Tierras, territorios y gobernanza de los pueblos indígenas en los países andinos.

Escenarios, coyunturas y regulación en Bolivia

Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos
PERU EQUIDAD

Por encargo de la Cooperación Alemana GIZ

Pedro García Hierro

Noviembre 2014

Bolivia: la tierra y la construcción del Estado Plurinacional.

INTRODUCCIÓN

El problema de la tierra ha definido la agenda política nacional boliviana desde tiempos coloniales de manera persistente, ubicando a los diferentes actores en posiciones antagónicas pero con muy desiguales prerrogativas en virtud de una marcada asimetría en la distribución del poder político entre las diferentes clases sociales. El actual proceso de concentración y extranjerización de la tierra y los recursos, que hoy caracteriza a muchos países americanos, ha constituido una pauta habitual en Bolivia durante toda su existencia republicana. Sin embargo, a partir de la revolución nacional de 1952 el campesinado boliviano, de raíz mayoritariamente indígena, asume un rol reivindicativo y fuerza una reforma agraria, a través de la Ley 3464 (1953), que pretende revertir la situación de manera definitiva y que, de hecho y pese a sus contradicciones, tuvo efectos realmente decisivos.

Siendo el resultado de una lucha entre pobres y ricos, los principios filosóficos que orientaban la reforma eran los de la lucha de clases y muy especialmente la reivindicación del único bien jurídico que, a juicio de sus mentores, podría legitimar la propiedad de la tierra: el trabajo, la productividad de la tierra. Ese principio y el propósito de generar una nueva clase media de agricultores cuya producción orientada hacia el mercado pudiera elevar su condición social fueron el eje ideológico de la propuesta. En ese contexto importaba liberar las fuerzas productivas y reorientar la propiedad colectiva hacia la propiedad individual y la reconversión de las comunidades en empresas modernas a través de la constitución de cooperativas.

Con la revolución se inició asimismo un proceso de redefinición de identidades decantándose por la identidad campesina, tanto como expresión de la clase social que encabezaba el proceso como en referencia a la condición de productores agrarios que se pretendía instaurar en el ámbito rural. Los sindicatos fueron la expresión organizativa que canalizaba de manera natural este proyecto social.

Lo indígena como identidad, las formas tradicionales de aprovechar los recursos naturales a través de economías de subsistencia - improductivas de cara al mercado - y los modelos organizativos comunitarios y supracomunitarios arraigados en la población rural desde tiempos precoloniales, no tenían cabida en este proyecto revolucionario y fueron expresamente denostados. La Constitución de 1967 recogía estos postulados e inscribía la problemática de la tierra en un Régimen especial Agrario Campesino.

Es importante recordar estos párrafos introductorios porque buena parte del ideario, los principios y las preferencias que impregnaron aquel momento revolucionario se mantienen con fuerza en buena parte de la población boliviana de origen andino y podrían emerger – si cuentan con una narrativa ideológica capaz de superar el discurso

indigenista que ha sido imagen de marca del actual gobierno - para fundamentar en la actualidad iniciativas conflictivas con la población indígena de las tierras bajas.

Dado que este texto se enfoca en los avances y orientaciones normativas es importante desde un principio definir el "estilo boliviano" de construcción de la norma jurídica (especialmente a temas clave como la tierra) a partir de coyunturas conflictivas extremas y de alto riesgo que culminan con alianzas y pactos donde cada sector en conflicto trata de ceder lo menos posible y resguardar lo obtenido en los anteriores conflictos. Los textos así logrados suelen ser complejos, poco aplicables y expuestos a distorsiones, por lo general en favor de los sectores más cercanos al poder político. Tras una prolija y reiterada revisión, reglamentación y modificatorias de los instrumentos normativos, la situación se revela intolerable y los actores más perjudicados vuelven a provocar situaciones terminales que, antes de hacerse insostenibles, se solventan con un nuevo acuerdo y con nuevos posicionamientos de características similares a los anteriores.

Es en los conflictos donde surgen y se perfilan las demandas jurídicas, y se desarrolla mucha más actividad política en los escenarios informales que al interior de las instituciones definidas por la Constitución. La calle, las asambleas públicas, las manifestaciones, las demandas populares, las reuniones cumbres, son reclamados como espacios políticos privilegiados, tanto por el gobierno[1] como por la oposición[2]. Incluso el propio texto constitucional tiene referencias a esta realidad[3]. Esta forma de conducir la política en base a presiones, combinando la movilización popular con una agenda de negociación, evaluando el balance del poder político sobre la base de la capacidad de convocatoria para cada caso específico, repitiendo fórmulas exitosas (marchas, asambleas populares) o replicándolas (la contramarcha de CONISUR, la Cumbre Plurinacional) es sui generis del estilo boliviano de legislar y nos permite hacer un balance de la evolución normativa de cara a la temática de la tierra y su gobernanza.

---

[1] "Las formas organizativas comunales, agrarias, sindicales del movimiento indígena contemporáneo, con sus formas de deliberación asambleística,... son hoy los centros de decisión de la política y buena parte de la economía en Bolivia. Hoy, para influir en los presupuestos del Estado, para saber la agenda gubernamental no sirve de nada codearse con altos funcionarios del Fondo Monetario, del Banco Interamericano de Desarrollo, de las embajadas estadunidense o europeas. Hoy los circuitos del poder estatal pasan por los debates y decisiones de las asambleas indígenas, obreras y barriales. Los sujetos de la política y la institucionalidad real del poder se han trasladado al ámbito plebeyo e indígena. Los llamados anteriormente 'escenarios de conflicto', como sindicatos y comunidades, hoy son los espacios del poder fáctico del Estado". Álvaro García Linera en entrevista a La Jornada de México. Enero 2012.

[2] "Nuestra forma es la movilización. Practicamos esa democracia que siempre hemos querido: la directa, la participativa, sin intermediarios, en asambleas y cabildos, en las plazas, las calles,...deliberando y ejecutando lo que decidíamos". Grupo Manifiesto Junio 22.

[3] "*El pueblo boliviano, de composición plural, desde la profundidad de la historia, inspirado en las luchas del pasado, en la sublevación indígena anticolonial, en la independencia, en las luchas populares de liberación, en las marchas indígenas, sociales y sindicales, en las guerras del agua y de octubre, en las luchas por la tierra y el territorio, y con la memoria de nuestro mártires, construimos un nuevo Estado.* Preámbulo de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (2009).

LAS MARCHAS INDÍGENAS Y LA CONSTRUCCIÓN DINÁMICA Y POPULAR DE LA NORMA JURÍDICA

Para entender la construcción de la norma, es importante seguir la evolución de los sucesivos conflictos a través del mecanismo con mayor repercusión en las décadas pasadas: las marchas indígenas. En cada caso se da cuenta del avance normativo más significativo logrado como consecuencia de la movilización. La Ley de Reforma Agraria, junto con la eliminación irreversible del latifundio en la zona andina, tuvo consecuencias contradictorias en el oriente, promoviendo allí el nuevo latifundio boliviano. Los dictadores aprovecharon los fundamentos de la propia ley para facilitar el acceso a grandes extensiones de tierra a aquellos ganaderos y agricultores que, dando productividad a la tierra en base a inversiones públicas casi nunca rembolsadas, cumplían con el fundamento ideológico de la reforma (la productividad) con ventaja sobre los pueblos indígenas y otras poblaciones locales de la región que mantenían una relación con sus espacios productivos basada en economías de subsistencia poco agresivas con los escasos y frágiles suelos agrícolas. Es así que, gracias a la reforma, se dotó de 7.7 millones de hectáreas a 402 personas, cercanas a la dictadura y que 30 familias o grupos empresariales controlaran hasta los primeros años de la década del 2000, 22 millones de hectáreas forestales en el oriente. Es entonces que los pueblos indígenas de las tierras bajas sienten una amenaza real sobre su subsistencia.

Para 1990 los pueblos indígenas amazónicos, en Perú y Ecuador, así como en algunos pueblos originarios de tierras altas de Colombia y más tarde en Bolivia, han desarrollado una narrativa territorial innovadora, mal recibida en un principio por el campesinado andino pero que estaba llamada a convertirse en una verdadera fuerza motriz para los movimientos sociales de raíz rural en los siguientes años. Esta narrativa que reivindica el territorio como espacio de vida y no sólo como espacio productivo; al pueblo indígena como sujeto colectivo de derechos territoriales; la indisponibilidad de esos derechos y la idealización de una forma de vida basada no en la explotación intensiva de la tierra y la adscripción de la producción a los mercados sino en una relación conservacionista y cultural con la naturaleza, tiene una gran acogida en los circuitos intelectuales y de la cooperación internacional que facilita con sus recursos la construcción y la difusión de un discurso que tendría repercusiones en los tratados internacionales de la época para perder su vigencia muy pronto frente a las presiones de la “economía dura”.

- **Primera Marcha: los primeros territorios indígenas reconocidos, cambios constitucionales, ratificación del Convenio No. 169**

Es en ese contexto que, sorpresivamente, se produce la Primera “Marcha por el Territorio y la Dignidad” (1990) que parte de Trinidad y llega hasta La Paz encabezada por organizaciones identificadas como representativas de los pueblos indígenas de tierras bajas (Movima, Yuracaré, Moxeño y Sirionó; y más tarde Guaraníes y Matacos y Tacanas, Mostenes y Urus Chipayas), unos perfectos desconocidos hasta entonces en el escenario político boliviano y con reivindicaciones territoriales absolutamente insólitas en Bolivia. La novedad y oportunidad de las reivindicaciones (en términos del contexto global universal) así como los mecanismos utilizados para su visibilización,

obtuvieron un apoyo inusitado tanto a nivel nacional como internacional. Pueblos andinos de trayectoria sindical les salieron a recibir en La Paz reconociendo su protagonismo. Un nuevo actor emergía con fuerza en la disputa por las tierras en Bolivia.

De resultas de la Marcha se obtuvieron cuatro Territorios Indígenas y el compromiso de legislar la incorporación al ordenamiento jurídico boliviano de los nuevos paradigmas que emanaban del recientemente aprobado Convenio No. 169 de OIT. Bolivia ratifica el Convenio en 1991 (Ley 1257) y en 1994 modifica la Constitución de 1967 incorporando por vez primera una visualización del tema indígena (en su artículo 171, que muchos califican como "el superartículo" por incluir acumulativamente una amplia gama de derechos y reconocimientos adeudados a los pueblos indígenas desde tiempos coloniales). Esta nueva visión del territorio se recibió con interés por los campesinos y comuneros andinos y marcó la ruta por la que debía trascurrir, por más de 30 años, la agenda política boliviana, tras cuarenta años de hegemonía conceptual de los postulados de la Reforma Agraria.

- **Segunda Marcha: La Ley INRA**

El movimiento indígena de tierras bajas, apoyados por la cooperación internacional y varias organizaciones de la sociedad civil, impulsaron conceptos y desarrollaron propuestas que desembocaron en un Anteproyecto de Ley de Pueblos Indígenas del Oriente, Chaco y Amazonía presentado al Estado por la organización madre del oriente, la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) al tiempo que, por su cuenta, prepararon expedientes de más de una treintena de territorios indígenas destinados a ser titulados, respetando, en general, las propiedades de los poderosos latifundistas orientales.

Este hecho, una organización indígena legislando por su cuenta, era inusual e incómodo para el Estado y más cuando la propuesta de ley fue asumida como vigente por los pueblos y comunidades como nunca antes se había asumido la norma estatal. El Anteproyecto contenía buena parte de los conceptos que marcarían en los próximos años la agenda legislativa boliviana. No obstante fue tachada de inconstitucional; efectivamente, la norma no tenía cabida en los estrechos cauces de la Constitución de 1967 y la Constitución fue reformada en 1994 introduciendo los nuevos conceptos del Convenio No.169 y visualizando por primera vez el tema indígena. Al tiempo, en 1994 se promulga una Ley de Participación Popular que municipaliza el país pero que incluye la posibilidad de que los pueblos y comunidades indígenas, constituidas como Organizaciones Territoriales de Base puedan adquirir una personalidad que les posibilitara demandar la titulación de sus tierras y territorios. La ley se publicitó como la versión "posibilista" del Anteproyecto de Ley Indígena. Sin embargo, para el insólitamente empoderado movimiento organizativo de los pueblos indígenas orientales estas modificaciones fueron insuficientes y organizaron una segunda Marcha ("Marcha por el Territorio, el Desarrollo y la Participación Política de los Pueblos Indígenas", 1996) que saliendo de Santa Cruz obtuvo de nuevo significativo apoyo popular. El interés de otros sectores populares por las nuevas propuestas territoriales se tradujo en la incorporación a la marcha de la Confederación Única de

Trabajadores Campesinos de Bolivia, la Coordinadora de las Seis Federaciones del Trópico de Cochabamba, la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente de Bolivia y la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia, pero aunque los conflictos internos que surgieron entre los marchistas presagiaban conflictos posteriores por desacuerdos en las propuestas, las cinco muertes y la represión proveniente de las fuerzas del orden al llegar los marchistas a La Paz reunificaron temporalmente las posiciones. De resultas de esta Marcha se legalizaron 33 territorios indígenas y se promulgó una norma, la Ley 1715 del Instituto Nacional de Reforma Agraria que revolucionaba la regularización del acceso a la tierra en Bolivia anclado en la norma de 1953. Entre otras muchas prerrogativas en pro de la territorialidad indígena se establecían las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) y los mecanismos para su determinación y titulación.

- **Tercera Marcha: Marcha Indígena, Campesina y de Colonizadores por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales**

La implementación de la Ley INRA se centró en las tierras bajas y prometió completar el saneamiento y titulación de las tierras indígenas en un periodo de 10 años, contando con una importante asignación presupuestal procedente de la cooperación internacional, muy especialmente del gobierno de Dinamarca. La implementación de la ley a cargo del gobierno Banzer dejó mucho que desear y a través de una serie de triquiñuelas legales, una vez más, los más beneficiados resultaron los grandes latifundistas, ganaderos y productores no indígenas instalados en las tierras tradicionales cuya ocupación fue respetada y regularizada con los recursos destinados a la titulación de las tierras indígenas ("los terceros serán los primeros" rezaba el slogan que los comunicadores indígenas publicitaban en aquellos tiempos). La lentitud de los trámites de titulación, las irregularidades del proceso y la conciencia de estar favoreciendo a los grupos de poder de la región oriental, impulsaron una tercera marcha en la que desde un inicio se unieron los colonizadores y comuneros campesinos a fin de ver reconocidos sus derechos en la malla fundiaria regional. La marcha fue muy accidentada por choques entre las dirigencias de los diferentes sectores que habían mantenido anteriormente controversias territoriales. Pero se lograron algunas modificaciones de la Ley INRA, y se presionó al gobierno para incluir en los presupuestos importantes partidas para el financiamiento del proceso de saneamiento y titulación de tierras.

- **Cuarta Marcha: hacia la Asamblea Constituyente**

La cuarta marcha ("Marcha por la Soberanía Popular, el Territorio y los Recursos Naturales", 2002) salió una vez más del oriente hacia La Paz pero contó ya con el apoyo de más de cincuenta organizaciones del ámbito rural y representó el auge de la unidad entre posiciones muy disímiles que luego se aglutinarían, en el 2004, alrededor del Pacto de Unidad. Los marchantes forzaron un convenio con el gobierno y los partidos parlamentarios que les comprometía a la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente. A partir de este momento, el ambiente de victoria y de cambio agitó la escena boliviana y la nueva Constitución marcó la agenda de todos los sectores

populares. No obstante, las organizaciones de tierras bajas, orientados técnicamente por ONG de antigua trayectoria en el proceso, encabezaron las propuestas y las orientaron hacia la constitución de una Bolivia plurinacional.

- **Quinta y Sexta Marcha: la reconducción de la reforma agraria y la transformación política de la nación**

En abril del año 2000, en Cochabamba una norma que privatizaba el agua y elevaba las tarifas del suministro, da lugar a una reacción popular sin precedentes. El gobierno del General Hugo Banzer reprimió de manera sangrienta las movilizaciones a la vista del mundo, exacerbando los ánimos. A las protestas de los cochabambinos se agregaron las del movimiento cocalero, del que era entonces dirigente el actual presidente Evo Morales, los maestros de las zonas rurales y los estudiantes de La Paz. El clima de tensión se agudiza con enfrentamientos que ocasionan víctimas mortales. Por último, el personal de la empresa contratista huye y la norma que posibilitó el contrato es derogada por medios expeditivos.

Para muchos, la denominada *guerra del agua* supone el comienzo de una escalada de "indignación" popular que potencia de manera creciente el accionar de los movimientos sociales. También supone el principio de la carrera política de Evo Morales. En octubre del año 2003 estalla un nuevo conflicto cuando el presidente neoliberal Sánchez de Losada, sanciona un impuesto al salario que enfrenta a las Fuerzas Armadas y a la policía en medio de un contexto de agitación popular provocado por el anuncio de la venta del gas boliviano a Estados Unidos. Los enfrentamientos en La Paz y en el Alto originan más de 60 muertos y multitud de heridos. Ya fugado Sánchez de Losada, y con un presidente con refrendo popular a la cabeza del país (Carlos Mesa), se firma la denominada agenda de octubre que tiene como puntos principales la nacionalización de los hidrocarburos, el enjuiciamiento a los miembros del gobierno neoliberal y la convocatoria a una Asamblea Constituyente. Carlos Mesa fracasa en su tratamiento al tema del gas y recibe presiones desde ambos lados del espectro político y renuncia al cargo, limitándose su sucesor a convocar elecciones generales.

Con esa agenda, y en medio de una exaltación provocada por los éxitos de la movilización popular, Evo Morales y su partido, el MAS, ganan las elecciones adelantadas del 18 de diciembre de 2005 con un amplio apoyo de las organizaciones indígenas, campesinas y colonizadoras del ámbito rural y la población indígena migrante de los centros urbanos. En ese contexto, como si dijéramos entre aliados, la quinta y sexta marcha plantean la reconducción de la reforma agraria que supone una revisión integral de la Ley INRA (Ley de la Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria 3545, 2006) lo que facilitaría al gobierno nacional agilizar el proceso de titulación masiva de las tierras comunitarias de origen en la zona oriental y en la región andina[4].

[4] A partir de la promulgación de la Ley 3545 se titularon 1,9 millones de hectáreas de expedientes de TCO que habían estado dormirando en las oficinas del INRA. Al siguiente año se titularon 3.1 millones, 2.3 millones de has en 2008, y 3.5 millones en 2009.Hasta el año 2011 se titularon un toal de 20´715,950 has. De las que 11´946,866 corresponden a 55 TCO de tierras bajas (57.7%) lo que supone el 22.5% de la

Desde una posición cómoda y popular, el gobierno Morales afrontó el segundo reto de la denominada agenda de octubre: la asamblea constituyente. Para ese momento surgieron las primeras discrepancias entre los sectores populares de apoyo a Morales si bien los sectores populares, unidos en el denominado "Pacto de Unidad", contribuyeron con una propuesta acabada del texto constitucional. Con muchas dificultades, la Asamblea aprobó un borrador de Constitución en diciembre del 2007 y lo envió al Congreso. No obstante la amplia mayoría de 53.7% que obtuvo en las elecciones, Morales no contó con los votos que la antigua Constitución exigía para la aprobación de determinadas normas fundamentales, entre otras la convocatoria de la Asamblea Constituyente. En medio de fuertes tensiones, el proyecto fue bloqueado por el Congreso y para la segunda mitad del año 2008, se había convocado y desconvocado varias veces a un referendo sin conseguir avances significativos.

El Pacto de Unidad convocó movilizaciones en apoyo de la Constituyente[5] y del propio texto constitucional pero los prefectos departamentales de la región oriental (la denominada media luna: Santa Cruz, Pando, Tarija, Beni) hicieron una oposición contundente dentro y fuera de las instituciones legislativas, incluso promoviendo la desobediencia civil. La virulencia de la situación provocó numerosos muertos amenazando incluso la estabilidad de la nación.

En ese contexto el MAS se vio obligado a negociar el texto constitucional con PODEMOS y el 20 de octubre del 2008 se llegó por fin a un acuerdo, en muchos aspectos clandestino y que determinaría la intangibilidad de los privilegios de los grupos de poder del oriente boliviano en base a excepciones y privilegios constitucionales. Para muchos de los acompañantes del proceso en su primera etapa, este pacto con los poderes tradicionales, marcó un giro significativo en el proyecto al introducir 114 modificaciones en asuntos clave para los intereses de los empresarios y terratenientes. En enero de 2009, se aprobaba la nueva constitución a través de un referéndum ganado por el 61.43% de los votos. Para muchos, la Constitución boliviana, aún con estas limitaciones, desarrolla, en una expresión casi siempre genuina, cada uno de los estándares definidos por el derecho internacional para la salvaguarda de los territorios de los pueblos indígenas.

- **Séptima Marcha: la ruptura de las alianzas y la ley de las autonomías**

En el año 2010, con un presidente de origen indígena en la presidencia del país, y con un programa de implementación de los derechos indígenas limitado por las presiones de los diferentes grupos de poder económico tanto a nivel interno como externo, las organizaciones indígenas del Oriente reavivan su exitoso mecanismo de presión política y de visualización de sus problemas en pro de forzar iniciativas políticas y

---

Amazonía boliviana. En tierras altas se han titulado 8´769,084 has para 135 TCO con un volumen de familias mucho mayor que el de las tierras bajas. Dado que las TCO demandadas hasta esa fecha ascendían a 36´552,883 has restan aún mas de 15 millones de hectáreas por regularizar aunque es muy posible que, al menos por lo que hace a las tierras bajas, el proceso no vaya mucho más allá de lo hasta ahora logrado.

[5] La VI Marcha sale hacia Sucre a fin de apoyar la inclusión de los postulados indígenas en la Constitución ante la amenaza de los grupos económicos de la Media Luna por desmontar el proceso constitucional.

legislativas. Salen de Trinidad en demanda de nuevos territorios, implementación de las autonomías para la gobernanza de los territorios ya titulados y aplicación de la Consulta Informada Previa a través de una regulación elaborada de manera participativa. Incluyen esta vez un tipo de reivindicación inusual en este tipo de movilizaciones: la asignación de 20 millones de dólares para implementar programas de Gestión Territorial en los territorios titulados. La marcha llegó hasta Ascensión de Guarayos y se desmovilizó en base a la presentación de una propuesta de ley de autonomías (la futura Ley Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Ibañez", Ley N° 031). La marcha tuvo incidentes internos y poco apoyo fuera de las bases de la CIDOB. Pero puso de relieve el hartazgo del gobierno en referencia a las pretensiones de las organizaciones indígenas de tierras bajas y el quebrantamiento de las alianzas. La marcha fue denunciada como impulsada por las ONG y ser contrarias a las pretensiones legítimas de otros sectores populares y se ubicó, por vez primera en los discursos oficiales, al movimiento organizativo representado por la CIDOB en la oposición.

- **Octava Marcha: Marcha de los Pueblos Indígenas de Oriente, Chaco y Amazonía**

En el año 2011, la situación entre el gobierno y sus aliados predilectos ya está quebrada en muchos aspectos y algunas normas efectuadas sin la debida consulta (como la Ley N° 073 de Deslinde Jurisdiccional de diciembre del 2010) van abriendo una brecha entre las posiciones encarnadas por las organizaciones representativas de las comunidades y pueblos que reivindican la estabilidad de sus territorios de asentamiento tradicional y un mundo cultural anclado en la tradición (CIDOB, CONAMAQ) y aquellas que optan por una liberación de las fuerzas productivas en pro de expandir la frontera agrícola dando libre acceso a la tierra y los recursos a todos los bolivianos que lo necesiten y que mantienen una orientación más dinámica, moderna, urbana y sindicalista (CUSTCB, Bartolina Sisa).

En este contexto el gobierno de Morales mantuvo un duro enfrentamiento con la organización nacional indígena de tierras bajas, CIDOB, por los planes de construir una carretera a través del Territorio Indígena Isiboro Sécure (TIPNIS).

El Parque Nacional Isiboro Sécure es un área de bosques y sabanas ubicados entre la llanura del Beni y las sierras sub-andinas de Cochabamba, creado en 1965[6], adquiriendo en 1990 la categoría de "Territorio Indígena y Parque Nacional" por medio del Decreto Supremo 22610, como resultado de la Primer Marcha Indígena de la CIDOB. El territorio se reconoce como área de "asentamiento ancestral de los pueblos Mojeño, Yuracaré y Chimán, como espacio socioeconómico para su desarrollo". La población es de unas 12.500 personas, asentadas en 63 comunidades indígenas, situadas principalmente a lo largo de los ríos Isiboro y Sécure.

A partir de los años 70 se inicia la llegada de colonos al TIPNIS, a causa de la relocalización de mineros, para dedicarse fundamentalmente a la producción de coca.

[6] Mediante Decreto Ley 04401 en noviembre de 1965.

Los constantes conflictos con las comunidades indígenas hicieron que se incluyera en el Decreto Supremo 22610, en su artículo 5, "fijar una línea roja que evite nuevos asentamientos campesinos colonizadores en los Parques Nacionales, en especial en el Parque Isiboro-Sécure".

En 1994 se alcanzó un acuerdo, estableciendo una superficie de 92 mil has para el asentamiento de colonos en lo que pasó luego a denominarse Polígono 7. En octubre de 1996, con la promulgación de la Ley INRA se dispuso que "Los asentamientos y las ocupaciones de hecho en tierras fiscales producidas con posterioridad a la promulgación de esta ley son ilegales y contravienen sus principios; por tanto, sus autores serán pasibles de desalojo, con intervención de la fuerza pública si fuera necesaria, a requerimiento de la autoridad administrativa o judicial competente".

Sin embargo, la "línea roja" fue movida en los años 1999, 2001, 2004, 2005, 2007, 2008 y 2009. En la actualidad el área colonizada supera las 100 mil has, habitadas por unos 15.000 colonizadores organizados en 67 "sindicatos" cocaleros. También se encuentran allí comunidades indígenas que vienen adoptando formas de organización sindical y de tenencia individual de la tierra. Los habitantes del polígono 7 se encuentran organizados en el Consejo Indígena del Sur (CONISUR).

Si bien el área reconocida para el TIPNIS en 1996 fue de 1.236.296 has (12.363 km2) el proceso de saneamiento redujo la TCO a 1.091.656 has (se tituló en febrero de 2009, mediante Resolución Suprema 230292), quedando pendientes las áreas de las comunidades del Polígono 7. La coca es sin duda es un producto particularmente atractivo desde el punto de vista económico. Con cuatro cosechas anuales y un mercado asegurado, la coca no tiene sustituto. En toda la zona del trópico de Cochabamba se producen 26.811 toneladas métricas al año de coca, constituyendo el 49% de lo producido a nivel nacional. Pero solo el 6% de la coca producida en esta región fue vendida de manera autorizada por la Dirección General de Comercialización e Industrialización de la Hoja de Coca (DIGCOIN). Dentro del polígono 7 del TIPNIS se estima que unas 6.000 has están destinadas exclusivamente a la producción de coca.

Pero si bien los ingresos por la coca con elevados y constantes, su comercialización en el mercado ilegal viene generando unos crecientes niveles de violencia desconocidos hasta ahora en Bolivia. Por otro lado, su producción degrada los suelos de manera tal que hoy en día las tierras del polígono 7 producen la mitad que 20 años atrás. Es por ello que a nadie se le oculta la existencia de una fuerte presión para que las áreas de cultivo de coca se expandan por la única salida posible, el TIPNIS[7].

La carretera Villa Tunari a San Ignacio de Moxos, es un proyecto que data desde los años 90, impulsado por intereses madereros, ganaderos, empresas petroleras y cocaleros del Chapare, por lo que varios gobiernos habían puesto entre sus prioridades la construcción de estos 300 kms de carretera. Evo Morales, a través de la Ley 3477 de septiembre de 2006, declaró de prioridad nacional la construcción de esta ruta y dos

[7] De acuerdo a un estudio de las Naciones Unidas, los cultivos de coca del Chapare crecieron en un 4% durante el 2010. Bolivia, según informes de la ONU cuenta con 31,000 hectáreas de cocales. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc), 2011.

años más tarde las obras fueron adjudicadas a la empresa brasileña OAS Ltda, por un monto de 415 millones de USD, de los cuales 332 son financiados por el BNDES y el 20% por el Estado boliviano. Según Juan del Granado, presidente del Movimiento sin Miedo, el contrato con OAS fue adjudicado de manera irregular y significó un sobreprecio de 100 millones de USD[8]. La carretera ha sido dividida en tres tramos. El tramo 1 que va desde Villa Tunari a Isinuta, de 47 kilómetros de longitud; el tramo 2 de Isinuta a Monte Grande, de 177 kilómetros y que atraviesa por el TIPNIS de sur a norte, y finalmente el tramo 3 de 82 kilómetros, que va de Monte Grande a San Ignacio de Moxos.

CIDOB rechazó desde un inicio el paso de la carretera por el TIPNIS, denunciando la ausencia de estudios de impacto ambiental y la falta de implementación de los mecanismos de consulta que establece la legislación nacional. Los dirigentes indígenas sostuvieron que en base a experiencias acumuladas en muchos proyectos similares en el continente, la construcción de la carretera serviría como vía de penetración de colonos al territorio indígena y ocasionaría la depredación de importantes recursos naturales.

La resistencia indígena a la carretera llevó a la CIDOB a emprender una nueva marcha nacional recorriendo 600 km desde las tierras bajas hacia las alturas de La Paz. Luego de tres meses de negociaciones frustradas, y una fuerte represión policial a fines del mes de septiembre[9], la movilización indígena fue sumando apoyo de sectores de la juventud, ambientalistas, de la organización indígena de tierras altas CONAMAQ y de sectores conservadores - tradicionalmente enemigos históricos de los indígenas pero que en esa coyuntura optaron por hacer frente común contra el gobierno de Evo Morales. La llegada a La Paz fue una de las más grandes movilizaciones vistas en el país, estimándose que no menos de medio millón de personas dieron la bienvenida a los marchistas. Finalmente, el gobierno no tuvo otra opción que firmar el 24 de octubre una Ley (la Ley 180, denominada Ley Corta) que determinaba que el TIPNIS no sería atravesado por una carretera[10].

Aprovechando la situación y la amplia repercusión nacional e internacional de la marcha, las organizaciones indígenas presentaron e hicieron firmar al gobierno una serie de acuerdos sobre una amplia gama de temas pendientes de debate[11].

---

[8] La denuncia tiene un amplio respaldo documental que hasta ahora no ha sido debatido de manera convincente por los responsables de la adjudicación. OAS también es la encargada de la construcción de otras carreteras importantes en Bolivia, como la de Potosí-Uyuni, de 200 km. y la de Potosí-Tarija, de 410 km. A raíz de varias denuncias, desde julio de 2009 la Contraloría General del Estado está realizando una auditoría a la licitación y adjudicación del contrato, sin presentar hasta el momento ningún resultado.

[9] Hasta hoy ninguna autoridad asume responsabilidad sobre estos actos que motivaron la renuncia de la Ministra de Defensa Cecilia Chacón.

[10] La Ley también declaraba la intangibilidad del área, una ingenua exigencia que fuera retirada por los proponentes de la ley pero que el presidente del gobierno reclamó reinsertar, a través de una observación al proyecto, por responder "exactamente al pedido" de los marchantes. Esa declaración, y el anuncio de medidas para hacerla efectiva, se constituirían en el eje de la nueva estrategia de presión para una posterior revisión de la decisión contenida en la Ley 180.

[11] Las Actas del 22, 23 y 31 de octubre establecen "acuerdos" relativos a hidrocarburos y medio ambiente, desarrollo, tierra y territorio, cambio climático, derecho a la consulta y otros desarrollos

El gobierno cometió una serie de errores muy graves durante el transcurso de la Marcha. En ningún momento el gobierno fue capaz de comprender el significado real y la repercusión del conflicto y manejó públicamente explicaciones desafortunadas. A las acusaciones de que la marcha y sus asesores fueron financiados por los Estados Unidos le sucedieron declaraciones contradictorias de altos funcionarios, ignorando los mecanismos de consulta y su carácter vinculante[12]. Por último, la represión policial terminó por romper el diálogo entre el gobierno y la CIDOB, quedando enturbiadas sus relaciones.

Para muchos analistas este momento marca una ruptura del gobierno de los "movimientos sociales" con aquellos sectores que más habían sido requeridos para delinear la imagen oficial del proceso. El gobierno de manera reiterada se ha definido como un gobierno obediente del mandato del movimiento indígena y ha señalado esa peculiaridad como la marca característica de la revolución social que conduce. Pese a que el Vicepresidente de gobierno, en medios nacionales e internacionales, ha tratado de minimizar y descalificar la importancia del sector discrepante[13], otros miembros del gabinete manifestaron su honda preocupación por lo que podría llevar una fricción con la CIDOB y la CONAMAQ, las expresiones más genuinas del indigenismo dentro del movimiento popular boliviano.

Más grave aún es el hecho de que el conflicto comenzó a hacer emerger dudas en relación al posicionamiento del gobierno en aquellos temas que fueron decisivos a la hora de construir las alianzas que propiciaron su llegada al poder, tales como el respeto por la madre tierra y el control nacional de los recursos.

- **Novena Marcha: debilitamiento de la estrategia marchista como mecanismo normativo**

Pocas semanas después de los sucesos de la VIII Marcha, la CONISUR, en representación del Polígono 7 del TIPNIS, se apropia del sistema propositivo de las organizaciones indígenas e inicia una contra marcha pidiendo la anulación de la Ley 180 y la construcción de la carretera. Si bien la marcha de CONISUR apenas logró movilizar a cinco mil personas en su entrada a La Paz, el gobierno atendió sus reclamos y promulgó rápidamente y sin trámites en el Senado y en la Cámara de Diputados la Ley 222 que da marcha atrás a los acuerdos anteriores e impulsó una consulta enfocada exclusivamente a determinar asuntos relacionados con el desarrollo. Ninguna pregunta de la consulta hacía referencia a la carretera sino que se centraba en el mantenimiento o no de la intangibilidad del Parque. El gobierno impulsó una serie de iniciativas orientadas a hacer ver la necesidad de progreso, el atraso que significaría

---

normativos, ley de bosques, áreas protegidas, educación, autonomías Indígenas, censos, salud, gestión territorial. acceso a la información, así como la propia reglamentación de la Ley 180 y una serie de medidas inmediatas para la protección del TIPNIS.

[12] En una entrevista al diario La Razón 6-agosto 2011 Evo Morales declaró que… "las consultas no son vinculantes. No nos engañemos, son para que haya menos contaminación por un proyecto, pero no son para que las empresas que buscan petróleo, o el Estado, sean chantajeadas o extorsionadas".

[13] Ver discursos y textos del Vicepresidente García Linera:
"El "oenegismo", enfermedad infantil del derechismo. Vicepresidencia del Estado – Bolivia, 2011.
Entrevista de la Jornada: http://www.jornada.unam.mx/2012/02/07/politica/002n1pol

no poder acceder a los recursos del parque y mensajes similares acompañados por una profusa avalancha de obsequios y prebendas a algunos dirigentes comunitarios. Las organizaciones indígenas impulsaron en respuesta una nueva marcha para proteger sus derechos pero, quebrado definitivamente el Pacto de Unidad, con un nivel de confusión inducida entre sus bases y con la amenazante presión de los cocaleros, la marcha tuvo una acogida muy tibia.

- **La evolución del proceso**

Tal vez, por el momento, la estrategia de llevar el debate jurídica a la calle a través de las marchas ha perdido su potencial original y, al poder ser utilizada legítimamente por fuerzas sociales (incluso indígenas) afines al gobierno, su incidencia mediática se ha desinflado de manera sustancial.

Un posicionamiento fundamentalmente hegemónico del gobierno, ampliamente respaldado por buena parte de los movimientos indígenas, urbanos y campesinos mayoritarios ha caracterizado la nueva manera de legislar sin consulta ni debate popular (ni tan siquiera público en la mayor parte de los casos).
En cualquier caso, los conflictos se han ido generando entre aliados sin que de uno u otro lado se haya pensado en tocar los privilegios de los grupos de poder tradicionales que demostraron, cuando les hizo falta, que podían desbaratar la estabilidad política que el país necesita. Si las cosas mantienen su curso actual, probablemente antes o después asistiremos a una confrontación extrema que ponga sobre la mesa nuevos dilemas normativos.

En cualquier caso hay cierto nivel de coincidencia entre los analistas de que, al menos desde 1953, el proceso regulatorio de las tierras y los recursos va adquiriendo, en medio de movimientos dialécticos, una orientación social donde las fuerzas en disputa comienzan, en algunos aspectos, a equilibrarse. La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, para muchos un paradigma a nivel regional, es el mejor reflejo, en lo jurídico, del largo camino recorrido por el movimiento indígena americano de los últimos 50 años.

La evolución del proceso boliviano, desde la Revolución Nacional hasta la fecha, ha transcurrido por una serie de etapas que ponen de manifiesto la urgente necesidad de lograr acuerdos que superen lo coyuntural y logren hacer frente a las contradicciones estructurales que impiden un desarrollo nacional vinculado con la implementación de los derechos substraídos a los pueblos americanos por la intromisión europea del siglo XV. De hecho, Bolivia es tal vez uno de los pocos países americanos con potencial para lograr un objetivo de esta naturaleza.

Para centrar el análisis en las últimas fases del proceso y con la mirada puesta en la regulación normativa de la tenencia de la tierra y de la gobernanza territorial se podría distinguir tres grandes fases:

1. Una primera, con reconocido protagonismo del movimiento organizativo de los pueblos indígenas de las tierras bajas, que comenzando con la marcha de 1990 concluye con el referéndum que aprueba la nueva Constitución.

2. Una segunda fase se caracteriza por el esfuerzo compartido entre el gobierno y las diversas fuerzas sociales por implementar normativamente el texto constitucional a través de una serie de instrumentos legales encaminados a la construcción del Estado Plurinacional y que termina con el quebrantamiento de la unidad y el enfriamiento de las relaciones entre los sectores de raíz indígena tradicional que apoyaron la ascensión al poder del MAS cuando la legislación comienza a distanciarse de las demandas originales del movimiento.

3. Una fase, que podría ubicarse en el segundo período presidencial de Evo Morales presenta un progresivo acercamiento a los modelos económicos que se desarrollan en países vecinos y que retornan a Bolivia al extractivismo como uso priorizado de la tierra, a su liberación mercantil, a la concentración y la extranjerización de la propiedad y al cambio de destino de la producción agraria transitando desde la agricultura familiar que apoya la seguridad alimentaria a la gran empresa agroindustrial que propicia la conversión del suelo, al igual que el subsuelo, en provisor de combustibles industriales.

- **La etnitización jurídica de la nación boliviana**

Hasta finales de los años 80 toda la vida política boliviana se estructuró en torno a las demandas promovidas por movimientos rurales que se reivindicaban como campesinos, una clase social de inspiración sindical. Desde 1990, con la primera Marcha Indígena irrumpen en la escena política pueblos indígenas de tierras bajas organizados en torno a reivindicaciones étnicas y culturales y con una visión territorial que difiere – y en cierta medida se contrapone – al ideario que había fundamentado la lucha por la tierra en el ámbito rural boliviano.

Vinculados con la marginalidad durante siglos, estos pueblos destapan un programa reivindicativo que despierta amplias simpatías tanto por el contenido de sus demandas (próximas a las de una pujante ola ecologista que culmina, y prácticamente se acaba, con la firma de los grandes tratados ambientalistas de 1992) como por los discursos y mecanismos, pacíficos pero muy mediáticos, con que las reclaman. Los movimientos indígenas del oriente pasaron a constituir, en los siguientes 20 años, el eje a partir del cual se alimentan ideológicamente y se vertebran poderosos movimientos sociales tradicionales y emergentes.

Una nota característica de este movimiento es que, desde un primer momento opta por la legalidad como herramienta de cambio presentando un inusitado anteproyecto de Ley de los Pueblos Indígenas y apoyándose en los instrumentos jurídicos internacionales, fundamentalmente en el Convenio 169 de la OIT que fue ratificado por el gobierno el 11 de junio de 1991. Como ya se mencionó, un aspecto clave de la estrategia fue evitar enfrentamientos con los ganaderos y los fuertes empresarios de la región dirigiendo sus demandas exclusivamente al Estado. Este

pujante y muy prudente movimiento logró unificar políticamente a los diferentes sectores organizados del ámbito rural y forzar una renovación del ordenamiento jurídico que podría calificarse de fundacional y que culmina con la ascensión a la presidencia de un dirigente de origen indígena, si bien de vocación colonizadora, y la elaboración del nuevo texto constitucional promotor del Estado Plurinacional de Bolivia (2009).

- **Dificultosa implementación del mandato constitucional y el quebrantamiento de las alianzas**

La unidad de los diferentes sectores populares y el fuerte apoyo al gobierno del Presidente Morales[14] lograron resultados inusitados en la historia política boliviana: un masivo proceso de titulación de tierras comunitarias de origen, con una ostensible prioridad para los territorios de los pueblos de tierras bajas, una más que digna aunque incompleta recuperación de los recursos naturales nacionales y el propio texto constitucional muestran el potencial de las alianzas. Sin embargo, las divergencias comienzan a aparecer alrededor del tema de la tierra y de su gobernanza. Después de cumplir con su deuda con los pueblos de tierras bajas, el gobierno del MAS debió atender sus otros objetivos, principalmente el de distribuir de manera racional los asentamientos humanos y dar acceso a tierras a los movimientos campesinos y colonizadores. Al no asumir el riesgo de enfrentar el poderío territorial de los grupos económicos orientales, esa promesa se convertía en una espada de Damocles para las tierras recién tituladas y para otras áreas de vocación forestal o las resguardadas como áreas protegidas.

Es a partir de aquí que se empiezan a marcar distancias entre aquellos núcleos de población indígena con vinculaciones territoriales estables (representados en el oriente por la CIDOB y sus bases y en la zona andina por la CONAMAQ) y los campesinos sin tierra, colonos, colonizadores y cocaleros, un sector moderno en busca de tierras libres que, junto con la población indígena andina asentada en las tres grandes ciudades de La Paz-El Alto, Cochabamba y Santa Cruz forman el gran contingente de votantes del partido en el gobierno. La promulgación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, y la expedición de la Ley de Deslinde Jurisdiccional, en el año 2010 inician un proceso lamentable de ruptura entre las centrales vinculadas con “lo indígena originario” y el gobierno al limitarse las posibilidades para el ejercicio real de la autonomía para la gran mayoría de los pueblos indígenas y originarios del país.

El asunto del TIPNIS fue el detonante final de la ruptura. La conjunción de reacciones personales, de errores políticos no siempre asumidos y del desencanto temprano de determinados sectores hasta entonces afines al gobierno, generó una espiral de tensiones que sorprende por su virulencia y radicalismo, dificultando, e incluso imposibilitando el diálogo entre las organizaciones indígenas y el gobierno nacional. En ese contexto, las organizaciones representativas de la población de mayor arraigo

[14] Morales gana en el año 2005 con un 54% de los votos.

cultural son acosadas, incluso físicamente asaltadas sus sedes por facciones aliadas al gobierno.

Las declaraciones públicas de unos y otros son ofensivas, dramáticas, subjetivas y con una retórica apocalíptica[15], recurrente en muchos conflictos bolivianos. Nadie parece estar dispuesto a ceder en sus presiones ni espera que lo hagan sus opositores. En ese contexto los mensajes del gobierno[16] están resultando amenazantes para los pueblos indígenas, especialmente para los de las tierras bajas.

La confrontación del gobierno con los pueblos indígenas de tierras bajas ha hecho renacer antiguas controversias que siempre estuvieron latentes en la discusión por el acceso a la tierra en Bolivia y que implican visiones contradictorias de antigua data en relación con el uso de las tierras y los recursos. Es frecuente escuchar actualmente en el entorno oficial argumentos relacionados con el desequilibrio entre la posesión de amplias extensiones territoriales en manos de los pueblos indígenas del oriente y la escasez de tierras para el resto de las masas de productores agrarios, especialmente aquellos que provienen de tierras altas o que buscan espacios de colonización. Se trata de un cuestionamiento que puede ser, y es, utilizado para exacerbar los ánimos y provocar el aislamiento de quienes hoy constituyen el sector que con mayor acritud cuestiona el accionar del gobierno boliviano.

Otro punto reiterado desde el discurso oficial es el hecho de que los pueblos indígenas de las tierras bajas constituyen minorías insignificantes respecto a los pueblos alto-andinos que, de acuerdo con el discurso oficial, apoyan incuestionablemente al gobierno. No obstante a nadie se le oculta que ese sector minoritario ha obtenido un amplio respaldo ciudadano, una cobertura internacional sin precedentes y una incuestionable capacidad de incidencia política.

Para muchos antiguos colaboradores del gobierno Morales - provenientes de ONG de Santa Cruz -, el camino seguido hoy por el gobierno representa una traición. En realidad la imagen de representante indígena de Morales fue construida por estas

---

[15] ”*Dado el curso de los acontecimientos y ante la hegemonía neoliberal y antidemocrática al interior del bloque de poder, se define al gobierno como enemigo del movimiento indígena originario de tierras bajas y altas y de los sectores progresistas de la sociedad civil.*
Se establece que el enemigo principal continúan siendo los grupos del viejo poder oligárquico y los nuevos grupos de poder mestizo criollos de raigambre indígena, es decir, las nuevas élites económicas y políticas representadas por el MAS”. Memoria de la Reunión Nacional de Autoevaluación Institucional de Cejis. Gestión 2011. Santa Cruz, 12-14 de febrero de 2011. Pág. 29.

[16] “*Pero esa es una decisión y una tarea de NUESTRO Estado, de nuestra legislación, de nuestro Gobierno y de nuestras políticas públicas estatales. La Amazonia es de nosotros, de los bolivianos; no de los norteamericanos o los europeos ni de las empresas u ONG que pretenden ‘enseñarnos a protegerla’… Si quieren proteger el medioambiente, que lo hagan con sus bosques, ríos y cerros, y que no se entrometan en como nosotros decidimos cuidar nuestro propio entorno natural*”. En conclusión, “*quienes en este momento se oponen a la presencia del Estado en la Amazonia, en los hechos defienden la presencia norteamericana en ella. No existe punto intermedio: ese es el dilema en el que se juega hoy el destino del control sobre la región amazónica boliviana, peruana, ecuatoriana, colombiana, brasilera*”. Entrevista al vicepresidente García Lineras en la Jornada: http://www.jornada.unam.mx/2012/02/07/politica/002n1pol

mismas ONG y aceptada por Morales en virtud de su exitosa implantación en el contexto político internacional. Pero sus seguidores afirman que Morales, una vez cumplida su deuda política con los pueblos de tierras bajas, va a cumplir con los suyos, con el programa que tiene como principio que la tierra es para quien la trabaja, con la dotación de tierras a los que no la tienen, y con el proyecto de construir una burguesía productiva de raigambre indígena con un adecuado nivel de vida. Para lograrlo, el gobierno Morales ha expresado con claridad que las políticas públicas requieren de presupuestos acordes con la magnitud del empeño y con esa justificación no duda en ubicarse en el contexto global y alienarse con el resto de los países de su entorno en los temas de protección a las inversiones externas, liberalización del mercado de tierras, priorización del extractivismo, los megaproyectos, la conexión vial continental u otros proyectos similares. Y en ese contexto, los pueblos indígenas, muy especialmente los de las tierras bajas, bajo el discurso que lo encaminó a este gobierno al poder resultan hoy un obstáculo. Las opciones que se muestran en el actual escenario son: satanizar su discurso o debilitar su fortaleza organizativa. Y en eso se está.

- **Modelo constitucional plurinacional versus modelo económico liberal**

El crecimiento económico experimentado por Bolivia es muy importante. Si bien es cierto que tiene su origen, primordialmente, en una coyuntura favorable de los precios de sus materias primas, especialmente las del subsuelo, no hay que negar méritos a un gobierno que ha cambiado la cara del país. En diciembre del 2009, Evo Morales se presentó a la reelección y esta vez el electorado le dio un apoyo aún mayor que el de la vez primera (64.22%)[17]. Pero la mención al origen de los beneficios económicos que han consolidado al gobierno para un nuevo período no es en vano. A partir de 2010, el gobierno Morales ha impulsado un fuerte proceso de impulso a las industrias extractivas de hidrocarburos y minerales, base fundamental de su programa económico, así como a las agroindustrias productoras de soya y materias primas para la elaboración de combustibles vegetales, comprometiendo buena parte de los territorios indígenas y más de la mitad de las áreas protegidas del país, asimismo superpuestas por lo general a territorios indígenas (Madidi, el TIPNIS, Aguaragüe, etc.).

Para ello, en esta su segunda gestión se está produciendo una avalancha de normas encaminadas a garantizar y consolidar este modelo extractivista y sometiendo a amenazas a la propiedad territorial indígena. Transcribo un texto de Hernán Ávila con su autorización expresa: "Ley de Promoción de Inversiones Nº 516, esta Ley establece un marco regulatorio que libera a las transnacionales de responsabilidades y de cumplir los derechos colectivos como la consulta previa; Ley de Minería y Metalurgia Nº 535, que subordina todos los derechos de cualquier sector que se encuentre en un área de concesión minera a favor de la actividad minera, en el caso boliviano estas concesiones en gran medida se encuentran en territorios indígenas; Ley de Apoyo a la Producción y Restitución de Bosques No. 337, que legaliza los desmontes ilegales de los empresarios agroindustriales; Ley contra el avasallamiento y tráfico de tierras Nro.

[17] En las elecciones del 12 de octubre de 2014, en plena redacción del presente documento, el MAS de Evo Morales, volvió a ganar con una mayoría significativa de 61.36% superando los dos tercios de representantes en el Congreso.

477, que protege la propiedad agroindustrial penalizando con la máxima rigurosidad de la ley la ocupación de tierras que no cumplen una función social o económica como establece la Ley de Reconducción Comunitaria; además de la Ley Marco de Consulta, que ya ha sido presentada por el ejecutivo y que nos muestra un horizonte de regresividad en cuanto a los derechos conquistados en los últimos años por los movimientos sociales"[18].

Por lo que hace a los mecanismos deliberativos y democráticos para la elaboración de este nuevo paquete normativo, cuando se consulta a los miembros de la que se denominaba "bancada indígena", conformantes del grupo parlamentario del MAS, dan cuenta del mal trato oficial a sus planteamientos. Discriminados respecto a la dotación de recursos básicos, como asesores y otros apoyos necesarios, excluidos de las comisiones donde su aporte puede ser de utilidad, los asambleístas indígenas sienten estar relegados y castigados por constituir una voz disidente en lo que califican como una asamblea monolítica y bajo control partidario[19].

- **Conclusiones finales**

A pesar de que la confrontación fue, y sigue siendo, llevada a extremos, es de esperar, como ha ocurrido otras veces en Bolivia, que se llegue solo al pie del precipicio, para que luego las partes recapaciten, retrocedan y vuelvan a negociar[20]. Se trata de un estilo de hacer política que resulta reiterativo y que puede, en ocasiones, llevar la conflictividad hasta límites aventurados o fuera de control.

Existen no obstante coincidencias entre ambos posicionamientos. Una, muy importante, es la considerar este proceso como un momento trascendental de la historia de Bolivia cuya quiebra debiera llamar a la reflexión por sus dolorosas repercusiones a largo plazo; pero mientras que de una parte se distingue entre el proceso de cambio y el gobierno a su cargo - e incluso se les visualiza como factores contrapuestos -, la identificación de ambos de parte de la postura oficialista es absoluta. En segundo lugar hay coincidencias al poner de relieve que el peso de la problemática de los pueblos indígenas es gravitante y nadie considera que puedan llevarse a cambio trasformaciones en el país sin su concurrencia.

En este sentido, puede ser errada la visión del ejecutivo restando importancia a aquellos sectores indígenas que, aun siendo minoritarios, están más identificados con las tradicionales demandas del movimiento indígena. Asumir que los sindicalistas y colonizadores (los hoy denominados *interculturales*) constituyen la base fundamental y mayoritaria de dicho movimiento, basándose exclusivamente en la extracción étnica de sus miembros, supone menospreciar el verdadero significado y la fuerza política que impulsa el ideario diferencial del pensamiento indígena. Por último, y esto puede

[18] Texto enviado por e-mail por Hernán Ávila al consultor.

[19] La aprobación a mano alzada sin debate y a veces sin conocimiento previo del tema a legislar, como en el caso de la cuestionada Ley de Consulta para el TIPNIS, constituyen prácticas habituales de conocimiento general.

[20] En el año 2005, en una entrevista que IWGIA hizo al ex Presidente Carlos Mesa en medio de la crisis de la Asamblea Constituyente, el ex mandatario se refirió a los tremendos esfuerzos y desgaste de las fuerzas políticas, "en llevar siempre los límites de cualquier discusión hacia el abismo".

llegar a tener mucho interés en las siguientes etapas del proceso, ambas fuerzas en conflicto asumen que sus opositores internos, sea por el mal manejo del proceso o por la inquina de su oposición, podrían estar colaborando para fortalecer a la derecha tradicional.

Este es un punto crucial ya que, los otrora grandes enemigos del gobierno, permanecen tranquilos, con un evidente respeto por las decisiones fundamentales del gobierno Morales. Los poderes tradicionales en Bolivia se identifican generalmente con los empresarios agroindustriales y ganaderos de la denominada "media luna" (Santa Cruz-Beni-Pando). El discurso oficial afirma que, tras las primeras escaramuzas golpistas que derivaron en los graves conflictos de agosto-septiembre del 2008, el movimiento regionalista cívico empresarial había sido derrotado junto con su modelo económico. No obstante, es cierto que los terratenientes del oriente no sólo no han perdido nada con el actual gobierno, en términos de derechos y privilegios, sino que en efecto han obtenido algunos logros difíciles de obtener en otras circunstancias, con el complemento de su legitimización por un gobierno del pueblo.

La aplicación del mandato constitucional que consigna un tamaño máximo para las tierras agrarias se limita a las futuras adjudicaciones, lo que mantiene los latifundios existentes sin tocar; el aplazamiento del control de la función social de la tierra y el perdón de la depredación de los bosques como causales de reversión, la legalización de la soya transgénica - una antigua lucha de los agroindustriales - y hasta la propia incorporación constitucional de sus singulares demandas autonómicas son verdaderos logros históricos de este sector que hoy por hoy no tiene razones mayores para inquietarse y espera con paciencia la evolución de los hechos. En la Cumbre Social Plurinacional de Cochabamba (diciembre 2011) el sector empresarial participó, junto con los poderes públicos y las organizaciones sociales afines al gobierno, en la definición de una nueva agenda nacional, algunos de cuyos consensos favorecen de manera determinante las demandas de dicho sector y amenazan los logros de los pueblos indígenas de tierras bajas, especialmente en cuanto se refiere a la tierra[21].

Y es que en efecto, el punto clave del conflicto sigue siendo el problema de la tierra. Existen movimientos de campesinos sin tierra y amplios sectores campesinos que la requieren. Ellos, junto con las organizaciones indígenas han presionado y constitucionalizado una agenda de reforma agraria fundamentada en el cumplimiento de la función social y la función ecológica de la tierra como condición para sanear y estabilizar la propiedad.

Muchas de las medidas propuestas por el gobierno, y consensuadas con los sectores empresariales en la última reunión Cumbre, tienden a alejar del latifundio agroindustrial y ganadero las amenazas de reversión por estas causales constitucionales. Extrañamente, el campesinado afín al gobierno, principalmente la CSUTCB, la CSCIB y la CNMCIOB "BS", no solo no ha expresado disconformidad sino que avaló los acuerdos que favorecen ampliamente a sus antiguos enemigos. Pero junto con esta agenda transaccional con el latifundio y la empresa agro-industrial, los

[21] En las elecciones de 2014 el MAS ha ganado por vez primera en departamentos como Santa Cruz que es una plaza electoral de los sectores empresariales de la denominada "media luna"

acuerdos sí prevén la revisión de los territorios titulados en favor de los pueblos indígenas de tierras bajas por incumplimiento de la función social o económica social. Las organizaciones indígenas y otras fuerzas de oposición interpretan este viraje del gobierno como una amenaza grave. El hecho de que, a fines de redistribución, se mantenga intangible el statu quo de las tierras en manos empresariales y se abra la posibilidad de revisión de los territorios indígenas, explica para muchos el silencio de las centrales sindicales. Para ellos, el gobierno podría estar ofreciendo a ese campesinado fiel los territorios indígenas como solución al problema de la escasez de tierras sin necesidad de entrar en conflictos con los poderosos empresarios y movimientos cívico-regionales.

Para ello, se reitera desde el discurso oficial un mensaje que, en muchos aspectos es coincidente con el del "perro del hortelano"[22] que inició el conflicto peruano. Frases como "los indígenas son los grandes terratenientes en la actualidad", "tienen las tierras ociosas siendo tan necesarias para aliviar la pobreza en el país", "están involucrados en la depredación" u otras similares han sido recogidas en los despachos oficiales y no están ausentes del propio discurso presidencial.

Bajo esta orientación amplios sectores campesinos interculturales vienen activando procesos de invasión o colonización de tierras indígenas, bosques forestales y áreas protegidas, entendiendo que no sólo no van a ser reprimidos en sus intentos sino que seguramente, antes o después, serán validados por el gobierno del que son socios. Y ahí es donde parece estar el mayor problema de la gobernabilidad de Bolivia en el panorama cercano.

LA CONSTRUCCIÓN NORMATIVA DEL ESTADO PLURINACIONAL

Para ubicar los conceptos institucionales y su desarrollo normativo destacamos algunas de las normas más importantes actualmente vigentes o en discusión en Bolivia a fin de tener un panorama general de esta desmesurada producción reguladora.

[22] "El síndrome del perro del hortelano" fue un artículo del presidente del Perú Alan García publicado el 28 de octubre del 2007 y dio inicio a una serie de artículos de fuerte agresividad contra los defensores de la ecología y los pueblos indígenas acusándoles de mantener ociosos valiosos recursos y tierras que debieran pasar a manos de los inversionistas nacionales y extranjeras para hacerlos rentar. Tras el discurso, el gobierno de Alan García intentó introducir un centenar de normas que recortaban los derechos territoriales logrados durante 45 años por los pueblos indígenas. Buena parte de los Decretos fueron declarados inconstitucionales después de que las protestas y enfrentamientos costaran 34 muertos entre policías y civiles.

Cuadro introductorio a la normativa relacionada con los DESC, los derechos ambientales y los derechos políticos en el Estado Plurinacional de Bolivia

NORMATIVA	DENOMINATIVO	PROMULGADO	LINK	TEMÁTICA
Ley Nº 338	De organizaciones económicas campesinas, indígena originarias (OECAS) y de organizaciones económicas comunitarias (OECOM) para la integración de la agricultura familiar y sustentable y la soberanía alimentaria	26 enero 2013	http://www.amdeco.org.bo/archivos/LEYN338.pdf	Economía
Ley Nº 144	De revolución productiva comunitaria agropecuaria	26 junio 2011	http://www.ine.gob.bo/indicadoresddhh/archivos/alimentacion/nal/Ley%20N%C2%BA%20144.pdf.	Economía
Ley Nº 337	De apoyo a la producción de alimentos y restitución de bosques	11 enero 2013	http://www.cedib.org/leyes/ley-de-apoyo-a-la-produccion-de-alimentos-y-la-restitucion-de-bosques-33711-1-13/	Economía
Ley N° 516	De Promoción de Inversiones	4 abril 2014	http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=4905	Economía
Ley N° 3058 Cap. Derechos Pueblos Indígenas y Reglamento de Consulta	De Hidrocarburos	17 mayo 2005	http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=1	Promoción de inversiones Recursos Naturales no renovables
Ley Nº 535	De Minería y Metalurgia ABROGA la Ley Nº 1777 - Código de Minería	28 mayo 2014	http://www.mineria.gob.bo/wp-content/uploads/2014/05/Ley-de-Mineria.pdf	Promoción inversiones Tierra: recursos no renovables

Ley N° 477	Contra el avasallamiento y tráfico de tierras	30 diciembre 2013	http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=4771	Promoción inversiones
Ley Nº 339	De delimitación de unidades territoriales	31 enero 2013	http://www.autonomia.gob.bo/portal3/images/ley_339.pdf	Gobernanza espacial y jurisdicciones
Ley Nº 1178	De administración y control gubernamental - SAFCO	20 julio 1990	http://www.contraloria.gob.bo/portal/Uploads/canada/Ley_Nro_1178.pdf	Estado y participación
Ley N° 031	Ley Marco de la Autonomía y la Descentralización "Andrés Ibáñez"	10 julio 2010	http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=1943	Gobernanza espacial y jurisdicciones
DS N° 0727	Cambia la denominación de TCO a TIOC	6 diciembre 2010	http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=2604	Tierras Gobernanza espacial y jurisdicciones
Ley Nº 1700	Forestal	12 julio 1996	http://www.cfb.org.bo/bolivia-forestal/ley-forestal-1700	Tierra: recursos renovables
Ley Nº 071	De derechos de la madre tierra	21 diciembre 10	http://www.ine.gob.bo/indicadoresddhh/archivos/alimentacion/nal/Ley%20N%C2%BA%20071.Pdf	Tierra: Medio Ambiente
Ley N° 1333	Del Medio Ambiente	27 abril 1992	http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=2173	Tierra: Medio ambiente
Ley 1715	Del Instituto Nacional de Reforma Agraria	18 octubre 1996	http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=1274	Tierras
DS N° 29215	Reglamento de la Ley 1715 ABROGA el anterior reglamento N° 25763	2 agosto 2007	http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=2916	Tierras
Ley N° 3545	De la Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria	28 noviembre 2006	http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=2943	Tierras
Ley N° 300	Ley Marco de la Madre Tierra	15 octubre 2012	http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=4126	Tierras: Medio Ambiente
DS N° 24781	Reglamento ANP (a la Ley N° 1333)	31 julio 1997	http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=2279 http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=2273	Tierras Medio ambiente

Proyecto	Ley de Aguas	S f	http://cd1.eju.tv/wp-content/uploads/2012/11/Proyecto-de-ley-Marco-de-Aguas.pdf	Tierras: Recursos Naturales
Ley N° 2878	De riego forestal	8 octubre 2004	http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=2461	Tierras: Recursos renovables
Proyectos	Ley de Bosques y Propuesta Integral de Bosques	S f	http://cipca.org.bo/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=344&Itemid=184 http://cipca.org.bo/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=324&Itemid=184	Tierras Recursos Naturales renovables
DS N° 29103	De Monitoreo Socio Ambiental en Actividades Hidrocarburíferas dentro el Territorio de los Pueblos Indígenas Originarios y Comunidades Campesinas	23 abril 2007	http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=97	Tierras: Medio Ambiente Recursos naturales no renovables
Ley N° 341	De participación y control social	5 febrero 2013	http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=4343	Estado y participación
Proyecto	De la consulta previa libre informada	Consensuado en Cochabamba 2013	http://www.justiciaviva.org.pe/userfiles/file/proyecto.pdf	Estado y participación
Ley N° 018	Del Órgano Electoral Plurinacional	6 junio 2010	http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=1788	Estado y participación
Ley N° 4021	Régimen Electoral Transitorio ABROGADA por Ley 026	14 abril 2009	http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=675	Estado y participación
Ley N° 026	Del Régimen electoral	30 junio 2010	http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=1888	Estado y participación
Ley N° 222	De Consulta a los Pueblos Indígenas del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure - Tipnis	10 febrero 2012	http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=3617	Estado y participación
Ley N° 180	De Protección del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure - Tipnis	24 octubre 2011	http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=3335	Estado y participación
DS N° 29033	De Consulta y Participación para Actividades Hidrocarburíferas	16 febrero 2007	http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=89	Estado y Participación
Ley N° 3015	Especial, complementaria al Código electoral, a la ley de partidos políticos y a la ley de agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas, para la elección y selección de prefectos(as) de departamento	8 abril 2005	http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=598	Estado y participación

Ley N° 2771	De agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas	7 julio 2004	http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=319	Estado y participación
	Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia	7 febrero 2009	http://www.justicia.gob.bo/index.php/normas/doc_download/35-nueva-constitucion-politica-del-estado	ESTADO PLURINACIONAL
Ley N° 1257	Convenio 169 OIT	11 junio 1991	http://www.ops.org.bo/textocompleto/ley31650.pdf	Derechos indígenas
Ley N° 3760 Ley N° 3897	Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas	7 noviembre 2007	http://www.derechos.org/nizkor/bolivia/doc/l3760.html	Derechos Indígenas
Ley N° 027	Del Tribunal Constitucional Plurinacional	6 julio 2010	http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=1918	Jurisdicción
Ley N° 073	De Deslinde Jurisdiccional	29 Diciembre 2010	http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=2769	Jurisdicciones (incluyendo la indígena originario campesina)

Cuadro elaborado por PGH. 2014.

LAS IDENTIDADES

Antes de entrar al contexto jurídico de los temas relacionados con el presente informe - los territorios indígenas y su gobernanza – es importante hacer una breve referencia al tema de las identidades en tanto que se han constituido en categorías jurídicas que van a determinar la forma de acceder a los derechos territoriales y a la gestión y conducción político-administrativa de los espacios territoriales.

La Constitución Política reconoce la preexistencia de naciones y pueblos anteriores a la colonia con un dominio ancestral reconocido sobre sus territorios a los que se garantiza el derecho a la libre determinación y todo lo que este derecho conlleva[23].

Además hace una declaración acerca del carácter plurinacionalidad de Bolivia en base a una utilización bastante sui generis de los conceptos de pueblo y nación[24]. A la hora de definir el sujeto colectivo al que se reconoce esa libre determinación, la Constitución propone el concepto de pueblos y naciones indígenas originario campesinas (sic), una fórmula explícitamente definida como integral e indivisible acogiendo a diversos colectivos con identidades diferenciadas[25] en una categoría jurídica uniforme.

Ese concepto integrador de identidades disímiles es a la vez un sujeto de derechos y una cualidad descriptiva ("lo" indígena originario campesino). Como sujeto queda definido por la Constitución en su artículo 30 y en el Artículo 43 de la LMAD.

> CPEPB: ***Artículo 30.***
> I. 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.
>
> LMAD: ***Artículo 43***.
> *"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 No. 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".*

---

[23] CPEPB: Artículo 2. *Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la ley.*

[24] CPEB: Artículo 3. *La nación boliviana está conformada por la totalidad de las bolivianas y los bolivianos, las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas que en conjunto constituyen el pueblo boliviano.*

[25] LMAD: Artículo 43. "*…y así se denominen solamente como indígenas o como originarios o como campesinos*"

Si como cualidad descriptiva alude a los criterios de identidad y cultura, territorialidad ancestral y preexistencia colonial – y establece de manera explícita a quienes se está refiriendo[26] - en tanto que categoría jurídica amplía su cobertura a los colectivos afrobolivianos[27].

Son estos pueblos, naciones y colectivos, cobijados bajo la denominación de pueblo indígena originario campesino los que van a tener derecho a construir Autonomías para el gobierno de sus territorios ancestrales.

De acuerdo al consenso general se identifica a los pueblos indígenas como aquellos asentados en las tierras bajas y que fueron los generadores del moderno discurso territorial que conmocionó la visión agrarista anterior; los pueblos originarios serían aquellos pueblos asentados en la zona andina y que se mantienen en sus tierras tradicionales: por influjo de los pueblos de tierras bajas retornaron a reivindicar sus antiguas estructuras de gobernanza, tanto las que seguían manteniendo un cierto nivel de vigencia (los ayllus) como otras más integradores y menos presentes en la realidad actual (Markas y Suyos); por último, los campesinos son aquellos colectivos indígenas andinos cuya propiedad territorial resultó de la expropiación de las haciendas durante la reforma agraria, y cuyos vínculos con la tierra se establecen en base a títulos individuales dentro de espacios administrativos comunales: son los campesinos sindicalizados. Ese último punto es el que marca la diferencia entre indígenas y originarios de un lado y campesinos de otro: la propiedad de la tierra colectiva o individual.

Para el ordenamiento jurídico, no obstante, se trata, como se ve, de no privilegiar en exclusiva a aquellos colectivos que emprendieron una lucha por sus territorios tradicionales integrales (los de tierras bajas), sino de crear una categoría integral que trata de equiparar en derechos a los diferentes colectivos. Esta homogeneización de colectivos con diferente pasado, con diferentes concepciones territoriales, con maneras diferentes de concebir su relación con los recursos y con diferente concepción del desarrollo puede llegar a generar confusiones y propiciar divisiones internas a la hora de armar las estructuras básicas del país plurinacional. Pero de momento parece una forma bastante ingeniosa de evitar desequilibrios – y por lo tanto conflictividad – desde la misma partida del proceso de construcción del país plurinacional.

Además de estos colectivos que cuentan con sus propios espacios territoriales o con dotación de tierras pro-indiviso o comunales, existen colectivos que no las tienen y que las pretenden. Muchos de ellos provienen del cierre de las minas y el proceso de relocalización pero otros han salido de sus comunidades por la escasez de tierras o por la pérdida de la capacidad productiva de esas tierras sobreexplotadas. Son los llamados cocaleros o

[26] CPEPB: ***Artículo 5.-*** *Son idiomas oficiales del Estado el castellano y todos los idiomas de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, que son el Aymara, Araona, Baure, Bésiro, Canichana, Cavineño, Cayubaba, Chácobo, Chimán, Ese Ejja, Guaraní, Guarasu'we, Guarayu,Itonama, Leco, Machajuyai-Kallawaya, Machineri, Maropa, Mojeño-trinitario, Mojeño-Ignaciano, Moré, Mosetén, Movima, Pacawara, Puquina, Qechua, Sirionó, Tacana, Tapiete, Toromona, Uru - Chipaya, Weenhayek, Yaminawa, Yuki, Yuracaré y Zamuco.*

[27] CPEPB: **Artículo 32**.- *El pueblo afroboliviano goza, en todo lo que corresponda, de los derechos económicos, sociales, políticos y culturales reconocidos en la Constitución para las naciones y pueblos indígena originario campesinos.*

colonizadores y constituyen una base social muy dinámica avanzando en busca de tierras, mayormente con rumbo al oriente. Hay que recordar que el Gobierno de Morales planteó como ejes de su política agraria tres objetivos: el reconocimiento y titulación de las TCO; un plan de redistribución de tierras y asentamientos humanos; y el reagrupamiento de los minifundios. Una vez alcanzado el primer objetivo, y al parecer definitivamente archivado hacia el futuro, le toca cumplir con el resto.

La identidad generada para la atribución de derechos territoriales es la de "comunidades interculturales" y, por lo que hace a la tierra sus derechos son tan amplios como los de los pueblos indígenas originarios campesinos. Sin embargo no pueden acceder a constituirse como Autonomías.

Solo los pueblos indígenas originarios campesinos (incluyendo las comunidades afro bolivianas) y, junto con ellos y en un nivel de igualdad, las comunidades interculturales tienen derecho a la dotación de tierras fiscales del Estado.

Junto con estos colectivos un sujeto agrario de importancia capital es el empresario agrario. La Constitución va a establecer para ellos un régimen que trata por un lado de mostrar contundencia para evitar sus excesos (prohibición del latifundio, cumplimiento de la función social, control del mercado de tierras) y, al mismo tiempo, no soliviantarlos (estableciendo excepciones e implementándolas con flexibilidad de manera que no provoquen el más mínimo temor entre los interesados).

Si bien son estas todas las identidades que juegan en el ámbito rural, es importante tomar en cuenta a la hora de evaluar el horizonte próximo del destino de la tierra en Bolivia, un sujeto más: la población indígena urbana que constitucionalmente se define como "comunidades urbanas" (Artículos 218 II, 337) y que en términos de identidad se denominan popularmente como "residentes", un concepto muy adecuado a su condición mixta, con un frecuente anclaje doble, en la comunidad y la urbe.

Para precisar su importancia es necesario tomar en cuenta algunos datos:

La población indígena en Bolivia alcanza el 62.05% del total de la población boliviana. Aunque al hablar de indígenas en Bolivia se piensa en la gran variedad de pueblos que, junto con quechua hablantes y aimaras, conforman los 36 pueblos reconocidos oficialmente por la Constitución, sin embargo, en el 2001, 30.7% de toda la población boliviana era quechua hablante y 25.2% aimara, correspondiendo tan solo un 6.2% al resto de los 34 pueblos. En términos absolutos más del 90% de la población indígena boliviana se concentra en los pueblos de origen andino. Por su parte, además, el 55.57%[28] de esa población indígena reside en las ciudades, y el proceso migratorio va en aumento[29], pero por lo general se mantienen vínculos con las comunidades, y en muchos casos se constatan segundas residencias que generan circuitos comerciales y recrean nuevas identidades mixtas en un

[28] Se utilizan datos proporcionados por diversas publicaciones de la Fundación Tierra, especialmente "Análisis de derecho internacional, legislación nacional, fallos, e instituciones al interrelacionarse con territorios y áreas de conservación de los pueblos indígenas y comunidades locales" Reporte Bolivia. N° 7. Alcides Vadillo y Carmen E. Miranda. 2012.

[29] En la actualidad, el 72% de la población boliviana es urbana. Siete millones de habitantes se concentran en La Paz, Cochabamba y Santa Cruz.

proceso muy dinámico de construcción identitaria. Muchos jóvenes migrantes deben regresar periódicamente a sus comunidades para cumplir con sus obligaciones y así mantener los derechos territoriales de la familia y en esos intercambios hay un canje de visiones, aspiraciones e ideologías que hacen que esta población "puente" tenga un potencial político del mayor interés pudiendo en su caso, inclusive, incidir con fuerza en la agenda agraria, desde las ciudades.

En ese contexto, los pueblos indígenas del oriente, que hicieron el mayor esfuerzo para llevar a cabo las transformaciones actuales de Bolivia y orientaron con sus discursos el carácter plurinacional del país, pueden verse en problemas territoriales al no contar con fuerzas políticas comparables con las que pueden incidir a favor de otros actores en competencia por ese recurso. Y es ahí donde ubicar la identidad de los dirigentes del MAS, el partido en el poder, que desde un principio no se sintieron muy cómodos por la identificación indígena que le construyeron las ONG que hoy tienen como principal enemigo interno y que le valió a su presidente un entusiasta apoyo internacional.

Muchos de los razonamientos lanzados al público por el Vicepresidente de gobierno, en entrevistas y apasionadas publicaciones, tratan de desestatizar la agenda política boliviana por la vía de la homogeneización: si en Bolivia todos son indígenas no cabe la excepcionalidad (y por lo tanto, por ejemplo, no se fundamentan los derechos especiales como la consulta informada previa sino es aquella consulta a la que tiene derecho el común de los ciudadanos y que cuenta con mecanismos ya normados por ley[30]).

LA CUESTIÓN DE LA TIERRA

La Bolivia agrarista emergente de la revolución nacional debatió por 40 años acerca de la propiedad campesina sobre la tierra en tanto factor de producción. Los pueblos indígenas de las tierras bajas se aparecieron inusitadamente y de manera categórica en el escenario político con una narrativa territorial fundamentada no en la propiedad campesina sino en la identidad cultural y en el derecho al dominio jurídico de extensas áreas territoriales que conformaban su hábitat, su espacio de vida, utilizando como argumento el hecho de que esas tierras habían constituido por siglos el espacio vital de sus antepasados, incluso desde tiempos anteriores a la colonia.

Hasta entonces el territorio era un asunto del Estado; ahora se aparecía un conjunto de naciones reivindicando su territorialidad sin pretender ofender la unidad y consistencia del territorio unitario boliviano. Se trataba de una proyección formulada por pueblos indígenas que no habían atravesado por procesos seculares de aculturación y dominación externa. Una figura que se había ido forjando en el contexto regional y que fue afianzada al ser recogida por nuevos dispositivos del derecho internacional.

Lo ocurrido en los últimos años en Bolivia representa un intento por repensar el mapa colonial y reconstruirlo sobre la base de concepciones territoriales de sus pueblos originarios. Los resultados actuales no permiten pensar que el intento vaya a ser plenamente exitoso pero no se puede dudar de que los esfuerzos han sido considerables. Y es que cualquier reconstrucción territorial supone un proyecto político que exige tomar en cuenta

[30] Como la Ley 341 y otras.

muchos aspectos, intereses y actores que buscarán, de acuerdo a su potencial político, plasmar en el mapa nacional su propia versión de la territorialidad[31]. Es así que los diferentes territorios se superponen, y tan solo mediante la articulación de fuerzas y la negociación (tanto interna como externa) es que se puede ir construyendo una nueva versión de ese mapa nacional que responderá a los intereses hegemónicos pero que, de una u otra manera tratará de incorporar los suficientes elementos territoriales del resto de las fuerzas políticas en juego si es que quiere resultar viable. A juicio de este consultor, y en contra de muchos analistas de la nueva oposición, el territorio hegemónico en la Bolivia actual es el del Estado Plurinacional si bien es cierto que ha tenido que pagar un precio muy alto a los grupos de poder para poderse implantar.

Igualmente es cierto que tal y como hoy se percibe, la situación es muy vulnerable, tanto porque las negociaciones internas entre las fuerzas que se articularon para concretar el proyecto territorial no están aún resueltas – y puede que se compliquen en los escenarios previsibles -, como por el hecho de que muchos actores que apoyaron el proceso han llevado su desencanto hasta extremos de vehemente oposición, provocando posicionamientos igualmente ardorosos de parte del oficialismo, propiciando errores que podrían tener consecuencias de alto riesgo. Algo que, como se dijo, no es tan inhabitual en el proceso boliviano. Las luchas de los pueblos indígenas de las tierras bajas en la década de los años 90 forzó una normativa, encarnada esencialmente en la Ley 1715, sus reglamentos y actualizaciones, que introdujo importantísimas novedades, desde el propio concepto de los Tierras Comunitarias de Origen, la Función Social y Económica o la Reversión hasta una serie de mecanismos operativos para llevar a efecto el proyecto político territorial que encarnaban las demandas indígenas. Pero esas propuestas requerían un tratamiento constitucional y esa necesidad motivó la reforma de la antigua constitución de 1967.

En efecto, en 1994 se introdujeron algunas modificaciones constitucionales y, principalmente, el artículo 171[32] que condensaba muchas de las propuestas del movimiento indígena. Pero no era suficiente. La Constitución de febrero del 2009 plasma el estado de la situación, con sus logros y sus limitaciones y es la mejor guía para analizar la problemática jurídica referente a las tierras y los territorios indígenas. En primer lugar es preciso aclarar que la nueva Constitución trata el tema no ya como un Régimen Especial Campesino sino que lo integra, junto con Medio Ambiente y Recursos Naturales en el Título II. El Capítulo IX

[31] Al respecto, ver Construyendo territorios: Narrativas territoriales Aymaras contemporáneas. Gerardo Damonte V. 2011; y Tocando a las puertas del derecho. Pedro García Hierro. En Revista de Indias. Vol. LXI. 2001

[32] CPE 1994: **Artículo 171.**

1. Se reconocen, respetan y protegen en el marco de la ley, los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional, especialmente los relativos a sus tierras comunitarias de origen garantizando del uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, a su identidad, valores, lenguas y costumbres e instituciones.

2. El Estado reconoce la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas y de las asociaciones y sindicatos campesinos.

3. Las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas podrán ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos, siempre que no sean contrarias a esta Constitución y las leyes. La Ley compatibilizará estas funciones con las atribuciones de los poderes del Estado.

de dicho Título "Tierra y Territorio" incorpora una serie de conceptos que sintetizamos a continuación.[33]

- **Territorios Indígenas**

La Constitución incluye entre los derechos fundamentales una serie de derechos cuya titularidad se atribuye a las naciones y pueblos indígena originario campesinos, entre ellos el derecho a la titulación colectiva de tierras y territorios (Artículo 30, II, 6).

Antes, la Ley 1715 introdujo un concepto de amplia cobertura para definir la categoría jurídica que plasmaban las demandas indígenas, las TCO.

Ley INRA. ARTÍCULO 3º (Garantías Constitucionales).

III. Se garantizan los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y originarias sobre sus tierras comunitarias de origen, tomando en cuenta sus implicaciones económicas, sociales y culturales, y el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, de conformidad con lo previsto en el artículo 171º de la Constitución Política del Estado. La denominación de tierras comunitarias de origen comprende el concepto de territorio indígena, de conformidad a la definición establecida en la parte N del Convenio 169 de la organización Internacional del Trabajo, ratificado mediante Ley 1257 de 11 de julio de 1991

Los títulos de tierras comunitarias de origen otorgan en favor de los pueblos y comunidades indígenas y originarias la propiedad colectiva sobre sus tierras, reconociéndoles el derecho a participar del uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables existentes en ellas.

El uso y aprovechamiento de los recursos naturales no renovables en tierras comunitarias de origen se regirá por lo dispuesto en la Constitución Política del Estado y en las normas especiales que los regulan.

Las tierras comunitarias de origen y las tierras comunales tituladas colectivamente no serán revertidas, enajenadas, gravadas embargadas, ni adquiridas por prescripción. La distribución y redistribución para el uso y aprovechamiento individual y familiar al interior de las tierras comunitarias de origen y comunales tituladas colectivamente se regirá por las reglas de la comunidad, de acuerdo a sus normas y costumbres.

En la aplicación de las leyes agrarias y sus reglamentos, en relación a los pueblos indígenas y originarios, deberá considerarse sus costumbres o derecho consuetudinario, siempre que no sean incompatibles con el sistema jurídico nacional.

En esta definición de los Tierras Comunitarias de Origen (TCO) están incluidos el carácter originario del derecho, su polivalencia, su ajuste a las definiciones del Convenio 169 de OIT, la garantía de titulación y el carácter colectivo de la propiedad, el derecho de gestión territorial y sobre los recursos renovables existentes, la jurisdicción, la autonomía, y una serie de notas que, de alguna manera, si bien ya ubican las tierras indígenas fuera del concepto de lo público estatal, ubican este tipo de propiedad en un contexto claramente

[33] Nos hemos atenido al texto elaborado por la Fundación Tierra: Tierra y territorio en un Estado Plurinacional. Un balance sobre la construcción de la norma agraria en Bolivia. ILC. 2010.

diferenciado de la propiedad civil. Se trata de las garantías de no reversión, inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad.

La Constitución del 2009, con una visión similar pero de mayor alcance introduce el concepto de Territorio Indígena Originario Campesino (TIOC)

> **CPEPB: Artículo 403.**
>
> ***I.*** *Se reconoce la integralidad del territorio indígena originario campesino, que 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 indígena originario campesinos podrán estar compuestos por comunidades.*
> ***II.*** *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. La ley establecerá el procedimiento para el reconocimiento de estos derechos.*

Hay un reconocimiento de la integralidad territorial y una denominación explícita a su carácter de territorios (ya no sólo tierras), estableciéndose el nuevo sujeto jurídico integrador de identidades (indígena originario campesino); define el derecho a la tierra y al aprovechamiento de los recursos renovables como un derecho exclusivo aunque remite la explicación de los que se entiende por exclusividad a una ley de desarrollo constitucional[34]; para los recursos no renovables se establecen el derecho a la consulta previa e informada y a la participación en los beneficios por la explotación; hay un reconocimiento más desarrollado que el de la ley 1715 respecto a facultades autonómicas vinculándolas con usos y costumbres y facilita la opción de territorios integrales compuestos por comunidades; por último establece una cobertura amplia del derecho territorial que supera con mucho la anterior idea de la propiedad campesina (incluyendo la producción, la conservación, el aprovechamiento de recursos, los espacios espirituales o de reproducción social), y vuelve a remitir a leyes de desarrollo constitucional que definan los procedimientos y mecanismos por los que el Estado cumplirá con estos compromisos constitucionales.

Las garantías constitucionales a la propiedad colectiva se hallan ubicadas en el artículo 394 de la Constitución, con algunas nuevas notas (se declara indivisible, imprescriptible, inembargable, inalienable e irreversible y no está sujeta al pago de impuestos a la propiedad agraria).

Por último, la Disposición Transitoria Séptima señala claramente que los TIOC tienen como base la delimitación de las Tierras Comunitarias de Origen y estas deberán reconvertirse en

[34] Para algunos la Constitución estaría protegiendo con esta característica las necesidades de la subsistencia familiar y la habitual contratación de empresas para la extracción de recursos forestales en los TCO podría utilizarse en su caso como un incumplimiento de la función social prevista como causal de reversión.

TIOC, después de un año de plazo, a través de un trámite administrativo, para los fines de constituirse en Autonomías Territoriales. Este es un punto de la mayor importancia. Desde el punto de vista territorial las TCO y los TIOC no son algo diferente y parece que la lógica indicaría que el cambio de nombre no necesitaría ni tan siquiera de un acto administrativo sino que automáticamente se corrigiera en los registros la denominación a efectos de ajustarla a la Constitución. Pero es que, de acuerdo a la nueva Constitución, estos espacios territoriales podrían convertirse en entidades territoriales dentro de la configuración político administrativa del Estado Plurinacional como Autonomías Indígena Originario Campesina (AIOC), con partidas presupuestales asignadas al igual que el resto de las entidades territoriales.

Y es por eso que aquel simple trámite administrativo anunciado por la Constitución ha resultado ser un cuello de botella para el ejercicio de la autonomía territorial de los pueblos indígenas, constituyéndose en un nuevo motivo de conflictos, propuestas y contrapropuestas. Por supuesto que en el plazo previsto no se han dado avances y muchos de los engorrosos trámites que supone el expediente para transitar de TCO a TIOC implican nuevas verificaciones que podrían terminar siendo amenazantes principalmente para las TCO de tierras bajas. Entre otros la nueva verificación de la función social y económico-social de las tierras. Esa verificación ya se hizo para la constitución de las TCO pero su nueva verificación llegaría en otro contexto ideológico y político. En ese nuevo contexto, las formas tradicionales de ocupación de los espacios territoriales de parte de los pueblos de las tierras bajas podrían no satisfacer los estándares de un gobierno que esgrimió como oferta electoral la distribución de tierras fiscales de las que no dispone.

- **La tierra para quien la trabaja**

Este último punto tiene relación con las diferentes visiones territoriales entre los miembros de los pueblos indígenas de tierras bajas y la Amazonía y los de tierras altas (que en buena parte responde a las características geográficas y ecológicas de los diferentes espacios territoriales) Es un punto importante porque las formas tradicionales de aprovechamiento de los recursos de unos pueden considerarse como poco productivas para los otros. Es un punto importante también porque el fundamento del sistema de tenencia de tierras boliviano mantiene como principio orientador el tema de la reforma agraria: la tierra es de quien la trabaja. Es la productividad la que justifica la propiedad, que en Bolivia no es un derecho absoluto sino que puede revertir al Estado si las tierras quedan ociosas o en abandono.

Este concepto se ha desarrollado en el artículo 397 de la nueva Constitución.

CPEPB: Artículo 397:

I. *El trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria. Las propiedades deberán cumplir con la función social o con la función económica social para salvaguardar su derecho, de acuerdo a la naturaleza de la propiedad.*
II. *La función social se entenderá como el aprovechamiento sustentable de la tierra por parte de pueblos y comunidades indígena originario campesinos, así como el*

que se realiza en pequeñas propiedades, y constituye la fuente de subsistencia y de bienestar y desarrollo sociocultural de sus titulares. En el cumplimiento de la función social se reconocen las normas propias de las comunidades.

III. La función económica social debe entenderse como el empleo sustentable de la tierra en el desarrollo de actividades productivas, conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, del interés colectivo y de su propietario. La propiedad empresarial está sujeta a revisión de acuerdo con la ley, para verificar el cumplimiento de la función económica y social.

Cumplen la función social de la tierra los pueblos y comunidades indígena originario campesino y los pequeños agricultores al atender a su subsistencia, su bienestar y su desarrollo sociocultural y para verificar su cumplimiento se utilizarán como indicadores sus propias normas, usos y costumbres. Cumplen la función económica social si mantienen las tierras en producción de acuerdo a la capacidad de los suelos para beneficio de la sociedad y de sus propietarios. Es el interés colectivo el que prima en este caso y ese se entiende vinculado a conceptos de producción, inversión, empleo, desarrollo de mercados, etc. Por su parte el Artículo 401 dispone que el incumplimiento de la función económica social o la tenencia latifundista de la tierra, serán causales de reversión y la tierra pasará a dominio y propiedad del pueblo boliviano[35].

Pero la función económica social no se verifica de acuerdo a normas, usos y costumbres sino que es de esperar que se atiendan criterios técnicos (de acuerdo a la capacidad de uso mayor) y no cabe duda de que su implementación en las tierras bajas y la Amazonía depende también de criterios y coyunturas políticas.

- **Las tierras fiscales**

En base a los abusos en la aplicación de las leyes de la reforma, principalmente en los años de las dictaduras, así como a través de las ventajas obtenidas durante la aplicación del saneamiento de las tierras indígenas en el oriente, buena parte de las tierras distribuidas por el Estado, pese al eminente sentido social de ambos procesos, favorecieron de manera significativa a la empresa agropecuaria, principalmente en el entorno de Santa Cruz y otros departamentos orientales. En base a los datos recogidos de la Fundación Tierra[36] las tierras otorgadas en dotación por el Estado, desde 1952 a la fecha, se distribuyeron de la siguiente manera:

Tipo de propiedad	Superficie otorgada en dotación	Beneficiarios
Propiedad comunitaria	21.45%	43.90%
Mediana propiedad	28.00%	16.00%
Empresa agropecuaria	40.00%	2.00%
Pequeña propiedad y solar campesino	8.00%	36.00%

[35] **CPEPB: Artículo 401**

I. *El incumplimiento de la función económica social o la tenencia latifundista de la tierra, serán causales de reversión y la tierra pasará a dominio y propiedad del pueblo boliviano.*

[36] Texto citado anteriormente

Las dobles, triples y cuádruples dotaciones a una misma familia fueron la regla durante las dictaduras y aún durante el gobierno democrático de Banzer y la concentración de la tierra en los departamentos del oriente boliviano es significativa. La nueva Constitución trata de corregir esa injusticia y en su artículo 395 dispone que la dotación de tierras fiscales solo puede favorecer, a partir de la norma constitucional, a pueblos indígena originario campesinos, comunidades interculturales originarias, afrobolivianos y comunidades campesinas que no las posean o las posean insuficientemente. Además prohíbe las dobles dotaciones y la alienación de las tierras entregadas en dotación, siempre a partir de la vigencia de la norma constitucional. Por último, prohíbe el uso especulativo de la tierra[37]. Consecuentemente con lo anterior, la Constitución prohíbe y define expresamente el latifundio, no solo entendido como acaparamiento de tierras sino vinculándolo con otros aspectos sociales del proyecto político territorial.

CPEPB: Artículo 398.

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

Complementariamente, para lograr los objetivos mencionados la Constitución controla el mercado de tierras y, dado que este mercado funciona casi exclusivamente en Santa Cruz y se da, en una importante proporción, en beneficio de empresarios brasileños y argentinos, la Constitución sale al encuentro de estos problemas en el tajante Artículo 396.

CPEPB: Artículo 396.

I. El Estado regulará el mercado de tierras, evitando la acumulación en superficies mayores a las reconocidas por la ley, así como su división en superficies menores a la establecida para la pequeña propiedad.

II. Las extranjeras y los extranjeros bajo ningún título podrán adquirir tierras del Estado.

Una vez definidos los derechos exclusivos de los colectivos indígenas y campesinos a la dotación de tierras fiscales, regularizada buena parte de esa propiedad colectiva, controlado el latifundio, regulado el mercado de tierras, exigiendo el cumplimiento de la función social y

[37] CPEPB: Artículo 395: *Las tierras fiscales serán dotadas a indígena originario campesinos, comunidades interculturales originarias, afrobolivianos y comunidades campesinas que no las posean o las posean insuficientemente, de acuerdo con una política estatal que atienda a las realidades ecológicas y geográficas, así como a las necesidades poblacionales, sociales, culturales y económicas. La dotación se realizará de acuerdo con las políticas de desarrollo rural sustentable y la titularidad de las mujeres al acceso, distribución y redistribución de la tierra, sin discriminación por estado civil o unión conyugal.*

II. *Se prohíben las dobles dotaciones y la compraventa, permuta y donación de tierras entregadas en dotación.*

III. *Por ser contraria al interés colectivo, está prohibida la obtención de renta fundiaria generada por el uso especulativo de la tierra.*

evitando la especulación y el acaparamiento de tierras y su extranjerización pareciera que el marco está adecuado al propósito de la política de tierras enunciada por los constituyentes. Pero como se señaló en un principio la construcción de un territorio es un proyecto político que requiere negociación y la Constitución boliviana tuvo que pagar un alto precio para poder sobrevivir a la escalada violenta de los grupos de poder de la denominada media luna durante los sucesos de septiembre y octubre de 2008.

- **Concentración y extranjerización de la propiedad**

Efectivamente, en pleno trámite constituyente los grupos de poder del oriente emprendieron un estruendo político capaz de dar al traste con lo logrado en el proceso. En Cochabamba y casi en la clandestinidad, el gobierno debió hacerles importantes concesiones para lograr en compensación que en la Constitución quedaran incluidos los grandes principios del nuevo Estado (no al latifundio, no a la concentración de tierras, no al mercado especulativo de la tierra, no a la extranjerización, sí a las autonomías indígenas, no a la dotación de tierras fiscales a los empresarios, sí a los territorios comunitarios de origen, etc.).

A cambio se incluía en la Constitución:

- El respeto a los derechos adquiridos legalmente por propietarios particulares dentro de los TCO, lo que suponía en muchos casos la construcción de territorios en islas, discontinuos y mayoritariamente ocupados por terceros con obvias limitaciones para la gobernanza[38].
- Las limitaciones de la extensión de la tierra a cinco mil hectáreas se circunscribe a aquellas propiedades que sean dotadas o adjudicadas en el futuro, de tal manera que no afecta a las propiedades actualmente vigentes ni tan siquiera a aquellas cuya tramitación estuviere en curso a la hora de promulgarse la Constitución. Este principio de no retroactividad dejaba intacta la propiedad empresarial que, como se vio arriba, concentra buena parte de la superficie agraria[39].
- A pesar de que se prohíbe la doble, o la múltiple, dotación no se afecta a aquellos terceros que hubieran adquirido legalmente esas tierras, aunque hubieran sido dotadas de manera irregular (de hecho ilegales) a sus antiguos propietarios. En este caso están buena parte de las tierras de Santa Cruz y otros departamentos orientales con lo que la Constitución blanquea y legitima muchas de las irregularidades cometidas por los gobiernos de la dictadura hasta la fecha de su promulgación[40].

---

[38] CPEPB: **Artículo 394.**
I. *La propiedad agraria individual se clasifica en pequeña, mediana y empresarial, en función a la superficie, a la producción y a los criterios de desarrollo. Sus extensiones máximas y mínimas, características y formas de conversión serán reguladas por la ley.* ***Se garantizan los derechos legalmente adquiridos por propietarios particulares cuyos predios se encuentren ubicados al interior de territorios indígena originario campesinos.***
[39] CPEPB: **Artículo 399.**
I. *Los nuevos límites de la propiedad agraria zonificada se aplicarán a predios que se hayan adquirido con posterioridad a la vigencia de esta Constitución. A los efectos de la irretroactividad de la Ley, se reconocen y* **respetan los derechos de posesión y propiedad agraria de acuerdo a Ley.**
[40] CPEPB: **Artículo 399.**
II. *Las superficies excedentes que cumplan la Función Económico Social serán expropiadas. La doble titulación prevista en el artículo anterior se refiere a las dobles dotaciones tramitadas ante el ex - Consejo Nacional de Reforma Agraria, CNRA. La prohibición de la doble dotación no se aplica a derechos de terceros legalmente adquiridos.*

- Si bien es cierto que los extranjeros no pueden ser propietarios de tierras fiscales bajo ningún título, sí pueden comprar tierras en el mercado de tierras; con las excepciones anteriores, los grandes propietarios de tierras (originalmente obtenidas por dotación, sea única o doble o múltiple) y legitimadas constitucionalmente por el Artículo 394 I, están libres para vender y los extranjeros para comprar sin limitaciones.
- Las personas jurídicas mantienen su derecho a la propiedad de las tierras en las condiciones en que las tengan a la hora de promulgarse la Constitución. Las nuevas empresas que se constituyan con posterioridad contarán con un número de socios (no limitado), pudiendo por cada uno de ellos dotarse la sociedad con cinco mil hectáreas sin que se califique al resultado final como latifundio[41]. Esta salida permite una concentración indefinida de tierras en poder de sociedades.

En conclusión: se trataba de mantener serenos a quienes amenazaban con quebrar el proceso. Y es que, ciertamente hubiera sido muy difícil introducir ciertos conceptos constitucionales reguladores de una futura Bolivia sin tranquilizar los ánimos de los beneficiarios de la antigua Bolivia.

Urioste[42] presenta un panorama bastante sorprendente del proceso de la concentración y extranjerización de tierras en el oriente boliviano. Santa Cruz es hoy, con mucho, el abastecedor de alimentos de Bolivia y la región de mayor dinamismo productivo. Los poderosos grupos de poder del oriente se posicionaron en la región en base a dotaciones fraternales de gobiernos que, abusando de las interpretaciones de los principios de la reforma agraria, entregaron más de 7,7 millones de hectáreas en propiedad a unas muy pocas familias. Después de su exhibición de fuerza durante el período constituyente, estos empresarios saben que tan solo podrían ser incluidos en procesos de reversión por incumplimiento de la FES. Pero la FES es productividad y se verifica con una inspección.

No hay quien dude de que estos empresarios no solo producen sino que constituyen la más importante referencia productiva del país en el sector agrario y tampoco caben dudas acerca de la posibilidad de que algún funcionario vaya a tener el valor de impulsar una inspección que pudiera resultar amenazante a los propietarios cruceños. Por si acaso, de cualquier manera, estos grupos de poder han impedido que se lleve a efecto el saneamiento de sus tierras y han logrado, una y otra vez, retrasar la puesta en marcha de políticas conducentes a la verificación de la FES en sus propiedades[43]. Paradójicamente los únicos latifundistas que

---

[41] **CPEPB: Artículo 315**.

I. *El Estado reconoce la propiedad de tierra a todas aquellas personas jurídicas legalmente constituidas en territorio nacional siempre y cuando sea utilizada para el cumplimiento del objeto de la creación del agente económico, la generación de empleos y la producción y comercialización de bienes y/o servicios.*
II. *Las personas jurídicas señaladas en el parágrafo anterior que se constituyan con posterioridad a la presente Constitución tendrán una estructura societaria con un número de socios no menor a la división de la superficie total entre cinco mil hectáreas, redondeando el resultado hacia el inmediato número entero superior.*

[42] Miguel Urioste: Extranjerización de la tierra en el oriente boliviano. En *Bolivia Post-constituyente. Memoria II Seminario Derechos Indígenas en el Estado Plurinacional*. Fundación Tierra. 2010.

[43] La propuesta de una ley de pausa en la verificación del cumplimiento de la FES fue motivo de grandes debates a la hora de promulgarse la Ley de Reconducción; objeto de una ardua defensa en su momento por

han sido saneados son aquellos, ganaderos principalmente, con tierras al interior de las TCO demandadas por los pueblos indígenas; y, en estos casos, con gran beneficio ya que, a costo pagado por la cooperación internacional, cuentan con tierras saneadas y en mayor cantidad que las que hubieran podido obtener por cualquier otro mecanismo de saneamiento legal[44].

Santa Cruz, afirma Urioste, destina al cultivo agropecuario 2/3 partes del total de las tierras cultivadas de Bolivia y provee de trigo, arroz, maíz y otros a Bolivia por encima de los tradicionales centros productivos (valles, altiplano). Pero el cultivo que ha revolucionado la situación es la soya que ocupa el 52% de la tierra cultivada en Santa Cruz, pasando de 172 mil a un millón hectáreas cultivadas ente 1990 y 2009 y seguramente los datos actuales podrían ser aún más expresivos. Brasil cuenta con 2,000 kilómetro de frontera con Bolivia, en su mayor parte en el departamento de Santa Cruz y, en los últimos años, ciudadanos brasileños han comprado tierras de uso agrícola hasta por un total del 40% de las tierras cultivables del departamento; y en menor escala, argentinos, japoneses y otros, están interesados por la compra de estas tierras que estuvieron sujetas a hipotecas bancarias en virtud de una serie de peripecias políticas en los años anteriores[45]. Por su parte, los empresarios cruceños lograron legalizar el cultivo de soya transgénica lo que no ha sucedido en algunos países del entorno.

En ese contexto, los precios de las tierras cruceñas han experimentado un alza sin precedentes (para 1990 estaban entre 100 y 800 $/ha; en 2009 se vendían hasta 2,000 $/has) pero aún son muy atractivos para los grandes empresarios soyeros de Brasil y Argentina donde una hectárea de tierra de la misma calidad no baja de 8,000 $. El mercado de tierras (venta y/o alquiler, hasta por 100$/ha por cosecha), está disparado y la regulación que prometía la Ley de Reconducción y posteriormente la Constitución es letra muerta por falta de una efectiva capacidad de control. Concentración, extranjerización y especulación, los grandes enemigos identificados en la Constitución, campean a sus anchas en Santa Cruz, el centro del mercado de tierras boliviano. En todo caso, la concentración de la tierra en tierras bajas, en términos absolutos, continúa en manos de los ganaderos que también están vendiendo grandes extensiones de tierra a empresarios extranjeros.

En esa contexto, se puede afirmar que "toda la tierra agrícola disponible en el departamento ya está siendo utilizada por lo cual, todo nuevo asentamiento humano o expansión de la frontera agrícola o ganadera será a costa de los bosques", según dice Urioste[46]. Y posiblemente a costa de la propiedad indígena, sea de manera legal o no, habría que añadir.

---

cuanto se trataba de demorar esa verificación por 5 años, hoy ya no es un tema a pesar de que hasta hoy no se hace saneamiento a estas empresas.

[44] Se aludía anteriormente al lema que circulaba en tierras bajas durante el proceso de saneamiento de las TCO indígenas donde se aseguraba de manera previa la propiedad de los terceros con tierras al interior de los TCO en saneamiento: "los terceros serán los primeros".

[45] La costumbre de los grandes grupos familiares empresariales de solicitar importantes créditos bancarios hipotecarios como vía de financiamiento con la seguridad de que el gobierno de turno facilitaría su exoneración de pago por una u otra razón, lo que fue una forma habitual de financiarse a costa de dineros públicos. Las progresivas dificultades para sortear el pago, trasladados los créditos a la banca privada, generó muchos problemas y dinamizó el mercado regional de tierras.

[46] Urioste, texto citado.

- **Promesas políticas y dificultades de implementación**

Morales ha estado utilizando la tierra como oferta electoral a decir de muchos analistas. Si nos limitamos a considerar los compromisos tras las movilizaciones de "octubre" que han llegado a la Constitución vemos que, junto a la titulación de las TCO y la reunificación de los minifundios la tercera política pública comprometida es la de procurar tierras para quienes no la tienen

CPEPB: Artículo 402.

El Estado tiene la obligación de:

1. *Fomentar planes de asentamientos humanos para alcanzar una racional distribución demográfica y un mejor aprovechamiento de la tierra y los recursos naturales, otorgando a los nuevos asentados facilidades de acceso a la educación, salud, seguridad alimentaria y producción, en el marco del Ordenamiento Territorial del Estado y la conservación del medio ambiente.*

El año 2007 el DS 29216 anunciaba el inicio de la denominada revolución agraria cuyo eje central era la distribución de tierras (además de la mecanización, el crédito agrario y el desarrollo de mercados ecológicos). De acuerdo a todas las versiones de analistas supuso un fracaso en toda la línea precisamente por no poder contar con tierras fuera de las otorgadas a las TCO, las de los intocables latifundistas orientales y las de vocación forestal o destinadas a la conservación. En el año 2011 el gobierno sustituyó el mensaje y declaró la revolución productiva (Ley N° 144), dando prioridad no ya a la redistribución de tierras sino a la industrialización agropecuaria.

Lo cierto es que los colectivos más cercanos al gobierno Morales (campesinos, interculturales) son los que mayor esperanza tenían puestas en lograr un acceso a la tierra y son los que ejercen mayor presión para que se analicen las posibles vías para alcanzarlo. El gobierno ya ha iniciado un proceso de dotación de tierras para asentamientos humanos en tierras forestales y está tolerando invasiones tanto de áreas protegidas como de territorios indígenas, titulados o no[47]. Sin embargo es muy claro que persiste en la prudencia a la hora de optar por no molestar a los grandes empresarios y grupos familiares de poder de los departamentos orientales y se ha apresurado a garantizar su seguridad frente al peligro que suponen estas invasiones de tierras.

La nueva Ley contra el avasallamiento y tráfico de tierras (Ley Nro. 477 de diciembre 2013) es un fuerte candado para evitar la usurpación de tierras de propiedad privada (la invasión de áreas protegidas o tierras forestales o tierras en saneamiento se rigen por otras normas) incluyendo mecanismos sumarios, sanciones penales e inhabilitación a los avasalladores para ser beneficiarios de dotación de tierras durante 10 años. Esta norma incluye una disposición adicional segunda que recuerda que no se molestará a ningún extranjero propietario de tierras que cuente con un antecedente agrario siempre que acredite la FES. La realidad es que buena parte de los extranjeros no cuentan con títulos pero, de acuerdo a lo dicho por Urioste, asumen el riesgo dado que la alta rentabilidad del cultivo de la soya les compensa si tan solo logran cosechar productos por un par de años y más cuando al parecer

[47] Alcides Vadillo y Carmen E. Miranda. 2012.

vienen asumiendo una importante y muy segura parcela del poder regional por el prestigio que les da, entre los empresarios regionales, sus conocimientos técnicos sobre el cultivo y su competencia en el proceso de comercialización de la soya.

LA GESTIÓN TERRITORIAL

La Constitución en su Artículo 30 garantiza como derecho humano fundamental la libre determinación de las naciones y pueblos indígenas. Dado que Bolivia ha ratificado la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Ley N° 3760) el significado de este derecho está perfectamente desarrollado allí, pero la Constitución lo precisa en su artículo segundo:

> **CPEPB: Artículo 2**
> *Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la ley.*

Autonomía, autogobierno, propias instituciones, cultura y consolidación de sus territorios. Un extraordinario programa. Pero la Constitución aún añade en su artículo 30 el derecho a la gestión territorial autónoma y señala:

- Con respecto a los recursos naturales renovables existentes en sus territorios el derecho en exclusividad a su uso y aprovechamiento aunque sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por terceros.
- Con respecto a la explotación de los recursos no renovables de sus territorios se reconoce el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, así como a la participación en los beneficios.

En todos los casos el Estado respetará el libre ejercicio de sus sistemas políticos, jurídicos y económicos acorde a su cosmovisión y que en ese ejercicio se considere su identidad cultural, creencia religiosa, espiritualidades, prácticas y costumbres, y su propia cosmovisión. Por último, el programa constitucional, después de dejar definida la libre determinación de las naciones y pueblos indígenas no los aísla sino que proclama como un derecho que estas instituciones autonómicas sean parte de la estructura general del Estado.

En efecto, el Estado Plurinacional de Bolivia se organiza territorialmente sobre la base de entidades territoriales autónomas: departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos (TIOC). (Artículo 269, CPEPB); "*la Ley Marco de Autonomías y Descentralización regulará el procedimiento para la elaboración de Estatutos autonómicos y Cartas Orgánicas, la transferencia y delegación competencial, el régimen económico financiero, y la coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas*" (Artículo 271 CPEPB).

La autonomía implica la elección directa de sus autoridades, la administración de sus 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 de acuerdo a su Estatuto o Carta Orgánica (Artículos 272 a 275 CPEPB).

El que los territorios indígenas sean ahora además de un hábitat y un ámbito de vida social, una jurisdicción y también un sujeto político administrativo de derechos, integrado al diseño geográfico administrativo nacional es no solo un logro extraordinario sino a la vez un reto y un programa de trabajo de mediano plazo para los diferentes pueblos y comunidades. Como en pocos otros países de la región están claramente concebidas constitucionalmente las garantías para el ejercicio de la gobernanza territorial de los pueblos indígenas. Lamentablemente las condiciones prácticas en las que los pueblos y comunidades indígenas y originarias deben acceder al ejercicio de dicha gobernanza son complejas. Según algunos analistas, son tan complejas que la Autonomía (como instancia institucionalizada a partir de los territorios consolidados[48]) podría llegar a hacerse inviable para la mayor parte de las TCO.

- **Las autonomías**

Los grandes temas reivindicados por las organizaciones indígenas en el proceso constituyente fueron la consolidación territorial y la autonomía de gobierno.

La Declaración de Naciones Unidas del 2007, en su artículo 4, define como expresiones de la libre determinación la autonomía o el autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como el derecho a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas. Estos dos aspectos, competencias autonómicas y financiamiento para su ejercicio, han sido recogidos por la Constitución boliviana a la hora de determinar la organización territorial y administrativa del país.

En primer lugar hay que señalar que las autonomías definen el modelo de Estado boliviano (Artículo 1° de la CPEPB) e implican:

a) elección directa de sus autoridades
b) administración autónoma de sus recursos económicos.
c) facultades legislativas, reglamentarias, fiscalizadoras y ejecutivas, en su ámbito jurisdiccional, para sus propios órganos de gobierno.
d) delegación de competencias y atribuciones propias del Estado (para ejercer de forma exclusiva o compartida).

Son autonomías los departamentos, las regiones, los municipios y los territorios indígena originario campesinos (TIOC).

[48] La denominada “autonomía de base territorial”