las que han optado por la vía territorial implican un conflicto en la medida que su ámbito debe ser descontado de la jurisdicción municipal en la que se encuentran para así poder conformarse como una nueva unidad territorial. En este sentido, implican una modificación de jurisdicciones ya establecidas.

2. Las actuales municipalidades también serán afectadas por la creación de autonomías indígenas. En el caso de la conversión de una municipalidad en AIOC, aquellos que hoy las gobiernan perderán poder al empezar a regirse por una lógica diferente que elimina las elecciones y en su lugar implanta la designación de autoridades por normas y procedimientos. La afectación será incluso mayor cuando una TIOC se encuentre en dos o más municipios, ya que estos, además de recorte jurisdiccional, perderán parte de su población, lo que implicará una disminución de los recursos que el Estado les transfiere anualmente. La TCO Lomerío, por ejemplo, se encuentra en tres municipios: San Antonio, Concepción y San Gabriel.

3. Tanto las autonomías que opten por la vía municipal como por la territorial van a implicar una pérdida de caudal electoral para los partidos políticos, porque el alcalde y el concejo se elegirán por procesos internos, basados en normas y procedimientos de los pueblos indígenas y no en elecciones.

4. Además de los obstáculos (requisitos) incluidos en las normas existen condiciones objetivas que limitan o incluso impiden establecer jurisdicciones indígenas. Una de ellas es la escasa población indígena de algunas posibles jurisdicciones en comparación con la foránea. La fragmentación

de muchas TCO en varias islas implica también una debilidad para una gestión territorial coherente.

5. Hace parte de una política subterránea del actual gobierno boliviano debilitar a las TCO mediante el impulso de las actividades colonizadoras efectuadas por los llamados "interculturales". La carretera propuesta para atravesar el TIPNIS y conectarlo con la zona de asentamiento de los cocaleros del Chapare es el ejemplo más claro de dicha política.

6. Las competencias de las autonomías consideradas en la LMAD no añaden ninguna prerrogativa especial respecto a los derechos logrados por los pueblos indígenas en el Convenio No.169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. La única novedad incluida en la Ley que no está en esos instrumentos internacionales es la posibilidad de recibir transferencias presupuestales por parte de las autonomías indígenas.

7. Una mirada recelosa sobre la política autonómica del Estado puede llegar a suponer que se trata de un proceso diseñado para no avanzar o hacerlo en mínima proporción, de manera siempre incompleta, con la finalidad de que las autonomías no lleguen nunca a funcionar.

8. En esta misma óptica, dicha política puede ser vista incluso como una estrategia para congelar el cumplimiento de derechos reconocidos por Bolivia en instrumentos internacionales, como el Convenio No. 169 de la OIT y la Declaración de la ONU, que además el país ha convertido en leyes nacionales. La lógica puede ser que mientras los indígenas no formalicen sus autonomías, no podrán ejercer esos derechos.

Consideraciones sobre TCO, TIOC y gestión territorial indígena

Mujer Indígena Totora Marka/Bolivia
Foto: ©2015 Ministerio de Autonomías de Bolivia

Del libro Territorios Indígenas Originarios Campesinos en Bolivia, entre la Loma Santa y la Pachamama, elaborado por la Fundación Tierra (2011), hemos extraído las siguientes conclusiones que son de gran interés para fines del presente trabajo, así como también las tareas que esa institución considera pendientes. Las conclusiones y tareas están contenidas en la cuarta parte de dicha publicación, subtitulada "Consideraciones finales" (Ibíd.: 321-333), que hemos complementado con información proveniente de la primera parte del libro, "Territorios Indígenas Originarios Campesinos titulados". En los algunos casos, hemos añadido nuestros propios comentarios a las consideraciones de Fundación Tierra, algunos de los cuales son producto de consultas posteriores hechas a personal de esa institución por correo electrónico y de la experiencia recogida durante nuestro viaje a Bolivia. Debemos aclarar, sin embargo, que lo que ese texto llama Territorios Indígenas Originario Campesinos (TIOC), de acuerdo a la nueva nomenclatura establecida por la CPE y normas posteriores, como la LMAD, aún no ha sido formalizado por falta de una reglamentación específica que determine cómo debe hacerse el tránsito hacia ellos de lo que antes era conocido como Tierras Comunitarias de Origen (TCO).

Conclusiones

1. Existen 190 TIOC titulados en Bolivia, 135 de los cuales están en las tierras altas y 55 en las tierras bajas. Señalan los autores del texto comentado que estos datos pueden sorprender ya que las demandas territoriales indígenas corresponden principalmente a las luchas de los pueblos indígenas de las tierras bajas y que la Ley INRA supuso que los TIOC serían predominantes en esta región, mientras que en las tierras altas prevalecería la "propiedad comunaria", que es también colectiva pero sobre ámbitos territoriales mucho más reducidos. El detalle de su extensión, ubicación y población está en el siguiente cuadro:

Nº	SUBREGIONES	Nº TIOC	Extensión en hectáreas (has y %)		TITULARES (nº y %)	
1.	Altiplano	24	6,566,811.8	31.7	108,087	20.4
2.	Valles interandinos	101	2,202,271.2	10.6	260,572	49.1
3.	Amazonía norte	6	1,739,150.1	8.4	8,927	1.7
4.	Amazonía sur	7	1,516,501.9	7.3	17,501	3.3
5.	Iténez – Mamoré	8	1,403,043.6	6.8	15,026	2.8
6.	Chapare – Moxos	7	2,262,697.5	10.9	26,028	4.9
7.	Chiquitançia	10	3,572,625.1	17.3	43,911	8.3
8.	Chaco	17	1,452,849.0	7.0	50,280	9.5
Totales		190	20,716,950.3	100.0	530,332	100.0

Fuente y elaboración: Fundación Tierra 2011:26.

2. Del total de población beneficiaria, 368 mil pertenece a las tierras altas y 168 mil a las tierras bajas[12].

3. En las tierras bajas, varios de los TIOC no engloban a todas las comunidades beneficiarias debido a que, al momento de realizar el saneamiento, el Estado se encontró con una realidad regional compleja: poblaciones indígenas que compartían un mismo espacio con no indígenas ("terceros"), propiedades ganaderas, inmigrantes indígenas de tierras altas y pueblos indígenas con alta movilidad y vida itinerante (Ibíd.: 223).

4. Los territorios indígenas no tienen correspondencia con la división político administrativa del Estado. En efecto, el 74% de los TIOC sobrepasa los límites municipales y el 19%, los departamentales. Son 130 los municipios afectados (38%) (Ibíd.: 324).

5. Las normas establecen que los titulares de los TIOC ubicados dentro de departamentos y municipios tienen el derecho a decidir sus propias formas de gobierno, perseguir su desarrollo económico, social y cultural y organizarse libremente sin injerencias externas. *"Para que esto sea así, las jurisdicciones estatales e indígenas tendrían que estar nítidamente definidas a partir de una nueva delimitación entre municipios y territorios indígenas de modo que el proceso en ningún caso divida, fraccione o desdibuje los TIOC titulados".* Sin embargo, la demarcación de las TCO[13] no se realizó con una visión estratégica de consolidar jurisdicciones territoriales indígenas de autogobierno indígena (Ibíd.: 324). Esto supone conflictos con las jurisdicciones estatales que no querrán ceder prerrogativas ni territorios.

6. Existen TIOC cuya gran extensión territorial ponen en jaque a los territorios municipales e incluso afectan su continuidad territorial. En estos casos ya no se trata de adecuar los TIOC al territorio municipal sino al revés. En los hechos, esto puede resultar muy difícil y conflictivo. La mayoría de este tipo de TIOC se encuentra en tierras bajas y han sido consolidados a favor de poblaciones indígenas minoritarias que estarán en desventaja si se trata de negociar la formación de autonomías indígenas con los gobiernos municipales (Ibíd.: 325).

7. Los límites departamentales también se sobreponen con los de los TIOC, aunque en estos casos la CPE ha dispuesto que no se modificarán en beneficios de los TIOC.

8. Tres de cada diez TIOC no tienen continuidad territorial, lo que impedirá que se conformen como AIOC. El caso del TIOC Guaraní Isoso, en el Chaco, es discontinuo en 35 bloques. En tierras bajas, 58% de los TIOC son discontinuos. Según Fundación Tierra, si bien esto expresa la voluntad estatal por proteger territorios y comunidades indígenas en medio de tierras de propiedad de terceros, elimina *"las posibilidades de que los TIOC se conviertan en unidades territoriales viables para la formación de autogobiernos indígenas"* (Ibíd.: 325). Al respecto queremos realizar algunos comentarios adicionales. Ante la duda acerca de si Fundación Tierra estaba entendiendo por discontinuidad territorial lo mismo que señala la LMAD, le formulamos una pregunta a Juan Pablo Chumacero, responsable de investigaciones de esa institución. La LMAD señala que la presencia de terceros no implica discontinuidad (Art. 47, VII) y solo entiende como tal los casos en que la TCO ha sido fraccionada en dos o más bloques. De la lectura del libro de Fundación Tierra, sin embargo, se colige que le dan una interpretación más amplia al concepto de discontinuidad, de manera que incluya no solo la división de la TCO en bloques sino también la presencia de terceros, aunque únicamente en el caso que las propiedades de ellos sean tan numerosas que lleguen a convertir la de los indígenas en islas rodeadas de fundos. Es el caso del Isoso que ellos señalan como ejemplo. No es que esa TCO esté dividida en 35 bloques, sino que la TCO está configurada

12 Los autores del libro mencionado han redondeado las cifras, porque la suma de estos parciales da 536,000 personas.

13 En el original se usa la palabra TIOC. Hemos preferido cambiarla por TCO no solo porque el cambio, como hemos explicado, aún no se ha hecho efectivo por falta de reglamentación específica, sino porque su titulación se hizo como TCO.

por 35 islas de propiedades indígenas rodeadas de terceros. En lo que coincidimos plenamente con el juicio de la Fundación Tierra es que las posibilidades de establecer unidades territoriales viables para la creación de jurisdicciones indígenas en casos como los señalados son remotas. A continuación la respuesta de Chumacero (25 de julio, 2014): *"Nuestro análisis para categorizar territorios discontinuos ha sido principalmente geográfico. Varias TCO que tienen dos o tres terceros dentro siguen siendo continuas y las hemos considerado como tales, pero hay otros casos, como por ejemplo Itika Guasu en el Chaco Tarijeño (y en general casi todas las TCO guaraníes), que tiene tal cantidad de terceros dentro de lo poco que se le ha titulado a la TCO está desperdigado y separado entre sí. En esos casos la discontinuidad es evidente y el Estado también la reconoce como tal. Ahora, además de la LMAD valdría la pena echarle una mirada a la ley de Unidades Territoriales, que tiene relación con este tema y la interpretación de la discontinuidad a la hora de dar paso a una demanda de autonomía indígena".* Su explicación es muy clara y merece ser tomada en cuenta para efectuar un análisis que permita conocer cuántas TCO se encuentran en esta situación y, por ello, con escasas posibilidades de llegar a constituirse como autonomía.

9. En tierras altas la discontinuidad de los TIOC es excepcional y alcanza solo al 18% de ellos. En la mayoría de casos se trata de áreas espacialmente alejadas, ocupadas temporalmente. No obstante, dado que la gran mayoría de su población es indígena (aymara o quechua), ella podría basar su autonomía no en los TIOC sino en la jurisdicción municipal, en alianza con ayllus y markas (Ibíd.: 325).

10. Resalta la contradicción entre la exigencia de continuidad en el caso de los TIOC y el hecho de que existan algunos municipios que tienen pequeños territorios discontinuos, lo que es contrario a la ley. Son los casos de Turco, Llica, Sabaya, Salinas de García Mendoza, Tahua y Coipasa (Ibíd.: 326).

11. Algunos TIOC ocupan gran parte de ámbitos municipales, lo que podría dar origen a que consoliden su AIOC como municipios.

12. Existen derechos sobrepuestos sobre los recursos naturales entre los TIOC y el nivel central del Estado. Los pueblos tienen derechos sobre tierras, bosques, y recursos mineros e hidrocarburos, aunque también el Estado los afirma, en especial respecto a estos dos últimos. La normativa no es suficientemente clara (Ibíd.: 326).

13. Cerca de 3,2 millones de hectáreas de las 20.70 tituladas como TCO son a su vez ANP. Es el caso de los parques Eduardo Abaroa en Potosí, TIPNIS en Beni y Cochabamba, Madidi en La Paz y San Matías en Santa Cruz, y de la Reserva de Biosfera Pilón Lajas en La Paz y Beni (Ibíd.: 326).

14. El 20% de las concesiones forestales, ascendente a 1.2 millones de hectáreas, están dentro de las áreas demandadas por los indígenas pero que, en general, han sido excluidas de la titulación de los TIOC (Ibíd.: 326).

15. Según información de 2008, se estima que al menos el 32% de las concesiones mineras (más de tres mil "cuadrículas" y "pertenencias") estarían dentro de los territorios indígenas demandados en el altiplano y valles interandinos (Ibíd.: 326).

16. Cerca de la mitad de los 40 contratos de exploración y explotación existentes se encuentra en 20 territorios indígenas, casi todos en tierras bajas y especialmente en el Chaco. La Constitución otorga a los pueblos indígenas el derecho a la consulta y a la participación en los beneficios generados por la explotación de recursos no renovables (Ibíd.: 326).

17. Los pueblos indígenas tienen derechos exclusivos de uso y aprovechamiento de los recursos renovables dentro de sus territorios, reservándose el Estado el derecho de controlar su uso sostenible. Sin embargo, no existe legislación específica que norme esto último y no se sabe qué sucedería si el Estado calificase de no sostenible deter-

minadas prácticas de los indígenas (Ibíd.: 326).

18. Los recursos no renovables pertenecen al pueblo boliviano. Por esta razón el saneamiento de las tierras trató de evitar en las titulaciones de los territorios indígenas áreas que contuviesen o fuesen susceptibles de tener recursos mineros, hidrocarburos y agua (Ibíd.: 327). Pero esto no ha sido siempre posible. En el caso del agua, hubiese sido perjudicial para los pueblos indígenas que se le titulasen tierras que no tuvieran acuíferos. Las superposiciones que se dan son fuente de frecuentes conflictos.

19. Los TIOC de tierras altas son aptos para el pastoreo extensivo y los de tierras bajas, para cultivos perennes extensivos, ganadería extensiva y aprovechamiento forestal (Ibíd.: 327).

20. En el altiplano y los valles, seis de cada diez hectáreas de los territorios titulados tienen capacidad de uso mayor para el pastoreo extensivo y dos son calificados de uso restringido, mientras que en tierras bajas, ocho de cada diez tienen aptitud por igual para tres actividades: cultivos perennes extensivos -como castaña, cítricos, frutales-, pastoreo extensivo y aprovechamiento de recursos maderables (Ibíd.: 327).

21. En la región andina están vigentes formas comunitarias de manejo de la tierra, por lo que también se ha podido titular sus tierras como "propiedad comunaria". Sin embargo, los comunarios optaron por los TIOC no solo por el reconocimiento de sus derechos colectivos sino también por concordar con el proyecto político de los ayllus originarios de reconstituir sus dominios ancestrales (Ibíd.: 327).

Tareas pendientes

Varias de estas tareas pendientes coinciden con las discusiones que hemos presentado en el acápite en el que tratamos sobre la LMAD y las dificultades existentes para poner en marchas las autonomías indígenas.

1. Socializar el cambio de denominación de TCO a TIOC. Muchos indígenas de tierras bajas ven el cambio con desconfianza porque piensan que es una manera de acoger a los colonos andinos migrantes y darles derechos en sus territorios. CIDOB logró que en la LMAD se señalara lo siguiente: *"la categoría de territorio indígena originario campesino incorporada en la nueva Constitución Política del Estado en su condición de Tierra Comunitaria de Origen o territorio indígena originario campesino tiene como únicos titulares del derecho propietario colectivo a los pueblos que los demandaron, a los pueblos indígenas de tierras bajas o los pueblos originarios de tierras altas, según corresponda"* (Disposición Final Primera). Aun así persiste la desconfianza, la que es agravada por las acusaciones de la CSUTCB y la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia (CSCIB) en el sentido de que los indígenas de tierras bajas se han convertido en los nuevos terratenientes (Ibíd.: 328). El propio gobierno fomenta su recelo al proponer planes viales que impulsarán la colonización sobre TCO de las tierras bajas. Es el caso, por ejemplo, de la carretera Cochabamba-Trinidad, atravesando el Tipnis.

2. Promover la gestión de los territorios indígenas que ya cuentan con títulos ejecutoriales. Son más de 20 millones de tierras tituladas en las cuales el Estado dejará de tener algunas competencias que serán asumidas por las organizaciones indígenas cuando se constituyan las autonomías. *"Ello implica autogestión de los derechos de propiedad sobre las formas de acceso, aprovechamiento, uso y disposición de la tierra y recursos de parte de comunidades y familias de los TIOC".* La autogestión fue un tema abordado por el programa de Gestión Territorial Indígena (GTI) que apoyó DANIDA, Agencia de Cooperación Danesa al Desarrollo. Cuando terminó el apoyo danés, el asunto quedó en manos del Estado, que lo desarrolla con baja intensidad, y de algunas ONG. La escasa población de algunas TCO (como Monte Verde) presenta

un problema adicional para el control territorial (Ibíd.: 328-29). Si bien los pueblos indígenas siempre han sabido gestionar su territorio, las condiciones actuales plantean nuevos retos, entre los cuales están la necesidad de defenderlos de las apetencias de terceros, no solo empresas extractivas, sino también colonos andinos; y de generar nuevas normas de gobernanza que tengan en cuenta un nuevo escenario, tanto por la presencia de actores externos como por la diversificación de las voces e intereses de los propios indígenas.

3. Evaluar el estado de las demandas en proceso, pendientes y paralizadas. (El documento de Fundación Tierra fue escrito a inicios de 2012, antes de que se cumpliera el plazo legal para dar por terminada la reforma agraria: noviembre 2013. Este plazo ha sido luego ampliado hasta octubre de 2017. Sin embargo, por orden expresa del presidente Morales no se dará curso a ninguna nueva demanda de TCO en tierras bajas y sólo se continuará con las que han quedado en proceso[14]. Fundación Tierra propone la evaluación para detectar falencias y poner correctivos. Constituye una tarea pendiente determinar qué hacer con las grandes extensiones de tierras fiscales que se han detectado en el proceso de saneamiento. De acuerdo a ley deben ser dadas a los pueblos indígenas y comunidades campesinas y originarias con poca tierra o sin ella (Ibíd.: 329-30).

4. Deben considerarse los TIOC titulados como unidades geográficas en los censos de población y vivienda. Es una tarea grande ya que actualmente existen 190 TIOC (TCO) con 20.7 millones de hectáreas oficialmente reconocidas. Dado que este trabajo se ha hecho hace poco (2014), ellos cuentan con una delimitación geográfica notablemente más precisa que cualquier otra unidad territorial (Ibíd.: 330).

5. Discutir la reorganización territorial de los gobiernos autónomos subnacionales (Ibíd.: 331).

6. Preguntarse si es posible la creación de autonomías indígenas en los territorios indígenas titulados (Ibíd.: 331). (Ver al respecto la 8º conclusión detallada líneas arriba.) De acuerdo a Fundación Tierra, *"sólo cinco de los TIOC titulados reúnen razonablemente las condiciones y requisitos exigidos por ley".* Sus posibilidades *"de autogobierno indígena son marginales y serían excepcionales, lo que contrasta fuertemente con el número de territorios y hectáreas reconocidos por el Estado"*. Unirse con poblaciones no indígenas es una opción no aceptada por las organizaciones indígenas (Ibíd.: 331).

7. Desarrollar la legislación específica sobre recursos naturales de corresponsabilidad entre el Estado y los pueblos indígenas (Ibíd.: 232).

8. Prestar atención entre los límites de los TIOC y las zonas aledañas de asentamientos de migrantes andinos. Fundación Tierra afirma que "*en las zonas de colindancia es imperiosa la necesidad de implementar políticas estatales complementarias de prevención de conflictos y defensa de los derechos humanos*" (Ibíd.: 232). Como se comprenderá, se trata de una tarea más que compleja debido a los fuertes indicios de que el propio gobierno es quien impulsa la colonización andina sobre las TCO de las tierras bajas.

14 Información tomada de la respuesta vía correo electrónico de Juan Pablo Chumacero (25 de julio, 2014) a la pregunta que le hicimos en este sentido.

Gestión territorial indígena

Totora Marka/Bolivia
Foto: ©2015 Ministerio de Autonomías de Bolivia

La gestión territorial fue uno de los temas apoyados por DANIDA[15] quien desarrolló varios programas en Bolivia entre 1995 y 2010 para abordar los siguientes componentes: descentralización y participación popular[16]; educación intercultural bilingüe en las tierras bajas; titulación de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO); gestión sostenible de recursos naturales en las TCO; y apoyo al fortalecimiento del Viceministerio de Asuntos Indígenas y de las organizaciones de la sociedad civil.

El componente de gestión territorial se realizó en dos etapas, la primera entre 2000 y 2004 y la segunda entre 2005 y 2009. Se orientó a mejorar el manejo de tierras y recursos naturales por parte de los pueblos indígenas con la finalidad de elevar su rendimiento, generar mayores ingresos, y consolidar sus valores culturales y su identidad. También buscaba desarrollar capacidades para la participación indígena en el ámbito municipal y asegurar que los planes de desarrollo y las inversiones de los sectores público y privado fuesen concordantes con sus necesidades de gestión de las tierras e intereses. Para el desarrollo de este componente, DANIDA estableció relaciones de cooperación con el Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios, así como con otros actores que se articularon mediante el Comité de Desarrollo de la gestión territorial (Parellada y Betancur, 2010: 17).

En el año 2000, cuando el programa de DANIDA apoyaba el saneamiento de territorios indígenas en Bolivia, se comenzó a formular algunas ideas para diseñar y ejecutar un programa de gestión territorial con las TCO tituladas. En ese tiempo, gran parte de los proyectos ejecutados por ONG estaban orientados a la puesta en valor de los recursos de los territorios desde el punto de vista comercial, pero no respondían a una visión holística del territorio. Fue esto lo que motivó a la CIDOB a comenzar a trabajar, en 2001, el tema de la gestión territorial de manera integral, con la finalidad de consolidar las propiedades que estaban siendo tituladas, mejorar el bienestar y los ingresos de la población y contribuir al financiamiento de las organizaciones representativas. Las primeras experiencias se hicieron en tres TCO: Lomerío, Guarayos y Mosetén. Lomerío está integrada por comunidades, muchas de las cuales en ese tiempo tenían títulos “pro indivisos” y escaso número de terceros (propietarios o posesionarios no indígenas), por lo que se estimó que el proceso de saneamiento no revestiría mayor problema. En Guarayos se había titulado uno de los polígonos con alrededor de 400 mil hectáreas. Por su parte, el proceso de titulación de la TCO Mosetén avanzaba sin problemas y fue titulada a inicios del año 2001.

La metodología comprendió cuatro pasos: identificación y planificación de usos del territorio, análisis de normas para el uso de los recursos naturales, delimitación de áreas para el aprovechamiento e inicio de la implementación de proyectos económicos.

La primera fase del apoyo se ejecutó entre fines de 2001 y mediados de 2004. Durante este tiempo se elaboraron diagnósticos, estatutos y reglamentos y se capacitó a técnicos y líderes indígenas. El proyecto se suspendió este último año por dificultades administrativas de la CIDOB, pero fue retomado en 2005.

A mediados de 2004, la TCO Lomerío contaba con 27 planes comunales y uno intercomunal que incluía a 28 comunidades; además, disponía del diseño preliminar de un Plan de Gestión Territorial Indígena, y propuestas de estatutos y reglamento para la TCO, así como reglamentos aprobados para cinco comunidades. Con miras al control territorial, se habían establecido proyectos en puntos estratégicos y definido los usos del suelo. En el campo productivo, se implementaron proyectos ganaderos, apícolas, artesanales y de aprovechamiento forestal en dos comunidades. Asimismo, todas las comunidades contaban con estudios socioeconómicos y gestionaban convenios en materia de salud, educación, agua potable, mejoramiento de caminos y electrificación (Parellada y Betancur, 2010: 80).

15 El presente acápite da cuenta del programa de gestión territorial desarrollado por DANIDA. La información ha sido extractada del documento Derechos de los Pueblos Indígenas. La cooperación entre Dinamarca y Bolivia (2005-2009), elaborado por Alejandro Parellada y Ana Cecilia Betancur. La Paz, 2010.

16 No debemos perder de vista que en 1994 el Congreso de Bolivia promulgó la Ley de Participación Popular (Ley No. 1551) que fue, como hemos mencionado en la primera parte de este documento, una ley que creaba jurisdicciones municipales y señalaba los caminos que deberían seguirse para su administración.

La TCO Mosetén había reestructurado sus estatutos y reglamentos de la Organización del Pueblo Indígena Mosetén (OPIM) e iniciado gestiones con instituciones públicas y privadas para lograr apoyo. En ese tiempo se formaron líderes para ejercer cargos en diferentes niveles (comunal, distrital y regional) y se fortaleció la visión de las comunidades. Se contaba también con información socioeconómica y la zonificación de la TCO y se estaba ejecutando un proyecto agroforestal. Sin embargo, a causa de problemas administrativos el proyecto fue suspendido durante un tiempo (Ibíd.: 80).

En la TCO Guarayos también se presentaron problemas serios que llevaron a excluirla del programa un año después de su inicio. Hasta entonces, había conseguido como resultados tener en ejecución seis planes de manejo forestal aprobados y otros dos en proceso (Ibíd.: 80).

Los autores del documento citado (Ibíd.:80-81) señalan los resultados conseguidos en el campo del fortalecimiento organizativo:

- Empoderamiento de las organizaciones y adecuación de las estructuras orgánicas de varias de ellas para fines de representación.
- Adopción de reglamentos para el funcionamiento de las organizaciones y la asignación de roles y responsabilidades a sus dirigentes, lo cual incentivó y facilitó un mayor control social.
- Formación de nuevos dirigentes que se vincularon a los procesos organizativos y comunitarios o que comenzaron a ejercer cargos públicos en el nivel local como sub alcaldes, concejales y otros; e,
- Identificación y práctica de mecanismos para la articulación de las TCO con la gestión municipal y otras instancias públicas y privadas.

Esta primera fase del programa de DANIDA tuvo lugar en un momento clave de las luchas reivindicativas del movimiento indígena y fue importante en la generación de capacidades operativas de las organizaciones. Esto a su vez fue útil para que el Estado comenzara a responder a las demandas indígenas, en especial de tierras y autonomía. Un efecto importante del programa fue que los procesos de Gestión Territorial se extendieron hacia otras TCO, a partir del proceso impulsado por CIDOB y DANIDA.

Como dificultades del trabajo realizado, los autores señalan deficiencias en los mecanismos y herramientas para afrontar la gestión territorial; el marco “municipalista” que limitaba la gestión de los territorios sobre la base de las regulaciones de la Ley de Participación Popular (muchas TCO estaban en varios municipios y si bien esto constituía una limitante para la gestión territorial, dio pie para que las organizaciones indígenas empezaran a exigir autonomías territoriales); y, finalmente, los problemas administrativos, tanto de la TCO Mosetén y de la propia CIDOB, y otros de carácter interno que se presentaron en la TCO Guarayos que pusieron en duda la posibilidad de darle continuidad al proceso.

Los obstáculos y dificultades se tomaron en cuenta para la ejecución de la segunda etapa, durante la cual también se consideraron los avances logrados en el país en el reconocimiento de los derechos específicos de los pueblos indígenas y la normativa para compatibilizar la gestión de la TCO en el marco administrativo del Estado.

En especial se analizó la posibilidad de conformar las TCO como distritos municipales indígenas y como mancomunidades de dichos distritos. Estos distritos fueron considerados en ese entonces como una opción concreta para que las autoridades indígenas y originarias asumieran funciones que, aunque delegadas por los gobiernos municipales, les permitirían administrar sus territorios, ejecutar proyectos y planificar su desarrollo.

Se tuvo en cuenta además que la aplicación práctica de las políticas para impulsar la gestión en las TCO presentaba dificultades debidas a incoherencias y vacíos en las políticas y la normativa que si lograban superar sería difícil conseguir resultados en la gestión territorial. Como limitaciones, los autores señalan:

- El impedimento de los titulares de las TCO de vender u otorgar garantías sobre la tierra.
- La ausencia de previsiones que promuevan la explotación de recursos no renovables por parte de los propietarios de las TCO.
- La falta de regulación de la consulta a las comunidades para la explotación de recursos del subsuelo en sus territorios.
- La carencia de previsiones en la normativa sobre áreas protegidas en los casos que estas se sobrepongan a los TCO, por lo que se aplican todas las restricciones contempladas en el Plan de Manejo del Área Protegida y de su zonificación.
- Por último, la falta de instrumentos normativos sobre el recurso hídrico, de control sobre actividades contaminantes y la autorización a los concesionarios mineros no solo para que utilicen este recurso, sino incluso para que desvíen cursos de agua. Tampoco existe regulación para aprovechar la vida silvestre o incentivar el turismo comunal.

Se consideró que la Ley Forestal era el único instrumento normativo favorable para la gestión de las TCO ya que ésta garantiza a sus propietarios su derecho exclusivo de aprovechamiento y contiene reglas especiales para su explotación y comercialización.

El programa planteó como desafíos los siguientes:

- Garantizar el manejo sostenible de los recursos naturales y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, partiendo de su cultura e identidad y fortaleciendo las organizaciones indígenas para el control sobre sus territorios.
- Vincular a las TCO en una estrategia de desarrollo económico en diversos campos y demostrar que es posible resolver los conflictos de tierras y mantener un clima de paz social y de concertación entre los sectores involucrados.
- Desarrollar normativa para la gestión de las TCO en todos los sectores que son relevantes para la gestión territorial: educación, salud, desarrollo económico, medio ambiente y otros.

El objetivo central de esta etapa del programa fue lograr la gestión sostenible de las TCO por parte de los pueblos indígenas y originarios, estableciéndose como indicador de resultado que las TCO implementen planes de gestión con perspectiva de sostenibilidad, articulados con municipios, instituciones públicas y el sector privado.

Los objetivos inmediatos estuvieron orientados a:

- Fortalecer la capacidad técnica y organizativa de los pobladores de las TCO y de sus dirigentes para que definan y ejecuten planes de gestión territorial indígena (PGTI) que incluyan iniciativas de manejo sostenible de recursos naturales.
- Fortalecer la capacidad propositiva, de negociación y articulación de las TCO con municipios y otras instancias públicas y privadas para la gestión territorial integral y participativa.
- Mejorar y desarrollar un marco normativo que facilite la gestión territorial indígena de acuerdo con el Convenio No.169 de la OIT.
- Fortalecer mecanismos públicos en los ámbitos departamental y local que favorezcan la gestión territorial indígena.
- Establecer una red de información que apoye los procesos de GTI, en coordinación con las organizaciones indígenas y ONG que los apoyen.

El componente de gestión territorial se dividió en tres sub-componentes, los dos primeros de apoyo a la gestión territorial en tierras altas y en tierras bajas, y el tercero de apoyo a la institucionalización de la gestión con instituciones públicas, con la finalidad tanto de construir el marco legislativo, como de crear capacidades necesarias para su aplicación en los ámbitos nacional, departamental y municipal.

Se seleccionaron cinco TCO de tierras bajas y trece de tierras altas, aplicándose criterios de avance en la titulación, experiencia previa, visión de las organizaciones acerca de la gestión territorial, y posibilidades para coordinar con otros actores y programas financiados por DANIDA.

Para la ejecución del subcomponente en tierras altas, se contó con el apoyo de ISALP y CENDA quienes, a su vez, coordinaron con las organizaciones regionales y locales de Potosí y Oruro (CAOP, FAOI-NP y CONAMAQ) y Cochabamba (CRSUCIR). El trabajo en tierras bajas tuvo el apoyo de la oficina técnica de la GTI de CIDOB. Centralmente, el programa constituyó la Unidad de Asistencia Técnica a la Sociedad Civil que dio asesoría y apoyo a todas las instancias mencionadas.

La ejecución del subcomponente institucional estuvo a cargo del Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios como entidad ejecutora principal, en colaboración con las Unidades Departamentales de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios, y las instancias públicas nacionales relacionadas, como son los ministerios de Participación Popular y el de Desarrollo Sostenible (Dirección General de Biodiversidad y Dirección de Ordenamiento Territorial), el Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP), la Superintendencia Forestal, Superintendencias Forestal y de Minas y el Viceministerio de Turismo, entre otras.

Tierras bajas

Las TCO seleccionadas en tierras bajas fueron: Lomerío y Mosetén, donde se habían hecho experiencias piloto en la primera etapa, quedando fuera la de Guarayos debido a sus problemas internos; Chácobo-Pacahuara, Cavineño y Macharetí (del pueblo Guaraní). En 2008 se incluyó también la TCO Yuracaré.

Las herramientas para garantizar el funcionamiento de la gestión fueron:

- La elaboración, aprobación y aplicación de reglamentos en los diferentes niveles de gestión.
- Un sistema administrativo para generar ingresos propios que garantizasen la sostenibilidad de la organización y el manejo transparente y la redistribución de los recursos.
- La capacitación como proceso de formación que articulase lo teórico y lo práctico.
- La planificación y ejecución de planes anuales.
- La ejecución de proyectos enmarcados en los planes.
- La articulación e incidencia con instituciones gubernamentales y no gubernamentales para coordinar la ejecución de los planes y proyectos.

Proyectos ejecutado o en ejecución en 2009

TCO	PROYECTOS	ESTADO DE EJECUCIÓN
Lomerío	Aprovechamiento forestal. Carpintería comunitaria. Ganadería	Se llegó hasta la fase dos del aprovechamiento forestal y la carpintería
Chácobo-Pacahuara	Recolección y comercialización de castaña	Fortalecimiento con apoyo de Fundación Puma
Cavineño	Ganadería, recolección y comercialización de castaña y aprovechamiento de goma	Aprovechamiento de goma en estado inicial
Mosetén	Aprovechamiento forestal	Actividad suspendida en 2009 por problemas internos.
Macharetí	Ganadería y apicultura	Extensión de ganadería a comunidades
Yuracaré	Aprovechamiento forestal. Recolección y comercialización de cacao silvestre	s/i

Fuente: Parellada y Betancur, 2010: 99.

Tierras altas

Las localidades seleccionadas en tierras altas fueron los municipios de Tomave y Urmiri, y cinco ayllus miembros del Consejo de Ayllus Originarios de Potosí–CAOP (Potosí Central); nueve ayllus en las municipalidades de Uncía, Chayanta, Llallagua y Challapata agrupados en la FAOI-NP, que junto con la Caop forman parte del Consejo de Naciones y Marcas del Qullansuyo (el norte de Potosí y sudeste de Oruro); y la TCO Raqaypampa[17] (Cochabamba) organizada en la Central Regional Sindical única Campesina e Indígena de Raqaypampa –CRSUCIR- que forma parte de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB).

En las tierras altas se apoyó la formulación y ejecución de 13 proyectos de gestión territorial que fueron concebidos como demostrativos del objetivo central del programa: desarrollo con identidad. Estos proyectos se articularon con instituciones públicas, en especial con los municipios.

Los proyectos se formularon teniendo en cuenta criterios de recuperación, revalorización y fortalecimiento de prácticas tradicionales de producción y manejo de recursos naturales, y se orientaron hacia la recuperación de ecosistemas degradados y la generación de alternativas económicas y de seguridad alimentaria y el ejercicio del control territorial. En líneas generales, los proyectos fueron para repoblamiento de ganado bovino, caprino y camélido, construcción de andenes y recuperación de suelos degradados, implantación de sistemas de riego y aprovechamiento del recurso hídrico, producción agrícola, y desarrollo artesanal sobre la base de textiles y el etnoturismo.

Para definir los proyectos se buscó generar consensos entre los ayllus y comunidades. Los primeros organizaron comisiones de coordinación, control y seguimiento, presididas por las autoridades originarias que recibieron apoyo técnico de Isalp, con participación de representantes de los municipios y la prefectura de Potosí.

17 Sobre esta experiencia damos información más detallada en otra parte de este documento.

Se puso énfasis en la sostenibilidad de los proyectos, por lo cual se tomó en cuenta la necesidad de fortalecer las capacidades de las autoridades, en especial para la gestión de recursos financieros con los municipios y las prefecturas de Potosí y Oruro. En el siguiente cuadro, se muestra una relación de los proyectos y de los lugares donde fueron ejecutados.

Proyecto ejecutado o en ejecución en 2009

CO	PROYECTOS	ESTADO DE EJECUCIÓN
Chullpa	Repoblamiento de camélidos	Construcción de infraestructura y adquisición de vientres y sementales
Sikuya	Construcción de terrazas para recuperar 6 has destinada a la producción agrícola	Se recuperaron 11 has con barreras de piedra y 56 con barrera vivas. En gestión, proyectos para cultivo de papa y sistema de riego
Aymaya	Repoblamiento ganado bovino y camélido	Culminó su ejecución al cierre del programa
Karacha	Repoblamiento ganado vacuno y camélido	Proyecto ejecutado con el mayor número de beneficiarios. Las mujeres son responsables de la producción, transformación y comercialización, lo cual mejora su prestigio en la comunidad
Chayantaka	Plantación de tunas para reducir la erosión de suelos, diversificar la alimentación y producir forraje para el ganado	Ejecución en 92 has. El municipio de Chayanta asumió el compromiso de darle continuidad al proyecto en 2010
Phanacachi	Conservación de la biodiversidad mediante el repoblamiento forestal del ayllu	Reforestación con árboles frutales y no frutales, y construcción de 18 viveros comunales con especies nativas, de los cuales 16 están en producción. El municipio de Uncía lo incluyó en su plan anual de 2010

Jacumani	Desarrollo de artesanía de textiles para consumo propio y comercialización	Construcción y equipamiento de seis módulos productivos. Está pendiente la implementación formal y el plan de sostenibilidad
TCO Layme-Puraka	Producción textil	Cinco módulos, 3 para Layme y 2 para Puraka. Hasta marzo de 2010, se hacía el equipamiento para iniciar la producción
Andamarka	Aprovechamiento y manejo del recurso hídrico con sistema de riego y construcción de la represa de Churicollo para mejorar la producción agrícola y piscícola	Siembra de alevinos de trucha con apoyo del municipio de Belén de Urmiri y Unitas
Jatun Ayllu Yura	Producción de manzanas y crianza de caprinos	Ejecutado en convenio con Isalp Danida, Dela Potosí y el municipio de Tomave
Sullka	Producción de textiles y módulo lechero para diversificar la dieta alimentaria	El proyecto textil lo ejecutan 60 mujeres de Tarana y Tica Tica y el módulo lechero se ejecuta en la comunidad de Calazaya con apoyo financiero de "Castelvi Solidari" de España. Sulka es la única TCO que no ha recibido cofinanciación del municipio
Jila	Etnoturismo y apoyo con trabajo con vicuñas y piscicultura en seis comunidades	Construcción de infraestructura en la zona del lago Toro. Se ejecutó solo con apoyo de Danida por retraso en la entrega de transferencias comprometidas por la prefectura y el municipio
Marka Qaqachaca	Etnoturismo	Construcción de infraestructura básica para mejoramiento de poblados y desarrollo de dos circuitos turísticos en Mankarana (tierras bajas) y Patjarana (tierras altas).

Fuente: Parellada y Betancur, 2010: 105-106.

Resultado y avances

- Se generaron normas para garantizar la gestión de las TCO según los principios y derechos del Convenio No. 169 de la OIT, que fueron incorporadas en la nueva Constitución Política del Estado, entre ellas, la de creación de autonomías indígenas.
- La mayoría de TCO involucradas en el programa consiguió incorporar en los planes municipales y departamentales sus demandas más urgentes, lo cual asegura su financiación independiente de la cooperación extranjera.
- Se logró la reglamentación de la consulta previa para operaciones de hidrocarburos en las TCO, lo cual, de acuerdo a los autores del documento que comentamos, *"es fundamental para que el ejercicio del derecho a la autonomía sea real, y también como fuente de financiamiento para sus proyectos de desarrollo por la obligación de participar a las comunidades en los beneficios que reportan tales actividades y las compensaciones por los daños que éstas causan a sus vidas y territorios"* (Parellada y Betancur, 2010: 108).
- Las organizaciones han acumulado experiencia y adquirido cualificación técnica y operativa para la gestión de sus TCO, lo que constituye un paso importante para el ejercicio de la autonomía y el control de sus territorios.
- Las autoridades de los territorios indígenas han generado importantes articulaciones con instituciones públicas y privadas que trabajan no solo en el campo financiero sino también técnico.
- Con el auspicio del programa y el Fondo de Manejo de Bosques, se establecieron programas con los centros universitarios, en cooperación entre la Universidad de Copenhague y la Universidad de San Simón, para formación académica e investigación en temas relacionados con la gestión territorial.

Dificultades

- Se detectaron serias limitaciones para la ejecución de los recursos públicos que son canalizados a través de las organizaciones indígenas. El marco normativo para la gestión de estos recursos obliga al cumplimiento de requisitos y trámites largos y engorrosos que retrasan la ejecución de los proyectos y generan tensiones con las poblaciones beneficiarias.
- Por su parte, las organizaciones no tienen aún suficiente conocimiento acerca de los procedimientos administrativos que se deben seguir para ejecutar recursos públicos, lo que genera dificultades administrativas.
- La excesiva burocracia estatal dificulta los trámites y hace pesada y lenta la gestión administrativa.
- La alta rotación de autoridades y personal técnico en los organismos estatales frena el desarrollo de los proyectos porque, ante cada cambio, se tiene que volver a explicar la naturaleza de las actividades y a establecer nuevos acuerdos.
- Ausencia de instancias efectivas de coordinación en el Estado, no solo con las organizaciones de la sociedad civil, sino también entre las del propio Estado.
- Incumplimiento de las normas del Estado por parte de actores privados y también públicos. Los autores del documento señalan que durante la ejecución del programa, se puso en evidencia que en Potosí las regalías provenientes de la minería no eran reinvertidas en actividades relacionadas con el medio ambiente, como manda la ley, sino en otras cuestiones (Ibíd.: 110).

Lecciones aprendidas

Los autores del documento señalan que la experiencia de la GTI "puede dejar grandes lecciones" tanto para las organizaciones como por las instituciones del Estado, pero que *"hasta ahora no han sido suficientemente exploradas"* (Ibíd.: 110). Con esto reconocen que su trabajo de sistematización no les permite realizar afirmaciones definitivas, ya que para esto se necesitaría realizar previamente una evaluación exhaustiva. No obstante esto, destacan las siguientes lecciones:

- La GTI los ha llevado a pensar el territorio y su futuro como pueblos para la elaboración de los planes comunales, intercomunales o territoriales, y esto, a su vez, les ha permitido ganar experiencia y mejorar su capacidad de relacionamiento con otras instituciones públicas y privadas. Destacan especialmente sus articulaciones con gobiernos departamentales y municipales.
- Para esta articulación ha sido indispensable la formación de equipos técnicos de las propias organizaciones. La intervención de técnicos indígenas ha contribuido a una mayor apropiación por parte de las autoridades de la gestión en general y de los proyectos en particular.
- El intercambio de experiencias ha incrementado los conocimientos de las organizaciones.
- Las organizaciones son conscientes que cuanto mayor ha sido la participación de los pobladores en las diferentes actividades, se han obtenido mayores y mejores resultados.
- La escasa participación de las mujeres en algunos proyectos ha llevado a que estos no generen mayores resultados o fracasen.
- Para que los acuerdos sean exitosos deben ser producto de una construcción social que responda a la realidad de cada comunidad u organización.
- Para prevenir irregularidades, los roles de la directiva de las organizaciones deben estar bien definidos y diferenciados, a fin de evitar duplicidades y la concentración de responsabilidad en una sola persona, con lo que se previenen irregularidades.

- La capacitación debe ser parte de un proceso de construcción social previamente definido para que sea de aplicación práctica.
- Las réplicas de la capacitación son fundamentales para potenciar sus efectos. Es necesario diseñar previamente instrumentos sencillos para hacerlas.

La experiencia de Raqaypampa

Pueblo de Raqaypampa/Bolivia
Foto: ©2013 Agencia de Noticias Austral (ANA)-Bolivia

El presente acápite da cuenta de la experiencia de autogobierno que está construyendo la TCO Raqaypampa. La información procede de la entrevista con dos personas del Instituto Socio Ambiental (ISA) de Cochabamba que apoya el proceso: Luz María Calvo y Juan José Alba. Hemos complementado la información sobre la TCO mediante la consulta de dos libros, uno de la Fundación Tierra (2011) y el otro de DANIDA (Parellada y Betancur, 2010), y de la búsqueda en Internet de datos sobre el proceso de constitución de esa TCO como autonomía indígena. Después de sistematizar dicha información, hemos vuelto a consultar con las personas mencionadas con la finalidad de aclarar dudas que aún subsistían.

La TCO Raqaypampa está ubicada en el municipio de Mizque, departamento de Cochabamba, a una altura promedio de 3000 msnm, aunque tiene partes más bajas donde esta fluctúa entre 1500 y 2000 msnm. Esos son sus dos pisos ecológicos principales. Es una característica única con relación a sus vecinos. La comunidad de Salvia de la Subcentral Raqaypampa es la sede de la organización.

Las comunidades de Raqaypampa se organizan en cinco unidades territoriales o subcentrales: Laguna Grande, Molinero, Salvia, Santiago y Raqaypampa. Las comunidades están organizadas como sindicatos que suman 43 en total y son parte de la Central Regional Sindical Única de Campesinos Indígenas de Raqaypampa (CRSUCIR).

Los pobladores se reconocen como campesinos, pero son indígenas de habla quechua descendientes del pueblo Chuwi. Se trata de uno de los muchos casos de identidades indígenas recreadas en el marco de las haciendas. Por esto tienen debates con CONAMAQ que dice que ellos no son indígenas por ser sindicalizados. Pero cuando se ve su fuerza organizativa y los sistemas tradicionales de manejo de la biodiversidad, que muchas veces son más fuertes y nítidos que los de las comunidades de CONAMAQ que están más afectadas por el problema del cambio climático, se ve claramente que sí son indígenas.

De acuerdo a Fundación Tierra (2011: 341), su población está compuesta por 7.759 personas, de las cuales 4.173 son hombres y 3.586 mujeres. Según la misma fuente, hasta 2011 el saneamiento de su demanda territorial le había asegurado la titulación de 55.074,2 hectáreas, no obstante que su demanda había sido solo por 18.939,06 has. Se trata de un caso excepcional, en la medida que las tierras tituladas sobrepasan la extensión de las demandadas en un 280%.

La Asamblea Constituyente motivó a los dirigentes de Raqaypampa para formular su propuesta de conformación como municipio indígena. Dicha propuesta fue reorientada por la Asamblea hacia las Autonomías Indígenas Originarias Campesinas (AIOC) que quedó incorporada en la CPE. A partir de eso, la TCO elaboró sus estatutos que fueron ampliamente discutidos en las subcentrales y posteriormente en la CRSUCIR. Esta fue una de las primeras propuestas para materializar este derecho constitucional y tuvo fuerte repercusión en otras organizaciones indígenas originarias campesinas quienes de inmediato comenzaron a elaborar sus propias propuestas autonómicas.

La TCO presentó sus estatutos ante el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) en 2011. De acuerdo a ellos: *"La máxima autoridad de la autonomía es la Asamblea General de Comunidades. Sus instancias orgánicas son el Congreso Orgánico, el Congreso Ordinario, el Congreso Extraordinario, el Ampliado, las reuniones ordinarias y otros establecidos por sus normas y procedimientos propios*" (Art. 12º).

Las principales actividades económicas de esta TCO son la agricultura y la ganadería, practicada en un área que no supera el 55% del territorio. La producción agrícola (principalmente papa, maíz y trigo) enfrenta la amenaza de la erosión de los suelos y la sequía. Estas mismas causas han originado la disminución del número de animales. La producción de alimentos está limitada al consumo familiar. El decaimiento general de la economía de Raqaypampa ha generado la emigración temporal de los pobladores hacia Santa Cruz de la Sierra o Chile en búsqueda de trabajo en actividades agrícolas.

El proceso de gestión territorial en Raqaypampa comenzó antes de la promulgación de la CPE y la LMAD. Inicialmente fue apoyado por el Centro de Comunicación y Desarrollo Andino (CENDA), en el marco del programa de Gestión Territorial Indígena financiado por DANIDA. No obstante, las primeras semillas se sembraron durante la década de 1980, luego del trabajo realizado por Luz María Calvo en México, en el marco de la Escuela de Antropología, sobre el tema de manejo del espacio. El interés inicial era ver cómo la cultura andina había reestructurado su estrategia de manejo de distintos pisos y del espacio, y cómo habían influido las haciendas sobre ella. Se hizo una investigación con apoyo de la Fundación Interamericana. CENDA fue el espacio donde trabajaron las personas entrevistadas que luego formaron el Instituto Socio Ambiental.

El programa GTI comenzó en 2005 y durante ese año y el siguiente concentró sus esfuerzos en la elaboración y ejecución de planes comunales e intercomunales de desarrollo. Con CENDA colaboraron la Fundación Pusisuyu y el Centro de Formación Originaria de Alturas (CEFOA) para la capacitación de técnicos locales, la realización de un diagnóstico y la generación de estrategia de desarrollo. La sistematización de la información fue realizada por los técnicos indígenas, quienes también apoyaron en la elaboración de planes comunales y dieron el toque final al “Plan de Desarrollo del Distrito Indígena de Raqaypampa” que les permitiría captar fondos del municipio de Mizque. El proceso no ha sido fácil, ya que en varias ocasiones las autoridades municipales obstaculizaron la ejecución de algunos planes, argumentando falta de presupuesto (Parellada y Betancur, 2010: 104).

La capacitación, ejecutada entre los técnicos de CEFOA, dirigentes o ex dirigentes indígenas y el equipo de CENDA contó con un plan global orientado a fortalecer los aspectos administrativos y de comunicación, las organizaciones de mujeres y las capacidades de negociación y articulación de los planes de gestión territorial con instituciones públicas y privadas. La capacitación puso énfasis en la desconcentración de recursos del municipio de Mizque para su ejecución por la subalcaldía de Raqaypampa que cuenta con esos fondos desde enero de 2009. Actualmente define su presupuesto anual y cuenta con un equipo técnico propio.

Con CENDA investigaron sobre el sistema de manejo territorial de la comunidad e hicieron un seguimiento para ver cómo este iba cambiando de año en año por efecto de la variación climática. Se trata de una zona que está muy afectada por las sequías y el cambio climático. Paralelamente trabajaron en el fortalecimiento de la organización, la cuestión educativa y otros temas. Juan José Alba trabajó en el tema de manejo de la salud y las enfermedades. Luego se empezó a apoyar a la gente para que formara su organización porque ellos recién estaban saliendo de la experiencia de la hacienda. En la década de 1980, se sentaron las bases de la organización y en la siguiente la gente logró formar la central. En esta década tramitaron su reconocimiento como TCO y como distrito municipal indígena, procesos que fueron apoyados por DANIDA. Con esto empezaron a dar sus primeros pasos de autogobierno como distrito, contando con los fondos que comenzaron a recibir del municipio en 1997. Para que se les reconociera como distrito y pudieran recibir fondos del municipio fue necesario que elaboraran su plan distrital de desarrollo integral indígena.

Con ese plan financiado han establecido una radio emisora y un centro de formación de adultos. Su radio llega hasta el norte de Argentina y sirve para difundir programas educativos y noticias. DANIDA apoyó también los trámites de la gestión de la radio y el establecimiento del centro de formación. En ese tiempo, los entrevistados trabajaban con CENDA en La Paz, apoyando otras autonomías. Raqaypampa inició su actual proceso de creación de autonomías al mismo tiempo que la Asamblea Constituyente. La gente de la TCO hizo su primer estatuto y buscaron a CENDA en La Paz para que los apoyara. Como el estatuto tenía bastantes vacíos, lo primero que hicieron fue revisarlo. Luego consiguió un apoyo de un programa de la cooperación suiza y del Ministerio de Medio Ambiente, que es el Programa de Biocultura que apunta más al tema ambiental. Sin embargo, lograron que ampliase su concepción y apoyara todo el proceso de reflexión

para hacer no solo el estatuto sino también su plan de autogobierno que sustituye al plan territorial para la inversión pública.

Lo importante ha sido el dinamismo demostrado por la organización de Raqaypampa, porque apenas terminado el plan presionó para ponerlo en ejecución. Pusieron como prioridad el tema del agua por la cuestión del cambio climático, luego el de la mejora de su producción que está muy afectada por el agotamiento de suelos y después el de la transformación educativa.

De acuerdo a los entrevistados, ha sido muy importante que las cosas no se hayan quedado en ningún momento en la teoría o en los puros trámites. Se hace el estatuto e inmediatamente se hace el plan estratégico en cuatro o cinco meses. *"No es ninguna obra de arte técnica* -indican ellos-. *Es un proceso de creación de consensos acerca de lo que la gente se propone hacer. Luego, de inmediato empiezan a trabajarse en su aplicación"*.

Lo primero que han hecho es ensayar una forma comunitaria para mejorar el manejo del agua. Se realizó un inventario de todas las vertientes y quebradas. Se han puesto en marcha experiencias modelo en las que, a partir de trabajo comunitario de autoconstrucción, se fabricaron estanques destinados al riego de parcelas agroecológicas. A lo largo de esta experiencia se han nombrado autoridades para que se encarguen de la administración de las aguas de riego. Todo esto generó un gran programa de pre inversión. Ya tienen listos los documentos para canalizarlos a las instituciones que puedan financiarlo. El agua canalizada sirve tanto para cultivo como para consumo humano.

Constituye una amenaza para el buen manejo del agua el inicio de actividades mineras en la TCO. Por el momento es una actividad de baja intensidad que se realiza en una zona marginal, pero se teme que pueda crecer.

El proceso de autogestión avanza mediante la concertación de esfuerzos de los pobladores de las 43 comunidades de la central. Cuando se hizo el plan estratégico, todos se abocaron a esta tarea. Se trabajó comunidad por comunidad, pero antes se formó un equipo técnico de la propia central. La gente no hizo otra cosa hasta no concluir el plan que es el instrumento de inversión pública. La financiación para ejecutar el plan provendrá del fondo de coparticipación tributaria que alimenta todo el régimen autonómico. El fondo indígena, en cambio, funciona para los que son "manejados" (cercanos al gobierno). Ahí están la CIDOB y CONAMAQ paralelas, los "Interculturales", Bartolina Sisa y Túpac Katari [18].

Actualmente Raqaypampa recibe fondos públicos a través del municipio que tiene la obligación de financiar los planes de inversión de los distritos municipales indígenas. Los montos se calculan en función de la población. Cuando Raqaypampa se constituya como autonomía indígena de acuerdo a lo dispuesto en la LMAD, le deberán llegar fondos de las transferencias directas del Estado.

La primera aplicación del plan ha sido encarar el tema agua. El segundo paso importante ha sido mejorar la producción y darle valor agregado. Con esta finalidad se ha puesto en marcha un programa de capacitación agroecológica porque se comprobó que la gente usaba mal los agroquímicos. Fue así que comenzaron a hacer prácticas de lombricultura y otras. Esto les dio la idea de formar una organización económica comunitaria para producir alimentos ecológicos, la que ahora es clave no solo para incentivar la producción sino también para tener una alternativa de comercialización.

En la comunidad de Salvia, perteneciente a la Subcentral Raqaypampa, establecieron una Organización Económica Comunitaria (OECOM) que tiene como objetivos transformar la producción y generalizar la agroecología, mejorar la nutrición y fortalecer la organización económica. Esta empresa, que ha sido montada en poco tiempo, ha puesto en marcha una planta para fabricar galletas. Todo ha sido un proceso muy rápido por el entusiasmo y la decisión de la gente. La planta se instaló en julio de 2012 y en octubre ya tenía un contrato para proveer de galletas al programa de desayuno

18 Durante el trabajo que realizamos en Bolivia, hemos escuchado numerosas críticas sobre el manejo de los recursos del Fondo Indígena, no solo porque se destinan para favorecer a organizaciones cercanas al gobierno, sino porque se utilizan de manera no transparente.

escolar del municipio. Es una galleta sana e integral que sirve para alimentar a los propios hijos de los comuneros y que además los provee de ingresos. Actualmente están vendiendo las galletas en ámbitos mayores al de la TCO, y abastecen con este producto a todo el municipio. Recientemente la gente participó en una feria realizada en Santa Cruz para ver la posibilidad de llevar el producto a supermercados de esa ciudad.

Los entrevistados consideran que para la creación de autonomías es importante apoyar procesos concretos de autogobierno, de acuerdo a las posibilidades legales existentes. Es el caso de las OECOM creadas por una nueva norma como una instancia autorizada para transformar y comercializar la producción de los sindicatos campesinos. De manera muy rápida, esta norma ha empezado a mostrar todo su potencial para apoyar iniciativas de las comunidades. Antes de que funcionara esta iniciativa, los campesinos recibían mal precio por su trigo. Al empezar a funcionar la planta, se ha elevado el precio del trigo en todo el territorio. La gente se ha dado cuenta de que en Santa Cruz existe un mercado potencial inmenso. Santa Cruz es hoy en día el paraíso de los transgénicos a causa de la agroindustria cruceña. En Bolivia, los transgénicos son permitidos en el trigo, la soya y en todo cultivo que no es nativo. Las galletas están entrando por ahora como un producto integral, pero la gente busca certificarlas como orgánicas en el futuro inmediato. Por el momento, la gente de la OECOM se ha planteado como desafío generalizar la producción orgánica de otros cultivos.

El tema de la OECOM ha tenido fuerte impacto y podría ser de gran importancia impulsar iniciativas similares en todas las autonomías que se están gestionando. Todos estos avances se han hecho en unos dos años. La elaboración del plan estratégico no ha tomado más que unos seis meses. Los entrevistados destacan como lo más importante del proceso el diálogo comunitario sobre los principales problemas y las opciones que deben plantearse para superarlos. Y en esto –recalcan- están participando las 43 comunidades de la TCO. Es importante entonces sistematizar la experiencia para que esta sirva a otras autonomías. Las diversas iniciativas de la experiencia han sido filmadas y vistas por todos, se han discutido los problemas, la normativa, las opciones, las estrategias y se han buscado otras con carácter piloto. La idea es generar experiencias similares a la de la fábrica de galletas que puedan generar ingreso en otras subcentrales. Se piensa en diversos productos: miel, fideos y otros. Algo muy importante que le ha quedado claro a la gente es el potencial que tiene entrar en la transformación y en la pelea por otro tipo de inserción en el mercado para que no los traten como a mendigos, ni queden sujetos a la arbitrariedad de los comerciantes.

Muchos jóvenes lamentablemente están pensando en otras cosas. Hay algunas comunidades, como Totora Marka, donde la situación es aún más crítica por estar ubicada en el área altiplánica donde el cambio climático es más fuerte. Ahí solo quedan viejos. En Raqaypampa no. Si bien expulsa muchos jóvenes, hay otros que se quedan. *"Por ejemplo, de don Luis Albarracín, el presidente, de ocho hijos han quedado dos con la tierra*", señala Luz María Calvo. Hay una presión muy fuerte por el acceso a la tecnología. También hay mucha emigración estacionaria hacia el Chapare y Santa Cruz en búsqueda de trabajo. Hay un consumo de tecnología que ha provocado una escisión en las generaciones jóvenes. Al principio, se manifestó por el uso de las grabadoras que fueron sustituyendo la música propia por otra. Fueron dejando de tocar el charango. Lo peor fue el problema generado cuando los jóvenes empezaron a robar dinero de sus padres para comprar pilas para sus radios y grabadoras. Entonces las autoridades prohibieron el uso de grabadoras. Ahora son los celulares. Los jóvenes gastan mucho dinero comprando tarjetas para hablar por celulares. También las motos. *"Todos quieren tener motos y autos, aunque sean los "chutos"* (viejos y baratos). *Hay todo un movimiento que está provocando una fuerte crisis",* señalan los entrevistados.

La organización tiene como una de sus políticas centrales tratar de frenar esta situación. Por eso han coincidido que es fundamental enfrentar esta crisis cultural a través de la educación. Piensan en la educación como una estrategia destinada a contener este proceso,

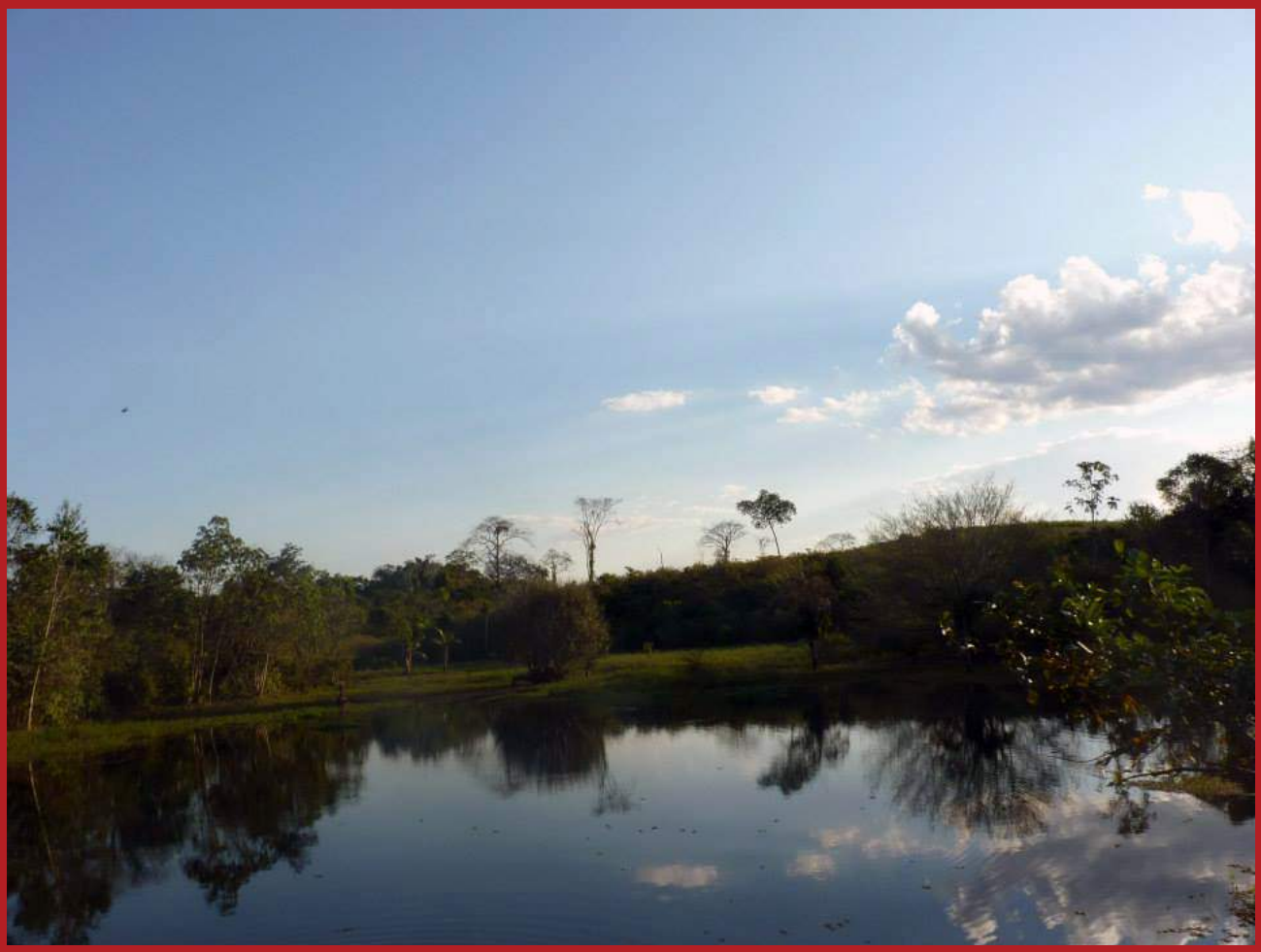
pero saben que la escuela actual es un espacio de desestructuración muy fuerte. Ahí están los jóvenes de 10 a 11 años, o cuando menos los seis de primaria. Por eso es un lugar clave. El Instituto Socio Ambiental ha acordado con la comunidad desarrollar una política de reestructuración de todo el sistema educativo, con la finalidad de formar estudiantes que estén vinculados orgánicamente a todo el proceso que se está desarrollando. La educación en la TCO debe significar el fortalecimiento de todo este proceso y generar recursos propios para no estar supeditado a agentes externos. Esto es lo que sucede con la mayoría de las organizaciones que no cuentan con gente formada para administrar sus bienes y recursos. *"Todo el proceso de recuperación de suelos, de aguas, todo el manejo agrobiológico, todo esto debe formar parte del plan de gran transformación educativa. Al mismo tiempo, se va recuperando la cultura, los conocimientos, tecnología y las formas de organización como una manera de incorporar a la escuela el proceso de aprendizaje que es comunitario"*, señala Luz María Calvo. Hay una transformación muy grande en el campo educativo destinada a hacer de ella un brazo que fortalezca todo el proceso de construcción de la autonomía.

La radio

La instalación de una radio en Raqaypampa ha sido un paso muy importante para apoyar el proceso de reconstitución territorial. Debido a la ampliación de su cobertura y horario de funcionamiento ha llegado a tener impacto en regiones vecinas e incluso en comunidades rurales de Argentina. Para su funcionamiento fueron capacitados siete comunicadores locales. Ahora cuentan con equipos de transmisión potentes. La radio cuenta con una licencia de transmisión por 10 años.

Actualmente funciona en el sindicato Rumi Muqu, con una programación diaria de nueve horas realizada por los comunicadores locales. Cuenta con dos grupos de trabajo, uno para apoyar la ejecución de la GTI y otro para la gestión de la subalcaldía. Convenios publicitarios contribuyen al sostenimiento de la radio que ha sido cofinanciada en partes iguales entre aportes locales y el municipio de Mizque.

Manejo forestal en Monte Verde



Territorio indígena en Monte Verde, Chiquitanía/Bolivia
Foto: ©2013 Autonomía Indígena y Gestión Integral en Monte Verde/Bolivia

APCOB trabaja el tema de autogestión territorial en la TCO de Monte Verde[19] , ubicada en la Chiquitanía. Esta TCO, de 947 mil has, pertenece a tres pueblos: los Chiquitano de Concepción, los Chiquitano Monkxi de Lomerío y los Paikoneka de San Javier. Las tres centrales indígenas son demandantes y dueñas de esta TCO y representan a 129 comunidades. Ellas a su vez tienen una instancia superior de coordinación llamada Central Intercomunal de las Comunidades del Oriente de Lomerío (CICOL).

La ocupación del territorio de Monte Verde es el principal problema que enfrenta la TCO. Del total de comunidades, solo unas 33 se encuentran dentro del territorio de Monte Verde. Entre ellas hay algunas que son antiguas formadas en 1970 cuando los comuneros ocuparon el territorio de Lomerío. Son Monte Verde, Palestina, Makanate y otras ubicadas en el área de Concepción. Con ellas APCOB ejecuta planes de manejo forestal. Hay comunidades que no califican como tales porque son solo "asentamientos", algunos consolidados y otros en proceso de hacerlo, y cuentan con entre 5 y 10 familias. Algunas familias no viven en esas comunidades y solo van a ellas en época de siembra. El resto del año vive en el pueblo. También existen otras que han abandonado definitivamente el asentamiento, argumentando que ahí no existen condiciones para vivir.

Con apoyo del SNV y ahora de Bosques del Mundo de Dinamarca, APCOB ejecuta, desde hace tres años, un proyecto que tiene que ver con autogestión territorial y autonomía indígena, con miras al buen uso de los recursos naturales de la TCO Monte Verde. Se ha avanzado en el proceso de autónoma indígena, sobre todo en las cuestiones más básicas. Además de asuntos organizativos, APCOB apoya temas técnicos, como la georeferenciación y el mapeo para que los dirigentes tengan elementos de análisis cuando deban autorizar un nuevo plan de manejo, teniendo en consideración la sustentabilidad del aprovechamiento de los recursos y otros más. Actualmente está poniendo más énfasis en la gestión territorial porque la TCO, en el lapso de un año, ha aumentado sus actividades dentro del territorio. De tener siete planes de manejo, ahora se han disparado a 36 por exigencia de las empresas forestales. Como respuesta a esta situación, las tres centrales indígenas decidieron crear un comité de gestión territorial conformado por representantes de todas ellas. El problema es que ese comité no cuenta con recursos propios. APCOB lo apoya para que desarrolle sus estatutos y se legitime para que pueda tomar acciones de gestión y control.

Se trata de encausar los planes y de fortalecer la capacidad de control de las centrales. Con el cambio de la ley de TCO a TIOC es como si se hubieran abierto las puertas para que otras personas, que no son chiquitanas o comuneros originarios de la zona, puedan ingresar a la TCO. De hecho, muchos planes de manejo están en manos de los llamados "interculturales". Ellos, para legitimar su estadía en la TCO, han negociado los planes de manejo para extraer madera. Como hemos señalado antes, los "interculturales" responden a la estrategia del gobierno de favorecer su asentamiento en las TCO. Lo del cambio de nominación de TCO a TIOC ha sido incluido en la nueva ley forestal que se está elaborando. Lo que el gobierno quiere es recuperar los recursos que están en manos de los indígenas. Esto no lo va a hacer mediante una ley que los expropie, sino a través del apoyo a procesos sociales que creen situaciones de hecho. Este proceso es apoyado mediante la manipulación de las cifras censales. Por ejemplo, de acuerdo al último censo la población indígena ha disminuido. Si en el censo de 2000, Bolivia tenía un 60% de población indígena, en el último apenas llega al 40%. Es una estrategia de manipulación de los datos para minimizar su importancia. Además, no se ha tomado en cuenta a muchas poblaciones indígenas que no fueron censadas. Lo que busca el gobierno es demostrar que no es justo que tantos recursos queden en manos de tan poca gente. La idea es quitarle parte de esos recursos para entregarlos a otros sectores. Por eso quieren hacer otra vez "estudio de necesidades básicas" que justifique su posición. En este momento la Autoridad de Tierra y Boque (ABT), la máxima autoridad en el tema de manejo de bosques, está diseñando

19 La información del presente acápite proviene de una entrevista que realizamos, el 17 de julio pasado, a Jürgen Riester y Patricia Patiño, director y trabajadora de APCOB, ONG boliviana con sede en Santa Cruz; y con otra procedente de nuestros propios archivos.

una nueva metodología para la elaboración de planes de manejo. El INRA es también parte de la ABT. Ambas están haciendo nuevas políticas. La ABT va a dar normas para obligar que el manejo forestal se haga solo bajo los estándares y principios que ella determine. No se va a reconocer las certificaciones internacionales.

APCOB apoya para que el comité de gestión de la TCO Monte Verde actúe como una instancia legal con personería jurídica y reconocimiento social, y para que cuente con todos los instrumentos necesarios para ejercer la gestión del territorio, incluyendo los de carácter técnico: GPS, plotters y otros. Se cuenta con un proyecto de DANIDA para hacer monitoreo social vía satélite. Es probable que en el futuro puedan contar con drones para monitorear la situación dentro de la TCO.

Los entrevistados opinan que controlar 36 planes de manejo no es tan complicado como parece porque los accesos a la TCO son pocos: apenas uno o dos caminos. APCOB trabaja con SNV para lograr que toda la extracción y comercialización de madera se haga de manera legal. Si lo consiguen -afirman- no será tan difícil controlar el proceso. El control se hace difícil cuando interviene la corrupción, el soborno. No todos los 36 planes han sido aprobados. Los entrevistados no tenían claro cuántos habían sido ya sancionados, pero los estimaron en unos 10, y en ejecución siete. La mayoría está aún en trámite porque su aprobación toma tiempo. La ejecución de planes de manejo ha generado beneficios para las comunidades y también para las centrales que reciben un porcentaje de las ganancias. La gente ha adquirido diversos bienes con dinero de esos planes, entre ellos, un camión y un aserradero portátil. Lo que buscan ahora es repetir ese manejo porque han visto que genera dinero. APCOB, sin embargo, es consciente que no tiene capacidad para apoyar a 36 planes de manejo. Tampoco sabe cuán sostenibles pueden ser.

Los planes de manejo son negociados por las comunidades con las empresas. Antes de firmarlos, APCOB las asesora en la mayoría de casos para ver temas de plazos, precios y condiciones. Antes las empresas veían a APCOB como una amenaza y no querían hacer ningún trato si participaba. Esto ahora ha cambiado y a la empresa le interesa que la ONG intervenga porque sabe que es la garantía para que la comunidad también cumpla sus compromisos. Las mismas empresas piden ahora que APCOB participe de la negociación como veedores y asesores. En este sentido, los entrevistados piensan que si tienen que dejar el trabajo por falta de financiación, las comunidades podrán controlar el proceso por sí solas y las mismas empresas estarán deseosas de darle continuidad.

Respecto a los beneficios, existen reglas bien establecidas en los contrato y convenio que definen exactamente qué porcentaje le corresponde a cada una de las partes. A su vez, los reglamentos comunales también definen cómo se invertirán las utilidades, si en cuestiones de salud, educación o en instalaciones públicas. Con cada comunidad se trabaja un plan de redistribución de utilidades y un plan de inversiones públicas. En Santa Mónica, por ejemplo, han decidido construir casas y han comprado un camión y están construyendo alrededor de 30 viviendas de madera. Esa comunidad ha comprado además un aserradero portátil que le permite dar valor agregado a la madera y mejorar sus precios.

En algunos casos, las comunidades se asocian entre ellas para gestionar un mismo plan. Antes de ser presentados a las autoridades bolivianas, los planes de manejo son presentados a las centrales para su aprobación. Las comunidades negocian con los compradores de madera y les dan permiso para extraer un volumen determinado. Sin embargo, por el momento ellas no tienen capacidad para controlar los volúmenes y especies que se extraen, ni tampoco otras condiciones, como no tumbar árboles semilleros y hacer los caminos de manera correcta. Ahí radica un problema sobre el que está trabajando APCOB. Aunque se extraiga bajo un plan forestal, hay que vigilar es la sujeción a las normas establecidas en dicho plan.

Algunos contratos son por cinco años, pero contemplan ajustes de precios anuales y ponen como condición que si la empresa incum-

ple sus términos, las comunidades podrán rescindirlos. Se trata de contratos formales, hechos en notaría. Las comunidades tienen cuenta bancaria. Aunque APCOB no dispone de abogados de planta, los busca cuando es necesario mediante contratos de servicios. En ocasiones, cuando hay problemas de orden jurídico recurren al CEJIS y a ALAS.

En algunos casos, la extracción es realizada por la empresa con su propio personal. En otras, la empresa compra la madera puesta en "rodeo" (lugar de acopio), lo que significa que la comunidad hace todo el proceso de tumbar, trozar, cubicar y trasladar la madera a los rodeos. Esto es positivo para la comunidad porque la empresa suele cortar los troncos a mayor altura, con lo cual parte del volumen se queda en el terreno, y además no toma precauciones para que la tumba del árbol no afecte árboles madres o plantones que crecen en el entorno. En este proceso, la gente de la comunidad que trabaja percibe un jornal. Del rodeo, la empresa recoge la madera en sus camiones. Para financiar los trabajos iniciales, la empresa le da un adelanto a la comunidad con el que pagan jornales y la alimentación de la gente durante su estadía en los campamentos. Las mujeres también participan llevando las planillas, cocinando y en otras tareas. Todas las normas son internamente acordadas por la propia comunidad.

La actividad maderera es muy cambiante. Hubo años en los que la madera blanda no se podía vender porque a las empresas no les interesaba. De pronto apareció una empresa que estableció una gran fábrica de laminados. Entonces toda la madera blanda ya no fue suficiente para abastecerla y la empresa quebró.

Hay políticas e instrumentos perjudiciales que la ABT está generando o implican dificultades para las centrales y comunidades indígenas. Por ejemplo, los certificados que antes eran presentados de manera directa, ahora deben hacerse por Internet. Poco a poco la gente se ha ido habituando a este sistema, pero al comienzo se perdieron zafras por falta de conocimientos para realizar estos trámites.

Sin embargo, los entrevistados reconocen que en Monte Verde más que gestión territorial lo que existe es una actividad de extracción maderera. La gestión territorial pasa por la zonificación y ordenamiento de territorio y la generación de estudios complementarios. Señalan que recién hace un par de años se están haciendo esfuerzos para desarrollar una estrategia de gestión territorial, pero que se trata de un proceso largo. La disparada de los 36 planes es producto justamente de la ausencia de dicha estrategia y de la irrupción abrupta de la demanda de las empresas. Señalan que con apoyo de Bosques del Mundo y el SNV están intentando que las actividades se desarrollen de manera ordenada. No obstante, por ahora "están actuando después del incendio, como bomberos sofocando emergencias". Son conscientes que la demanda por la extracción de recursos es tan fuerte que no se puede detener, tanto por parte de las empresas como de la población que quiere obtener ganancias rápidas. Es un problema el tema de las invasiones a la TCO por parte de extractores ilegales.

La reposición del bosque está establecida en los planes de manejo. Antes se hablaba de 40 años y ahora se ha bajado a 27. Los expertos han determinado que en esa zona 27 años son suficientes para el tipo de especies que ahí existen. No se piensa en hacer reforestación ni enriquecimiento del bosque, sino solo en reposición natural, cuidando los retoños que crecen en el entorno de los árboles talados.

APCOB trabajó también con los Ayoreo un plan de manejo sobre 20 mil has. El tipo de bosque que ellos tienen es seco, muy buscado porque contiene maderas duras para parquet. Su tiempo de reposición dicen los expertos que es 200 años. Los Ayoreo de Zapocó viven ahora en parte en Concepción. Ellos han negociado con un empresario y le han vendido el plan de manejo, pero no tiene algún tipo de control. La situación es desastrosa. APCOB trató de mostrar a los Ayoreo los peligros que esto implicaba, pero no lo consiguió. La respuesta de los Ayoreo era "nosotros somos los dueños y hacemos lo que queremos". Por esto, la ONG tomó la decisión de finalizar su trabajo. Ahora las autoridades forestales del país han intervenido para tratar de controlar la depredación.

APCOB ha considerado que es importante diversificar las actividades económicas dentro de la TCO. En este sentido, ha incorporado actividades de agroforestería, y está acompañando sus actividades forestales con la producción de café en algunas comunidades. También está buscando alianzas para trabajar con una reserva de Copaiba, un árbol productor de una resina usada con fines curativos. Para el café, está trabajando con una cooperativa que funciona en San Ignacio de Velasco. Por ahora la producción de café no es significativa. Esta se vende a Minga, una asociación de campesinos Chiquitanos. Sin embargo, Bosque del Mundo está haciendo una inversión fuerte para incrementar la producción de café. Construirá tinglados para secar el grano y hará otras inversiones que promuevan la diversificación productiva.

APCOB quiere también promover una política de seguridad alimentaria. Actualmente, casi todos los alimentos cotidianos que consumen las comunidades de la TCO son adquiridos en tiendas. La primera idea ha ido asegurar los alimentos para el consumo familiar. Algunas comunidades habían pensado hacer plantaciones de caña para producir azúcar, pero ya se han desanimado porque se dieron cuenta de que no podrían competir con los grandes ingenios azucareros. En otras comunidades les interesa la ganadería vacuna y las ovejas de pelo que producen bien. Quieren diversificar la actividad económica porque las zafras de madera no duran más de ocho meses y cuando toca un año de fuertes lluvias, se atrasan o anulan porque los caminos se vuelven intransitables.

CONAMAQ y la reconstitución de los ayllus

Mujeres de Belén de Andamarka, Oruro/Bolivia
Foto: 2014 Movimiento Regional por la Tierra/ http://porlatierra.org

El Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ) y sus bases regionales buscan reconstituir el modelo de los ayllus[20] así como la restitución y fortalecimiento del sistema de gobierno en espacios y territorios originarios para lograr la autodeterminación (Plan Estratégico de CONAMAQ, 2008).

Durante la Colonia y la República, siguiendo un proceso similar al de los demás países andinos, la población indígena andina de Bolivia fue severamente afectada por los nuevos regímenes políticos impuestos. Sus territorios les fueron expropiados y, sobre ellos, los nuevos grupos de poder conformaron haciendas agrícolas y ganaderas. La revolución de 1952 intentó revertir esta situación y dio una ley de reforma agraria que permitía expropiar las tierras de esas haciendas para entregarlas a los indígenas. Sin embargo, las tierras se entregaron en calidad de propiedad individual, con lo que se quebró la tenencia colectiva y las formas sociales de reciprocidad y control territorial. Para defender las tierras adjudicadas y para ampliar el proceso de recuperación de tierras que la revolución dejó inconcluso, algunos partidos políticos impulsaron la creación de sindicatos agrarios, que quedaron bajo la cobija de la CSUTCB.

Esta forma de organización es la que encontró CONAMAQ cuando comenzó su trabajo en 1997, año de su fundación, acto que tuvo lugar en Challapata (Oruro), aunque su proceso de repensar sus formas organizativas había sido iniciado por las bases desde comienzos de la década de 1980.

La tarea de CONAMAQ es reconvertir este mundo sindicalizado en organizaciones basadas en estructuras de carácter ancestral. El trabajo no es sencillo porque CONAMAQ debe enfrentar cerca de 60 años de tradición sindicalista y una confederación única que ha sido una de las organizaciones más importantes y decisivas en las movilizaciones políticas del país durante las últimas décadas, aun cuando ahora experimente un sensible declive.

La reconstitución de los ayllus es una tarea importante por su tradición de gestión. No sucede lo mismo con las markas y suyus, cuya función hoy no es clara. La recomposición de los ayllus comprende:

- El conocimiento y recuperación del territorio.
- La revitalización del sistema de autoridades ancestrales, y;
- El afianzamiento de los derechos colectivos.

La reconstitución de estructuras organizativas tradicionales realizada por CONAMAQ y sus regionales registra importantes avances y resultados. Esta tarea implica:

1. Que la gente se reapropie de estructuras conocidas que han funcionado por siglos y que a pesar de los años de colonización transcurridos han mantenido su vigencia, en la medida que siguen presentes en la memoria y prácticas de la población.
2. El funcionamiento de los ayllus está inserto y sostenido en relaciones de parentesco que garantizan el ejercicio de un sistema de control social que precisamente está ausente en otras organizaciones indígenas que han construido estructuras de carácter formal de cargos (presidente, vicepresidente, secretarios, etc.) e instancias (secretarías, comisiones, asambleas, centrales, etc.) que no tienen antecedentes sociales.
3. Recuperación de la legitimidad de las autoridades tradicionales, quienes llegan al cargo no por elección sino por un sistema de sucesión de carácter ancestral. Simultáneamente a esta recuperación, las autoridades oficiales nombradas por el gobierno han sido dejadas de lado, recuperando así los ayllus su autonomía política.
4. Este sistema de sucesión de cargos prepara a las personas de manera progresiva

20 La información de este acápite proviene de la evaluación de los Programas Temáticos de Desarrollo Organizativo de IBIS, realizada en abril de 2007 en Bolivia, Ecuador y Perú. El autor del presente texto es Alberto Chirif, ahora responsable de la consultoría con el Programa ProIndígena-GIZ. Aunque CONAMAQ atraviesa actualmente por una difícil situación debido a su enfrentamiento con el gobierno (quien ha creado un Consejo paralelo), hemos podido averiguar que los principios que mantiene son los mismos que están expresados en este documento. Por esta razón y, sobre todo, por tratarse de una sólida propuesta con visión de gobernanza territorial, es que ahora incluimos este texto.

para ocupar instancias cada vez de mayor jerarquía. Así, desde la comunidad y el ayllu, en los niveles más bajos, todos los miembros del grupo van paulatinamente avanzando hacia los niveles más complejos de la estructura organizativa, y este tránsito progresivo les sirve de entrenamiento y capacitación para cuando tengan que ocupar los cargos de mayor responsabilidad.

5. Este sistema democratiza el ejercicio de la autoridad en la medida que, a través del tiempo, esta es asumida por todos los miembros del grupo.

6. Los cargos son de corta duración. En los niveles más complejos (nacional y regional) no duran más de dos años. Aunque esto puede ser visto como una pérdida de capacidades directivas en corto tiempo, lo interesante es recalcar que las personas se han capacitado desde que ocuparon los niveles locales de autoridad y por tanto no llegan a los cargos regionales o nacionales sin preparación.

7. Además de ser de corta duración, los cargos sólo pueden ser ejercidos una vez por la misma persona, lo que evita la profesionalización de dirigentes y su desarraigo respecto de sus bases. Éste es un problema muy común en la mayoría de organizaciones indígenas, en las que existen dirigentes que repiten su gestión durante años y terminan por alejarse de sus bases, olvidan las visiones de sus propias comunidades y son incapaces de reinsertarse en su propia sociedad.

8. El hecho de que las autoridades regresen a sus ayllus de origen luego de haber ocupado los más altos cargos del nivel nacional también representa una ventaja porque así las bases podrán contar con personas capacitadas y con amplia experiencia para reconstituir los ayllus y fortalecer los que ya han sido reconstituidos.

9. El restablecimiento de autoridades ancestrales garantiza también la recuperación del sistema tradicional de administración de justicia, lo que a su vez contribuye a la consolidación de la democracia.

10. La recuperación de esta visión propia del mundo y de las relaciones sociales también ha reforzado la visión territorial de los ayllus. La gente ha pensado sobre su propio espacio territorial y, de alguna manera, lo ha recompuesto. En efecto, aunque la titulación de las TCO no ha significado que las comunidades, al menos en la mayoría de los casos, amplíen los límites de las tierras que ya estaban bajo su posesión como tierras comunales o parcelas privadas, el hecho de unir a éstas dentro de las TCO les ha traído el beneficio de contar con un espacio unificado, susceptible de una mejor gestión territorial, y además amparado con las seguridades jurídicas que les ofrece la Ley INRA.

11. Hay una clara recuperación de identidad entre la población que, de haberse sentido humillada por las estructuras coloniales, hoy exhibe su dignidad con orgullo y demanda atención por parte del Estado y los gobiernos locales. El argumento de cómo la autoestima de la gente ha sido reforzada por el proceso organizativo es un tema recurrente. *"Las leyes antes nos pisoteaban", "Ahora ya no tenemos miedo de hablar, ni de mostrarnos como indígenas", "Entramos sin vergüenza a las reuniones a exponer nuestros planteamientos"*, son expresiones frecuentes de los dirigentes y bases de CONAMAQ y sus regionales.

12. Esta recuperación de identidad incluye la reafirmación de la espiritualidad andina. Los pagos, "challas"[21], invocaciones y otras expresiones de espiritualidad que acompañan las reuniones de la organización son elementos importantes de afirmación de la identidad de sus miembros.

13. Respecto al tema de género, dirigentes y bases de CONAMAQ expresan que han puesto en marcha un sistema llamado "Chacha-Warmi", es decir "Hombre-Mujer", que pone fuerza en la complementariedad de la pareja para la conducción de la organización. De hecho, en todas sus

21 Pago o tributo a la tierra.

instancias las autoridades de CONAMAQ son siempre hombre y mujer. No obstante, podemos decir que esta concepción está aún en proceso de plasmarse, en la medida que lo concreto, de acuerdo a lo que hemos observado, es que los hombres siguen teniendo presencia y participación mayoritaria en las reuniones.

14. Signo de esta recuperación de identidad es lo expresado por un joven de una organización juvenil universitaria asociada a CAOP: *"Años atrás nos daba vergüenza llamarnos indígenas. Ahora buscamos la formación nuestra y de los niños para aprender nuestra historia".* Se trata de una organización firmemente identificada con los principios de CONAMAQ que busca avanzar en la formación técnica y profesional de los jóvenes para que así puedan servir mejor al movimiento. Su estructura organizativa busca adaptar la forma de organización de CONAMAQ a su realidad de estudiantes.

15. CONAMAQ en sus diferentes niveles organizativos participa en la vida nacional, mediante asambleístas en la Constituyente o con alcaldes y concejales de diferentes gobiernos locales. Respecto a estos últimos, la organización mantiene un fuerte control sobre ellos[22] a fin de que respondan a los intereses y demandas de la organización. Un alcalde expresó esto de manera clara: *"Antes los alcaldes hacíamos nuestros planes y tomábamos nuestras decisiones sin consultar al pueblo. Hoy son las organizaciones quienes deciden el plan y el alcalde quien lo cumple, sino es amonestado la primera vez y luego separado del cargo"*.

16. La participación política de CONAMAQ también se expresa en espacios como la Asamblea Constituyente o en su capacidad de influir en procesos nacionales, por ejemplo, expresando su oposición sobre el TLC o gestionando leyes o su reforma, como ha sido el caso de la modificación de la Ley INRA.

17. En el campo de las mejoras de servicios, algunas comunidades, que antes apenas habían contado con escuelas primarias, han conseguido colegios secundarios. También han mejorado, a raíz de presiones ejercidas por los ayllus, los servicios de salud. Según un alcalde: *"Hoy casi cada ayllu tiene un médico, cuando antes sólo había un sanitario o enfermero".* El fortalecimiento organizativo ha servido también para influir en el mejoramiento de la infraestructura de riego en beneficio de las comunidades.

De 179 ayllus registrados en Potosí, 70 han sido reconstituidos y 30 titulados como TCO[23]. El bajo número de ayllus titulados respecto a los que han sido reconstituidos pone de manifiesto, una vez más, el escaso interés demostrado hasta ahora por el Estado boliviano para la titulación de las TCO[24]. Según esta institución, los problemas mayores para la titulación provienen de tres lados: disputas de linderos entre ayllus por la propiedad de fuentes de agua o tierras de pastoreo; la ley de Participación, ya que el desmembramiento parcial del territorio de un ayllu de una OTB significaría un recorte en el presupuesto asignado por el Estado; y líos con el sindicato y la CSUTCB.

Los peligros que presenta el trabajo de CONAMAQ son caer en el fundamentalismo (tiene esta tendencia) y la incoherencia política. De hecho, esto ya ha sucedido. Por ejemplo, durante la Asamblea Constituyente, CONAMAQ rompió el acuerdo unitario que había suscrito con otras organizaciones indígenas y populares, y terminó presentando una propuesta inconsulta de Constitución.

Si bien el tema de la recomposición de los ayllus es coherente y positivo para el fortalecimiento democrático de las bases y su participación política en los distintos ámbitos de la vida del país, la reconstitución del Collasuyo tiene sonoridad de regresión histórica y de retórica indigenista. La insistencia en su puesta en práctica puede dar paso a grandes distorsiones que desvíen a la organización de lo que debe ser su objetivo fundamental de construir una democracia fundada en las bases. Asi-

22 En 2007 tenía 12 alcaldes y 46 concejales.

23 Recordamos que se trata de datos del año 2007.

24 Las modificaciones introducidas por el gobierno del presidente Morales a la Ley INRA fines de 2006, que entre otras cosas permiten la expropiación de tierras para el incremento de las TCO, han mejorado esta situación.

mismo, el intento de crear ayllus y suyos en una región donde nunca los hubo, como Santa Cruz de la Sierra, que ahora denominan Tenta Suyo[25], fuerza una realidad histórica y organizativa. Todas las ventajas señaladas relacionadas con la recomposición de los ayllus para organizar a las comunidades andinas sobre la base de estructuras ancestrales, se perderían si se cae en el error de imponer medidas artificiales en un medio conformado por individuos de diversa procedencia y sin lazos familiares que les den coherencia.

La incoherencia política, por otro lado, expone innecesariamente a la organización a críticas y la debilita internamente y frente a sus aliados que terminarán por no confiar en ella. Frente al público mayor, al que es necesario que CONAMAQ recurra para buscar solidaridad con sus planteamientos, sus desvaríos políticos la pueden hacer aparecer como incongruente.

También es motivo de preocupación el hecho de que algunas de sus prácticas de justicia comunitaria puedan constituir actos de violación de derechos humanos. Por ejemplo, delegados de ayllus y dirigentes de FAOI-NP mencionaron los castigos físicos (azotes, baños en agua fría y otros) como parte de la justicia comunitaria. Aunque ponemos en duda el carácter ancestral de estos castigos, dado que el principio rector de la justicia indígena ha sido siempre la recomposición de la armonía afectada por un conflicto, es probable que prácticas como las señaladas, impuestas por las autoridades durante la Colonia o la República, hayan sido asumidas como “tradicionales” con el paso del tiempo.

25 Tenta, casa, en lengua guaraní.

Conclusiones

Foto: ©2013 Gustavo Cardoso/Bolivia

Conclusiones del estudio regional "Comparación de la normativa sobre los territorios indígenas y de su implementación"

Hemos dividido las conclusiones por temas para poder desarrollarlas de manera más ordenada y comprensiva. Se trata de establecer comparaciones entre los cuatro países andinos incluidos. Salvo en el primer tema, referido a cuestiones legales, en todos los demás las conclusiones solo dan cuenta de los casos que hemos conocido en el desarrollo de nuestro corto estudio, limitado a una visita de 10 días por país y a determinadas lecturas. No tenemos entonces la pretensión de que nuestras conclusiones den un panorama global de lo que sucede en cada país con temas tan vastos como gestión territorial y otros.

Aspectos legales

1. Salvo Perú, los otros tres países que hacen parte de este estudio (Colombia, Ecuador, y Bolivia), tienen propuestas legales para la creación de circunscripciones indígenas. Sin embargo ninguno de ellos ha culminado con la declaración formal de una Autonomía Indígena Originaria Campesina (AIOC, Bolivia), Entidad Territorial Indígena (ETI, Colombia) o Circunscripción Territorial Indígena (CTI, Ecuador). No obstante, mientras hay avances consistentes en Colombia, en Bolivia y Ecuador el proceso parece estancado.

2. En Colombia, efectivamente, el Estado, en coordinación con las organizaciones indígenas, ha dado pasos importantes para la transferencia de funciones y de fondos a los resguardos, en los campos de la educación, salud y obras de agua potable y alcantarillado. Si bien esas transferencias han tomado más cuerpo con la aprobación de dos decretos recientes (Nº 1952 y 1953, ambos del 7 de octubre de 2014), que se realizaban en algunos resguardos desde hace algún tiempo, comprometiendo traspasos de diversa envergadura.

3. En Colombia, si bien está pendiente la ley orgánica que constituirá el eje central para la creación de las ETI, con los decretos recientemente aprobados se pueden conformar territorios indígenas, a condición de que los resguardos cumplan con ciertos requisitos que no presentan dificultades especiales.

4. En Ecuador y Colombia, algunas de las organizaciones indígenas no parecen conformarse con el simple traspaso de funciones y fondos del Estado. Es decir, no les satisfacen las transferencias que ubican el tema de las circunscripciones dentro de la lógica de descentralización del Estado y buscan que la nueva configuración territorial implique una distribución del poder. Al menos algunas organizaciones de Colombia, como el CRIC, buscan que el poder sea pleno e incluya no solo decisiones de gobierno interno, sino también la propiedad sobre los recursos del subsuelo.

5. En Ecuador la atomización de los territorios indígenas andinos y también costeños (a excepción de los Awas que presentan otras complicaciones (ser a la vez un área natural protegida, tener población foránea dentro y estar también en Colombia), así como el alto grado de urbanización de la población, son factores que la desaniman a iniciar el proceso de creación de CTI. Además, la fuerte participación de la población andina en los procesos electorales de gobiernos locales y el control real de muchas municipalidades les abren espacios de participación y gobierno.

6. La población indígena amazónica del Ecuador demuestra interés en conformarse como CTI, una parte, dentro de la lógica de descentralización y otros, como Sarayaku, apuntando más hacia la de autonomía.

7. En Perú, donde según hemos señalado no existe una propuesta legal para la creación de circunscripciones indígenas, hay una participación fuerte de la población andina en los gobiernos locales. En el caso amazónico, esa participación fue consistente en algunas zonas hace 20 años, o más, pero luego se debilitó, en parte, por la presen-

cia de partidos y frentes políticos foráneos que han dividido el voto indígena, y porque los líderes indígenas cayeron en una visión criolla de la política, con lo que esto implica en términos de autoritarismo y corrupción.

8. La creación de nuevas circunscripciones indígenas genera conflictos con los municipios existentes, en tanto que ellas implicarán el redimensionamiento de sus ámbitos. Los grupos locales perderán poder cuando esas circunscripciones empiecen a regirse por una lógica diferente a la de las elecciones y en su lugar se implante la designación de autoridades por normas y procedimientos culturales. Además, esos municipios perderán ingresos por la reducción de tributantes.

9. En Bolivia, las autonomías indígenas no parecen ser prioritarias para el gobierno, como lo demuestra el casi nulo avance de procesos iniciados hace ya varios años. Los requisitos puestos para su conformación parecen obstáculos para impedir que las autonomías se concreten. Esto podría ser una estrategia para no dar cumplimiento a derechos reconocidos por el país en el Convenio No.169, en la Constitución Política del Estado (CPE) y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, alegando que solo se podrán hacer efectivos una vez establecidas las autonomías.

10. La opción de Raqaypampa de comenzar a ejercer autonomía en el espacio de un distrito indígena, parece una buena alternativa para salir del entrampamiento del proceso autonómico oficial. Es una manera de ganar experiencia y conocimientos en el campo de la gestión territorial y el autogobierno. Para Raqaypampa esta alternativa no significa que haya abandonado su derecho a conformarse como autonomía de acuerdo a los términos establecidos en la ley, ya que impulsa las dos opciones de manera simultánea.

11. La calidad normativa de los cuatro países es diferente. Mientras en Colombia, que se sitúa en el nivel superior, se dan nuevas normas que fortalecen los derechos de los pueblos indígenas, en Perú, ubicado en el extremo opuesto, se bombardea, cada vez de manera más bárbara, los reconocimientos logrados por ellos en el Convenio No.169, en la Declaración de la ONU y en la propia legislación nacional, vigente desde hace cerca de cuatro década, aunque debilitada por sucesivas modificaciones desde 1995, durante el gobierno del presidente Fujimori.

12. Más allá de las leyes, en Colombia gran parte de la legalidad sobre derechos de los pueblos indígenas se ha construido sobre la base de sentencias de la Corte Constitucional, es decir, mediante jurisprudencia. En este sentido, podemos decir que la normativa es constantemente enriquecida en ese país. Por lo demás, existe en Colombia un respeto por la institucionalidad y por la independencia de poderes que no es común en ninguno de los otros países incluidos en este estudio.

13. En el Perú, el atropello de las normas no es solo creciente sino que cada vez encuentra menos oposición por parte de un movimiento indígena nacional debilitado. La época de máximas protestas por los atropellos de los legisladores fueron los años 2008 y, sobre todo, 2009 que terminó con los trágicos sucesos de Bagua que dejaron 35 muertos entre policías (la mayoría), indígenas y otros ciudadanos. La reciente ley Nº 30230, mucho más demoledora de los derechos de los pueblos indígenas, no ha sido ni siquiera objeto de un tímido pronunciamiento por parte de AIDESEP, organización que representa a la mayoría de las organizaciones regionales y locales de la Amazonía.

14. En este contexto de deterioro legal en el Perú, la reciente promulgación de la Resolución Ministerial Nº 0547-2014-MINAGRI (septiembre 30, 2014) aparece como un hecho extraño. La norma simplemente señala que la existencia de un bloque de producción permanente en tierras ocupadas por comunidades indígenas no debe constituir motivo para que se paralicen los

trámites de titulación y que, por el contrario, debe procederse a redimensionar dicho bosque para continuar con el proceso en beneficio de las comunidades. La norma es lógica y solo reafirma lo que está en la normativa nacional e internacional: que el derecho propietario de las comunidades es anterior al título. Lo extraño proviene de la singularidad de una norma favorable a ellas dada luego de dos décadas de demolición de sus derechos. Todo indica que ha sido dada para aplacar las críticas al gobierno por el asesinato de cuatro líderes Ashaninkas en el alto Ucayali. Si es así, debería aprovecharse el momento para impulsar otros cambios normativos.

15. En Bolivia no puede decirse que la legislación referida a derechos de los pueblos indígenas es deficiente, sobre todo considerando que ha convertido en ley nacional no solo el Convenio No.169 (lo que está dentro de las normas establecidas de cualquier país que lo haya ratificado), sino también la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas. Este último hecho es fundamental, en primer lugar, por el peso de los derechos que esa declaración reconoce a los pueblos indígenas y, en segundo, porque zanja de manera definitiva la discusión acerca de si se trata de un instrumento vinculante. El problema en Bolivia es de cumplimiento debido, en parte, a un prurito legalista (compartido entre funcionarios –o tal vez impulsado por ellos- e indígenas) que hace ver siempre "que falta algo" (un reglamento, una norma aclaratoria u otro tipo de formalidad) y, en parte, porque los derechos reconocidos son reformulados en normas (como la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, LMAD) que ponen requisitos que en verdad se constituyen como obstáculos para su materialización.

16. En Ecuador en cambio, aunque la normativa secundaria referida a derechos de los pueblos indígenas está atrasada respecto a lo que señala la Constitución, las organizaciones no se han hecho problemas al respecto y han conseguido, mediante grandes movilizaciones y presiones ante el Ejecutivo, el reconocimiento de importantes derechos territoriales.

17. El cumplimiento del derecho de consulta previa presenta diferencias en cada uno de los países. En Colombia, de acuerdo a los entrevistados, se han realizado muchos procesos de consulta previa, algunos formales y manipulados, mientras otros han sido serios y han cumplido con la finalidad del dispositivo que es llegar a un acuerdo. De todas maneras, como explicó uno de los entrevistados (Ramón Laborde), en ningún caso la empresa y el gobierno han forzado la ejecución de proyectos contra la voluntad de los indígenas ya que, siendo inalienable el territorio, no sería posible hacerlo a menos que se modifique la Constitución o se actúe en contra de ella. El país no cuenta con una ley específica ni una norma de menor importancia para guiar los procesos de consulta que, sin embargo, se han ido perfilando jurisprudencialmente, mediante sentencias de la Corte Constitucional.

18. En el Perú, el actual gobierno ha promulgado una ley de consulta que recorta los alcances del derecho establecido en el Convenio No.169. Se han realizado algunos procesos formales de consulta sobre cuestiones un poco comprometedoras (por ejemplo, se consultó con las comunidades del pueblo Maihuna, del río Algodón y Napo, acerca de una propuesta de creación de ACR que ellos mismos habían impulsado), pero otros más importantes están detenidos, como el que compromete a la población indígena asentada en las cuencas petroleras de Loreto (Pastaza, Corriente, Tigre y Marañón). Más grave aun ha sido el caso del Parque Nacional Ichigkat Muja, en la Cordillera del Cóndor, cuya creación se consultó a la población Awajun, a través de sus organizaciones representativas. Sin embargo, una vez que las partes llegaron a un acuerdo, es decir, cumplida la finalidad de la consulta, el gobierno del presidente García cambió las actas y procedió arbitrariamente a recortar el parque nacional -que constituía para los Awajun la garantía de que ahí no se realizarían actividades extractivas-, entregando la parte seccionada

a empresas mineras.

19. No obstante lo señalado, la fuerte oposición social de comunidades y organizaciones indígenas en algunas cuencas han impedido en el Perú el inicio de emprendimientos económicos que ellas consideran dañinas para sus actividades económicas y salud. El caso más emblemático, por la envergadura de la empresa paralizada a causa de las protestas, es el de CONGA[26] (no considerado en el presente estudio), donde la minera Newmont no puede iniciar actividades desde hace tres años por la oposición de comunidades y otras organizaciones sociales. Otro caso de paralización de actividades extractivas debido a la presión social es el del Pastaza, donde los Achuares bloquean desde hace años el inicio de nuevas actividades petroleras.

20. En Ecuador, al menos en un caso muy conocido, como el del pueblo Sarayaku, las comunidades han logrado detener el inicio de actividades petroleras mediante, por un lado, una acción de fuerza y, por otro, la presentación de una demanda ante la CIDH. Esta emitió una sentencia favorable al pueblo que se ha constituido en emblemática de este tipo de reclamos.

21. Una acción de fuerza similar logró, en Bolivia, detener la construcción de la carretera Cochabamba-Beni, atravesando el Isiboro Sécure, un área que es, a la vez, parque nacional y territorio indígena, y donde además se explota petróleo, y existen fundos ganaderos, extracción forestal y un creciente número (unos 10.000) de colonos andinos. La situación compleja de esta área habría terminado de reventar con dicha carretera. Sin embargo, más que cancelada, la iniciativa parece estar solo demorada por razones de imagen política del actual gobierno y temor a una explosión social.

26 CONGA: proyecto minero de explotación de oro, ubicado en las provincias de Cajamarca y Celendín, en la región de Cajamarca. Está a cargo de la sociedad anónima Minera Yanacocha, conformada por las empresas Newmont Mining Corporation, Compañía de Minas de Buenaventura e International Finance Corporation. La explotación del yacimiento de oro implica la destrucción de lagunas que proporcionan agua de riego para los cultivos de los campesinos de la zona. Por esta razón, ellos se oponen al proyecto, lo que ha originado acciones represivas por parte del gobierno. Los enfrentamientos entre las partes en conflicto han dejado hasta la fecha más de 10 muertos, y numerosos heridos y procesados.

Territorios y Áreas Naturales Protegidas

1. Aunque el concepto de Parque Nacional (PN) está definido internacionalmente como una categoría de área que no debe ser objeto de ningún tipo de intervención económica, en la práctica los países incluidos en este estudio le dan diferentes interpretaciones a la norma. En un extremo podemos ubicar a Colombia y Perú y, en el otro, a Bolivia y Ecuador.

2. En Colombia y Perú existe respeto por la intangibilidad de los Parques Nacionales que constituyen áreas protegidas donde solo se pueden hacer intervenciones calificadas como indirectas: investigaciones científicas y turismo, y estas, solo en las partes zonificadas para estos fines. Hasta el momento esto se ha cumplido en ambos países, lo que ha llevado a los pueblos indígenas a considerar a los parques como una estrategia para darle protección a sus territorios. En el caso de Colombia, se trata de una protección adicional ya que, como explicamos en una conclusión anterior, intervenir en un resguardo para favorecer la implantación de una actividad extractiva sin consentimiento de la población, implicaría una expropiación de su territorio y un desconocimiento de la garantía constitucional que señala que este es inalienable. Una experiencia interesante de doble declaración es la del Resguardo Yaigogé Apaporis, declarado también como Parque Nacional en 2009. El acuerdo se logró luego de largas negociaciones entre las partes y el compromiso de trabajar juntas un Régimen Especial de Manejo (REM) para el área.

3. En el caso del Perú, sin embargo, existen cuestiones que debilitan la condición de los Parques Nacionales. Una de ellas es que algunos de ellos, incluyendo los del Manu, el más emblemático del país, Río Abiseo y Cordillera Azul, tienen población en su interior, y no precisamente indígenas aislados,

sino colonos, muchos de ellos dedicados al cultivo de la coca. Por otro lado, se han producido varios intentos, que hasta el momento han sido bloqueados, por parte del Estado de intervenir en ellos, se ha recortado su área (Bahuaja Sonene) o intentando autorizar la exploración petrolera (Manu). Sobre el PN del Manu pesa además la amenaza de un proyecto de carretera que correría cerca de su límite oriental, paralelo a las fronteras con Bolivia y Brasil, que pondría en riesgo la invasión del área por empresas madereras y colonos. Si bien el proyecto es impulsado por particulares y no por el Estado, este no ha sido rotundo en descartar su ejecución, como si esperara que se haga para recurrir luego a la argucia de hechos consumados.

4. Además existe un caso en Perú, que de hecho marcará las relaciones entre organizaciones indígenas y Estado con referencia al tema de las ANP. Como antes hemos señalado, las comunidades Awajun del Cenepa (región de Amazonas) aceptaron que se declare un Parque Nacional en la zona de la Cordillera del Cóndor, que ellas consideran parte de su territorio, como estrategia para evitar la explotación aurífera. El proceso de negociación duró años pero finalmente las partes acordaron la creación de un parque, dos reservas comunales y la titulación de las comunidades adyacentes a estas. Desconociendo los acuerdos, el Estado arbitrariamente creó luego el parque recortando su extensión para poner una parte en manos de empresas extractoras de oro, declaró solo una reserva comunal y no efectuó la titulación de las comunidades. La situación ha generado duros enfrentamientos entre los Awajun y el Estado y además ha creado una desconfianza grande en los indígenas quienes difícilmente volverán a considerar que los parques constituyen una estrategia para garantizar sus territorios ancestrales.

5. En Bolivia, la debilidad de los parques como estrategia para defender el medio ambiente y los derechos territoriales de los pueblos indígenas se pone en evidencia en el caso del Isiboro Sécure, al que ya antes nos hemos referido. En este caso, no es solo que al momento de su declaración del área se encontrara con una situación particularmente difícil desde el punto de vista de la conservación y los derechos de los indígenas, sino que el Estado está dispuesto a agravar la realidad, construyendo una carretera que lo atraviese y lo conecte con una zona expulsora de campesinos andinos por la sequía y la falta de trabajo.

6. Por su parte, el caso emblemático de Ecuador es el del PN Yasuní. Si bien la legislación del país establece el carácter intangible de esa categoría de ANP, señala que este podrá ser levantado en caso de "interés nacional". Se trata de una excepción que en la práctica los países suelen convertir en norma.[27]

Gestión territorial

1. La existencia en Colombia de algunos resguardos de gran extensión, entre los cuales destaca el Predio Putumayo, así como de un porcentaje muy grande del territorio nacional titulado a los pueblos indígenas (32%) lleva a pensar que se trata de una realidad constante en el país y que todos los resguardos tienen este tipo de características. Pero no es así como lo han demostrado Houghton (s/f) y Roldán y Sánchez Botero (2013). En las zonas de colonización existen muchos resguardos pequeños, donde la gente carece de las tierras necesarias para su desarrollo. De uno de ellos, que no es el más pequeño, damos cuenta en este estudio: Karmatarua.

2. Más allá del tema de extensión, los datos que hemos levantado en esta oportunidad relacionados con las características del Resguardo Predio Putumayo (RPP), en

27 Al respecto, podemos mencionar que en el Perú la Constitución Política del Estado (CPE) señala que en la franja comprendida a 50 km de las fronteras ningún extranjero, ni persona natural ni jurídica, podrá tener propiedad o concesión alguna, "salvo caso de interés nacional". En la realidad, hasta hace apenas un año no existía ni un solo kilómetro de zona fronteriza que no hubiera sido entregada a empresas mineras o petroleras extranjeras. Si actualmente hay algunos espacios que han quedado libres, es porque la empresa brasileña Petrobras devolvió al Estado varios lotes que tenía a lo largo de todo el Putumayo, en la frontera con Colombia.

Colombia, indican que ahí no se ha desarrollado una nueva visión territorial que incluya la totalidad del espacio ni, en consecuencia, se han elaborado normas para su gobierno como un todo. En efecto, en este resguardo existen cinco asociaciones de comunidades. Así como cada asociación sabe hasta dónde se extiende su dominio, cada comunidad (que por lo general corresponde a un clan) conoce también sus límites. Esto no implica que se trate de propiedades divididas, ya que el dominio sigue siendo unitario, pero sí significa una limitación en cuanto al manejo del espacio. De hecho, cada comunidad y asociación es libre de decidir sobre los acuerdos y contratos que pueden realizar con agentes externos para explotación de sus recursos. Aunque se nos mencionó que en el caso de emprendimientos mayores, como explotación minera y de hidrocarburos tendría que hacerse una consulta con la totalidad de la población del resguardo, lo cierto es que hasta la fecha no existe una instancia de coordinación en ese nivel. No es difícil imaginar los problemas que puede generar la ausencia de un espacio de reflexión global en un mundo cada vez más individualizado por el resquebrajamiento de normas tradicionales de control social y el avance de la lógica de la ganancia personal.

3. Una visión territorial más firme, a pesar de no estar avalada por un título único, parece ser la que impera, en el Perú, en el caso de los Achuares de la cuenca del Pastaza, quienes han logrado hasta hoy detener el inicio de nuevas actividades petroleras y han creado una federación (FENAP) con el propósito de coordinar acciones tendientes al reconocimiento de un territorio unitario, que se rijan por una visión compartida entre las comunidades.

4. En Ecuador, el caso de Sarayaku es también importante por su visión territorial. De hecho, las comunidades cerraron filas en lo que concierne a la explotación petrolera (y hasta el momento están ganando las batallas) y ahora trabajan, con apoyo técnico generado por personal propio y foráneo, una propuesta de manejo territorial global que respete la sostenibilidad de los recursos y procesos ambientales. No obstante, hay que recordar que la propuesta inicial, fundada en el supuesto de la unidad de la nacionalidad Kichwa, se quebró y ahora cada pueblo Kichwa define su propio derrotero. Mientras el de Sarayaku se reafirma en sus raíces, hay otros que aceptan las ofertas de empresas petroleras.

5. La visión territorial del pueblo Kayambi, en Ecuador, es particularmente importante. Se trata de un espacio compuesto por tierras que hoy pertenecen a diversos propietarios: parcelas de comuneros, páramos fiscales, propiedades agrícolas privadas y espacios urbanos de la ciudad de Cayambe. Los Kayambi conciben ese espacio como su territorio a pesar que parte de él ya no le pertenezca por estar en manos de otra gente. Sin embargo, este hecho no le impide generar normas de consenso para el buen uso de los páramos donde se ubican los acuíferos que benefician a todos. Tratan así de generar normas de control social del agua para que esta no sea privatizada en favor de unos pocos o contaminada por el uso de insumos tóxicos o de alguna otra manera. Hay una clara noción de responsabilidad sobre el territorio que va más allá de la propiedad.

6. Varias de las experiencias reseñadas por Parellada y Betancur dentro del programa GTI, en Bolivia, cinco son de hecho interesantes y bien orientadas hacia la gestión territorial sostenible. No obstante, como no hemos podido visitarlas no sabemos qué rumbo habrán seguido, a excepción de una: Raqaypampa.

7. En Bolivia destaca la opción tomada por Raqaypampa. En una zona sensible por la escasez de agua, las comunidades han comenzado por identificar sus acuíferos y a diseñar normas para el buen uso del recurso. La conformación de una Organización Económica Comunitaria (OECOM) para transformar su producción agropecuaria y su decisión de generalizar la agroecología, mejorar la nutrición y fortalecer la organización económica está bien orientada hacia

la soberanía alimentaria y la generación de recursos con valor agregado. Los éxitos que ha logrado Raqaypampa con la fábrica de galletas, que ahora abastece a los desayunos escolares de todo el municipio, pueden ser potenciados con nuevas iniciativas de este tipo.

8. Las actividades iniciadas por el programa Kemito Ene, de CARE, en el río Ene, en Perú, parecen muy positivas para generar recursos monetarios mediante el uso sostenible del espacio. En poco tiempo, y con baja inversión, están alcanzando logros importantes. Estos logros tienen un significado particular para las comunidades Asháninkas de una zona que fue bárbaramente goleada, durante la década de 1980 y parte de la siguiente, por la presencia de la subversión y el narcotráfico. Resulta admirable la capacidad de un pueblo de recomponerse con sus propios esfuerzos porque del Estado no ha recibido más que indiferencia y golpes contra sus derechos.

9. El tema de las ACR en Perú abre una buena opción para manejo territorial sostenible. Sin embargo, subsisten problemas por visiones erradas o autoritarias por parte del Estado. Erradas porque no obstante estar concebidas como áreas de gestión comunal de uso directo para satisfacer las necesidades de las comunidades campesinas e indígenas vecinas, las normas contienen una serie de disposiciones que debilitan esta figura, al poner énfasis excesivo en la conservación. Autoritarias porque esas mismas normas y el comportamiento del personal del Estado implican una constante amenaza para la gestión autónoma. Aunque estas áreas se presentan con el lema de “conservación productiva”, el lastre de las visiones conservacionistas heredades de los Estados Unidos y mantenidas por grandes ONG del Norte sigue siendo muy pesado.

10. El grado de avance en la gestión territorial en Perú, es bastante diferente en las dos ACR incluidas en este estudio, y esto tiene que ver con la historia de cada una de ellas y las características de su población. La historia de la ACRC Tamshiyacu Tahuayo está marcada por la confrontación de sus moradores con pescadores industriales foráneos que llegaban con redes de arrastre y botes congeladores para barrer la principal fuente de proteína de la población. Pero el pescado no solo era fuente de alimentación para ellos sino además de recursos monetarios, porque parte de este era comercializado en Iquitos. Se trataba entonces de una competencia entre dos partes con poder diferente. La unión de los moradores ante la agresión está en la base de la iniciativa de la creación de esta ACR.

11. En el caso de la ACR Apiyacu Apayacu, en Perú, el principal recurso extraído por foráneos era (y sigue siendo) la madera. Si bien la organización de la cuenca del Ampiyacu reaccionó contra esto, se trataba de un recurso que la población no tiene capacidad de extraer por sí sola ni menos comercializar en un mercado dominado por grupos de poder. La alternativa de las comunidades ha sido buscar acuerdos (en general muy desventajosos para ellas) con los madereros. Esta dependencia ha impedido consolidar la organización interna para la gestión del área. Por otro lado, la iniciativa de creación de esta ACR vino de una ONG, lo cual, según nuestra percepción, es otra razón para que la idea no haya calado con la misma profundidad que en el caso de la ACRCTT.

12. Existen además dos diferencias que consideramos importantes para entender el grado de consolidación de cada una de estas ACR, en Perú. Una es su población y otra el ambiente natural de las áreas. La población de la ACRCTT es la conocida como “ribereña”, indígena en su origen pero ahora mestiza, que ha pasado por un proceso de adaptación de nuevas tecnologías y modos de producción e inserción económica en el mercado. En cambio, la población de la ACRAA es indígena y está más cercana a modelos tradicionales. El fácil acceso al mercado de Iquitos de la primera, frente a la lejanía de la segunda han propiciado estos cambios.

13. Con relación al medio ambiente, la cuenca del Tamshiyacu Tahuayo, en Perú, es un ecosistema acuático, en el cual la agricultura tiene poco peso en la economía de la población, a diferencia de la del Ampiyacu, que es de tierras de altura, no inundables, y con una producción importante de agricultura, aunque para consumo interno. El manejo de un espacio amplio y de una diversidad de recursos de manera simultánea es fundamental para la población de Tamshiyacu Tahuayo, y esta es una estrategia que desarrolla en el ambiente de la ACR. En el Ampiyacu, en cambio, la agricultura se realiza en parcelas que los moradores tienen en sus comunidades. Es significativo además el hecho que las comunidades del Ampiyacu sean tituladas y los caseríos del Tamshiyacu Tahuayo no.

Bibliografía Regional Andina

Amazonía Boliviana
Foto: ©2013 Gustavo Cardoso

Albó, Xavier y Carlos Romero
2009 *"Sentido de naciones y pueblos indígenas originario campesinos en la CPE"*. En: Autonomías indígenas en la realidad boliviana y su nueva Constitución, cap. 1. Vicepresidencia de la República. La Paz.

Betancur, Ana Cecilia
2014 *"La consulta previa a los pueblos indígenas. De la participación democrática a la expropiación de territorios."* En: Observatorio Étnico, Centro de Cooperación al Indígena (CECOIN): http://observatorioetnicocecoin.org.co/cecoin/index.php?option=com_content&view=article&id=344:la-consulta-previa-a-los-pueblos-indigenas-de-la-participacion-democratica-a-la-expropiacion-de-territorios&catid=55:consulta-previa&Itemid=121

Betancourt, Ana Cecilia; Chirif, Alberto
2014 Defensa de los derechos indígenas y monitoreo de operaciones petroleras en la Cuenca de Corrientes; RFN.

Chirif, Alberto
2012. *"La historia del Tahuayo contada por sus moradores".* Wildlife Conservation Society, Lima, Perú.

Chirif, Alberto y García, Pedro
2007 Marcando territorio. Progresos y limitaciones de la titulación de territorio indígenas en la Amazonía. IWGIA. Copenhague.

Defensoría del Pueblo del Perú
1998 Análisis de la normatividad sobre la existencia legal y personalidad jurídica de las comunidades nativas.

Freyer, Bärbel.
2000 Los Chiquitanos. APCOB. Santa Cruz de la Sierra.

Fundación Tierra Bolivia
2011 Territorios Indígenas Originarios Campesinos en Bolivia, entre la Loma Santa y la Pachamama. Fundación Tierra. La Paz.

García, Pedro
1995 Territorios indígenas y la nueva legislación agraria en el Perú. Racimos de Ungurahui,IWGIA. Lima.

OREL-PROCEL, Perú
2012 Plan Maestro 2011-2015. Área de Conservación regional Tamshiyacu Tahuayo. Iquitos.

Houghton, Juan Carlos
S/f *"Los territorios indígenas colombianos: teorías y prácticas".* Bogotá. (Mimeo.)

Kingman, Santiago
2007 Áreas protegidas y pueblos indígenas. Un estudio de caso en Ecuador. Red Latinoamericana de Cooperación Técnica en Parques Nacionales. Programa FAO/OAPN. Septiembre. Santiago de Chile.

Ministerio de Coordinación de la Política
2010 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD. Quito, 2011.

ODECOFROC
2009 Perú: Crónica de un engaño. Los intentos de enajenación del territorio fronterizo Awajun en la Cordillera del Cóndor a favor de la minería. Equipo de Investigación de ODECOFROC. Informe 5. ODECOFROC/Racimos de Ungurahui/IWGIA. Copenhague.

Okamoto, Tami
2012 Puinamudt: Proceso organizativo y avances como plataforma indígena. Documento de trabajo. Iquitos.

Ortiz, Pablo
2010 *"Dilemas y desafíos de la autonomía territorial indígena en Latinoamérica".* En: Ortiz, Pablo y Alberto Chirif, ¿Podemos ser autónomos? Pueblos indígenas vs. Estado en Latinoamérica. Intercooperación/RRI. Quito, pp. 10-129.

Parellada, Alejandro y Ana Cecilia Betancur
2010 Derechos de los Pueblos Indígenas. La cooperación entre Dinamarca y Bolivia (2005-2009). La Paz.

Tamburini, Leonardo
2013 *"Contexto constitucional y legal de las autonomías indígenas"*. En: Artículo Primero. Separata sobre autonomía indígena. Nº 20: 10-31. Santa Cruz.

Roldán Ortega, Roque
2007 *"Territorios indígenas y parques nacionales naturales. Aproximación al Examen Jurídico sobre la Naturaleza, los Fines y Potenciales Concurrencia y Coexistencia de Ambas Figuras sobre unos Mismos Espacios Físicos"*. Programa de Consolidación Amazónica (COAMA). (No publicado.)

Roldán, Roque y Esther Sánchez Botero
2013 *"La problemática de tierras y territorios indígenas en el desarrollo rural".* En: Reflexiones sobre la ruralidad y el territorio en Colombia. Problemáticas y retos actuales. Oxfam. Bogotá, pp. 189-273.

Sarayaku, Ecuador
2006 *"Plan de gestión y administración del territorio y los recursos naturales del pueblo Kichwa de Sarayaku"*. Pastaza. (Mimeo)

Plan de gestión y manejo integral del territorio Kichwa de la cuenca el Pastaza.
2011 Sarayaku.

Wray, Natalia
1997 Proyecto: Estudio nacional sobre el régimen legal y territorial de los pueblos indígenas de los ocho países de la Cuenca Amazónica: caso Ecuador. YTCA/CONFENIAE/UE.

Bosque de Bolivia
Foto: ©2013 Gustavo Cardoso

La normativa sobre territorios indígenas y su implementación en Bolivia

Alberto Chirif

2014

cooperación alemana
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implementada por
giz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH