

Una publicación auspiciada y financiada por:



CEJIS

Separata Artículo Primero • Autonomías Indígenas • Número 20 - 2013

CEJIS

SEPARATA

Artículo Primero

Número 20 - 2013



Autonomías Indígenas





Consejo Editorial
 Hernán Ávila
 Leonardo Tamburini
 Alejandro Parellada
 Carla Roca
 Elba Flores
 Claudia Bowles

Colaboradores
 Gonzalo Colque
 Wilfredo Plata
 Alcides Vadillo
 Patricia Costas
 Oscar Balderas
 Juan Luis Espada - CEDLA
 Georgina Jiménez - CEDIB

Coordinación General y Edición
 Carla Roca

Diseño y Diagramación
 Francisco Padilla

Foto Portada
 Pablo Lasansky

EDITORIAL

CONTEXTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LAS AUTONOMÍAS INDÍGENAS
 Leonardo Tamburini

EL PROCESO AUTONÓMICO DE JESÚS DE MACHACA 2004-2010
 Gonzalo Colque - Wilfredo Plata

LA AUTONOMÍA INDÍGENA TIENE SU PROPIO SELLO EN CHARAGUA
 Alcides Vadillo Pinto - Patricia Costas Monje

EL MAÑANA EMPIEZA HOY: La reconstrucción de la libre determinación del pueblo cavineño
 Oscar Balderas

UNA MIRADA HISTÓRICA Autonomía indígena en el territorio monkoxi de Lomerío
 Elba Flores Gonzáles

AUTONOMÍA INDÍGENA TERRITORIAL: Un proceso en construcción. Entrevista a Anacleto Peña S.
 Carla Roca O.

Los desafíos de equidad y sostenibilidad AUTONOMÍAS: OPORTUNIDAD PARA UNA REFORMA FISCAL INTEGRAL
 Juan Luis Espada

AUTONOMÍA INDÍGENA Y ESTADO PLURINACIONAL
 Georgina Jiménez Pimentel

Pág.
 5
 10
 32
 44
 60
 74
 86
 90
 104

Se afirma, no sin razón, que la inclusión de la autonomía indígena en la Constitución como parte del ordenamiento territorial de Bolivia, es el rasgo más característico del tránsito de un Estado social de derecho, de matriz monocultural y monoétnica a un Estado Plurinacional. La autonomía indígena es, por su puesto, mucho más que una figura legal, una forma de organizarse estadualmente o una estructura institucional que reconoce la pluralidad; representa la concreción, por ahora formal, de una demanda histórica, largamente anhelada y que recoge parte de la agenda histórica reivindicativa de los pueblos indígenas bolivianos. Una agenda que estuvo signada en sus inicios por la lucha por la recuperación del territorio ancestral, en cuyo escenario se forjó y clarificó la demanda autonómica tal como la Constitución Política de 2009 –en parte- la recogió.

Cuando los pueblos indígenas demandaron *territorio*, no se referían solamente a la regularización de los derechos patrimoniales sobre la tierra, algunas garantías para el uso de los recursos naturales de manera preferente respecto de otros actores, y que se les permita decidir prioridades de desarrollo de acuerdo a su cultura, solamente. La demanda de territorio llevaba inserta a la autonomía, que significaba que sus autoridades tradicionales tengan poder sobre ese espacio de interrelación espiritual y sociocultural y que tal situación sea reconocida por el Estado.

El tránsito hacia la concreción jurídica de esa demanda histórica es analizada por nuestro investigador Leonardo Tamburini, quien además describe el marco constitucional de la figura legal de las autonomías indígena originario campesinas, así como el desarrollo en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Bóñez" N° 031/10. En este artículo se analizan las diferentes "vías" para el acceso a la autonomía indígena, la territorial, la municipal y la regional. Detalla cómo el Estado, a través de un complejo entramado normativo, revalida su doble intención: la de abrirse supuestamente a esta esperada demanda social y pero al mismo tiempo exigiendo el cumplimiento de interminables requisitos formales, muchas veces innecesarios y sin sentido, los cuales ojalá no frustren la cristalización de esta aspiración histórica. La vía municipal es la que el Estado ha preferido. Al menos eso deja en claro el Gobierno, cuando promovió la organización de un referéndum para los municipios que hayan decidido convertirse en autonomías indígenas, para el mismo día de las elecciones generales de diciembre de 2009, así como un importante conjunto de medidas legales y fiscales que hacen más "atractiva" esta salida. Por contrapartida, la vía "territorial" debe recorrer diecisiete etapas para que la autonomía en los territorios sea un hecho. Algo que, por lo que se muestra en los artículos siguientes, no parece haber amilanado en nada la voluntad de los pueblos

Copyright © CEJIS, diciembre de 2013

Impresión
Editorial El País

Depósito Legal

El material contenido en esta publicación se puede utilizar en tanto se mencione a los autores.

CEJIS

Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social
Calle Alfredo Jordán No. 79
Tel. 591 3 3532714
Fax: 591 3 3533809
Santa Cruz de la Sierra – Bolivia

cejis@cejis.org
www.cejis.org

que han decidido por la vía "territorial": que plantea el rediseño jurisdiccional del nuevo Estado.

Después de este encuadre tenemos las historias recientes de los procesos sociales y jurídicos cumplidos por las organizaciones indígenas para acceder a la autonomía. Como decíamos, tres vías fueron las que tomaron los pueblos indígenas para llegar al autogobierno: la territorial, la municipal y la regional: la vía municipal -llamada "corta" por el Estado- debido a las facilidades que el Gobierno ofreció a las organizaciones para acceder a ella, 12 municipios -10 en los Andes y 2 en Tierras Bajas- decidieron seguir este camino. Gonzalo Colque y Wilfredo Plata nos relatan la experiencia de los aymara de Jesús de Machaca. Si hay un pueblo donde el sentimiento libertario de los pueblos indígenas tenga sustento histórico, ese es el machaqueño, que resistió la dominación colonial y republicana, pagando con masacres a sus integrantes, -como la de 1921 por el regimiento de Guaqui- o el planteamiento de recuperación de su sistema de autoridades de las comunidades y los ayllus en plena Reforma Agraria o más recientemente en los años 90 y 2000 con el acceso al municipio. Jesús de Machaca recorrió, al igual que otros pueblos, el camino de la agenda histórica del movimiento indígena. En los años 90-2000 logró titular 18 ayllus como Tierras Comunitarias de Origen (TCO). Obtuvieron el municipio en esas tierras y desde allí plantearon su visión de autonomía indígena a la Asamblea Constituyente. En 2009 decidieron convertir su municipio en autonomía indígena y para ello desarrollaron el referéndum, junto a las elecciones generales de diciembre de aquel año. El resultado positivo, pese a una no muy contundente votación, abrió las esperanzas para un rápido avance en la elaboración participativa del Estatuto Autonómico. Sin embargo, como sucederá en otros territorios que optaron por esta vía, lo "corto" se volvió un espejismo. En efecto, las elecciones para alcaldes de abril de 2010 representaron un revés para los machaqueños que impulsaban la autonomía indígena. Paradójicamente, el partido en función de Gobierno, Movimiento Al Socialismo MAS fue -aquí y en otros territorios- el principal opositor a la autonomía indígena, puesto que implicaba la pérdida de control de estos espacios a manos de las nuevas autoridades originarias, desligadas de los resortes del partido. En ese contexto, el triunfo del MAS en este municipio supuso un retraso en el trámite hacia la autonomía y las nuevas autoridades municipales, más que aliados, obstaculizaron el camino al autogobier-

no. La transitoriedad de los cargos municipales a la constitución de los gobiernos autónomos, una vez devuelto el Estatuto Autonómico del Tribunal Constitucional, de una u otra forma deja abierta la puerta a que los machaqueños sueñen con que sus ayllus sean gobernados por ellos mismos.

Otro pueblo que eligió la vía "corta" fue el guaraní del municipio de Charagua, sito en el gran Chaco boliviano y centinela de la frontera con el Paraguay. Después de una panorámica de la historia social y política del pueblo guaraní, Alcides Vadillo y Patricia Costas hacen un recuento del proceso de consolidación territorial de este pueblo y cómo logró acceder a la titulación de su territorio como Tierras Comunitarias de Origen (TCO) en las diferentes demandas territoriales durante la década 90-2000. Como en otros espacios locales de importante presencia indígena, las elecciones de 2004 fueron priorizadas por los guaraníes para acceder al tan ansiado "poder municipal". Si bien no lograron la alcaldía y los concejales de la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) -su organización nacional- no estuvieron a la altura de las circunstancias, el Comité de Vigilancia fue un espacio de formación política fundamental para el proyecto de gobierno indígena futuro. Pero cuando las capitanías del municipio charaqueño decidieron ir por la autonomía indígena, no solo se les opuso la errática posición del MAS o de sus propios concejales: la importante presencia blanco-mestiza en el casco del pueblo, usurpadores históricos del territorio guaraní y aliados al oficialismo departamental, desataron una fuerte campaña en contra del proyecto guaraní, incluso movilizándolo sus residentes en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra. El referéndum resultó positivo con un escueto margen, hecho que sumado al magro resultado obtenido en las elecciones municipales de abril de 2010, oscureció temporalmente el panorama del proceso autonómico. Con todo, el camino se allanó y el proceso de construcción autonómica indígena guaraní, bajo el signo de la libre determinación y la búsqueda de la "tierra sin mal", continuó en un rico e interesante proceso de construcción colectiva del Estatuto Autonómico -el cual ya concluido- se encuentra desde hace varios meses en manos del Tribunal Constitucional Plurinacional, quien dará la última palabra sobre su legalidad formal para que pueda regir la vida de los guaraníes y sus vecinos.

Los pueblos de la Amazonía plantearon la autonomía también como parte del proceso transformador del Estado en el cual querían ser reflejados.

Según Oscar Balderas, la libre determinación, de la cual deviene la autonomía, es la piedra angular de la igualdad complementaria a la diferencia y es la legítima expresión de las identidades abigarradas imperantes en Bolivia. Afirma que las identidades son el principio básico articulador de la organización social indígena, los sentimientos de seguridad personal y la movilización política y precisamente, si es posible que un Estado cuente con identidades plurales, éstas se convierten en fuente de sentido y de conflicto. El pueblo cavineño es una parcialidad amazónica, reducido en la misión franciscana Cavinasa hacia inicios del siglo XX. Como muchos de los pueblos de esta selvática región, sufrieron la explotación y la servidumbre que supuso el auge del caucho, utilizados como mano de obra barata, y perdieron sus territorios ancestrales a manos de los barones del caucho. El proceso de titulación del territorio del pueblo cavineño tuvo la suerte de los otros cuatro territorios que la Central Indígena de la Región Amazónica de Bolivia (CIRABO) impulsó: debió superar primero el difícil contexto regional signado por el dominio de los sectores barraqueros, quienes controlaban las áreas de castaña -ex zonas caucheras- ubicadas en los territorios demandados así como las decisiones políticas tendientes a proteger legalmente dicha situación. El saneamiento se viabilizó recién en el año 2000, cuando la IIIª Marcha Indígena, Campesina y de Colonizadores logró abrogar el denominado "decreto barraquero" de 1999, que buscaba consolidar gran parte de los territorios indígenas como concesiones para las beneficiadoras de castaña. En tanto el proceso de titulación de tierras fortalecía la Organización Indígena Cavineña (OICA) en el municipio de Reyes, provincia Vaca Díez del departamento del Beni, lugar donde se encuentra el territorio cavineño, el pueblo obtuvo el reconocimiento de ese espacio como distrito municipal indígena. A su vez logró revertir la histórica tendencia de las designaciones "a dedo" de los sub-alcaldes indígenas, imponiendo su representante por usos y costumbres. Como los demás pueblos indígenas quienes optaron por la autonomía -vía territorial en este caso- utilizaron las elecciones para autoridades municipales de 2010 como momento estratégico para la consecución de aquella demanda. Los cavineños accedieron a una concejalía desde donde comenzaron a motorizar la autonomía "asistémica" de base territorial. Se pusieron por tanto como desafío recorrer lo que el Estado ha señalado como la "vía larga" que implicará el rediseño jurisdiccional del Estado. Según Balderas, con esta vía los cavineños podrían

reencontrarse culturalmente con su espacio. Por otro lado, la recomposición del todo en una sola unidad, implicaría la irrupción de comunidades que si bien están dentro de algún municipio, por un cúmulo de factores, no han cohesionado con ese espacio, ni han tenido un relacionamiento real con su instancia gubernativa; por lo que la incorporación jurídica, social y política, de ser simple posibilidad ahora, en un mediano plazo se deslizaría a ser realidad generadora de un desarrollo armónico, más directo y con identidad. Los programas de Gestión Territorial Indígena promovidos por la CIDOB con apoyo de la cooperación internacional posibilitaron a los cavineños contar con su Plan de Gestión Territorial, ejercicio de ordenamiento y apropiación territorial que en este proceso autonómico es un antecedente clave para el avance hacia el autogobierno. Del mismo modo que la redacción del Reglamento, producto de aquel proceso, todos insumos que muestran la madurez de este pueblo en la definición de sus prioridades de desarrollo desde su realidad y con identidad propia.

La Nación Monkoxi, parcialidad chiquitana que habita el territorio indígena de Lomerío, "refugio indígena" de la Misión y de los abusos del régimen patronal, fueron tal vez quienes con más dedicación y esmero trabajaron su autonomía. El territorio, un espacio compartido por 29 comunidades al sur de la provincia Ñuflo de Chávez del departamento de Santa Cruz, fue con varias estrategias legales y sociales preparado para ser autogobernado. El acceso al manejo forestal sostenible, como forma de generación de ingresos, pero por sobre todo de defensa de los piratas de la madera y los recursos naturales en los 80', la constitución del municipio de San Antonio de Lomerío en los 90' y la titulación de toda su superficie como Tierra Comunitaria de Origen (TCO) en 2000 los ponía en carrera para demandar legítimamente al Estado el reconocimiento de dicho espacio plenamente como propio para ser gobernado por sus propias autoridades. Pero como razonaron los demás pueblos de las Tierras Bajas, sin Estado Plurinacional no es posible la autonomía indígena. Por eso su constituyente, Néida Faldín llevaba la agenda construida en la IVª Marcha de 2002 por la Asamblea Constituyente, quien desde la comisión de Estructura del Estado, planteaba junto a los demás constituyentes, los ejes de la nueva arquitectura institucional. Por su parte la matriz del pueblo chiquitano, la Organización Indígena Chiquitana (OICH), trabajó durante y después del cónclave constituyente

en una Mesa Técnica, desde donde se proyectó la visión de la autonomía como pueblo; los aportes de esta Mesa fueron claves para la definición del capítulo de autonomías de la Constitución así como su decisión política posterior, de optar por la "vía territorial". Esta decisión política de la Nación Monkoxi costó que el Estado la acepte, puesto que para Lomerío había imaginado la "vía corta" o municipal, en tanto la casi total coincidencia territorial entre la TCO y la jurisdicción del Municipio de San Antonio. Constituidos los órganos deliberativos a partir de antiguos y nuevos dirigentes y con la "línea" trazada por la Mesa Técnica, se dieron la tarea de trabajar los primeros borradores de Estatuto Autonómico, cuya primera versión fue presentada el 2 de agosto de 2009 al Presidente Evo Morales en Camiri, como parte de los avances de los pueblos indígenas a la construcción del Estado Plurinacional. Sin embargo el largo proceso de aprobación de la Ley Marco de Autonomías y los interminables requisitos para el acceso a la "vía territorial", tienen a la Nación Monkoxi recorriendo dicho camino, plagado de formalismos que ha establecido esta Ley que no han de todos modos amilanado a los Monkoxi en su empeño de transformar su antiguo "refugio" en una autonomía indígena.

Precisamente y como para ilustrar mejor el proceso y la visión que subyacen a la demanda chiquitana de autonomía, en nuestra sección de entrevistas el Cacique de la Central Indígena de Comunidades Originarias de Lomerío (CICOL) Anacleto Peña Supayabe, nos comenta las circunstancias en las cuales se está desarrollando el proceso autonómico en su territorio. Reafirma la decisión de buscar el autogobierno por la vía "territorial" para abrazar a todas las comunidades que la jurisdicción municipal actualmente no incluye y romper con los moldes republicanos que implica mantenerse en la estructura municipal. Pero señala con preocupación los obstáculos que se vienen materializando para que esta aspiración se concrete, que redundan no solamente en las diferentes opiniones y posturas de las comunarias y comunarios del territorio sobre los beneficios y ventajas que este paso histórico les pueda proporcionar, si no los diferentes requisitos que la nueva legislación exige. Frente a estos desafíos, Anacleto se plantea estrategias para superarlos: articulación interinstitucional público-privada, socialización del proceso a nivel de base, acercamiento a los representantes en el órgano legislativo para que se comprometan más con su demanda.

La Autonomía Indígena, así como ninguna forma de organización estatal puede funcionar sin recursos económicos. No puede cumplir con sus obligaciones ni las expectativas que los ciudadanos tengan de dicha administración. En este contexto el CEDLA nos plantea la necesidad de discutir una reforma fiscal integral y equitativa para adecuarlo a la nueva estructura que el Estado ha asumido. La Ley Marco de Autonomías prevé la discusión de un nuevo pacto fiscal es decir, una serie de acuerdos institucionales y territoriales para una mejor distribución de los recursos públicos. La Ley 031/10 rescata el régimen financiero anterior con algunos ajustes, entre éstos el de la transferencia de recursos fiscales por la delegación de competencias, las transferencias interinstitucionales las transferencias de las regalías departamentales por explotación de recursos naturales a las dos nuevas entidades territoriales –las autonomías indígenas y las autonomías regionales. Para el caso de las Autonomías Indígenas uno de los ingresos previstos son los provenientes de la renta petrolera –el denominado Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)- el cual beneficia a los municipios y departamentos, así como a otras entidades como la Policía y las universidades públicas. Siendo todavía el criterio de asignación el poblacional, las nuevas autonomías indígenas de base municipal no generarían problema alguno, puesto percibirían los mismos recursos. El inconveniente, según el CEDLA, se presenta en las de base "territorial", puesto que con este solo criterio, la única alternativa que queda para transferir dichos recursos es dividir la población que queda fuera de la nueva entidad de la que permanecería en el municipio. Por ello durante la discusión de la Ley de Autonomías las organizaciones indígenas plantearon que como parte del pacto fiscal los criterios de asignación de las transferencias por IDH deben adecuarse a la realidad sociocultural del país y de las nuevas entidades territoriales nacientes, que les permita acceder a más recursos para ejecutar las competencias constitucionales. Con relación a las regalías, derecho que percibe el Estado por concepto de utilización de los recursos naturales no renovables, las Autonomías Indígenas accederían a los mismos de manera mediata y en función de una negociación con los departamentos en los cuales se encuentran, una figura claramente contraria al principio de no subordinación entre unidades territoriales. Sobre las competencias para crear tributos, en la lógica gubernamental de considerar las autonomías indígenas de base territorial como unidades menores, no gozan de estas

atribuciones estas desgraciadas autonomías, salvo aquellas que optaron por la vía municipal, premiadas por mantenerse en esa condición.

Finalmente Giorgina Jiménez del CEDIB, de manera más substancial, nos pone en alerta sobre cómo el desarrollo legislativo está desandando el camino hacia la construcción del Estado Plurinacional, específicamente en relación a la nueva normativa autonómica. Giorgina incide en lo que reiteradamente hemos venido manifestando en este trabajo: el tinte municipalista del desarrollo normativo autonómico. Desglosa los tópicos de la Ley Marco de Autonomías y los diferentes requisitos para la autonomía indígena, los cuales leídos en clave municipal, puede concluirse que el Gobierno resiste el avance hacia las transformaciones que pregona impulsar y/o abanderar. En un Estado refundado en clave de derechos colectivos de los pueblos indígenas, los cuales son parte hoy del denominado "Bloque de Constitucionalidad", es decir con igual rango que los Derechos Humanos Fundamentales y primacía jerárquica, la legislación que no recoja este mandato, disponiendo mecanismos o trabas al libre ejercicio de tales derechos o la disposición de procedimientos limitativos y ajenos a la esencia recogida en la Carta Magna, sencillamente son ilegales, ilegítimos y contrarios a la esencia misma del Estado que supuestamente se está estructurando, tal como Jiménez juzga la Ley N° 031/10.

Sin embargo el Estado Plurinacional, en el cual se enmarcan las Autonomías Indígenas, está en plena construcción. Carga sin embargo con las lógicas y prácticas de las autoridades que lo conducen, fuertemente arraigadas en el centralismo, la subordinación y los temores a las transformaciones que deben impulsar, hecho que se expresan en las normas que están desarrollando las partes pertinentes de la Constitución. Un ejemplo de ello es la Ley Marco de Autonomías y Descentralización N° 30/10. Los avances, frente a los cambios que se pretenden impulsar, son todavía altamente positivos si miramos el Proceso en perspectiva. De todos modos es de esperar que en la construcción estratégica del Estado Plurinacional se imponga una lógica institucional a la de los acuerdos electoralistas y las negociaciones sectoriales que terminen por inviabilizar el verdadero sentido de estas transformaciones, o al menos una de las más visibles: el que los pueblos indígenas se autogobiermen en sus propios territorios, demanda que lleva más de 30 años, de su historia reciente.



CONTEXTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LAS AUTONOMÍAS INDÍGENAS

Leonardo Tamburini
Investigador CEJIS

ANTECEDENTES

Probablemente la demanda de autonomía sostenida por los pueblos indígenas del mundo sea la reivindicación más trascendente bajo la cual dichos sectores se han venido movilizándose en los últimos años. La autonomía es un derecho colectivo patrimonio de los pueblos indígenas, es un derecho universal consagrado en los principales instrumentos internacionales de derechos humanos, la cual tiene como base el principio de la libre determinación, tal como lo señalan el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) y la Resolución 1514 de la Asamblea General de Naciones Unidas de diciembre de 1960¹. Las fuentes de estas normas tienen que ver con la discusión internacional relativa a los pueblos colonizados -por ello el Comité para la Descolonización fue uno de los primeros escenarios de debate de estos temas- y los Estados nacionales estructurados encima de nacionalidades y pueblos con culturas, tradiciones y autoridades propias, quienes exigían el reconocimiento de esa diferencia, en tanto minorías étnicas o nacionales, en el contexto de los nuevos países.

En Bolivia los pueblos indígenas construyeron su agenda de reivindicación en los 90 bajo el horizonte de la autonomía, demanda que quedó expresamente planteada en el Proyecto de Ley Indígena de 1992, declarada "inconstitucional" por el parlamento de entonces. Pero desde la década del 2000 la demanda de gobernar sus espacios tradicionales se transformó en el leit motiv de las movilizaciones que protagonizaron para influir en el modelo de Estado que empezaba a debatirse al influjo de la presión para la convocatoria de la Asamblea Constituyente.

¹ ANAYA, James, El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación tras la adopción de la Declaración; en "El Desafío de la Declaración. Historia y futuro de la Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas". Claire Charters y Rodolfo Stavenhagen. IWGIA. Copenhague. 2010.

La historia política del movimiento indígena organizado boliviano puede dividirse en cuatro etapas a partir de las consignas que posicionaron como eje de articulación reivindicativo. Siguiendo en parte a Montaño² y complementando su aporte, dichas etapas serían: a) Auto-identificación; b) Tierra/territorio/proceso agrario; c) Transformaciones estructurales del Estado; d) Estado Plurinacional/ autonomías. Se puede afirmar entonces que la demanda de autonomías tiene carácter "estratégico" para los pueblos indígenas, en tanto el tema autonómico era uno de los objetivos ya en aquel entonces. Esas etapas se las visibilizaba ya en la Plataforma de Demandas de la CIDOB. El planteamiento político central que subyacía al Proyecto de Ley Indígena de la CIDOB era el de la reconstitución física, política, económica, social y cultural de los territorios usurpados. Dicho planteamiento podría disgregarse en: a) autonomía-autogobierno; b) modelo económico alternativo; c) opción de un modelo de vida propio acorde a la diversidad cultural; d) ejercicio de la justicia comunitaria y e) seguridad jurídica (titulación).

El proceso histórico de ocupación e incorporación de la Amazonía, el Oriente y el Chaco de Bolivia al dominio de la Corona española supuso rupturas de la territorialidad de los pueblos indígenas, que se expresaron en la implantación de figuras administrativas estatales para el control de los territorios conquistados, como Subprefecturas, Alcaldías, Cantones, Corregimientos, etc.; la instauración de nuevos mandos políticos y religiosos, los cuales desconocieron y deslegitimaron los liderazgos, conocimientos y creencias de los pueblos indígenas desplazados; la implantación de nuevas relaciones económicas, basadas en patrones productivos extractivistas y de saqueo de los RRNN; la instalación de relaciones de poder, que significó la explotación de la mano de obra indígena, con desplazamientos forzados, servidumbre y esclavitud. Este proceso supuso finalmente la pérdida y desestructuración territorial, con el reparto de los territorios indígenas entre los nuevos ocupantes, que se consolidó y for-

2 MONTAÑO, Claudia Movilizaciones indígenas - Su articulación - adecuación institucional, en VALENCIA GARCÍA, Pilar y ÉGIDO ZURITA, Iván: Los pueblos indígenas de tierras bajas en el proceso constituyente boliviano. CEJIS. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 2009.

malizó con la Reforma Agraria de 1953, proceso que, si bien representó la liberación del campesino y los indígenas de la esclavitud y la posibilidad de acceder a tierras para ser trabajadas, para los indígenas de las Tierras Bajas representó prácticamente el último acto de despojo territorial y la negación de su identidad como pueblos.

Las reformas estructurales de Estado impulsadas en la última década del siglo pasado, al influjo de los cambios de modelo económico y la incidencia de las movilizaciones de las organizaciones indígenas, tienen un impacto importante en la realidad socioeconómica de las Tierras Bajas. Tres normas son las que replantean, con sus bondades y contradicciones, el escenario regional para los pueblos indígenas, dada la inclusión de varias de las reivindicaciones en dicha legislación:

- La Ley de Participación Popular N° 1555/95³. Esta establece la figura jurídica de la Organización Territorial de Base, lo que permitió la tramitación de la personería jurídica de las comunidades indígenas reconocidas en la Constitución reformada en 1994. En las Tierras Bajas, la contracara de estos avances fue la consolidación del poder de las oligarquías locales en el manejo político, económico y administrativo del municipio, con raros ejemplos de real incidencia y participación en la gestión local. La Ley N° 1555/95 abrió puertas garantizando la participación en la gestión municipal, aunque dichos mecanismos, como el Comité de Vigilancia, se volvieron espacios controlados por las fuerzas políticas de turno, generalmente contrarias a las demandas indígenas.
 - La Ley Forestal N° 1700/96. Reconoció el uso y aprovechamiento exclusivo⁴ de los recursos
- 3 Norma de alcance municipal a través mediante la cual, por primera vez en la historia de Bolivia, se permitió la elección directa de las autoridades locales y la descentralización los recursos públicos, prospectando a las entidades municipales como referentes para el desarrollo local, entre otras importantes innovaciones que modernizaron la gestión local.
- 4 Resultó un importante avance logrado por la incidencia de las organizaciones indígenas en su elaboración y aprobación, respecto a lo que establecía la misma Constitución en el par. III del artículo N° 171, el cual reconocía solamente el uso y aprovechamiento sostenible y no exclusivo de los recursos naturales para los pueblos indígenas.

forestales en los territorios indígenas. Fue la norma fundamental para la defensa de los territorios frente al incesante saqueo de maderas preciosas a manos de operadores informales, gracias a las disposiciones protectivas de los bosques y el uso estratégico que le dieron las organizaciones indígenas, sobre todo durante el proceso de saneamiento de tierras. No obstante cabe señalar también que la delegación de las funciones de control y fiscalización al municipio reforzó el conflicto de intereses entre quienes accedían informalmente a los recursos forestales y quienes estaban al frente de la fiscalización y el control de dichas actividades. La Ley N° 1700 reconoció la competencia compartida de constituir asociaciones locales para el acceso a áreas fiscales forestales vía concesión, que fomentó muchas veces el tráfico de influencias a favor de ciertos grupos cercanos al poder local.

- Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria -Ley INRA N° 1715/96. Puede decirse que fue la norma más importante obtenida por los pueblos indígenas en la década del 90, cuyos contenidos centrales fueron conseguidos gracias a la II Marcha Indígena de 1996. La Ley INRA abrió la posibilidad de titular los territorios indígenas a través del proceso administrativo de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO) en un plazo determinado.⁵ Reconoció los derechos patrimoniales a la tierra y los recursos naturales y estableció el catastro rural municipal. Pero el saneamiento estaba diseñado como un proceso "al revés"⁶ y en su aplicación desconfiguró muchas unidades socioculturales, formalizando la estructura inequitativa de tenencia de tierras, aunque algunos territorios lograron consolidar grandes superficies de tierras, replanteando escenarios locales

5 La Disposición Transitoria III disponía que el saneamiento de las demandas indígenas presentadas en la Marcha serían tituladas en 10 meses. Dichos procesos duraron, en cambio, un promedio de 10 años.

6 Es decir, un proceso que supuestamente debía devolver los territorios usurpados a los pueblos indígenas, como pago de la deuda histórica que tenía el Estado boliviano con ellos, fue diseñado jurídicamente como una forma de blanquear las tierras mal-habidas y apropiarse de aquellas de mayor interés económico; lo que sobrase, se lo darian a los indígenas.

y regionales, no sin librar intensas e históricas luchas contra los grupos de poder local y regional de terratenientes y madereros. Respecto de esta última afirmación puede decirse que para los indígenas de las Tierras Bajas el saneamiento fue el gran escenario de lucha reivindicativa territorial con perspectiva autonómica.

Precisamente el antecedente directo de demanda de autonomía en la Asamblea Constituyente es el proceso de lucha por los territorios en las Tierras Bajas. En efecto, el proceso de titulación de tierras indígenas en el Oriente del país y los conatos de violencia que se desataron entre los años 1998- 2001 reflejan no solamente el agotamiento del proceso de saneamiento y titulación de tierras como mecanismo de redistribución de tierras⁷, sino la crisis del Estado Social de Derecho monocultural, como forma de organización institucional que pudiera dar respuesta a las demandas de ejercicio pleno de los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Cabe decirse entonces que el territorio y la autonomía fueron construyéndose como etapas o fases de una misma demanda: la del ejercicio pleno de la libre determinación. La demanda de titulación de los territorios por la vía patrimonial agraria, que permite el ejercicio de los derechos al uso y aprovechamiento de sus recursos y a la reproducción social y culturalmente y, desde esa plataforma, a elaborar la demanda de transformación estructural del Estado para que quepa la demanda mayor, la de la autonomía política, institucional, patrimonial y judicial de los pueblos indígenas.⁸

7 Ver Asuntos Indígenas N° 1 IWGIA. PRIMER AÑO DE MORALES.

8 En el caso de los pueblos indígenas de Panamá, los Kuna en particular, el proceso ha sido inverso: primero lograron acceder a la autonomía de sus territorios ancestrales bajo la figura de comarca, -Comarca Kuna Yala, por ejemplo- creada en 1938 y con autonomía plena desde 1953; sin embargo, vienen desde hace años movilizándose por la adopción de una ley sobre tierras colectivas que les asegure la propiedad sobre su territorio.

NUEVO MODELO DE ESTADO Y LAS AUTONOMÍAS INDÍGENAS

El debate central que orientó de la Constitución boliviana y particularmente la propuesta indígena de inclusión de las autonomías en su texto, tiene como base conceptual la discusión sobre modelo de Estado. El razonamiento era que para generar cambios estructurales que dieran respuesta a los problemas del Estado Social de Derecho, era necesario encarar esa discusión. Según la postura de los pueblos indígenas, el modelo de Estado vigente, de matriz monoétnica y monocultural, justificaba relaciones de exclusión social, explotación económica, peonazgo político y violencia cultural, el cual era necesario transformar de manera integral para que llegara a reflejar la composición realidad multiétnica, pluricultural y multilingüe que tiene Bolivia. En este contexto el cambio se imponía en función a que el modelo vigente reproducía modelos culturales de organización social, político, económico y sistema jurídico hegemónico que implicaban la negación de otros sistemas culturales existentes⁹. Este sistema también se reflejaba en una organización territorial dominada por lógicas e intereses en muchos casos contrapuestos a la realidad social del país. Uno de los intereses determinantes en las Tierras Bajas es la tierra y su estructura de tenencia, inequitativa y desigual respecto de los pueblos indígenas. Esto explica el gran conflicto que supuso la titulación de los territorios, puesto que implicaba desestructurar poderes históricamente asentados en la zona.

En la primera propuesta de Constitución, las organizaciones indígenas y campesinas aglutinadas en el Pacto de Unidad entendían el Estado Plurinacional como "...un modelo de organización política para la descolonización de [las] naciones y pueblos, reafirmando, recuperando y fortaleciendo [la] autonomía territorial, para alcanzar la vida plena, para vivir bien..." y a su vez debía ser entendida como "...un camino a [la] autodeterminación ... para definir políticas comunitarias, sistemas sociales, económicos, políticos y jurídicos, y en ese marco reafirmar [las] estructuras de gobierno, elección de autoridades y administración de justicia, con respeto a formas de vida diferenciadas en el uso del espacio y el territorio."¹⁰ Es decir, una figura jurídica en la que el conjunto de aspiraciones históricas de inclusión plural en el Estado del cual eran parte, por la vía de la transformación de sus estructuras coloniales, fuese posible.

Uno de los momentos clave en la Asamblea Constituyente fue la aprobación por el Congreso Nacional -por unanimidad- y la inmediata promulgación de la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, dos meses antes adoptada por la Asamblea General de dicho organismo, de manera que Bolivia se constituyó en el primer país del mundo en convertir la Declaración en instrumento legal obligatorio en el orden interno. La Ley N.º 3760 del 7 de noviembre de 2007 dotó de una poderosa arma de incidencia a las organizaciones indígenas y a sus asambleístas, cuyas temáticas pretendían ser incluidas en los informes de mayoría de la Asamblea, que

9 Fuente: VALENCIA, G. María del Pilar y EGIDO, Z. Iván: "Los pueblos indígenas de tierras bajas en el proceso constituyente boliviano" Santa Cruz de la Sierra-CEJIS. 2009. Pág. 125-126

10 Pacto de Unidad: Propuesta de Constitución. Sucre 2006.

eran resistidos por varios constituyentes de oposición, especialmente los provenientes de las Tierras Bajas¹¹. La posición de éstos era que la autonomía indígena se trataba en realidad de una estrategia del Gobierno para obstaculizar sus reivindicaciones autonomistas basadas en la consideración de que la figura republicana del Departamento era la única forma de autonomía posible en aquellas regiones. Cuando el presidente Evo Morales promulgó la Ley 3760, instruyó a los constituyentes de su partido incorporar la Declaración en el texto de los informes de mayoría de las comisiones de la Asamblea Constituyente, decisión histórica que potenció el accionar de las organizaciones indígenas en el Cónclave y reforzó sobre todo la base conceptual de la autonomía, es decir, la de la libre determinación como fundamento del conjunto de derechos indígenas que se pretendían incluir.

La Declaración aportó el fundamental argumento del artículo 3, el cual establece que "Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación", derecho "madre", fundante y constitutivo de la autonomía, a partir del cual "...determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural." El espíritu de dicho concepto es incluido en el artículo 2 de la CPE: "...se garantiza la libre determinación ... que consiste en el derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, ...", norma de carácter dogmático fundamental para entender la dimensión y el espesor del modelo de Estado Plurinacional. No obstante, y en el marco de (re)asegurarse que el derecho de libre determinación no fundara demandas independentistas, tal garantía debía estar encuadrada en "...en el marco de la unidad del Estado...".

La demanda de Estado Plurinacional se encuentra plasmada en el artículo 1º de la Constitución, el cual establece que "Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías." Como puede verse, el nuevo modelo de Estado boliviano es una figura compuesta no exenta de contradicciones. El constituyente intentó reflejar

11 Así también como del oficialista (y aliado) partido MAS.

no solamente la realidad multiétnica y pluricultural, cuando dice que Bolivia es un Estado Plurinacional - comunitario, sino también -para tranquilizar a la otra parte de la población que se sintió "discriminada" por los primeros borradores del texto constitucional- incorporando los conceptos de Unitario - Social de Derecho. La segunda parte del artículo 1.º de la CPE refuerza el sentido Plurinacional del nuevo modelo de Estado, cuando establece que "Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país."

Son además elementos distintivos de la Plurinacionalidad del modelo de Estado los siguientes:

- **Sujetos:** La nación boliviana está conformada por sujetos individuales, quienes son la "totalidad de bolivianos y bolivianas" y colectivos que son las "naciones y pueblos indígenas originario campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas", quienes en su conjunto son el pueblo boliviano (art. 3 de la CPE). Con esta disposición, el sujeto colectivo pueblo indígena ha sido elevado a rango de sujeto pleno de derecho, el cual, sin mediación alguna, está plenamente facultado para demandar y ejercer los derechos que devienen de la libre determinación y la autonomía.
- Declaratoria como **idiomas** oficiales e imposición del uso de todos los idiomas indígenas de los pueblos reconocidos en el país (art. 5 de la CPE), lo que posibilitará superar la barrera lingüística para el manejo de sus instituciones y su relación con los otros niveles del Estado.
- **Principios éticos** de los pueblos indígenas: "ama suwa, ama qhilla, ama llulla, (no seas flojo, no seas mentiroso, no seas ladrón); suma qamaña, (vivir bien); ñandereko, (vida armoniosa); teko kavi, (vida buena); ivi mararei (tierra sin mal); y qhapaj ñan (camino o vida noble) (art. 7 de la CPE), los cuales parecen declaraciones retóricas; pero en realidad en ellos se encuentra el verdadero paradigma que subyace a la Constitución y el Estado que se pretende construir, el del "vivir bien".
- Como Sistema de Gobierno, el nuevo Estado define tres tipos de democracia: la represen-

tativa, la participativa y la comunitaria. **La democracia comunitaria** se expresa a través de "...la elección, designación o nominación de las autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesino, entre otros, conforme a Ley" (art. 11, par. II, núm. 3 de la CPE). Norma básica que explica el término de Comunitario del nuevo Estado, pese a que su alcance se encuentra limitado por la "supervisión" a la que se está sujeto este procedimiento de parte del Órgano Electoral, dispuesto en artículo 211 de la CPE¹².

- **La Libre Determinación** y la territorialidad como derecho fundamental, prevista de manera específica en el Capítulo Cuarto del Título II de la Constitución, referido a los Derechos y Garantías Fundamentales.
- **La Jurisdicción Indígena Originaria Campesina** goza de igual jerarquía que la ordinaria (art. 179 par. II CPE). Es otro de los rasgos que signan la ruptura de la concepción 1 Estado – 1 Nación – 1 Derecho, propia de los modelos monoculturales europeos del siglo XVIII-XIX, y formalizan el reconocimiento del llamado "*pluralismo jurídico*".
- Finalmente, **la nueva organización territorial**, que permite el redibujo jurisdiccional en los niveles locales y regionales, el cual intenta responder a la realidad socio-cultural y multiétnica del país, (Tercera Parte arts. 269-305 de la CPE), con el reconocimiento de las autonomías indígenas.

AUTONOMÍAS INDÍGENAS Y NUEVA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

Una de las fuentes de la Constitución boliviana fue la de Colombia de 1991. Sobre los territorios indígenas y la división político-administrativa, la Carta Magna colombiana establece en su artículo 286 que "*Son entidades territoriales¹³ los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas*". El citado artículo puede decirse que "inspiró" a los constituyentes bolivianos cuando redactaron el 269 par. I de la CPE, el cual establece que "*Bolivia se organiza territorialmente en departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos*". El que los territorios indígenas incidan en la división política administrativa del país, era una vieja reivindicación de las organizaciones indígenas truncada en los 90, tachada de inviable e inconstitucional, y tuvieron como ejemplo el texto constitucional colombiano. Por ello, los pueblos indígenas posicionaron las autonomías indígenas y su ubicación constitucional como una de sus demandas centrales en la Asamblea Constituyente.

12 "Artículo 211. II. El Órgano Electoral supervisará que en la elección de autoridades, representantes y candidatas y candidatos de los pueblos y naciones indígena originario campesinos mediante normas y procedimientos propios, se dé estricto cumplimiento a la normativa de esos pueblos y naciones."

13 Por cuestiones de espacio, no ilustraremos la discusión que se generó en torno a la denominación "Entidad Territorial", figura incluida en la propuesta del Pacto de Unidad y que sobrevivió incluso en la Constitución aprobada en la Asamblea Constituyente en Oruro a fines de 2007, pero corregida en las negociaciones de Cochabamba, y que fue finalmente reafirmada el 7 de febrero de 2009.

El Título IV de la nueva Constitución emplea seis capítulos antes de entrar a regular la Autonomía Indígena Originaria Campesina (Capítulo Séptimo). En los precedentes se establecen las disposiciones generales y las relativas a las otras formas de autonomía (departamental, municipal y regional – capítulos primero al cuarto), así como de los órganos de los diferentes gobiernos, ejecutivo, legislativo, deliberativo y fiscalizadores (capítulos quinto y sexto). De todos estos, las disposiciones generales son las aplicables, en cuanto sean compatibles, a las autonomías indígenas.

En dichas Disposiciones generales, la primera a destacar es que las unidades territoriales y sus propios gobiernos autónomos serán creados, modificados y delimitados "*...por voluntad de sus habitantes, de acuerdo a las condiciones establecidas en la Constitución y la ley*." Este es un principio que rompe con la tradicional imposición desde los gobiernos centrales de creación o modificación de unidades territoriales, de forma inconsulta, muchas veces de manera mecánica como consecuencia de los resultados de los censos de población. Otro elemento importante a destacar es que la autonomía implica "*...la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y ciudadanos, la administración de sus recursos económicos y el ejercicio de sus facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva ...*" (art. 272 de la CPE). Extensible a las autonomías indígenas, éstas ejercen de manera plena los elementos centrales que representan la autonomía, es decir, la autonomía política, la económica financiera, la normativa y la patrimonial son reconocidas con rango constitucional.

Otro de los elementos generales importantes es que el acceso a la autonomía entraña el cumplimiento de procesos largos y complicados, aunque ampliamente participativos. El artículo 275 establece la regla general de que los estatutos autonómicos o las cartas orgánicas municipales, para entrar en vigencia como norma institucional básica de las autonomías, deben ser a) elaborados participativamente por la población; b) aprobados por 2/3 del total de los miembros del órgano deliberativo redactor; c) revisados por el Tribunal Constitucional y d) aprobados por referéndum en la jurisdicción correspondiente¹⁴.

14 El debate sobre si este artículo era también aplicable a los estatutos autonómicos indígenas, fue uno de los puntos por los que se rompió el diálogo entre Gobierno y organizaciones indígenas en 2010, cuando se discutía la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. Los indígenas sostenían que sus estatutos debían ser aprobados por "normas y procedimientos propios" y ante la negativa del Gobierno de reconocer dicho planteamiento, entre otras razones, generó el inicio de lo que sería la VII Marcha Indígena, que se desarrolló entre el 22 de junio y el 22 de julio de 2010.

ELEMENTOS DE LA AUTONOMÍA INDÍGENA

La libre determinación

Que la libre determinación es la base de la autonomía reconocida en la Constitución queda claro desde los primeros artículos. En términos generales y como parte del reconocimiento dogmático de los derechos de los pueblos indígenas, en el artículo 30 par. II, numerales 4, 5 y 14 se establece que éstos tienen derecho a la libre determinación y territorialidad, a que sus instituciones sean parte de la estructura general del Estado y al ejercicio de sus sistemas políticos, jurídicos y económicos acorde a su cosmovisión, artículos que refuerzan el marco de interpretación jurídica bajo el cual el novedoso título sobre la organización territorial del Estado la posiciona como una división política más de la geografía del país. El artículo 289 de la CPE ata los derechos precitados al autogobierno cuando indica que "La autonomía indígena consiste en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación".

El sujeto: los pueblos y/o naciones¹⁵

Los sujetos de la autonomía indígena son los pueblos indígenas originario campesinos, categoría múltiple que reúne a quienes se auto-identifican como indígenas en las Tierras Bajas, como originarios en los Andes y como campesinos sindicalizados en todo el país y que se benefician del tratamiento que otorga el Convenio N.º 169 de la OIT y la Declaración de Naciones Unidas a los pueblos indígenas y tribales. La Constitución boliviana define en el artículo 30 par. I que "Es nación y pueblo indígena originario campesino toda colectividad humana que comparta identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión, cuya existencia es anterior a la invasión colonial española". Este elemento constitutivo se lo reafirma en el artículo 289, el cual establece que la

15 Parece una obviedad el establecer que son los "pueblos" los sujetos, después de casi 25 años de vigencia del Convenio N.º 169 de la OIT, pero en el proceso reivindicativo de derechos territoriales se hizo importante distinguir los beneficiarios de las herramientas que éstos habían construido para acceder a tales derechos, es decir las organizaciones, que muchas veces adquieren vida propia y generan distorsiones en el ejercicio de los derechos conseguidos.

libre determinación, la cual implica el autogobierno, pertenece a "...las naciones y los pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias".

Dada la preocupación de que la trilogía "indígena originario campesino" confunda el sujeto del derecho a la autonomía, las organizaciones indígenas consensuaron y lograron incorporar, en el artículo 6 par. III de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización N.º 031/10, la definición del sujeto de la autonomía, donde se aclara que son "...pueblos y naciones que existen con anterioridad a la invasión o colonización, constituyen una unidad sociopolítica, históricamente desarrollada, con organización, cultura, instituciones, derecho, ritualidad, religión, idioma y otras características comunes e integradas." Para precisar la diferencia entre indígenas de Tierras Altas y Bajas - hecho que despejaba el temor de que originarios de otras regiones funden pretensiones territoriales en las Tierras Bajas fundamentalmente- el precitado párrafo aclaró que dichos pueblos "Se encuentran asentados en un territorio ancestral determinado ... en Tierras Altas son Suyus conformados por Markas, Ayllus y otras formas de organización, y en Tierras Bajas con las características propias de cada pueblo indígena..." [subrayado nuestro].

La base material: el territorio

El artículo 290 par. I de la CPE establece que las autonomías indígenas se conforman en "...los territorios ancestrales actualmente ocupados por esos pueblos y naciones...". El subrayado nuestro se reconfirma con lo dispuesto en el artículo 56 par. I de la Ley Marco de Autonomías N.º 031/10, el cual establece, que previo al inicio del trámite para el acceso a la autonomía, "...el Ministerio de Autonomía deberá certificar expresamente en cada caso la condición de territorios ancestrales actualmente habitados por esos pueblos y naciones demandantes, según lo establecido en el párrafo I del Artículo 290 de la Constitución Política del Estado."

Las normas precitadas muestran el reconocimiento restrictivo que hace la CPE del territorio indígena como base material que funda el derecho a la

autonomía e incluso la "regresión" cometida por el legislador en la Ley Marco de Autonomías, cuando trocó la noción de "territorios ocupados" por "territorios habitados", ambas violatorias al concepto de "hábitat" protegido por el Convenio N.º 169 de la OIT. En efecto, esa interpretación contradice el reconocimiento que hace el Convenio cuando en la segunda parte del numeral 1 del artículo 14 señala que los Estados deberán tomar "...medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia." En esta línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el caso *Awas Tingni* señala que la protección que los Estados deben dar a los pueblos indígenas respecto de sus territorios debe alcanzar la "...zona geográfica donde habitan y realizan sus actividades los miembros de la Comunidad Awas Tingni."¹⁶ Los pueblos indígenas tienen derecho "...a que los Estados tomen medidas para que se les devuelvan sus territorios ancestrales, incluso cuando éstos se encuentren en manos de terceras personas, siendo la restitución de sus tierras un derecho esencial para la supervivencia cultural y para mantener la integridad comunitaria"¹⁷. Es más, el derecho a la restitución del territorio tiene "carácter permanente e indefinido" mientras la especial relación espiritual y material con la identidad del pueblo interesado se mantenga¹⁸.

Si bien todas estas referencias tienen que ver con la protección del derecho a la propiedad territorial, es evidente que la autonomía no tiene razón de ser

16 Corte IDH, Caso *Mayagna (Sumo) Awas Tigni vs. Nicaragua*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 153.2, en Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales: Normas y jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Washington DC. 2009. Sec. 79. Pág. 33.

17 CIDH, Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Perú. Doc. OEA/Ser.L/V/II.106, Doc 59 rev., 2 de junio de 2000. Párr.16 en Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales ... Sec. 123. Pág. 56.

18 Corte IDH. Caso *Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 29 de marzo de 2006. C No. 146, párr. 132, en Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales ... Sec. 128. Pág. 57.

si es que su ámbito de vigencia y las posibilidades de actuación se ven limitados por una concepción restrictiva de la base material en la que los pueblos entienden autogobernarse¹⁹. Esta interpretación tampoco es terminante en la Constitución, en tanto la definición de Territorio Indígena Originario Campesino que aporta la Carta Magna²⁰, son el resultado de los debates de octubre 2008 en Cochabamba, donde el texto aprobado por la Asamblea Constituyente fue modificado, incluyéndose el párrafo analizado.

Solamente los territorios indígenas consolidados por la vía administrativa agraria podrán declararse autónomos. La Constitución y la Ley Marco de Autonomías reafirman este hecho. En efecto, uno de los requisitos que tienen que cumplir los Territorios Indígena Originario Campesinos para convertirse en Unidad Territorial y ser parte de la Organización Territorial del Estado es que estén "...debidamente consolidad[os] conforme a Ley, y que ha[yan] adquirido esta categoría mediante el procedimiento correspondiente ante la autoridad agraria, en el marco de lo establecido en los artículos 393 al 404 y la segunda parte de la Disposición Transitoria Séptima de la Constitución Política del Estado." (Artículo 6 par. I numeral 2 Ley 031/10).

Integración territorial

El artículo 47 de la Ley Marco de Autonomías ofrece varias posibilidades, por las cuales municipios, distritos, territorios y comunidades, debido a su proximidad geográfica, pueden ser "agregados" territorialmente para, vía re-delimitación, ampliar jurisdiccionalmente una autonomía indígena. Así, un municipio indígena ya constituido como tal, puede anexar un territorio indígena colindante (art. 47 par. I). Lo mismo ofrecen los párrafos III y IV del pre-

19 El Gobierno expuso su desacuerdo con la política de "reconstitución territorial" que reivindicaban las naciones originarias de los Andes, en tanto llevada la misma a un extremo, según el propio Estado, toda Bolivia debería declararse "territorio indígena". Sin embargo, la posición de reconocer la "actualidad" de la ocupación indígena profundiza la matriz "agrarista" del territorio, desconociendo incluso el concepto de hábitat ya incluido en la Constitución de 1994.

20 "Artículo 403 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."

citado artículo 47 de la LMAD 031/10, para el caso de distritos municipales colindantes a entidades indígenas -entiéndase municipios o territorios ya autónomos así como comunidades-. Estas posibilidades son las siguientes:

1. **Jurisdicción territorial indígena:** TIOC, municipios y regiones indígenas, conforme a Ley.
2. **Integración de uno o más TIOC en municipios convertidos** previa consulta por normas y procedimientos propios, que redefinan límites municipales.
3. **Agregación de uno o más distritos indígenas a TIOC** o municipios convertidos a AIOC colindantes, previa re-delimitación municipal.
4. **Agregación de comunidades** del mismo pueblo indígena con territorios consolidados a TIOC o municipios colindantes convertidos a Autonomía Indígena.
5. **Agregación de TIOC** consolidados del mismo pueblo o pueblos afines.
6. **TIOC distritos municipales**, si es que deciden no acceder a la autonomía indígena.

La voluntariedad

La voluntariedad es uno de los principios constitucionales que guía la conformación y la vida jurídica de las autonomías y está íntimamente relacionada al ejercicio de los mecanismos de la democracia directa que prevé la Constitución. En el derecho español, de donde se ha extraído esta figura, el principio de Voluntariedad o Dispositivo deja a los ciudadanos la responsabilidad de impulsar el proceso autonómico, quienes son en definitiva los que determinan el nacimiento de una unidad autonómica²¹. Establecido en los artículos 269 y 270 de la Constitución boliviana, el principio de voluntariedad consiste en la decisión democrática de los habitantes de un espacio determinado del territorio nacional quienes expresan, a través de los mecanismos jurídicos reconocidos por la Constitución, su deseo de autogobernarse... y aprobar el documento fundamental de organización jurídica, como el estatuto o la carta orgánica²².

En el caso de las autonomías indígenas, la voluntariedad se expresa en la decisión de acceder a ésta, conforme a sus normas y procedimientos, y en la adopción de su estatuto autonómico, mediante referéndum, de acuerdo a lo establecido en el parágrafo IV del artículo 50 de la Ley N.º 031/10. La regla general es que, allí donde existe un territorio indígena o autoridades indígenas constituidas, sus normas y procedimientos son los que se aplican y respetan. Solo en el caso de decidir sobre la conversión del municipio a autonomía indígena se aplica la iniciativa popular para referéndum (art. 54 par. II). La otra regla general, que procede del artículo 275 de la CPE, es que para aprobar cualquier estatuto (indígena o no) se aplica siempre el referéndum.

21 RUIPÉREZ ALAMILLO, Javier: *Formación y determinación de las comunidades autónomas en el ordenamiento constitucional español*. Ed. Tecnos. Madrid. 1996. Pág. 107.

22 El artículo 5 numeral 2 de la Ley Marco de Autonomías establece que "Las naciones y pueblos indígenas originario campesinos y las ciudadanas y ciudadanos de las entidades territoriales, ejercen libre y voluntariamente el derecho de acceder a la autonomía de acuerdo a lo establecido en la Constitución Política del Estado y la Ley."

Como se verá más adelante, el mecanismo del referéndum para la aprobación del estatuto indígena fue impuesto durante las negociaciones que precedieron a la adopción de la Ley Marco de Autonomías en 2010, mecanismo que viola el derecho de libre determinación, el cual permite que, con base en sus propias normas y procedimientos, puedan acceder al autogobierno, de acuerdo a los artículos 289 y 293 par. I de la CPE, así como aprobar los estatutos que los regirán.

La vida institucional de las autonomías indígenas será regida, ante todo, por sus normas consuetudinarias, las cuales están respaldadas por la Constitución²³, el Convenio N.º 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, entre otros instrumentos nacionales e internacionales vigentes en el ordenamiento nacional²⁴.

La "no subordinación"

Otra demanda indígena de gran trascendencia que quedó plasmada en el texto constitucional fue que sus gobiernos autónomos no estén subordinados a ningún otro que no sea la Administración Central. El artículo 276 establece que "Las entidades territoriales autónomas no estarán subordinadas entre ellas y tendrán igual rango constitucional." Esta disposición fue respuesta indígena a la idea "federal" del modelo autonómico propuesto por el movimiento cívico de las Tierras Bajas, que concebía a las unidades políticas "menores" -como el municipio, las provincias y los territorios indígenas- de manera "encapsulada" y subordinadas a la unidad mayor: el departamento. La "no subordinación" o igual jerarquía constitucional satisfacía la demanda indígena a que el ejercicio del derecho a la libre determinación mediante el autogobierno no estuviera mediada por otras autoridades o estructuras administrativas que las del Estado nacional, evitando que las competencias y el régimen jurídico de las autonomías indígenas tengan un carácter "derivado" de unidades "mayores" como el departamento

23 Además de la referencia expresa del artículo 296 de la CPE, el reconocimiento de la autonomía, vía libre determinación, reafirma el carácter propio que tendrán los futuros gobiernos indígenas en lo que respecta a su régimen interno.

24 Artículo 42 de la Ley Marco de Autonomías.

o el municipio. Nuevamente esta demanda tiene que ver con la reafirmación del carácter público que tienen los derechos indígenas y en el plano de igualdad en el que su régimen jurídico se desenvuelve respecto del Estado donde las autonomías se insertan.²⁵

Las "vías" para el acceso a la autonomía

La Constitución señala tres posibilidades de acceso a la autonomía para los pueblos indígenas: la territorial, la municipal y la regional. En realidad se trata de las jurisdicciones territoriales donde la población indígena de ese espacio voluntariamente podría iniciar el proceso de acceso a la autonomía. Dichas jurisdicciones son el territorio indígena originario campesino titulado por el INRA, el municipio y la región²⁶.

La vía "territorial" o vía "larga"

El artículo 290 de la Constitución establece que "1. La conformación de la autonomía indígena originaria campesina se basa en los territorios ancestrales, actualmente habitados por esos pueblos y naciones...". Los territorios indígenas, para ser jurisdicciones con posibilidades de convertirse en unidades territoriales del Estado, deben estar previamente consolidadas en la vía agraria respectiva. Así, lo dispone el artículo 293 par. I de la Constitución y el artículo 6 par. I numeral 2 de la Ley Marco de Autonomías. De los territorios indígenas a que se refieren las precitadas normas son las anteriormente denominadas "Tierras Comunitarias de Origen - TCO", figura jurídica que reconocía parcialmente los derechos patrimoniales de los pueblos indígenas sobre sus territorios y que accedieron a

25 Los pueblos indígenas tienen el derecho a la libre determinación y al autogobierno "en su calidad de pueblo" hecho que ratifica que, en virtud de su régimen jurídico y no de una delegación de poder de los Estados, dentro de los cuales viven, pueden decidir su régimen político y buscar su desarrollo económico, social y cultural. Esto implica que los Estados tienen la obligación de negociar con una entidad colectiva poseedora de derechos preexistentes a su creación e independientes de su buena voluntad. APARICIO W., Marco: El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, en "Pueblos Indígenas y Derechos Humanos", Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Deusto. Mikel Berraondo (Coordinador). Bilbao. 2006. Pág. 409.

26 Artículos 293-295 de la CPE y 44 de la Ley Marco de Autonomías.

su regularización mediante la aplicación del proceso de Saneamiento y Titulación de Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO), establecido por la Ley N.º 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, conocida como "Ley INRA"²⁷.

El acceso vía territorio indígena fue bautizado como "vía larga" vistos los obstáculos e innumerables requisitos formales que el Estado puso para su materialización, algunos de ellos absolutamente inútiles y sin sentido. Una de las explicaciones es que esta es la vía que obliga a la tan temida "reterritorialización" o redibujo del mapa político administrativo nacional, sobre la base de la realidad sociocultural, que choca con la posición conservadora de no tocar las jurisdicciones republicanas existentes, representada en la vía municipal, para acceder a la autonomía indígena, sustentada por el Gobierno.

El largo calvario para los pueblos indígenas que quieren acceder al autogobierno tiene 11 estaciones, agrupadas las cuales resultan las siguientes:

- **Trámite administrativo de conversión de TCO a TIOC.**- La Disposición Transitoria III de la CPE establece que las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) se sujetarán al trámite de conversión a territorios indígena originarios campesinos (TIOC), para adecuar la categoría y su contenido jurídico a lo dispuesto en el artículo 403 de la Carta Magna. Dicho trámite fue activado de oficio a través del Decreto Supremo N.º 727/10 de 6 de diciembre de 2010, que produjo el cambio de denominación sin alterar la que el territorio tiene originalmente, ni la titularidad sobre ellos que tienen los pueblos que los demandaron.
- **Certificación del Ministerio de Autonomías de "territorio ancestral actualmente ocupado".**²⁸ Uno de los requisitos más absurdos previstos por la Ley de Autonomías es la certificación precitada, la cual se obtiene

27 En Bolivia, al igual que en Perú, Colombia y otros países, los procesos de titulación de los territorios indígenas se realizaron a través de la legislación agraria, a diferencia de otros, donde se aprobó una legislación especial, como el caso de Venezuela, por ejemplo.

28 Requisito exigido por el art. 56 I. Ley Marco de Autonomías N.º 031/10.

mediante cumplimiento de una serie de pasos burocráticos y la aplicación de un procedimiento sin sentido y que concluye con el documento de referencia. Uno se pregunta: ¿cómo puede un Estado exigir y menos "certificar" la "ancestralidad" de un territorio, siendo ésa la condición para ser titulado por la vía administrativa agraria? Más sin sentido resulta la exigencia de que el territorio esté "actualmente ocupado", situación que, como se dijo antes, viola el estándar internacional que consiste en el derecho imprescriptible de los pueblos indígenas de recuperar y que se les reconozcan los territorios y tierras no ocupados y que fueron por alguna razón usurpados o no se encuentran bajo su control²⁹. No se establece -menos mal- ningún otro proceso de "inspección" para establecer si está o no el territorio ocupado ni otra "investigación" para demostrar la "ancestralidad" del mismo. Para obtener tal certificación, las organizaciones indígenas tienen que recorrer un largo y kafkiano camino de formalidades también inexplicables y absurdas, previstas en el Reglamento para la emisión de la certificación de condición de territorios ancestrales para la autonomía indígena originario campesina, puesto en vigencia a través de la Resolución Ministerial N.º 091/12 de 5 de julio de 2012, del Ministerio de Autonomías³⁰. El procedimiento se activa con la solicitud presentada por la organización, que debe acompañar el título de propiedad del territorio y los estudios de caracterización y necesidades espaciales³¹. Con estos requisitos, el Viceministerio de Autonomías Indígenas y Organización Territorial ejecuta un procedimiento de cuatro etapas -revisión, evaluación,

29 Este fue otro de los conceptos incorporados en el artículo 293 par. I de la Constitución en los debates de octubre de 2008, cuando el texto de la Asamblea Constituyente fue modificado por una comisión especial de asambleístas y ministros del Poder Ejecutivo, en diálogo con las organizaciones indígenas.

30 <http://www.autonomia.gob.bo/portal3/images/pdf/Reglamento%20de%20Acestralidad.pdf> Estos fueron requisitos a su vez para la titulación misma del territorio, por lo tanto cursantes en las oficinas del Estado que los emitieron y en los expedientes que el mismo Estado (en este caso, el Instituto Nacional de Reforma Agraria - INRA) elaboró para los trámites administrativos agrarios de saneamiento.

31 Artículo 4, Reglamento para la certificación ... Resolución N.º 91/12.

informe, emisión de resolución administrativa y certificación (artículos 5-9 del Reglamento). Si todo va bien, después de 40 días hábiles (dos meses corridos, aproximadamente), la organización indígena obtendrá una certificación que probará que ... ¡ha entregado los requisitos anteriormente indicados a la autoridad competente! El colmo de lo absurdo. Con todo, se habrá superado satisfactoriamente el segundo paso del vía crucis para que el Estado reconozca el derecho a la libre determinación ya reconocido.

- **Consulta según normas y procedimientos propios.**- La consulta para el acceso a la autonomía es realizada por los titulares del territorio indígena mediante usos y costumbres aplicados con la supervisión del Órgano Electoral Plurinacional (art. 50 IV-52 V Ley N.º 031/10). Se trata por lo general de la activación de las instancias ordinarias o extraordinarias, consistentes en asambleas, cabildos o eventos similares, en los cuales se realiza la consulta respectiva. Considerando que el ejercicio de la democracia comunitaria se encuentra bajo una especie de "tutelaje" estatal, estas instancias deben contar con la presencia del Órgano Electoral a través del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE), el cual, convocado previamente por la organización respectiva, "certifica" la aplicación de las normas y procedimientos propios de los indígenas, dando validez a la decisión que se adopte.
- **Definición del Padrón Electoral para referendo.**- Inmediatamente después de conocido el resultado de la consulta por las autonomías, se definirá un padrón electoral con base en un reglamento establecido por el Órgano Electoral en coordinación con las organizaciones demandantes, que además garantice la participación de las siguientes partes:
 1. Los miembros de la nación o pueblo indígena originario campesino titulares de los territorios indígena originario campesinos y
 2. Las personas no indígenas con residencia permanente dentro de la jurisdicción territorial de la autonomía indígena originario campesina e inscritas en los asientos electorales correspon-

dientes a dicho territorio (artículo 54 par. III). Probablemente este fue el artículo más debatido por las organizaciones indígenas movilizadas en la VII Marcha Indígena, que exigía la incorporación de varias observaciones al proyecto de Ley del Órgano Ejecutivo. Uno de los desacuerdos que llevó a la ruptura de las negociaciones entre Gobierno y la CIDOB fue, en efecto, el relativo a la forma de aprobación definitiva del Estatuto Autonómico Indígena: como es lógico los pueblos indígenas pedían el respeto a sus normas y procedimientos para aprobarlo y el Gobierno insistía en un mecanismo uniforme para todos los tipos de autonomía: el referendario. Al final se impuso esta última; así, el artículo 54 I indica que "En resguardo de la seguridad jurídica de las autonomías, sus estatutos autonómicos y cartas orgánicas deberán ser aprobadas por referendo"³². La otra acalorada discusión tuvo que ver con la normativa aplicable para la organización misma del referéndum, una vez retome del Tribunal Constitucional³³. Para que dicho evento se lleve a cabo, el padrón electoral que decidirá quiénes participarán y quiénes no lo harán en el proceso es definido por el Tribunal Supremo Electoral, en coordinación con la organización indígena correspondiente, a través de un reglamento. La condición para la participación es la residencia efectiva en el territorio. Se conoce que la presencia de terceros -ganaderos y otros propietarios particulares no campesinos- en los territorios es efectiva a través de propiedades sin la estancia continua de sus dueños, por tanto la residencia debe ser permanente y debe estar registrada en los asientos electorales del

32 En un Estado Plurinacional se supone que las normas y procedimientos que rigen en las comunidades resguardan la seguridad jurídica de los pueblos que la componen. Iniciar el primer párrafo con la frase "En resguardo de la seguridad jurídica de las autonomías..." refleja el nivel de colonialidad que todavía subsiste en esas esferas.

33 La principal preocupación de las organizaciones indígenas tiene que ver con la presencia colono-campesina en sus territorios, en algunos casos numéricamente superior a la propia, donde un referéndum de autonomías podría suponer el control absoluto del territorio en manos de organizaciones no-indígenas: otra de las consecuencias del modelo de titulación de tierras boliviano, que consolidó terceros en los territorios indígenas.

territorio³⁴. Es un avance importante también que el resultado del referéndum sea vinculante para todos los habitantes del territorio, porque se conecta con lo que se dirá más adelante, y es que la autonomía indígena rige **para todos quienes físicamente se encuentren en el territorio**. Un logro que al inicio de la discusión no era clara, puesto que existía la propuesta de que los no-indígenas fueran regulados por el gobierno municipal colindante, en una especie de tratamiento "extraterritorial". Pero para que esto suceda hubo que **aceptar la participación de todos en el referéndum** y que todos estén regulados por el mismo Estatuto³⁵.

- **Certificación de viabilidad gubernativa y base poblacional.-** Otra de las condiciones que las organizaciones indígenas debieron aceptar para que el Estado les formalice el acceso a la autonomía, fue el de probar que son capaces de gobernar su propio territorio a través del ejercicio de las competencias constitucionalmente reconocidas³⁶ y que cuentan con una base poblacional mínima, sin la cual la autonomía es inviable. Empezando por la primera, el Ministerio de Autonomías realizará una evaluación técnica y una comprobación en el lugar para emitir una certificación que establezca "La existencia, representatividad y funcionamiento efectivo de una estructura organizacional ... que incluya a la totalidad de organizaciones de la misma naturaleza constituidas en el territorio con independencia respecto a actores de otra índole e intereses externos" (art. 57 num. 1 LMAD). Es un parágrafo valioso, si se lo mira desde la óptica de la tutela de las organizacio-

34 Otro de los temores era que un "acarreo" de personas al territorio o el repentino arribo de numerosos "recién llegados", políticamente utilizados y con intención de que la autonomía indígena no se consolide, pudiera poner en riesgo el referéndum. Las organizaciones pedían un mínimo de residencia de dos años para que estos ciudadanos estén habilitados para ser parte del evento electoral, algo que el Ejecutivo -y por tanto la bancada mayoritaria en el Parlamento- no aceptó.

35 Posición que era sostenida por el CEJIS en los debates CIDOB-Ministerio de Autonomías previos a la salida de la VII Marcha, pero no compartida por gran parte de los demás técnicos de las organizaciones.

36 Sumadas las exclusivas, concurrentes y compartidas, las autonomías indígenas cuentan con 53 competencias establecidas en el artículo 304 de la CPE.

nes representativas de los pueblos que demandan autonomía respecto de paralelismos y usurpaciones de representación. Aunque a la luz de los recientes conflictos, como los de la CIDOB al influjo de la crisis del TIPNIS, donde el Gobierno alienta la división organizativa para controlar los territorios donde pretende impulsar proyectos de desarrollo rechazados por las organizaciones, esta "certificación" podría representar un riesgo más que una oportunidad de cerrar el paso a la inestabilidad y los paralelismos de las organizaciones.

Para que el Ministerio de Autonomías acredite la "viabilidad gubernativa" de la que habla el artículo 57 de la LMAD, la organización indígena deberá contar con un plan de desarrollo integral, el cual deberá incluir "...estrategias institucional y financiera para la entidad territorial, en función de garantizar un proceso de fortalecimiento de sus capacidades técnicas y de recursos humanos, la gestión y administración, así como la mejora integral de la calidad de vida de sus habitantes". También deberá presentar una estructura demográfica de su población. El artículo citado es un nuevo botón de muestra de la orientación de esta Ley, por la que nuevamente los indígenas deben probar quiénes son, de dónde vienen, qué pretenden, por qué demandan, todo en un Estado que se auto-reconoce como Plurinacional pero que no actúa en consecuencia.

Los pueblos indígenas considerados "minoritarios" que pretendan acceder a la autonomía deberán contar con de 1.000/como mínimo con 1.000 individuos, (art. 58 par. I Ley N.º 031/10). Este criterio se flexibiliza (hacia abajo), si es que los demandantes, siendo menos de 1.000, demuestran viabilidad gubernativa de acuerdo a los parámetros establecidos en el artículo anterior (art. 58 par. II). En el caso de los indígenas de Tierras Altas, la base son 10.000 habitantes y la flexibilización puede ir hasta los 4.000 habitantes³⁷.

37 Este artículo también fue ampliamente debatido por las organizaciones indígenas antes y durante la VII Marcha Indígena, logrando las "flexibilizaciones" anotadas, en tanto el Gobierno razonaba que un conjunto importante de competencias nunca iban a poder ser ejercidas por pueblos de baja población.

- **Conformación de un órgano deliberativo.-** En el caso del Territorio del pueblo Monkoxi de Lomerío, en el mismo acto de manifestación de voluntad de acceso a la autonomía, conformaron un *órgano deliberativo*, que tiene la función de impulsar la *elaboración y aprobación* del proyecto de Estatuto *mediante normas y procedimientos propios*, aprobación que estará bajo la supervisión del Órgano Electoral a través del Sistema Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE).

- **Ley de creación de Unidad Territorial.-** Siendo las autonomías indígenas nuevas entidades territoriales, su vigencia jurisdiccional suponen el redibujo del mapa territorial estatal; deberá entonces aprobarse una ley de creación de la unidad territorial correspondiente, como paso previo a la remisión del proyecto de estatuto al Tribunal Constitucional Plurinacional (art. 52 par. V).

- **Control de Constitucionalidad.-** Tal como prevé el procedimiento general para todos los Estatutos y Cartas Orgánicas, estos documentos deben someterse al control del Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) para que su contenido sea cotejado con la Constitución Política del Estado. El TCP podrá devolver el Estatuto en caso de que existan observaciones para su corrección.³⁸ De acuerdo a lo que resuelva el Tribunal en el caso de la autonomía de Totorá Marka, todo parece apuntar a que los estatutos sujetos a control serán declarados constitucionales "en grande", y se reenviará a corrección los artículos que se señalen como contrarios a la Carta Magna, pudiendo de todos modos continuar con el trámite de aprobación y entrada en vigencia de este, salvo los artículos impugnados. O podrá declararse todo el Estatuto "inconstitucional", interrumpiéndose el iter aprobatorio, lo cual supone que se debe reelaborar su texto en las partes centrales y

38 Acaba de declararse "constitucional" el Estatuto Autonomo de la autonomía indígena de Totorá Marka, uno de los 11 municipios que optaron por la conversión vía referéndum impulsados por el Gobierno en 2009. El Tribunal Constitucional emitió la Declaración de Constitucionalidad N.º 009/13 27 de junio de 2013 sobre 80 artículos, los cuales estarían conformes a la CPE.

aprobarlo nuevamente por normas y procedimientos propios.

- **Aprobación por referéndum por normas y procedimientos propios.-** Disposición incorporada en el largo y debatido artículo 54³⁹, la cual establece que, antes de la organización del referéndum, debe realizarse una nueva aprobación del Estatuto por las instancias tradicionales del pueblo, una vez recibida la resolución sobre la constitucionalidad del estatuto del TCP. Una etapa ya absolutamente innecesaria, puesto que el Estado impuso su posición de que "en resguardo de la seguridad jurídica ... los estatutos y cartas orgánicas deberán ser aprobadas por referendo" (art. 54 par. I LMAD), quedando la aprobación por normas y procedimientos propios como un verdadero adorno jurídico.

- **Convocatoria y aprobación del estatuto por referéndum.-** Aprobado el estatuto por normas y procedimientos propios y en cumplimiento de los requisitos legales, se convocará a referéndum por el Tribunal Electoral Departamental en un plazo de 120 días. En caso de resultado negativo, se realizará nuevamente la consulta después de otros 120 días.

- **Conformación de Gobierno.-** Los pueblos indígenas conformarán su Gobierno tal como lo definieron en sus estatutos, en los plazos y con los procedimientos establecidos en los mismos y *necesariamente con la supervisión del Órgano Electoral Plurinacional y la acreditación de sus autoridades por éste* (Artículo 55 par. I num. 3 LMAD)⁴⁰.

39 Fue uno de los artículos que, si bien tenían algún nivel de consenso del consenso arribado en Ascensión de Guarayos entre la comisión del Senado, que bajó a dialogar con la VII Marcha Indígena.

40 Otra muestra evidente del tutelaje estatal sobre este tipo de autonomías, en las cuales se ha establecido un férreo control a través del cumplimiento de una interminable cantidad de requisitos innecesarios, repetitivos y disuasivos para las organizaciones indígenas al ejercicio de este derecho.

EL PROBLEMA DE LA "AFECTACIÓN" TERRITORIAL DE OTRAS UNIDADES TERRITORIALES⁴¹

Uno de los temas más álgidos respecto a este tipo de autonomía, como se dijo líneas arriba, era la posibilidad de que el respeto irrestricto de los dibujos de los territorios vueltos unidades territoriales modifiquen sustancialmente el rígido esquema republicano de departamentos y municipios ya creados. El artículo 293 par. II de la CPE establece que "II. Si de la conformación de una autonomía indígena originaria campesina afectase límites de distritos municipales, el pueblo o nación indígena originario campesino y el gobierno municipal deberán acordar una nueva delimitación distrital. Si afectase límites municipales, deberá seguirse un procedimiento ante la Asamblea Legislativa Plurinacional para su aprobación, previo cumplimiento de los requisitos y condiciones particulares que señale la Ley". Dos hipótesis tenemos entonces en este artículo: a) aquella que, producto del diseño territorial, se superponga a los límites distritales existentes y b) la que el diseño autonómico indígena vaya más allá de los límites del propio municipio⁴².

La alianza que durante la Asamblea Constituyente mantenía el Movimiento al Socialismo (MAS), partido en función de gobierno, con las agrupaciones municipalistas⁴³, así como varios de los representantes masistas, se constituyeron en un duro escollo a superar en tanto fueron férreos defensores del "status quo" territorial en el orden local. Esto hizo que la redacción del artículo 293 fuese una de las más disputadas durante las negociaciones en septiembre-octubre de 2008 en Cochabamba, cuando el texto constitucional de la Asamblea fue modificado. Con todo, las organizaciones indígenas procesaron como un avance histórico la posibilidad de que el municipio, con su importante y preponderante avance en lo teórico institucional, pudiese ceder frente a la constitución de las autonomías indígenas.

La parte final del párrafo II del artículo 293 de la CPE remite la solución de los temas de "afectación" entre jurisdicción distrital y municipal al "...previo cumplimiento de los requisitos y condiciones particulares que señale la Ley", tales condiciones y requisitos fueron incluidos en la Ley Marco de Autono-

41 Si bien los artículos que se pasarán a analizar fueron consensuados con las organizaciones indígenas, no puede dejar de mencionarse que la terminología adoptada, en concreto esta de la "afectación", el cual sugiere que las "extrañas" autonomías indígenas de algún modo "alteran" el orden constituido, representado por las existentes jurisdicciones distritales y/o municipales, no obstante no tengan mucho que ver con la realidad histórico-cultural y respondan más bien a pragmáticos criterios de organización y administración institucional monocultural.

42 Como podrá claramente apreciarse, al planteamiento de este artículo subyace la posición de que los municipios e incluso los distritos -unidades subordinadas éstos- están por encima y/o preceden a los territorios indígenas, puesto que los indígenas prácticamente tienen que "pedir permiso" a los municipios para venir a la vida jurídica. Si se lo analiza desde otro punto de vista, el rediseño territorial sugerido en esta norma ya de por sí es claramente revolucionario para un Estado tan arraigado en el centralismo y el verticalismo institucionales. Una posición que, de todos modos y como se verá inmediatamente, ha sido revertida en la Ley Marco de Autonomías N.º 031/10 gracias a la VII Marcha Indígena.

43 La más importante, el Movimiento Sin Miedo (MSM), que conduce el ex Alcalde de La Paz, Juan del Granado, hoy uno de los principales contrincantes electorales de cara a las elecciones presidenciales de 2014.

mías y Descentralización, pese a que el mandato expreso establecido para dicha ley en el artículo 271 no lo preveía⁴⁴. Sin embargo se aceptó que dicha Ley era la indicada para abordar estos temas y no una expresa de Unidades Territoriales o de delimitación de las mismas.

La solución para las hipótesis planteadas por el constituyente se resolvieron en el largo artículo 59 de la Ley 031/10. El primer párrafo de este artículo establece que "I. Cuando la conformación de una autonomía indígena originaria campesina basada en territorio indígena originario campesino afecte límites de distritos municipales, el gobierno autónomo municipal correspondiente procederá a la nueva distritación acordada con el pueblo o nación indígena originario campesino." Si bien la primera impresión es que, respecto a la norma fuente, el artículo 293 I de la CPE, existe un leve cambio por el cual ya no "...el pueblo o nación indígena... y el gobierno municipal deberán acordar una nueva delimitación distrital.", sino que será el gobierno municipal el que "...procederá a la nueva distritación acordada con el pueblo o nación indígena...", el concepto que subyace a este artículo es la irreversibilidad del rediseño jurisdiccional en los niveles locales producto de la confirmación de las autonomías indígenas, pese a que esté sujeto a un previo acuerdo entre el pueblo indígena y el municipio.

La segunda parte del párrafo II del artículo 293 de la CPE establece que si la autonomía indígena "...afectase límites municipales, deberá seguirse un procedimiento ante la Asamblea Legislativa Plurinacional para su aprobación, previo cumplimiento de los requisitos y condiciones particulares que señale la Ley". La Ley N.º 031/10 reglamentó dicha disposición en clave de guía para el procedimiento del que trata la Constitución, que deberá seguirse ante la Asamblea Plurinacional para dar solución a la afectación. En efecto, el artículo 59 par. II plantea la hipótesis de una *afectación* importante a la jurisdicción distrital y/o municipal, en caso de conformarse

44 Artículo 271 I. 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.

una autonomía indígena, diseñando el camino para la resolución del nuevo dibujo territorial: "Cuando de la conformación de una autonomía indígena ... basada en territorio indígena ... [se]afecta[ran] límites municipales, y las unidades territoriales de las cuales se disgrega la nueva unidad territorial resultan inviables, la autoridad competente deberá aprobar una resolución para la nueva delimitación, que no afecte los límites del territorio indígena originario campesino ...". Hasta aquí el artículo aporta que la jurisdicción de la naciente autonomía indígena prevalece por sobre aquellas de las cuales proviene.

Es decir, si un territorio indígena está superpuesto a un distrito o municipio y éstos deberán "recortarse" territorialmente ajustándose a la nueva delimitación, no se puede alterar los límites de la unidad naciente. La autoridad competente -nos imaginamos que probablemente alguna repartición del Ministerio de Autonomías-, debe aprobar la nueva delimitación con la condición anotada. Para que esto suceda, el numeral 1 del citado párrafo establece que dicha autoridad deberá: "Establecer un perímetro para la modificación del municipio afectado, que garantice la continuidad territorial de aquellos espacios no comprendidos en el territorio indígena originario campesino, manteniéndose en el municipio afectado o pasando a formar parte de otro(s) colindante(s)". En otras palabras, lo que físicamente se pretende es que en el nuevo dibujo no queden espacios, municipales o indígenas, dispersos o discontinuos no incluidos en alguna jurisdicción.

El numeral 2 establece que "El perímetro del territorio indígena originario campesino podrá incluir áreas no comprendidas en los límites del territorio, tanto en función de lo anterior como para incluir aquellas comunidades de la nación o pueblo que deseen ser parte de la nueva unidad territorial." Este es un numeral muy importante, en tanto a) se podrán incluir áreas no comprendidas en los límites del territorio indígena, lo que sugiere que la autonomía de base territorial puede abarcar más superficie de la expresamente titulada por el INRA⁴⁵ y b) se podrán incluir comunidades del pueblo deman-

45 Lo que significa que el título del territorio, para efectos geográficos, es solo una referencia, pudiendo ir la jurisdicción de la futura autonomía, más allá de lo efectivamente titulado.

dante que hayan quedado por fuera del título de propiedad, pero que territorialmente puedan "agregarse" dada su proximidad y/o colindancia territorial, así como su pertenencia identitaria al pueblo demandante. Lo anotado, más la inclusión de zonas reconocidas con derechos a terceros, plantea una idea de autonomía indígena más abarcadora lo cual permite imaginar una estrategia de ampliación jurisdiccional en beneficio de una autonomía, pensada inicialmente como la posibilidad para los indígenas de un autogobierno sobre pedazos dispersos de territorios reconocidos, con la consiguiente la desconfiguración que generaron los diferentes procesos históricos en el país.

Sobre los "terceros" no indígenas en el territorio, además de lo indicado líneas arriba, el artículo 47 par VII de la citada Ley N.º 031/10 dispuso que "La presencia de terceros al interior del territorio indígena... no implica discontinuidad territorial"; por tanto propiedades o derechos de otros están bajo el poder jurisdiccional de la autonomía indígena, aunque esto no implica la afectación sobre los derechos legalmente adquiridos (art. 59 par. III).

LA VÍA "MUNICIPAL" O DE CONVERSIÓN(O VÍA "CORTA")⁴⁶

La Constitución ofrece otra alternativa para que los pueblos indígenas accedan a la autonomía, permitiendo a la población de un municipio "convertir" esa entidad territorial en autonomía indígena originaria campesina, sin alterar los límites jurisdiccionales originales. La Constitución establece que para acceder a esta forma de autonomía en los municipios debe llevarse a cabo un referéndum, en el que participe toda la población de esa jurisdicción local (art. 294 par. II de la CPE), el cual se activa mediante iniciativa popular adoptada por el Concejo Municipal, impulsada por las autoridades indígenas aplicando/en aplicación el procedimiento establecido en la Ley del Régimen Electoral 026/10, (art. 50 par. II Ley 031/10).

⁴⁶ El Gobierno nacional bautizó como "vía corta" a esta forma de acceso a la autonomía, a la cual ofreció todo su apoyo técnico para la realización de los referendos así como la elaboración de los estatutos autonómicos y su apoyo político, teniéndola como la forma "correcta" para demandar autonomía de parte de los indígenas.

El 6 de diciembre de 2009, 11 de 13 municipios -9 en la zona andina y 2 en las Tierras Bajas -aprobaron el acceso a la autonomía en sus municipios (ver anexo). Con escuetos márgenes en algunos casos- que no superaron la brecha del 50-60% de la votación, pese al fuerte apoyo gubernamental que recibieron para la campaña por el SI -dichos municipios empezaron a transitar el largo proceso de cumplimiento de los requisitos descritos líneas arriba.

También utilizando la jurisdicción municipal, las comunidades campesinas allí asentadas podrán convertirse a la autonomía indígena originaria campesina⁴⁷ siempre que tengan continuidad geográfica, articulación organizativa, cumplan con el procedimiento ante la Asamblea Legislativa Plurinacional y con los demás requisitos establecidos en la misma Constitución y la Ley Marco de Autonomías, (art. 294 par. III de la CPE).

Se le llamó "vía corta" también a la municipal, en tanto se beneficiaron del hecho que mantenían, además de la misma jurisdicción, los mismos órganos de gobierno, sus competencias y, sobre todo, la declaratoria de unidad territorial autónoma hecha por la Ley Marco de Autonomías, tal como lo prevé el artículo 49 par. III⁴⁸. Esto permite además que no sea necesaria una ley expresa de creación de una unidad territorial, tal como lo establece el artículo 14 par. IV de la precitada Ley.

LAS AUTONOMÍAS INDÍGENAS Y LOS LÍMITES DEPARTAMENTALES

Otra de las causas de supuesto conflicto entre las organizaciones indígenas, o más concretamente entre sus técnicos⁴⁹ y el Gobierno, que generó la ruptura del diálogo con las organizaciones indígenas y originó la salida de la VII Marcha Indígena, fue

⁴⁷ Término que adquiere relevancia dentro de la categoría compuesta de la construcción "indígena originario campesino" -sin comas.

⁴⁸ Artículo 49: "III. Por mandato de los referendos por la autonomía indígena originaria campesina y autonomía regional de 6 de diciembre de 2009, los municipios en los que fue aprobada la consulta accederán a la autonomía indígena originaria campesina y autonomía regional, respectivamente, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución Política del Estado y la presente Ley."

⁴⁹ O más específicamente uno de ellos, el suscrito.

el debate sobre la posibilidad de que la jurisdicción de la autonomía indígena trascendiera los límites de alguno de los nueve departamentos en los que está organizado Bolivia⁵⁰. La propuesta iba dirigida a los territorios indígenas que fueron titulados superando los límites de dos o más departamentos. La intransigencia gubernamental hizo que sobre este punto las organizaciones indígenas cedieran a la propuesta que finalmente quedó en el art. 54, par. I de la Ley Marco de Autonomías.

LA VÍA DISTRITAL

El artículo 28 de la Ley Marco de Autonomías permite la creación de distritos municipales indígenas con base en comunidades, territorios o con población dispersa. Esta modalidad está pensada para zonas en las que la consolidación territorial vía territorio indígena y/o comunidad haya sido baja y/o que haya generado desarticulación territorial. En estos casos el parágrafo I del precitado artículo 28 de la Ley N.º 031/10 establece que "... [se] crearán distritos municipales indígena originario campesinos, basados o no en territorios indígena originario campesinos, o en comunidades indígena originaria campesinas que sean minoría poblacional en el municipio y que no se hayan constituido en autonomías indígena originaria campesinas...". En dichos espacios los pueblos indígenas podrán ejercer una autonomía "inicial" en tanto zonas descentralizadas. En función a esta figura también, se genera el derecho a tener un representante propio en el Concejo Municipal, elegido por normas y procedimientos propios (Art. 28 par. II).

⁵⁰ La posición de que sí era posible esta eventualidad, como sosteníamos, dio origen a la primera campaña anti-indígena del Gobierno de Evo Morales, con una radicalidad y virulencia que asombró a propios y extraños y que sería un indicio de lo que vendría en 2011, con el conflicto del TIPNIS. Una de sus formas fue la difusión de spots televisivos donde, tomando literalmente el discurso que los sectores de poder del Oriente ("la derecha") utilizaron contra el MAS y las organizaciones indígenas durante la Asamblea Constituyente para oponerse a las autonomías indígenas, el cual sostenía que los pueblos indígenas pretendían "dividir a Bolivia en 36 pedazos" -debido a los 36 pueblos indígenas reconocidos-, el redibujo territorial y la posibilidad -técnicamente y jurídicamente no solamente posible sino legal y constitucionalmente obligatorio- de trascender los límites departamentales era imposible.

LA VÍA REGIONAL

La región es una forma de organización territorial limitada creada por la nueva Constitución. En efecto, el artículo 269 la excluye como una de las divisiones en las que se organiza el Estado Plurinacional de Bolivia, establecidas en el primer párrafo de dicho artículo, el cual reconoce solamente los departamentos, las provincias⁵¹, los municipios y los territorios indígenas como unidades con capacidad de ser autónomos. Si bien el parágrafo III del 269 de la CPE establece que las regiones podrán ser parte de la organización territorial del Estado, el parágrafo I del artículo 280 del texto constitucional deja claro que la región "...se constituirá como un espacio de planificación y gestión", y que las competencias que ejerzan desde la región son derivadas de las unidades territoriales mencionadas en el parágrafo I del 269 de la CPE (art. 280 par. III de la CPE)⁵².

Los pueblos indígenas pueden crear su propia región, con la posibilidad de ser autónoma, a diferencia de lo expuesto arriba. Este elemento ha quedado más claro con la Ley Marco de Autonomías, no así en la Constitución, donde el tema de la región para los indígenas está tratado como un asunto limítrofe, (art. 295 par. I de la CPE). La Ley N.º 031/10 regula la autonomía regional indígena fuera de las disposiciones expresas relativas a los llamados Espacios de planificación y gestión (Capítulo II del Título I). En efecto, el artículo 44 establece que los pueblos indígenas pueden "... acceder a la autonomía indígena originaria campesina a partir de ... [una] región o región indígena originaria campesina, que se conforme de acuerdo a la presente Ley." La conformación de la región indígena autónoma no implica, de todos modos, la desaparición de las entidades territoriales que la conforman (Art. 47 par. II), disposición que parece contradictoria, en tanto la coexistencia entre autonomías "madre" -municipios-territorios, etc. cuya población decidió este tipo de organización territorial- y autonomías "hijas", con sus órganos, autoridades y competencias superpuestas parecen de funcionamiento al menos complejo.

⁵¹ Pese a que, igual que las regiones, tampoco tienen efectivamente posibilidad de constituir unidades autónomas, como las otras figuras mencionadas en esta disposición.

⁵² Debe agregarse que, además, no pueden superar los límites departamentales, como lo establece el par. I del 280 de la CPE.

El proceso para el acceso a este tipo de autonomía está regulado por el artículo 50 par. V de la Ley 031/10 y se activa "...mediante iniciativa de los gobiernos autónomos indígena originario campesinos, de acuerdo a normas y procedimientos propios, y si corresponde, en las autonomías municipales, mediante iniciativa popular para referendo según procedimiento establecido por la Ley del Régimen Electoral y los requisitos establecidos en la presente Ley."

COMPETENCIAS AUTONÓMICAS INDÍGENAS

La Constitución boliviana de 2009 tiene, en el capítulo de autonomías, una fuerte influencia del constitucionalismo español. De este se ha tomado gran parte de la base teórica y evolución jurisprudencial, que han dejado huella en la Constitución, la Ley de Autonomías así como en los propios funcionarios del Gobierno. Con relación a las competencias, la CPE de Bolivia constitucionaliza las competencias para cada una de las unidades territoriales en las que se organiza el Estado en el Capítulo Octavo del Título I de la Tercera Parte de la Carta Magna, cuya clasificación en privativas, exclusivas, concurrentes y compartidas, poco difieren de las reconocidas en la Constitución española de 1978.

La Ley Marco de Autonomías conceptualiza qué es una competencia. El artículo 6 par. II numeral 4 establece que "Es la titularidad de atribuciones ejercitables respecto de materias determinadas por la Constitución Política del Estado y la ley. Una competencia puede ser privativa, exclusiva, concurrente o compartida, con las características establecidas en el artículo 297 de la Constitución Política del Estado". En otras palabras, es el poder que reconoce el Estado a que ciertos asuntos sean atendidos por entes sub-nacionales (regionales, provinciales, municipales, etc.) a los cuales se les otorgan recursos económicos y validez jurídica para disponer sobre las mismas. Sirve también para medir el grado de descentralización y desconcentración de un Estado, en tanto se afirma que sus niveles centrales y/o locales tienen más o menos poder en función al número e importancia de las competencias que posean⁵³.

La Constitución define cuatro tipos de competencias para los diferentes niveles autonómicos reconocidos por el Estado, así como el nivel central⁵⁴. De acuerdo a lo establecido en el artículo 304 de la CPE, las autonomías indígenas tienen derecho a ejercer competencias exclusivas (304 par. I), compartidas (304 par. II) y concurrentes (304 par. III), sumando en total 53 materias sobre las cuales podrán decidir en función de las diferentes facultades reconocidas, es decir, la de legislación, reglamentación, fiscalización y ejecución (art. 272 de la CPE).

53 AJÁ, Eliseo *El Estado Autónomo. Federalismo y hechos diferenciales*. 2.ª edición. Ed. Alianza. Madrid. 2001. Pág. 121.

54 "Artículo 297. 1. Privativas, aquellas cuya legislación, reglamentación y ejecución no se transfiera ni delega, y están reservadas para el nivel central del Estado. 2. Exclusivas, aquellas en las que un nivel de gobierno tiene sobre una determinada materia las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pudiendo transferir y delegar estas dos últimas. 3. Concurrentes, aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva. 4. Compartidas, aquellas sujetas a una legislación básica de la Asamblea Legislativa Plurinacional cuya legislación de desarrollo corresponde a las entidades territoriales autónomas, de acuerdo a su característica y naturaleza. La reglamentación y ejecución corresponderá a las entidades territoriales autónomas."

Con relación a las *competencias exclusivas*, es decir, materias sobre las que plena y exclusivamente están bajo el dominio del gobierno indígena, tendrán tres competencias que considero claves para el ejercicio del gobierno: la de elaborar su Estatuto; la de definir y gestionar su desarrollo, administrar los recursos naturales renovables existentes en su jurisdicción; la de ejercer la jurisdicción indígena y (la de) desarrollar los procesos de consulta previa, libre e informada. (art. 304 I num. 1, 2, 3, 8 y 21). Las demás competencias, también importantes, se refieren a los aspectos propios de los gobiernos locales, tales como infraestructura, turismo, creación y administración de impuestos, desarrollo productivo, cultura, etc.

Las *competencias compartidas*, a partir de las cuales puede legislarse a pesar de existir una normativa general, y, en el caso indígena, se les permite realizar los intercambios internacionales, el aprovechamiento y control de los recursos áridos (explotación de recursos mineralógicos a nivel de superficie), el resguardo y registro de los derechos intelectuales referidos a los conocimientos asociados a recursos genéticos, medicina tradicional y germoplasma y el control de las ONG y fundaciones asentadas o con trabajo en su jurisdicción relativo al patrimonio cultural, medio ambiente, institucionalidad.

Finalmente las *competencias concurrentes*, sobre las cuales pueden solamente reglamentarse o ejecutarse las materias legisladas por el Estado central, donde las autonomías indígenas podrán organizar, planificar y ejecutar políticas de salud, educación, ciencia, tecnología e investigación.

La Ley Marco de Autonomías, por su parte, estableció el "alcance" de las competencias reconocidas constitucionalmente (art. 80 y ss de la Ley N.º 031/10), donde se precisó y desarrolló más específicamente en qué consistían y cuáles funciones podían ser utilizadas por los gobiernos autónomos.

Digamos que las autonomías indígenas, una vez convertidas en tales después de haber cumplido con todos los procedimientos, requisitos y exigencias del Estado Plurinacional, podrán gozar de un buen estatus de poder, lo que les permitirá ser Estado en lo local con proyección nacional, pese al modelo pseudo-municipalista del cual está impregnada la Ley de Autonomías y a partir del cual procesa todavía Bolivia a las autonomías indígenas.

EL PROCESO AUTONÓMICO DE JESÚS DE MACHACA 2004-2010

Gonzalo Colque

Wilfredo Plata
Investigador Fundación TIERRA



Habían transcurrido dos días y una noche de intensos debates cuando llegó el momento de la aprobación de los informes de las comisiones del Consejo Autónomo de Jesús de Machaca. Los nervios explotaron y traicionaron a algunos, cuando uno de los presidentes de comisión explicó que el sistema electoral que habían convenido admitía la participación de los partidos políticos. Quienes habían concebido la autonomía machaqueña como autonomía basada en la democracia comunitaria cuestionaron duramente y amenazaron con retirarse de la maratónica reunión. Y quienes se sentían cercanos al MAS defendieron su propuesta de reconocer a las organizaciones políticas. Finalmente, después de forcejeos primó el autocontrol, acordaron soluciones transitorias y el primer Estatuto de Autonomía Indígena vio la luz el 29 de julio de 2009.

Cinco años atrás, Jesús de Machaca había elegido a sus autoridades municipales de acuerdo con sus normas y procedimientos propios: en asambleas comunales, ayllus, parcialidades y en el Magno Cabildo de Mallkus. Pero la elección no había sido exitosa del todo, un sector disidente se desmarcó de la organización matriz y postuló a sus candidatos con un partido político (MAS) para enfrentar al Pueblo Indígena MACOJMA¹. La democracia comunitaria no permitía elegir autoridades municipales sino sólo candidatos.

Han transcurrido cuatro años de aquella histórica sesión del 29 de julio del 2009 cuando se aprobó el primer borrador del estatuto autónomo de Jesús de Machaca y en noviembre de 2011 el Consejo Autónomo aprobó en grande y detalle el estatuto, pero sin consenso pleno y por desacuerdos los representantes de Parcial Arriba abandonaron aquella sesión. La tensión generada sobre la modalidad de democracia a ser adoptado que había suscitado un debate acalorado en la sesión ya mencionada se decantó por la figura mixta o híbrida entre la democracia comunitaria y representativa para la elección de autoridades del gobierno autónomo.

1 Marka de Ayllus y Comunidades Originarias de Jesús de Machaca

Después de más de un año de espera en septiembre de 2013 el Tribunal Constitucional Plurinacional ha entregado la *declaración constitucional* del estatuto de autonomía indígena de Totora Marka del departamento de Oruro². Jesús de Machaca ha quedado rezagado porque está paralizado desde noviembre de 2011. Recientemente se ha conformado una comisión con representantes de parcial arriba y parcial abajo que harán el trabajo de revisión del proyecto de estatuto y proponer acuerdos sobre los puntos en conflicto, que están relacionados con la alternancia en la administración del autogobierno entre las dos parcialidades, el otro tiene que ver con la ubicación de la capital.

En este texto repasaremos los recientes esfuerzos de las autoridades originarias para llevar a la práctica su derecho a la libre determinación y autogobierno por medio de la autonomía indígena originaria campesina (AIOC). Para ello nos referiremos a dos aspectos. La primera que se inicia en años noventa que tiene que ver con la fuerte cohesión identitaria que tiene ver con la lucha por la conquista del municipio, la titulación colectiva de tierras de la parcialidad de abajo que fueron conducidos exitosamente por las autoridades originarias. En el segundo aspecto, de manera muy sintética porque este proceso está aún en marcha, nos referimos al desafío que supone la construcción de la autonomía indígena en Jesús de Machaca que se inició en el 2009.

1. La cohesión de Jesús de Machaca

Dos historias son recurrentes en la memoria colectiva de los machaqueños. Una, el levantamiento de 1921 encabezado por los hermanos Faustino y Marcelino Llanqui ante la muerte de un comunario quien falleció por falta de comida debido al descuido de su carcelero mestizo. Al levantamiento siguió la masacre a cargo de los soldados del regimiento de Guaqui quienes incendiaron casas y cosechas y los líderes fueron victimados³. La otra, la recuperación o reconstitución del sistema de autoridades originarias a principios de los 90 en lugar del sindicalismo agrario que rigió desde la Reforma Agraria de 1953. Con esta retoma de su sistema sociopolítico, las autoridades de las comunidades y ayllus comenzaron a utilizar sus indumentarias tradicionales como los ponchos rojo-negros (*wayrurus*), chichotes y varas de mando como símbolos de autoridad y cada mallku carga un bulto con víveres y documentos de su ayllu. De manera similar, la mujer lleva una montera negra, pollera y manta propia sólo de mujeres autoridades, un bulto de aguayo y una chuspa con coca y alcohol. Por convención social, no están autorizados a desprenderse de la vestimenta en todo momento y lugar durante el ejercicio de la autoridad comunal (Colque, 2006).

2 Aun esperan recibir el informe los municipios de Pampa Aullagas y Uru Chipaya de Oruro, Mojocoya de Chuquisaca y Charagua de Santa Cruz.

3 El número exacto de muertos es desconocido, las fuentes indican que 16 mestizos fueron asesinados en el levantamiento del 12 de marzo y entre 20 y 118 comunarios fueron muertos en la posterior 'masacre' (ver Choque y Ticona 1996:74).

La década de los noventa y principios del 2000 fueron años de revitalidad organizativa y de cohesión sociopolítica. Jesús de Machaca aprovechó muy bien esa fuerza social. Se empezó a materializar la creación de un nuevo municipio en el territorio de toda *marka*⁴. Además, fueron los primeros del altiplano norte en consolidar sus derechos territoriales mediante las tierras comunitarias de origen (TCO), por cada ayllu. La aspiración inoculable que estaba por detrás de estos hechos era que el vigoroso sistema de autoridades originarias gobernara en este territorio aymara, basado en sus tradiciones y normas tradicionales. Las autoridades estatales -corregidores y agentes cantonales en especial y alcaldes y concejales en menor medida- estaban consideradas como ajenas, sin legitimidad, sujeta a los propósitos de sus partidos políticos y a las leyes nacionales.

Al menos se pueden distinguir dos momentos en este ciclo:

1.1 La creación del municipio

Para Jesús de Machaca, la Ley de Participación Popular (1994) llegó cuatro años después de la reconversión del sindicalismo agrario a la organización originaria. Esta región formaba parte del municipio de Viacha y la dinámica que inyectó la municipalización pronto desnudó que existían realidades muy heterogéneas. Los machaqueños, al verse obligados a interactuar de manera más formal y estrecha con la capital, Viacha, interpretaron este hecho como subordinación ante autoridades ajenas y de origen urbano.

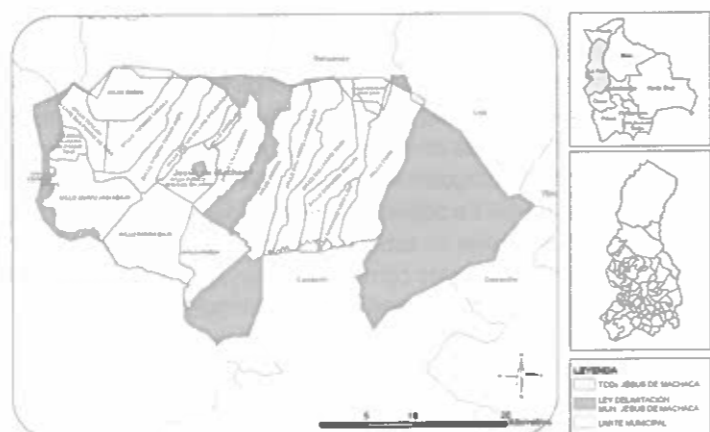
En 1995, iniciaron la demanda de creación de un nuevo municipio. El Cabildo asumió el rol central en las negociaciones ante el gobierno central y ante el municipio de origen (Viacha). La búsqueda de un gobierno municipal propio fue un nuevo elemento unificador. La importancia de esta creación no sólo radicaba en los beneficios reconocidos por ley sino, sobre todo, significaba la mayor posibilidad de autogobernarse, aspiración construida desde la época colonial como reacción ante el abuso del poder de los criollo-mestizos del gobierno nacional.

Entre 2000 y 2001 primó la pugna interna por la capital del nuevo municipio. Estudiaron alternativas para situarla, en términos geográficos e históricos, en un lugar equidistante a todos los ayllus. Todo concluyó con el acuerdo de que el pueblo de Jesús de Machaca sería la sede del gobierno municipal pero con una condición: que el nuevo edificio edil sea construido en afueras del pueblo considerado refugio de los criollo-mestizos. Unos años después, esta sentencia se cumplió después al pie de la letra.

Jesús de Machaca alcanzó su objetivo el 7 de mayo de 2002 con la Ley 2351 que les declaró como la sexta sección municipal de la Provincia Ingavi, por tanto, nuevo municipio acreditado para entrar en funcionamiento como tal desde la siguiente elección.

4 Marka es una entidad sociopolítica con mayor territorio y su organización territorial está dividida en dos parcialidades y 24 ayllus.

1.2 Las 18 TCO de Jesús de Machaca



Fuente: Autonomías indígenas en tierras altas, 2009

Jesús de Machaca es una de las regiones que resistió al asentamiento de las haciendas. En consecuencia, la reforma agraria de 1953 no otorgó títulos de propiedad individual en la mayor parte de este territorio. Aunque no era la situación predominante, hacia los años 60 y 70 las tierras de algunos ayllus fueron declaradas inafectables por el Estado y lograron consolidar su derecho colectivo mediante títulos comunitarios.

En el marco de la vigencia de la Ley 1551 del Instituto Nacional de Reforma Agraria (Ley INRA, 1996), surgió una iniciativa conjunta de los ayllus de Machaca por consolidar sus derechos mediante las Tierras Comunitarias de Origen (TCO). La discusión central del Cabildo fue si toda la *marka* sería una sola TCO o cada ayllu tendría este reconocimiento. Primó la segunda opción y 18 de los 24 ayllus aceptaron este proceso de saneamiento. Los ayllus que quedaron al margen del proceso pertenecen a una de las dos parcialidades (Parcial Arriba). Estos ayllus no lograron superar su discusión entre si optar por la titulación individual o la titulación colectiva. Por la misma razón el ayllu Kalla Baja de Parcial Abajo se desmarcó del acuerdo porque la mayoría de sus comunidades y miembros decidieron apostar por la titulación individual o familiar.

El trámite de los 18 ayllus comenzó el año 2000 y duró más de cinco años. Los mallkus nombraron como apoderados de tierra a los machaqueños más reconocidos, quienes se encargaron de promover el proceso de saneamiento. El principal obstáculo confrontado fueron los conflictos limítrofes entre los ayllus y con comunidades de otras *markas* (Guaqui, Desaguadero, Tiwanaku) especialmente en zonas de pastoreo extensivo que no tenían hasta entonces delimitaciones precisas. Finalmente, después de varios procesos conciliatorios, los 18 ayllus lograron consolidar sus derechos colectivos.

La titulación de TCO fue otro factor importante para la cohesión de los ayllus. Este proceso de titulación detuvo la fragmentación territorial entre

los ayllus beneficiarios y permitió una mejor representación territorializada de las comunidades en el Cabildo de Jesús de Machaca⁵. Los ayllus sin la TCO aún arrastran conflictos y las divisiones continuaron en los últimos años.

2. El proceso autonómico de Jesús de Machaca

En el periodo 2002-2004 Jesús de Machaca estaba sumido en el debate interno de cómo conformar su primer gobierno municipal. La creación del municipio ya se había producido y las elecciones municipales estaban a la vuelta de la esquina.

Tenían razones para preocuparse. Muchos municipios de la región tenían una amplia gama de casos de alcaldes encarcelados por corrupción, acefalías en los cargos ediles por disputas políticas e incluso el linchamiento de un alcalde bajo el argumento de justicia comunitaria⁶. Estaba también el reto de llevar a la práctica la aspiración de Jesús de Machaca por depositar el poder político y municipal en manos del Cabildo. La fuerza organizativa serviría de base para la construcción de un amplio consenso social a fin de conformar el primer gobierno municipal 2005-2009.

El cómo hacerlo ya se había perfilado y practicado cada vez con más fuerza dentro de la elección de las autoridades máximas del Cabildo (Jach'a Mallkus) y de representantes para el concejo municipal de Viacha, gobierno departamental y nacional. El proceso eleccionario dejaba el poder de decisión a las comunidades, primero, luego a los ayllus, parcialidades y la *marka*, "desde abajo" hacia "arriba". Luego, las autoridades electas según este procedimiento eran inscritas en la lista de alguno de los partidos políticos "aceptables" para el Cabildo. Una premisa estaba por detrás de esta práctica: que el poder de decisión pase de manos de los partidos políticos a la organización.

5 Las comunidades y ayllus de Jesús de Machaca tienen por organización matriz al Cabildo de Mallkus.

6 Ese fue el caso del Alcalde del Municipio de Ayo Ayo en el departamento de La Paz.

3. La elección municipal de 2004

El año 2004 fue particular a nivel nacional. El 6 de julio fue promulgada la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas (Ley ACPI) luego de un debate prolongado en el parlamento sobre la desmonopolización de la representación política concentrada hasta ese entonces en manos de partidos políticos. Esta ley regulaba la participación de las agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas, además de los partidos políticos, en la postulación de candidatos a procesos electorales. Estos tres tipos de organizaciones podían participar a partir de las elecciones municipales de diciembre del mismo año.

La Ley ACPI llegó en un momento oportuno para Jesús de Machaca, aunque con plazos muy cortos para los trámites de personería jurídica. Un mes más tarde (agosto de 2004) el magno Cabildo, reunido en Santo Domingo aprobó el documento "Lineamientos generales para el buen gobierno municipal" donde plasmaron tres decisiones: ir a las elecciones sin partidos políticos, tramitar ante la Corte Electoral Departamental el reconocimiento de MACOJMA como Pueblo Indígena y postular candidatos según usos y costumbres.

En los dos meses siguientes se desarrolló un proceso electoral interno, de acuerdo con las tradiciones del ayllu, de votación y elección de postulantes en reuniones y cabildos por medio de la democracia comunitaria. Para este propósito Jesús de Machaca reconoció cinco circunscripciones electorales agrupando ayllus y comunidades, cada una con población relativamente igual, a fin de garantizar una representación territorial equilibrada en el concejo municipal. Cada circunscripción eligió internamente un candidato para el concejo municipal, elección que fue antecedida por una serie de elecciones escalonadas desde las comunidades y ayllus. El candidato a Alcalde fue elegido finalmente por el propio Cabildo de entre los candidatos de las cinco circunscripciones.

El método de votación fue el tradicional: alineación pública de los votantes en fila detrás del candidato de su preferencia, procedimiento considerado como más transparente que la votación secreta en urnas. Al final del proceso de elección interna había un candidato a Alcalde y tres hombres y dos mujeres para el concejo municipal reconociendo, de esta manera, la alternancia de género.

La elección interna fue descalificada por algunos sectores disidentes debido a la premura y porque muchos de los comunarios no entendieron suficientemente el nuevo marco jurídico y los últimos cambios introducidos en la definición de las cinco circunscripciones electorales. Los disconformes comenzaron a conformar otro paquete de candidatos con el argumento de coadyuvar a enmendar los errores cometidos por el apuro con que se realizaron las elecciones, iniciativa y acción que no fue hecha pública en ningún momento previo a las elecciones municipales.

Los informes oficiales de la Corte Electoral Nacional confirmaron que existían tres candidatos a alcalde para el municipio de Jesús de Machaca: uno del Pueblo Indígena MACOJMA y otros dos pertenecientes a partidos políticos (Movimiento Al Socialismo-MAS y Movimiento Nacional Revolucionario, MNR), este último débilmente estructurado (listas incompletas y sin suplentes). Esta situación truncó parcialmente la idea inicial de presentar una sola fórmula de candidatos como muestra de unidad y concertación. La presencia de candidatos no autorizados por el cabildo era una afrenta al poder político de esta organización.

El día de las elecciones municipales, 5 de diciembre de 2004, el pueblo indígena MACOJMA obtuvo el 64% de votos, el MAS se ubicó en segundo lugar con el 32%, en tercer lugar estuvo el MNR con el 4%. Los mallkus esperaban mayor votación para sus candidatos ya que supuestamente la elección municipal debía haber sido sólo un mero trámite formal en vista que las elecciones ya se habían celebrado de acuerdo con las normas establecidas por todos los machaqueños. Los votos alcanzados por MACOJMA significaban la elección directa del Alcalde por mayoría absoluta de votos más la designación de tres concejales. El MAS superó sus propias expectativas al conseguir dos concejalías. Los votos del MNR no alcanzaron para ninguna concejalía.

4. La propuesta de municipio indígena-originario a la Asamblea Constituyente

Durante la Asamblea Constituyente (2006-2007), al igual que varios sectores y organizaciones, Jesús de Machaca trabajó y llevó a Sucre su propuesta para la Constitución Política del Estado.

A principios de 2007, una comisión compuesta por autoridades municipales y autoridades originarias se trasladó a la ciudad de Sucre para presentar la propuesta denominada *Municipios indígena-originarios: propuesta específica de Jesús de Machaca para la Constitución Política del Estado*.

Una parte del documento reza:

“Los pueblos originarios buscamos el reconocimiento de nuestra libre determinación pero no sólo en forma general sino de manera concreta, con capacidad operativa para el funcionamiento del gobierno nacional, regional y local. A nivel local, el municipio -a pesar del origen colonial- es la institución más cercana a nuestras necesidades y por eso tendrán que convertirse en **Gobiernos Locales Indígenas u Originarios**. Para eso los actuales municipios tienen que ser rediseñados en la Asamblea Constituyente a la imagen de nuestra realidad, para que se conviertan en auténticas instancias de gobierno y de participación política desde las comunidades y ayllus. El poder político comunal que tenemos debe ser el cimiento para la formación del gobierno local originario. **El municipio tiene que convertirse en el espacio de autogobierno de las comunidades campesinas, originarias e indígenas**” (Extractado del documento *Municipios indígena-originarios: propuesta específica de Jesús de Machaca para la Constitución Política del Estado*)

Bajo el nombre de municipio indígena-originario, los machaqueños estaban pidiendo autonomía indígena en territorios municipales con mayoría indígena. Esta demanda coincidía, por ejemplo, con la de la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) de tierras bajas que exigía autogobierno para las TCO aunque las razones diferían entre sí. En el primer caso se buscaba legitimar los procedimientos eleccionarios de la democracia comunitaria como una precondition para un gobierno indígena controlado por ayllus y comunidades; mientras que la demanda de los pueblos indígenas del Oriente en situación de minoría obedecía a la necesidad de autogobernarse en las TCO sin estar sometidos al poder político y económico de los municipios administrados por la mayoría no indígena.

La posibilidad de constitucionalizar la experiencia reciente fue concebida por los machaqueños como un hito y aporte importante para la gober-

nanza indígena. Sin embargo, el texto Constitucional final no plasmó la idea inicial de que la autonomía indígena reconociese actos electorales sin partidos políticos sino mediante la democracia comunitaria.

La propuesta también contenía una reivindicación complementaria: legalidad y reconocimiento del rol de autoridad de los mallkus y mallku taykas en distintos ámbitos y con alcance sobre la justicia comunitaria. Pero tal reclamo de legalidad para las autoridades originarias tenía otro componente: autonomía. Legalidad pero con autonomía. El argumento era relativamente consistente. Algunos actos de las autoridades originarias y las decisiones tomadas en espacios colectivos requieren de garantías legales. Por ejemplo, la certificación domiciliaria de comunarios firmada por una autoridad originaria no tiene valor legal porque no es reconocida como autoridad del Estado. Pero, por otro lado, el Cabildo no quería convertirse en una organización cooptada por la ley, cumpliendo funciones burocráticas o rindiendo cuentas al Estado por recursos públicos.

5. El referéndum de adopción de la autonomía indígena

Después de dos años, el 2009, los machaqueños volvieron a viajar, esta vez a la ciudad intermedia de Camiri, en el sur del departamento de Santa Cruz. La nueva Constitución estaba en vigencia y el gobierno había organizado un encuentro del Presidente con los pueblos indígenas de Bolivia.

El 2 de agosto de 2009 el gobierno oficialmente inició la implementación de las autonomías indígenas en la localidad de Camiri. Miles de representantes de las diversas naciones y pueblos indígena originario campesinos de casi todo el país llegaron a esta región del sur boliviano. No se presentaron con las manos vacías. Cinco municipios depositaron en las manos del Presidente las primeras versiones de sus estatutos autonómicos, redactados por los respectivos consejos autonómicos. El gesto fue respondido con el Decreto Supremo 231 que allanaba el camino hacia el referéndum de conversión de municipio a la autonomía indígena.

El referéndum de conversión se produjo el 6 de diciembre de 2009. Jesús de Machaca más 11 municipios fueron habilitados para la consulta y el sí por la autonomía ganó en 11 de los 12 municipios. Jesús de Machaca, municipio abanderado del proceso autonómico no obtuvo una alta votación para la conversión. Apenas el 56% de los votantes apoyó el proceso autonómico.

¿Qué sucedió para este cambio drástico? ¿cómo Jesús de Machaca pasó de promotor del proceso a un actor dubitativo y desconocido? Las explicaciones que se han planteado propios y extraños son variadas pero existe coincidencia en que el cabildo ya no tiene la misma autoridad política y moral de hace cinco años y la cohesión colectiva se debilitó notoriamente.

Todo esto se tradujo en la situación que se presentó al principio de este texto: el debate en curso sobre la adopción o no de la democracia comunitaria para la autonomía indígena de Jesús de Machaca.

6. La última elección municipal de 2010

Después de un poco más de cinco años, el 4 de abril de 2010 los machaqueños acudieron nuevamente a las urnas para elegir a sus autoridades municipales. Y nuevamente estaban tras los votos las dos organizaciones: MACOJMA y MAS. El Cabildo había repetido la experiencia de la elección de sus candidatos según normas propias y había inscrito a los mismos con su personería jurídica de pueblo indígena MACOJMA. Los disidentes que previamente habían hecho campaña por el no a la autonomía indígena, se inscribieron con el MAS y habían elegido a sus candidatos habían en una reunión interna de los militantes de la región. Esta vez el ganador fue el MAS con el 62% de los votos, es decir había ocurrido casi al revés en la elección municipal del 2004 donde el MACOJMA obtuvo el 64% de los votos y el MAS 32%. El Cabildo no pudo defender su decisión de ratificar en urnas a sus candidatos electos. Durante la campaña, la mitad o quizás más de las autoridades originarias se declararon masistas. Fracasó la iniciativa de firmar un pacto entre la organización originaria y el partido del presidente Evo Morales. La decisión política a nivel nacional del gobierno del MAS fue ganar las elecciones en la mayor cantidad de los municipios. Los once municipios en proceso de conversión no recibieron ningún tratamiento diferenciado y este hecho condujo en algunos municipios a que los promotores de la autonomía indígena entren en pugna con candidatos masistas.⁷

Contexto actual y perspectivas

Podemos considerar las elecciones municipales de abril de 2010 como un punto de quiebre en el proceso de la autonomía indígena de Jesús de Machaca, puesto que la presencia abrumadora del MAS en las co-

7 Recuérdese que el MAS ganó en 9 de los 11 municipios es decir en: Charazani y Jesús de Machaca (La Paz), Totora, Uru Chipaya, Pampa Aullagas y Salinas de Garci Mendoza (Oruro), Tarabuco y Mojocoya (Chuquisaca). En cambio en Charagua (Santa Cruz) ganó la agrupación ciudadana Verdes y en Huacaya (Chuquisaca) ganó el MSM.

municipales aymaras influyó negativamente en el trabajo de elaboración del estatuto autonómico. Para quienes aspiraban a convertirse en alcaldes y concejales era más seguro ser candidatos del MAS antes que de las organizaciones, ayllus y Cabildo⁸.

El triunfo del MAS en estas elecciones puso en entredicho la autonomía indígena y dio pie a que el gobierno municipal tenga igual o más legitimidad que el Cabildo porque reflejaba la figura del presidente Evo Morales y la posibilidad real de la mejora de las condiciones de vida. En la campaña electoral municipal el presidente había señalado que los alcaldes masistas tendrían apoyo del gobierno en la gestión de los alcaldes. De manera que la autonomía indígena en Jesús de Machaca y los otros 10 municipios en conversión se enfrentaban a una realidad tan fuerte como es la presencia abrumadora del partido de gobierno y por tanto a una politización prematura que perdía de vista los objetivos estratégicos de la autonomía indígena previstos en la Constitución del 2009.

Es preciso señalar algunos hechos relacionados a nivel local y nacional que explican de porqué está paralizado la conclusión del estatuto autonómico de Jesús de Machaca hasta la fecha. Estos a su vez se convierten en desafíos para la propia organización originaria del Cabildo tanto de la parcia Arriba (MACOAS) y de parcial Abajo (MACOJMA) titulares de la autonomía indígena⁹.

A pesar de que las autoridades municipales son transitorias ya que fueron elegidos por dos años, así lo estipula la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD), este mandato feneció en junio de 2012. Pero los alcaldes municipales no sólo en Jesús de Machaca sino de los 10 municipios en conversión a autonomía indígena siguen ejerciendo sus cargos merced a una interpretación, desde el Ministerio de Autonomías, de la citada norma en sentido de quienes deben

8 En esta región, este partido ganó las elecciones nacionales de 2009 con porcentajes de votación por encima del 95%.

9 MACOAS, Marka de Ayllus y Comunidades Originarias de Arax Suxta. MACOJMA, Marka de Ayllus y Comunidades Originarias de Jesús de Machaca.

fijar la conclusión de los estatutos deben ser las asambleas autonómicas de los 11 municipios. De esta manera la campaña inicial de los masistas machaqueños de oponerse a la autonomía indígena se convirtió en una demanda por ampliar su mandato por cinco años bajo el argumento de que es necesario ese tiempo para concluir con la redacción y aprobación de los estatutos autonómicos, se hizo efectiva.

En Jesús de Machaca el Cabildo es la máxima instancia de autogobiernos de ayllus y comunidades y como tal ha jugado un rol de primer orden en por ejemplo en llevar a la práctica la democracia comunitaria para la formación de su gobierno municipal. El poder político y moral acumulado por el cabildo fue un factor determinante para explicar los avances machaqueños. Alcanzaron el punto más alto entre las elecciones de 2004 y la redacción de la primera versión de su estatuto autonómico el 2009.

Sin embargo, en los últimos siete años las discrepancias y disputas internas surgieron y crecieron a la par del debilitamiento del Cabildo. Esta organización matriz basada en tradiciones como el *thakhi* y el *muyu*¹⁰ parece haber sufrido desgaste por no reaccionar ante nuevos desafíos. Un sector que comenzó a cuestionar su legitimidad surgió desde los jóvenes machaqueños con educación formal. Al parecer varios son los factores que han contribuido al debilitamiento del Cabildo de autoridades originarias y que por supuesto explican la paralización del proceso de la autonomía indígena en Jesús de Machaca.

10 El *thakhi* es el camino gradualmente progresivo que emprende una persona en la comunidad al asumir cargos de autoridad empezando desde los de menor responsabilidad, acumular experiencia y servicio comunal, para llegar a los niveles de mayor responsabilidad. Como puede ser el cargo de Jach'a Mallku que es el cargo máximo de toda la Marka y es ejercido de forma rotativa (*muyu*) por cada uno de los ayllus que conforman tanto MACOAS como MACOJMA.

La valoración del servicio comunitario o de la realización de cargos de autoridad, antes que la apreciación del nivel educativo para ocupar espacios importantes dentro del Cabildo, parece finalmente haberse convertido de fortaleza organizacional a debilidad del Cabildo. Por ejemplo quedó explícita esta tensión cuando el consejo autonómico escuchó varias voces de jóvenes pidiendo que se garantice la presencia y participación de éstos en los órganos de autogobierno.

El otro factor es la politización de las comunidades que se ahondó desde el 2006 con la presencia abrumadora del MAS en las comunidades machaqueñas. La participación de MACOJMA como pueblo indígena en las elecciones municipales de 2004 y 2010 fue interpretada por mucho como que el Cabildo se había convertido en partido político más. Uno de los argumentos de los masistas machaqueños en las elecciones municipales de 2010 fue precisamente de que "ahora nos toca administrar el municipio", puesto que en la gestión 2005-2010 ya lo había hecho MACOJMA¹¹. Por supuesto que esta visión está fuera de contexto político y legal puesto que MACOJMA no es un partido político, sino la organización de autoridades originarias que participó como pueblo indígena en dichos comicios municipales.

En el fondo el planteamiento de ahora toca administrar el municipio al MAS refleja un claro impasse entre la democracia comunitaria y la representativa. Recordemos que este había sido un tema de arduo debate en el primer borrador del estatuto. Para superar este dilema uno de los líderes y ex autoridad máxima de MACOJMA había planteado que a nivel local aplicar la democracia comunitaria, donde la forma de elección de autoridades del gobierno autónomo sea según los modos y procedimientos propios.

En cambio a nivel regional, departamental y nacional los machaqueños podían optar libremente su apoyo por algún partido político.

Cuando en noviembre de 2011 se paralizó la redacción del estatuto autonómico de parte del Consejo Autonómico a raíz del abandono de los representantes de Parcial Arriba, esto hecho llevó a las nuevas autoridades del Cabildo de MACOJA a pedir la postergación o la paralización definitiva del proceso de autonomía indígena en Jesús de Machaca. En este proceso las autoridades del municipio han tenido un papel activo, aunque de bajo perfil, porque la intención es la conclusión de la gestión municipal hasta 2015, cosa que es prácticamente un hecho.

Jesús de Machaca está entre los municipios rezagados en la conclusión de su proyecto de estatuto autonómico. Para esta tarea en agosto de 2013 bajo los auspicios del Ministerio de Autonomías se ha conformado una comisión con representantes de ambas parcialidades quienes trabajaran propuestas que ser discutido para luego ser aprobados en las instancias correspondientes¹². Empero, esta comisión hasta la fecha aun no empezado su trabajo. Para re emprender el proceso de autonomía indígena en Jesús de Machaca, uno de los desafíos mayores que tienen las autoridades originarias de Jesús de Machaca, tanto de parcial Arriba como de parcial Abajo es el lograr nuevamente la cohesión interna de todos sus actores. Entre ellos están las actuales autoridades municipales que llevan del MAS. También será importante que el Cabildo retome su rol protagónico en este proceso puesto que la tarea de redacción del estatuto ha sido delegada al Consejo Autonómico.

12 De los 11 municipios que iniciaron en 2009 elaborar sus estatutos autonómicos cinco (Titora Marka, Chipaya y Pampa Aullagas de Oruro; Mojocoya de Chuquisaca y Charagua de Santa Cruz.) ya concluyeron esa tarea en junio de 2012 fueron presentadas al Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP). En Septiembre de 2013 el TCP entregó la declaración de control de constitucionalidad del estatuto de Titora Marka. A su vez las autoridades originarias de Titora Marka en Jach'a Tanchawí (reunión de la Marka) del pasado 21 y 22 de septiembre ya trabajaron y remitieron las observaciones al TCP.

Bibliografía Consultada

Cameron, John, *Struggles for Local Democracy in the Andes*, Canadá, First Forum Press, 2009.

Choque, Roberto, y Esteban, Ticona, *Jesús de Machaca: La Marka Rebelde. Tomo 2. Sublevación y Masacre de 1921*. La Paz, Cuadernos de Investigación 46, CIPCA, 1996

Colque, Gonzalo, *Titikani Takaka. Construyendo normas y derechos sobre la tierra*, La Paz, Fundación TIERRA, 2005.

Colque, Gonzalo, *Autonomías Indígenas en tierras altas. Breve mapeo para la implementación de la Autonomía Indígena Originaria Campesina*. La Paz: Fundación TIERRA. 2009

Jesús de Machaca, Municipios indígena-originarios: propuesta específica de Jesús de Machaca para la Constitución Política del Estado, 2007

Ticona, Esteban, y Xavier Albó, *Jesús de Machaca: La marka rebelde. La lucha por el poder comunal*, La Paz, CEDOIN/CIPCA, 1997.

Urioste, Miguel, Rosana Barragán y Gonzalo Colque, *Los nietos de la reforma agraria: Tierra y comunidad en el altiplano de Bolivia*, La Paz, Fundación TIERRA, 2006.

Disposiciones legales

Bolivia: *Constitución Política del Estado*, 2009.

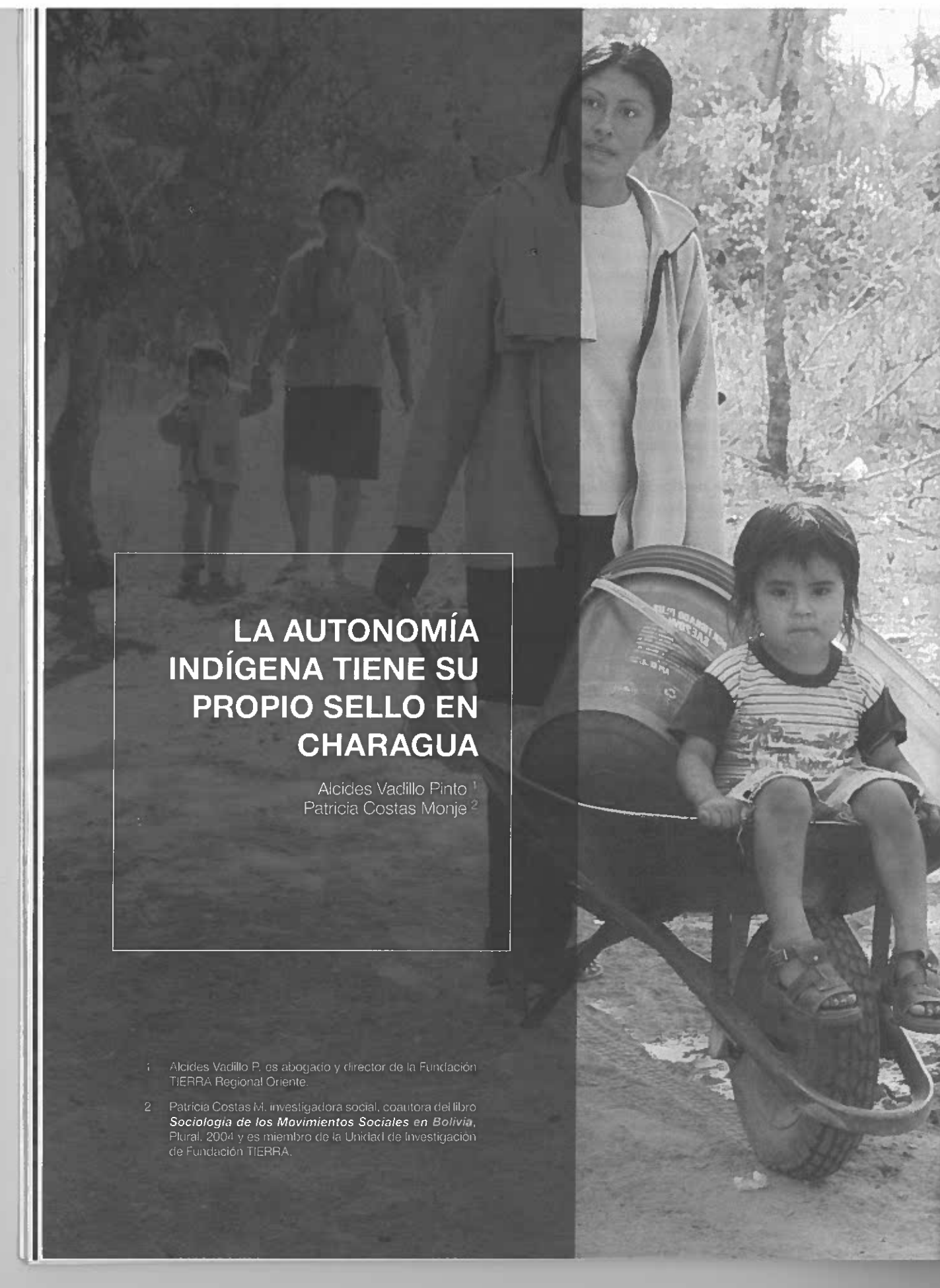
Bolivia: *Ley N° 031 de Marco de Autonomías y Descentralización*

Bolivia: *Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas*, 2004

Bolivia: *Ley 2351 de creación de la sexta sección Municipal de la provincia Ingavi*, 2002

Bolivia: *Resultados electorales 2004, 2009 y 2010 de la Corte Nacional Electoral*

11 Calvo Verónica (2011).



LA AUTONOMÍA INDÍGENA TIENE SU PROPIO SELLO EN CHARAGUA

Alcides Vadillo Pinto ¹
Patricia Costas Monje ²

¹ Alcides Vadillo P. es abogado y director de la Fundación TIERRA Regional Oriente.

² Patricia Costas M. investigadora social, coautora del libro *Sociología de los Movimientos Sociales en Bolivia*, Plural, 2004 y es miembro de la Unidad de Investigación de Fundación TIERRA.



Intensa campaña por el SI en Charagua. Fuente: Fundación Tierra 2009.

1. El pueblo guaraní ³

1.1 De la tierra sin mal a los males sin tierra

Al sur de Bolivia, en lo que conocemos como el piedemonte de la Cordillera de los Andes y en toda la región del Chaco boliviano, que comprende parte de los departamentos de Santa Cruz, Chuquisaca y Tarija, vive el pueblo guaraní. "La llegada de los guaraníes a esta región tenía como motivo la búsqueda de una tierra sin mal, donde no hay muerte ni enfermedad, donde la tierra se cultiva sola y donde se puede cantar y bailar en una fiesta sin fin".⁴

Este pueblo ha sido considerado por cronistas y antropólogos como un pueblo libre, rebelde e indómito, razón por la que se convirtió en el reducto autóctono más importante frente a cuatro siglos de opresión para ser conquistados por la colonización española; junto a los mapuches de Chile son considerados los más grandes testimonios indígenas de resistencia anti colonial en el continente.⁵

³ Para la elaboración de este documento se han llevado a cabo entrevistas con actores involucrados en la campaña por las autonomías indígenas en Charagua, con el equipo de apoyo y autoridades guaraníes, trabajo de campo realizado en la región durante el mes de diciembre de 2009. Así mismo se ha contado con la información secundaria pertinente sobre el tema, incluyendo datos hemerográficos.

⁴ Melia, Bartolomeu, *Los Guaraní - Chiriguano 1. Ñande Reko nuestro modo de ser*, CIPCA - Cuadernos de investigación N° 30, La Paz - Bolivia, 1988.

⁵ Pifarre, Francisco, *Los Guaraní - Chiriguano 2. Historia de un pueblo*, CIPCA, Cuadernos de investigación N° 31, La Paz - Bolivia, 1989.

Lamentablemente correspondió al ejército del flamante Estado Boliviano dar un fin brutal a esta heroica y desesperada resistencia, en lo que se conoce en la historia como la masacre de Kuruyuki en 1892. A partir de ese hecho, el pueblo guaraní se vio condenado a vivir una larga y oscura noche de 100 años, en la que pasaron por guerras, pestes, sequías, pérdida de sus tierras y territorio, hambre y migraciones.⁶

2. La Asamblea del Pueblo Guaraní

2.1 El despertar de un pueblo

A la hora de establecer hitos, éstos están sujetos a la interpretación con que determinados actores asumen el fenómeno y al contexto político en el que se llevó a cabo el mismo. La batalla de Kuruyuki por ejemplo, ha vuelto a tener un gran significado político importante luego de 100 años de sucedida debido a un contexto particular: la creación de la Asamblea del Pueblo Guaraní, (organización nacional de los guaraníes), la Marcha por el Territorio y la Dignidad de 1990, la demanda y posterior reconocimiento de las TCOs en 1996 y finalmente una serie de movilizaciones y marchas por la tierra y el territorio.

2.2 Plataforma política

El 7 de febrero de 1987, en el centro Arakuarenda-Piedritas, con la participación de representantes zonales, algunos representantes de instituciones no gubernamentales que trabajaban en la región y dirigentes de la Confederación Indígena de Bolivia (CIDOB), nace la Asamblea del Pueblo Guaraní de Bolivia (APG), como organización representativa del pueblo guaraní.

En la búsqueda de soluciones a los problemas a corto, mediano y largo plazo, la APG unificó los planteamientos de las comunidades en cinco puntos principales que se resumen en la sigla PISET: Producción, Infraestructura, Salud, Educación y Tierra-Territorio, este último fue la motivación central y movilizadora del pueblo guaraní, ya que es la condición básica para la sobrevivencia de un pueblo, no sólo para arar la tierra, sino para vivir y desarrollarse.

A diferencia de las décadas de los años 70 y 80, que se habían caracterizado por una constante migración en busca de trabajo debido a sequías y carencia de tierras para los indígenas; en los años 90, en el contexto global de los actos recordatorios de los 500 años de colonización y en el contexto particular de los 100 años de la batalla de Kuruyuki, la APG dio inicio al ciclo de reivindicaciones que dieron lugar a transformaciones muy significativas en la vida contemporánea del pueblo guaraní. Todo esto bajo la firme determinación de acceder al territorio y al poder político.

6 Ejemplo de este período podemos citar a la guerra del Chaco (1932-1935) donde los ejércitos robaban las cosechas, abusaban de las mujeres y reclutaban a los hombres para combatir en uno u otro ejército; las enfermedades producidas por el contacto con otros grupos humanos; las sequías que afectaron a la agricultura y la producción del maíz; el despojo de sus tierras y territorios; la Reforma Agraria que legalizó la hacienda ganadera y la servidumbre de las comunidades guaraní, y las migraciones a las zafras de la caña de azúcar al norte argentino y al norte cruceño.

"En Bolivia, hasta al año 1990, nuestros pueblos indígenas de las tierras bajas no eran conocidos en nuestro país. Fue una marcha de más de 30 pueblos por el territorio y la dignidad, recorriendo más de 500 kilómetros hasta llegar a la sede del gobierno que logró que los bolivianos tomen conciencia de que existíamos, ya que hasta ese momento éramos ignorados. Tuvieron que pasar 4 años más para que la Constitución Política del Estado⁷ reconozca que nuestro país es multiétnico y pluricultural (Artículo 1) y se especifiquen algunos derechos de los pueblos indígenas, especialmente en nuestros territorios ancestrales"⁸.

Las demandas de tierra y territorio y de mayor participación en la decisión y administración de lo público implicaban la re-conformación territorial del Estado, redistribución de la tierra y sus recursos y una democratización del poder. Estas demandas de los pueblos indígenas fueron parcialmente asumidas por la ley de Participación Popular en 1994 y la Ley INRA en 1996.

a) La Participación Popular propició la presencia del Estado en todo el territorio boliviano con recursos públicos provenientes del nivel nacional y autoridades locales, autónomas, provenientes del voto popular. La Participación Popular se desarrolló sobre la base de cuatro componentes centrales: 1) todo el territorio nacional fue municipalizado; 2) se establecieron competencias y responsabilidades a los gobiernos municipales; 3) se les asignó el 20% de los recursos financieros del Tesoro General de la Nación para su implementación estableciendo el principio de igualdad como criterio de distribución por habitante y; 4) se generaron los mecanismos de participación y control de la sociedad civil, priorizando a las organizaciones territoriales sobre las gremiales o corporativas.

7 Reforma Constitucional de 1994.

8 Intervención de Justa Cabrera, Capitán Grande Guaraní de Zona Santa Cruz en la 21ª sesión del grupo de trabajo de la ONU sobre pueblos indígenas.

b) La Ley INRA reconoció el derecho de los pueblos indígenas a sus territorios, bajo la forma de Tierras Comunitarias de origen (TCO) que está dirigido a la propiedad, acceso, uso y aprovechamiento de la tierra y los recursos naturales sobre los que se les reconoce esos derechos. Son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivos, compuestas por comunidades o mancomunidades, inembargables e imprescriptibles.⁹

2.3 La APG Charagua

El pueblo Guaraní, en Charagua, desde el primer momento¹⁰ se apropió de estos instrumentos legales para demandar su reconocimiento como pueblo indígena en sus trámites de personería jurídica, la constitución de sus capitanías en Distritos Municipales Indígenas¹¹ y participación en los niveles de gobierno y control municipal (Comité de Vigilancia y Concejo Municipal); paralelamente a este proceso de participación demandaron el reconocimiento de sus TCOs como Capitanía Guaraní del Alto y Bajo Isosog, Capitanía Guaraní de Charagua Norte y la Capitanía Guaraní de Parapitiguazu o Charagua Sur¹².

Con la articulación de la lucha por el territorio y la lucha por el poder político, llevada adelante por la APG, lograron que el Municipio de Charagua se organice en cuatro (4) distritos municipales: Charagua Norte (TCO), Parapitiguazu o Charagua Sur (TCO), el Alto y Bajo Isosog (TCO) y el área urbana o Charagua pueblo, reconociéndose de esta forma a cada capitanía guaraní como TCO, por un lado, y como Distrito Municipal indígena, por el otro.

9 Artículo 3 y 41 de la Ley INRA (1715) modificada por la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria (3545).

10 La Ley de Participación Popular fue promulgada el 20 de abril de 1994.

11 La Capitanía Guaraní del Alto y Bajo Isosog fue el primer Distrito Municipal Indígena del país en 1994.

12 La Disposición Transitoria Tercera de la Ley INRA aceptó las 16 demandas de TCO que habían sido interpuestas hasta esa fecha y declaró la inmovilización de esas áreas.

los pueblos indígenas ejercen un derecho de propiedad y derechos exclusivos para el acceso, uso y aprovechamiento del conjunto de los recursos naturales renovables existentes en los mismos.

En ambas direcciones las capitánías Guaraní de Charagua han realizado avances importantes:

Cuadro 1
Consolidación de Territorios (TCO's) en Charagua

TCO	Superficie/has	Fecha de entrega título
Isoso Polígono 1	31.559	09-11-2001
Isoso Polígono 2	63.097	09-11-2001
Isoso Polígono 3	134.148	04-07-2003
Isoso Polígono 4	68.801	09-04-2001
Charagua norte	70.455	04-07-2003
Charagua Sur	62.670	04-07-2003

Fuente: CIDOB: "10 AÑOS DE SAN TCO. La lucha por los derechos territoriales indígenas de tierras bajas Bolivia" Santa Cruz, junio de 2007

El planteamiento de autonomías indígenas está enmarcado en la línea del segundo punto: el ejercicio del poder político. En ese sentido el artículo 289 de la CPE nos dice: "La autonomía indígena originaria campesina consiste en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lengua, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias".

4.1 La elaboración de los Planes de Gestión Territorial Indígena

Con el apoyo de CIPCA (Centro de Investigación y Promoción del Campesinado), las capitánías de Charagua Norte y Charagua Sur han trabajado y desarrollado su Plan de Gestión Territorial Indígena (PGTI). Si bien el concepto de Gestión Territorial Indígena (GTI) puede ser entendido de diferentes maneras según el enfoque y los intereses de quien lo define, ya sea desde una visión académica, política o económica, siempre será un proceso político de administración y ejercicio del poder en un territorio indígena. Carlos Camacho¹⁸ sostiene que la GTI es la consolidación de los derechos territoriales a través de la puesta en marcha de planes de producción y aprovechamiento de recursos gestionados desde las mismas estructuras de poder de cada territorio y en articulación dinámica con su cultura y sus percepciones del desarrollo. Respecto al PGTI en Charagua, Magali Gutiérrez nos aclara:

"...ellos desarrollan un plan de gestión territorial, las dos capitánías Charagua norte y Parapitiguasu, tienen completamente marcado una visión de desarrollo. Tienen marcado a donde quieren llegar, en producción, infraestructura, ellos lo tienen todo comple-

18 Camacho, Carlos, Descolonizando el espacio: La gestión territorial indígena en Bolivia. Dirección General de Tierra Comunitarias de Origen Unidad de Gestión Territorial Indígena, diciembre de 2007.

*to, pero se dan cuenta que para llevar a cabo su PGTI deben acceder a un poder local. Ahí empiezan a incursionar mucho mas antes del 2005, en la política"*¹⁹.

4.2 El poder local

La Ley de Participación Popular abrió varias posibilidades de participación en los niveles locales que fueron disputados y retomados por las instancias representativas del pueblo guaraní. El Comité de Vigilancia fue una escuela de formación política, señala Bazoberry²⁰, pues los principales dirigentes guaraní que lo encabezaron, posteriormente fueron candidatos y lograron una buena representación en diversos espacios del poder municipal. Continuó el Isosog con la experiencia del primer Distrito Municipal Indígena de Bolivia, en 1994, luego continuaron las otras dos capitánías de Charagua, con la experiencia de la administración local, pero también con la experiencia de que estos espacios eran totalmente insuficientes.

El año 1995 las Capitánías de Charagua Norte y Sur se presentaron con la sigla del MBL y lograron dos concejalías.

*Todos tenemos visión de desarrollo ahora, los recursos no nos llegaban como tenían que llegar, entonces el APG veía necesario acceder al poder. Tuvimos dos experimentos: en aquel entonces (1995) nos prestamos las siglas del MBL, con el profesor Saucedo, pero comenzamos a aprender los manejos políticos, porque todos tenemos un mal concepto, todos decimos la política es cochina, pero los cochinos son los que lo manejamos. De ahí sacamos dos concejales. Nosotros consideramos que nuestro primer alcalde guaraní fue Crispín Solano, aunque solo haya entrado por 3 meses, antes de las elecciones de 1999."*²¹

19 Entrevista a Magali Gutiérrez, CIPCA Charagua.

20 Bazoberry, Oscar, Participación, Poder Popular y Desarrollo: Charagua y Moxos, U-PIEB serie investigaciones No. 2. CIPCA cuadernos de investigación No. 68., Bolivia 2008.

21 Entrevista a Napoleón Aramayo, responsable de salud, comisión política de APG Charagua.

Para las elecciones de 1999 Charagua Sur hace un acuerdo con el MIR; Isosog con la ADN y líderes independientes con el consentimiento de Charagua Norte se presentaron como MBL.²²

*Luego hicimos otro ensayo, en dos partidos políticos, queríamos asegurar, había que agarrarse de la manga de cualquiera con el MIR y el MNR, como no pudimos presentarnos como organización. Sacamos dos concejales, pero no nos dio resultado mucho porque los partidos nos boicotearon, los concejales muy leales, pero los partidos políticos no han respetado."*²³

En el 2004 las Capitánías de Charagua Norte y Sur se presentaron como pueblo indígena mediante la APG, la Capitania del Isosog con el partido político MAS y algunos líderes guaraní independientes con la agrupación ciudadana CACHA (Cambio para Charagua), logrando tener dos concejales como APG y uno como MAS.²⁴

*Ya en la gestión del 2004, cuando entra Claudio López, como candidato de APG, volvemos a sacar dos concejales. Pero hay que decir la verdad, como pueblo guaraní no estuvimos a la medida de saber elegir los candidatos. Más que un trabajo en serio parecía que era una chacota, pero en el fondo era serio. Algunos nunca estuvieron comprometidos con la organización, que pienso que hay que felicitar los errores que hemos tenido, porque hemos aprendido."*²⁵

Con el tiempo se dio un tipo de funcionalidad a la alcaldía, como un espacio más de poder por parte del APG. La autoridad guaraní que está ejerciendo un cargo o responsabilidad no está a título personal, no representa un partido, está representando a un pueblo y a su organización. Si bien existe una estructura institucional de control social, la APG considera que el alcalde los representa, por lo que si él no hiciese una buena gestión, es la APG la que asumiría ese error ante los demás pobladores del municipio.

22 Bazoberry, 2008.

23 Entrevista a Napoleón Aramayo, ob.cit.

24 Bazoberry, 2008.

25 Entrevista a Napoleón Aramayo, ob.cit.

A partir de la gestión de Claudio López (2005-2010) también se generó una nueva situación: la estructura de poder indígena guaraní se levanta sobre dos pilares complementarios que responden a las dos dimensiones que tiene el territorio para los pueblos indígenas: el espacio de propiedad y el espacio de poder y autoridad, aspectos que en la experiencia de Charagua van juntos pero no se mezclan ni se contraponen uno con otro.

Esto se da recién con el alcalde. De un lado el trabajo de las TCO y por otro, ir copando espacios de poder en los municipios. Están compartidos, no hay que olvidarse que quienes proponen las ideas son las organizaciones. Claro que defiende al negro, al choco, a todos, pero él políticamente responde a la organización. No ha ido solo, la organización le ha dicho que vaya. Las cosas que haga mal como alcalde le hace mal a la APG, que es la dueña de la sigla que representa Claudio. El control social se lo hace al alcalde. La hace el Comité de Vigilancia. No se lo ha dejado solo, tampoco en esta recta final.²⁶

Cuando se mira el camino recorrido por los guaraníes, con las perspectivas de tiempo y espacio, es indiscutible ver cómo avanzan consolidado territorios, ganando espacios de poder, desarrollando organización y liderazgo y asumiendo nuevos desafíos. En todos los frentes de lucha, desde la consolidación territorial al ejercicio del poder local, han tenido que enfrentar serios oponentes que han paralizado procesos de saneamiento de tierras, que han intentado hacer quedar mal la gestión de autoridades guaraníes, pero el tiempo, los resultados y el respaldo del pueblo consolidaron la organización Guaraní. Al respecto Claudio López, actual alcalde municipal de Charagua decía:

Empezaron unos 3 meses a evaluar las funciones del alcalde, decían 'ese no es profesional, que va a hacer'. Pero yo me he estado formando, estuve en cursillos, talleres, sobre la participación popular, luego estuve visitando a otros países para poder conocer el funcionamiento. Estuve además 4 años en el Comité de Vigilancia. Para mí no fue tan difícil entrar al municipio, para poder

26 *Ibid.*

dar información, hicimos por primera vez un informe sobre la gestión, esto se lo hizo público. Antes no participaba la sociedad civil. Eso hemos ido cambiando, la gente empieza a conocer lo que se hace con sus recursos.²⁷

Con todo, el alcalde reconoce que en la actualidad se puede trabajar con relativa armonía y consenso, ya que el gobierno municipal afirma haber trabajado efectivamente a favor de todos y cada uno de los charagüeños. Esto se evidenció cuando fue reconocido por los sectores productivos del municipio:

No esperaban que iba a durar, no creían que yo podía hacer gestión, porque siempre ha sido de los karay.²⁸ Después de 3 meses me han dicho, te invitamos a una reunión, 'queremos felicitarte por tu trabajo, porque es la primera vez que se está trabajando así en Charagua'. La misma asociación de ganaderos en Charagua me hizo un reconocimiento en una feria, hemos apoyado al sector productivo.²⁹

5. La campaña y el referéndum por la autonomía indígena

Los relatos sobre la campaña muestran una fortaleza y voluntad política muy importantes. La tensión, la conciliación, la negociación y muchos kilómetros recorridos han generado una maquinaria en movimiento a lo largo del territorio charagüeño. Un ejército de kereimbas³⁰ movilizadas, armados de convicción y coraje, con la ley en la mano, irrumpieron por caminos y comunidades dando luz a uno de los sueños más grandes que tuvieron los guaraníes.

El 31 de julio de 2009 decidieron presentarse para el referéndum de conversión a la autonomía indígena, fue un momento importante en la toma de decisiones, en esa oportunidad se habían reunido los dirigentes de las 3 capitánías de Charagua para asumir el reto que se propusieron los dirigentes máximos de la APG Nacional. El 31

27 Entrevista a Claudio López, alcalde de Charagua.

28 Significa en castellano blanco o mestizo.

29 Entrevista a Claudio López.

30 *Guerreros* en lengua guaraní.

de julio fue también un momento decisivo para medir fuerzas y demostrar la fortaleza de la organización. Por tanto, luego de una acumulación de victorias y emancipaciones, la conversión de municipio a autonomía indígena significaría un paso decisivo para la APG nacional en su conjunto. Como indica Napoleón Aramayo:

Comenzar a encarar el proceso. Ya no se trataba de una jugarreta, era poner en riesgo el compromiso del pueblo guaraní, poner en riesgo el liderazgo sobre todo del pueblo guaraní. Se dice que somos el 80% pero tenemos que ser bien ubicados, un 60%. Entonces era imposible, algo ridículo y vergonzoso perder un partido en los minutos finales. Particularmente lo puedo ver, no merecíamos perder.³¹

El lanzamiento oficial de las autonomías indígenas fue el 2 de agosto en Camiri y contó con la presencia del presidente Evo Morales. En dicho evento se promulgó el DS N° 231 que reglamenta la realización del referéndum para las Autonomías Indígena, Campesina y Originaria. Comenzaron las reuniones de coordinación, información y socialización en las capitánías. Buena parte de la documentación legal que se requería estaba incluida en el Plan de Gestión Territorial Indígena, lo que facilitó el cumplimiento de los mismos.³² Este elemento es muy importante para la autodeterminación de los guaraníes por el camino ya recorrido por ellos, lo que demuestra su predisposición y lo preparados que se encontraban. Por lo tanto, el tropiezo principal fue el tiempo, ya que tuvieron que hacer comisiones simultáneas que salieran a las comunidades a recoger firmas de respaldo y viajar a Sucre, La Paz y Santa Cruz al mismo tiempo para poder presentar la documentación y cumplir con los requisitos exigidos.

Luego viene la ratificación de la ordenanza, teníamos un día de espacio, de plazo, de ahí tuvimos que viajar a Camiri, hacer comisiones para ir a Sucre, La Paz y Santa Cruz, resulta que todo ese trabajo lo hicimos en un día. Mi persona monitoreando desde Santa Cruz si ya habían llegado nuestros delegados y recibiendo el fax que nos garantice, ya que la responsabi-

31 Entrevista a Napoleón Aramayo, ob.cit.

32 Entrevista a Magaly Gutiérrez, CIPCA Charagua.

lidad política que me delegan es grande. Hasta las 5:30 de la tarde de esa fecha estaban con todo listo.³³

El 6 de diciembre de 2009 fue una jornada de votación compleja, interesante y determinante: la elección de un nuevo presidente para Bolivia, los representantes para la nueva Asamblea Legislativa y finalmente se votaba para aprobar nuevos sistemas de gobierno autónomos ya sean indígenas, departamentales y regionales.

La APG nacional, en la reunión antes mencionada, estableció apuntar hacia una triple victoria. Decidieron que la alianza política más importante para ellos era con el partido de gobierno MAS, por lo que apoyarán la reelección de Evo Morales, decidieron también lanzar la candidatura de Wilson Changaray³⁴ como diputado uninominal y apuntar a las autonomías indígenas. Los resultados fueron contundentes, tuvieron éxito en las tres campañas.

En ese momento no solo hemos trabajado por el SI, también hemos presentado un candidato guaraní, hemos discutido antes de entrar, 'cual era, quien podría ganar'. Consideramos que Evo tenía muchas oportunidades a nivel del APG hemos analizado ir con el presidente. Tenemos un mandato del APG nacional, decidimos en una asamblea que esto hay que hacer.³⁵

Finalmente ganó el SI a las autonomías en Charagua, con un 55,66%. Los escenarios de mayor disputa eran el área urbana, Charagua pueblo, donde ganó el NO con 62% y la TCO Izozog donde ganó el SI con 53%.³⁶ En ambos sectores existía fuerte campaña por el NO, por lo que eran los dos escenarios donde mayor énfasis se supo respecto a la campaña. Según el relato de los actores, el proceso de campaña se enmarcó en el respeto, si bien cada sector defendía su posición, el hecho de ser Charagua pueblo pequeño y donde se conocen todos, permitió que la disputa se limite al ámbito de las ideas y no se llegue a la agresión, ni física ni verbal.

33 Entrevista a Napoleón Aramayo, ob.cit.

34 Ex - presidente de la APG Nacional.

35 Entrevista a Leonardo Guarapochi, ob.cit.

36 www.cne.org.bo

5.1 La oposición a la autonomía indígena

Los opositores a la autonomía indígena reaccionaron recién cuando se hizo entrega al alcalde de toda la documentación para que el pueda emitir la Ordenanza Municipal, que de vía libre a la realización del Referéndum. Uno de los principales argumentos a favor del NO fue el factor tierra, decían que los propietarios corrían el riesgo de perder sus tierras o que estas se convertirían en comunitarias. También manifestaban que la autonomía indígena podría ser un argumento para que haya mayor migración de personas del occidente. Por otro lado, según los dirigentes de la organización los que se oponían lo hacían por la última palabra, o el adjetivo de dicha autonomía: lo indígena. Argumento que fue defendido con un mensaje claro de inclusión.

Según el relato de los dirigentes de la APG la campaña del NO, por lo general no se hizo notar, sin embargo afirmaron que la votación por el NO se debía a que los residentes llegaron a Charagua para votar. Según los dirigentes hubiera sido también interesante que estos residentes viajen a Charagua para el censo, para que el municipio pueda obtener mayores recursos, sin embargo, solo se manifestaron cuando el control de la administración municipal estaba en juego.

Ayer nos encontramos con la gente de la campaña por el NO, les dijimos que hubiera sido lindo que se juegue con la gente que vive en el municipio, que se moja los pies y duerme con vinchucas, ése vota, para el SI o para el NO. No gente que no sabe la realidad de su pueblo. Nadie les quita el derecho de venir a votar, estuviéramos de acuerdo que vengan para el censo para que lleguen más recursos aquí, pero la gente de aquí, que vive aquí es la que define.³⁷

5.2 Actitudes de otros grupos frente al referéndum

Charagua es un municipio muy diverso respecto a las varias identidades étnicas y culturales que lo habitan, pero también es uno de los más ricos por los recursos naturales que posee. Frente al proceso político los diversos sectores sociales se expresaron de diferentes formas, experimentando intensos debates y pugnas. 1) Los comerciantes migrantes collas, simpatizantes del partido de gobierno, manifestaron preocupación por la autonomía indígena señalando que su partido perdería protagonismo en la región, otros apoyaron directamente; 2) Los ganaderos y propietarios de tierras temían que las tierras que tienen o habían comprado podían ser revertidas; 3) Los menonitas apoyaron, pese a que no votan, entendiendo que podían ser beneficiados por esta nueva administración; 4) Las empresas petroleras manifestaron su apoyo.

(Las petroleras) han apoyado en este proceso, son parte en algunas negociaciones que tenemos con ellos. Si bien estamos peleando este nuevo proceso, creo que ellos tienen que estar del lado de nosotros, porque esos ingresos van a ser de nosotros. Las petroleras tendrán que respetar y asumir su rol de negociar con las mismas organizaciones y el mismo municipio, una vez que regiremos como autonomías.³⁸

37 Entrevista a Napoleón Aramayo, ob.cit.

38 Entrevista a Eda Sambaquiri, dirigente guaraní.

6. La visión guaraní de la autonomía indígena

6.1 La autonomía indígena es la esencia del Estado Plurinacional

El carácter plurinacional del Estado Boliviano se materializa en el reconocimiento de la existencia de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y se garantiza su derecho a la libre determinación, en el marco de la unidad del Estado (Art. 2 de la CPE) pero estas naciones no se desarrollan en un vacío o en la abstracción socio cultural, lo hacen en un territorio, en un ambiente social, cultural y territorial determinado. Los diversos niveles de autonomía reconocidos por la Constitución Política del Estado y particularmente la autonomía indígena, son la esencia de la manifestación del carácter plurinacional del Estado boliviano, es el reconocimiento de la nación como sujeto social y político y de su territorio como el espacio territorial donde ejercerá poder y administración. La conversión de algunos municipios en autonomías indígena es poner en marcha el carácter plurinacional del Estado.

6.2 La interculturalidad y la inclusión

En la tradición de lucha y de reivindicaciones de los pueblos indígenas y originarios, el tema de la identidad étnica y la diferencias culturales ha sido un elemento central de las justificaciones ideológicas, por eso nos sorprendió cuando en Charagua escuchamos que la propuesta de los Guaraní es construir una autonomía indígena intercultural, es decir, que no responde a la idea de un gobierno sobre la base de los "usos y costumbres" de un pueblo o una nación indígena, sino que bajo el liderazgo de la organización guaraní se establezca una forma de gobierno autónomo donde los recursos sean administrados localmente y en igualdad para todos los habitantes. Este reto genera cierto temor, por lo complejo del término:

Hay que luchar por la unidad, el tema de las autonomías se venía manejando desde el '87. Ya veíamos soñando con algo, no podíamos compartirlo, el término autonomías nos daba miedo. Sobre todo lo indígena, porque la gente no indígena, creía que eso era ir para atrás. Pero ese término ya lo comenzamos a manejar hace 2 años atrás, cuando fuimos los primeros en sacar los membretes con

autonomías indígenas. Ya era un mensaje que estábamos dando.³⁹

Otra característica del planteamiento de autonomía indígena, que manejan los dirigentes guaraní es el de la inclusión.

La idea es inclusión, no exclusión. El que vive en una comunidad no sabe las necesidades de la gente del pueblo, ni sabe las formas de organización del otro. En eso no vamos a estar metidos. Nosotros como Charagua, no se tiene que excluir a la gente del pueblo. Lo que buscamos con las autonomías es mayor desarrollo y que fruto de este trabajo el que gane tiene que ser el pueblo. Los beneficiados tienen que ser los casi 30 mil charaguenses.⁴⁰

6.3 Estatutos autonómicos y gobierno propio

La elaboración del estatuto es considerado por algunos dirigentes como la etapa más difícil y clave de todo el proceso. La metodología consistió en crear mesas de trabajo e invitar a los que hicieron contracampaña, que sean profesionales, que trabajen en el tema productivo, que conozcan también algo de leyes, para poder participar en la elaboración de un estatuto que pueda reflejar las necesidades de todos los pobladores. A parte de la inclusión tiene que también haber el consenso:

Los estatutos son el escenario de consenso va a ser una mini constituyente, hay aymaras, quechuas, los Karay, aun siendo una minoría hay que respetar la diversidad. Todos van a querer participar, en la misma celebración los opositores se acercaron felicitaron y nosotros invitamos a trabajar juntos. Charagua ha sido un centro que ha marcado historia. Algo importante que ha pasado ahora es que con ese 57%, no 100, de alguna forma va a garantizar el consenso. Un señor colla el día del festejo gritaba 'se acabo la discriminación a nosotros los collas, Charagua somos todos'.⁴¹

39 Entrevista a Napoleón Aramayo, ob.cit.

40 Ibid.

41 Entrevista a Magaly Gutiérrez, ob.cit.

Si bien se va a establecer una nueva forma de gobierno en Charagua, al interior de las TCO se establecerán, a su vez, formas particulares de gobierno y administración de sus recursos, en el marco de lo establecido previamente. Respecto a los estatutos de cada capitania, van a ser modificados en función al nuevo estatuto autónomo de Charagua.

El estatuto se cambia siempre y cuando en una asamblea se diga si algún artículo está mal, entonces puede modificarse. Ahora tiene que modificarse. Hay una comisión que ya está trabajando en lo de los estatutos. En función a eso, los estatutos de la organización tienen que sufrir alguna modificación si o si.⁴²

7. La libre determinación, el camino hacia la tierra sin mal

La lógica de la inclusión y las alianzas estratégicas con determinadas tiendas políticas ha significado para los guaraníes la forma de hacer política hacia afuera. Pese a que en muchas ocasiones han sido vistos como oportunistas, en la realidad, ellos reivindican no tener dueño y por tanto, ser un solo cuerpo a la hora de 'lidiar' con externos en la planificación de esta nueva autonomía indígena.

Nosotros como pueblo guaraní hemos visto que si hay que denominarle indígena, hay que hacerlo, pero no solo guaraní. Automáticamente ya estuviéramos discriminando a otros sectores que vienen en este pueblo. De la forma de elección nosotros elegiremos según nuestros usos y costumbres, en el centro lo propio. Que ellos tengan la plena libertad de elegir a sus representantes. La autonomía indígena sepulta a los partidos políticos. El compañero pobre de un barrio va a poder ser alcalde, lo va a proponer su barrio, su organización, eso significa que hay otra visión de desarrollo, honestidad, humildad, ser un hombre sencillo pero popular. Aquí nadie es burro, todos tenemos inteligencia. Tenemos que respetar tu inteligencia y mi inteligencia. Lo que no sepamos del manejo autonómico, tenemos que aprender. Nuestro gobierno municipal está obligado a buscar asesores y capacitación para avanzar en este nuevo proceso.⁴³

Leyendo entre líneas las palabras de nuestro entrevistado podemos concluir que las autonomías indígenas no son un fin en sí mismo, son la herramienta para ser libres de verdad. Esta herramienta ha sido la continuidad de otras, la creación de la APG, el avance en la ocupación de espacios de poder en el Gobierno Municipal, la recuperación de sus territorios, la construcción de Planes de Gestión Territorial Indígena y definir las reglas de juego en cada una de sus TCO (Charagua Sur y Charagua Norte) y finalmente la conversión de municipio a autonomía indígena. Todos estos mecanismos son instrumentos que este pueblo ha ido usando para construir el camino hacia la tierra sin mal.

Lo de autonomías no es una novedad. Siempre fuimos autónomos de decisiones y del mismo vivir. El centro urbano va a cos-

42 Entrevista a Leonardo Guarapochi, ob.cit.

43 Entrevista a Napoleón Aramayo, ob.cit.

tar un poco la socialización en el tema del estatuto. No estamos excluyéndolos, sino incluyendo a las demás organizaciones. No sólo hay guaraníes, hay una interculturalidad dentro del mismo municipio.⁴⁴

Uno de los aspectos principales de esta autonomía será la capacidad de legislar, normar y establecer, a partir de sus estatutos, el reconocimiento a la diversidad, construir una autonomía indígena sin ser excluyente.

Creo que lo más importante es la capacidad de poder legislar, de poder normar, la capacidad de reconocer esa diversidad, de plasmar una visión de desarrollo a partir de ese reconocimiento. No solo de la asamblea del pueblo guaraní, sino también de esa minoría que la componen lo que actualmente es el municipio de Charagua.⁴⁵ Las posiciones de los dirigentes guaraníes de Charagua nos muestran algunas tendencias muy interesantes que, por un lado, rompen con las posiciones del exclusivismo étnico, en el sentido de considerar a los pueblos indígenas como un todo armónico, sin diferencias ni contradicciones entre ellos, ni con la naturaleza; por otro lado, la autonomía y el gobierno autónomo no se los piensa y fundamenta desde la cultura, desde los usos y costumbres, sino desde el derecho que tienen como naciones a la libre determinación, esto es, según Gilberto López y Rivas⁴⁶ "el derecho de pueblos y naciones a elegir libremente su régimen político, económico y cultural".

El derecho a la libre determinación, reconocido en el artículo 2 de la Constitución Política del Estado, supone un elemento básico que es la capacidad de autodecisión de un pueblo o nación para elegir o decidir libremente su destino y como tal, a decidir sus propias formas de gobierno. La autonomía indígena lograda en Charagua es el medio por el cual se ha obtenido un poder político propio y suficiente para decidir su destino como pueblo y para estructurar sus relaciones con otras colectividades étnicas y nacionales existentes en el Estado Plurinacional de Bolivia.

Los guaraníes, en Charagua, han asumido la responsabilidad de su propio destino, pero al mismo tiempo y quizás sin proponérselo, han asumido la responsabilidad de dar forma al Estado Plurinacional, de dotarle de nuevos contenidos a la democracia en un país tan diverso, lo que hagan los compañeros y las compañeras guaraníes en Charagua tendrá repercusiones políticas a nivel nacional, pero también en un contexto mucho más amplio de lucha de los pueblos indígenas ya que están haciendo realidad que la reivindicación del derecho humano a la libre determinación⁴⁷ sea también un derecho de los pueblos indígenas.

44 Entrevista a Eda Sambaquiri, ob.cit.

45 Entrevista a Magaly Gutiérrez, ob.cit.

46 López y Rivas, Gilberto, Nación y pueblos indios en el neoliberalismo. P y V Editores. México, 1995.

47 El artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales de la ONU señalan: "Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural".

Este artículo fue publicado en el informe anual 2009 de la Fundación TIE-RRA, poco después de que el municipio de Charagua mediante referéndum del 6 de diciembre del 2009 decidiera constituirse en Autonomía Indígena. En este artículo señalábamos dos elementos centrales:

- 1) Veíamos con satisfacción y expectativas que los dirigentes guaraníes de Charagua rompían con posiciones de exclusivismo étnico, de construir gobierno en base a fundamentos culturales y se planteaban con claridad el ejercicio de su derecho de libre determinación, en función del cual deberían reconocer e incluir a la diversidad social, cultural, económica y política existente en el municipio. La propuesta de Estatutos Autonómicos que han aprobado (hoy en revisión en el Tribunal Constitucional) confirma esa visión.
- 2) Señalamos que la Autonomía indígena es la materialización del carácter plurinacional del Estado boliviano, que viabilizar la autonomía indígena es el reconocimiento fáctico de las naciones indígenas como sujeto social y político, el reconocimiento de su territorio y de su capacidad de ejercicio del poder y la administración a nombre del Estado.

Han pasado (prácticamente) cuatro años desde ese histórico referéndum y todavía la autonomía indígena sigue siendo una utopía, el sueño postergado de un pueblo. Han pasado cuatro años desde la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado y todavía no hay una sola autonomía indígena, entre engorrosos trámites, los pueblos indígenas continúan esperando que el Estado boliviano asuma su condición de plurinacional.

Bibliografía

- Bazoberry, Oscar, "Identidades y desarrollo en el Chaco Boliviano", en: *Actores, Territorio y Desarrollo Local*, UMSS, Cochabamba. 2004.
- Bazoberry, Oscar, *Participación, Poder Popular y Desarrollo: Charagua y Moxos*, U- PIEB serie investigaciones No. 2. CIPCA cuadernos de investigación No. 68, Bolivia 2008.
- Camacho, Carlos, *Descolonizando el espacio: La gestión territorial indígena en Bolivia*. Dirección General de Tierra Comunitarias de Origen Unidad de Gestión Territorial Indígena, diciembre de 2007.
- CIDOB, 10 AÑOS DE SAN TCO. *La lucha por los derechos territoriales indígenas de tierras bajas Bolivia*, Santa Cruz, junio de 2007.
- López y Rivas, Gilberto, *Nación y pueblos indios en el neoliberalismo*. P y V Editores. México, 1995.
- Pifarre, Francisco, *Los Guarani - Chiriguano 2. Historia de un pueblo*. Cuadernos de investigación CIPCA N° 31, La Paz - Bolivia, 1989.
- Melia, Bartolomeu, *Los Guarani - Chiriguano 1. Ñande Reko nuestro modo de ser*. CIPCA - Cuadernos de investigación N° 30, La Paz - Bolivia, 1988.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE): *Estadísticas e indicadores socio demográficos, productivos y financieros por municipio. Departamento de Santa Cruz*. Bolivia, 2005.

Pórtales electrónicos:

- www.cne.org.bo

Documentos

- Reforma Constitucional de 1994.
- Constitución Política del Estado, enero, 2009.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ONU.
- Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales, ONU.
- Ley INRA (1715) modificada por la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria (3545).
- Ley de Participación Popular (1515).

Entrevistas realizadas:

- Entrevista a Claudio López, alcalde de Charagua
- Entrevista a Eda Sambaquiri, dirigente indígena.
- Entrevista a Leonardo Guarapochi, Capitán Grande de Parapitiguazu
- Entrevista a Magali Gutiérrez, CIPCA Charagua
- Entrevista a Napoleón Aramayo, responsable de salud, comisión política de APG Charagua
- Intervención de Justa Cabrera, Capitán Grande Guarani de Zona Santa Cruz. En 21 periodos de sesiones del grupo de trabajo de la ONU sobre pueblos indígenas. Julio de 2003.

EL MAÑANA EMPIEZA HOY: La reconstrucción de la libre determinación del pueblo cavineño

Oscar Balderas
Responsable Oficina Regional
CEJIS - Riberalta



Sistémicamente, la Colonia y la República habían negado el reconocimiento y consiguiente ejercicio de derechos a grupos humanos por una condición: ser indígenas. Durante la década del 90, ante la continuidad del desmantelamiento estatal obediente a las corrientes liberales económicas externas, la preeminencia de la democracia pactada apoyada en la indiferencia de las mayorías y una invisibilización indígena perenne; se vislumbran y hacen públicos los conflictos histórico-estructurales no atendidos que arrastraba Bolivia. Libre determinación, territorio, tierra y recursos naturales eran los puntos confluyentes en la plataforma indígena que clamaba un rol integrador del Estado.

"Instaurar un discurso de repudio o una ideología de insubordinación, cualquiera que sea su mérito, no es lo mismo que proponer un programa de reforma de la sociedad" (Zavaleta Mercado, 69:2008).

Enmarcados en ese bosquejo transformador, el año 2002, la agenda de los marginados de Tierras Bajas, trasciende los límites sectoriales al demandar la refundación estatal, resultante de un momento constitutivo a partir de una Asamblea Constituyente, como espacio generador de un verdadero pacto sociopolítico expresado en una nueva Constitución Política del Estado CPE.

Habiendo transcurrido 20 años desde aquella primera movillización articulada de los pueblos indígenas y luego de otras tantas en sinergia a otros actores sociales, hoy, un gran fragmento de los pueblos indígenas de Tierras Bajas, son propietarios colectivos legales de sus espacios territoriales en calidad de Tierras Comunitarias de Origen (TCO), y el ahora incipiente Estado Plurinacional, tiene como fundamento jurídico una profundamente renovada Constitución Política del Estado (CPE), emanada del poder constituyente y promulgada en febrero de 2009.

Lo plurinacional perfecciona el quebrantamiento de estructuras clasistas y racistas, ancladas e inmutables integralmente en el aparato estatal, determinantes de la configuración económica, política y social a lo largo de la historia boliviana. Cualitativamente, para los pueblos indígenas, significa la transición del folclorismo multi-pluri cultural simbólico contenido en las reformas parciales de 1994 -realizadas a la abrogada Constitución de 1967-, hacia un reconocimiento positivo como naciones -que anteceden a la con-

formación del Estado- con libre determinación y autogobierno al interior de sus territorios, acarreado explícitamente el "ser bautizados" como sujetos de derecho tanto individuales como colectivos, bajo el sustento de normas internacionales como el Convenio 169 y la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas.

De los derechos colectivos constitucionalizados, justamente la libre determinación -del que emerge la autonomía- es la piedra angular de la igualdad complementaria a la diferencia, y es la legítima expresión de las identidades abigarradas imperantes en Bolivia; *identidades que son el principio básico articulador de la organización social indígena, los sentimientos de seguridad personal y la movilización política, y precisamente, si es posible que un Estado cuente con identidades plurales, éstas se convierten en fuente de sentido y de conflicto*¹.

Por otra parte, al margen de establecer una novel complexión estatal, la CPE reorganiza la estructura territorial e instaura el modelo autonómico asimétrico, determinando sus características: desde los titulares de este derecho, su base territorial y jurisdicción, hasta la asignación de competencias diferenciadas; facultando la conformación de autonomías indígenas basadas en territorios ancestrales actualmente habitados por los correspondientes pueblos y naciones.

Ante esta perspectiva, tras el anhelo de su libre determinación, nos parece pertinente apuntar la ruta autonómica iniciada por el pueblo cavineño, analizando la viabilidad de plasmar su autonomía territorial acorde a la normas legales vigentes, a partir de una breve sinopsis de su historia, su recomposición territorial fruto del saneamiento y su experiencia en el proceso de municipalización impulsado por la participación popular.

El pueblo cavineño

Siguiendo al investigador cavineño Alfredo Tabo Amapo, el hombre, la mujer, la naturaleza y todo lo demás existente en el universo, fueron creados por el *educhi*², quien además de separar el día de la noche, organizó el tiempo en años, meses, semanas y días.

El término cavineño, nos remite a un grupo indígena de lengua tacana llamado cavina, del cual deriva. Concurren numerosas investigaciones, al señalar que habrían ocupado las orillas del río Madre de Dios y varios de sus afluentes a inmediaciones del siglo XVI. Sus límites territoriales estaban naturalmente demarcados e internamente se organizaban en atas o familias. Por otro lado, el *ekwar*³ era la máxima autoridad sobre los habitantes de su territorio, quien entre otras cosas, no trabajaba y gozaba del derecho a tener varias mujeres.

1 Oscar Balderas, definición propia.

2 Para los cavineños equivalente a un Dios terrenal.

3 Jefe cavineño cuyo cargo era vitalicio y hereditario.

La fundación de la primera misión cavineña alrededor del año 1770, a orillas del arroyo Undurno -afluente del Madidi- resulta de la expedición de un grupo de misioneros franciscanos que "recolectaban" indígenas dispersos en el bosque, bajo el supuesto de civilizarlos y asegurarles un lugar en el Reino de los Cielos. A partir de aquello, el imperio absoluto de decisión en todas las esferas, era potestad del cura.

Con el antecedente de la fundación de la República (1825) y la creación del departamento de Beni (1842), el Estado da lugar al establecimiento de un marco normativo alentador al avasallamiento de tierras, otorgando a empresarios y políticos de la época, concesiones de exploración y explotación de la goma y de manera anexa, derechos sobre los indígenas habitantes de esas áreas amazónicas. Estas circunstancias, no fueron ajenas a los *apóstoles terrenales* encargados de administrar Misión Cavinás, quienes vendían y alquilaban cavineños a comerciantes que precisaban remeros para las embarcaciones fluviales transportadoras de sus productos.

A principios del siglo XX, las enfermedades y las matanzas sufridas al extremo de ser casi exterminados a manos de otros grupos indígenas -chacobos, ese jjas y toromonas- con los cuales la misión no había iniciado contacto, motivan la migración para luego establecerse definitivamente en lo que hoy se denomina Misión Cavinás, actual jurisdicción del municipio de Reyes, provincia José Ballivián del departamento de Beni.

Acorde a la dinámica económica de esa época, los franciscanos en el año 1910, gestionan durante el gobierno de Ismael Montes, la primera dotación sobre una superficie de 72.000 hectáreas, tenedora de inmensos gomales, extensas pampas y abundantes árboles de castaña. Así, los propagadores de fe *convierten* a los indígenas en productores de goma, pero siendo ellos, los *auto elegidos* para la negociación del producto. Al margen de la propiedad otorgada sobre esas áreas, el Gobierno de turno *regala* a los indígenas un determinado monto de dinero para la compra específica de 60 cabezas de ganado. Como era obvio, la tierra y el ganado una vez adquirido, pertenecían al pueblo cavineño nominalmente, sin

derecho ni propiedad de los medios de producción, ni sobre la producción.

A su vez, con el transcurso del tiempo, se hace notoria la destreza de los cavineños en el manejo de la goma; aparte de bolachas, fabricaban diferentes objetos, como recipientes, zapatos, ponchos y pelotas entre otras cosas.

El nuevo asentamiento de la misión, coincidió con la apertura de un camino ganadero cuyo destino final era Río Branco (Brasil) que pasaba por Porvenir y Cobija. Con la intención de favorecer a la iniciativa ganadera privada, en el año 1912 es promulgada una ley de prestación vial para el mantenimiento de rutas, prestación que en la zona cavineña era materializada con su fuerza laboral. Dado el tránsito de ganado, varias familias indígenas, con la venta y el intercambio de productos derivados de la goma, llegaron a tener unos pocos vacunos, que gradualmente, fueron sumando varios más.

Inequivocamente, el régimen servidumbral impuesto por los misioneros franciscanos cada vez se fue tornando más agresivo y hostil. El incumplido con los trabajos *asignados*, era maltratado físicamente y castigado públicamente; tornándose así, habituales las expulsiones y los destierros de los que desafiaban a los excesos de los religiosos. Empero, estos aislamientos forzados y en otros casos la intención de convertirse en propietarios de su fuerza de trabajo para explotar siringa, constituyen los primeros antecedentes para la conformación de nuevos asentamientos indígenas en áreas ajenas a la misión.

En el año 1942 la misión Maryknoll reemplazó a los misioneros franciscanos. Pese a esto, la imposición de trabajos, castigos y expulsiones, subsistieron. Con la reforma agraria de 1953, las tierras que habían sido dotadas a los cavineños, pasaron de manera formal a los misioneros Maryknoll.

Esto, sumado a la mala relación que persistió entre los nuevos devotos patronos y los *mismos fieles*, derivó en la venta inconsulta de una parte de las tierras a una persona particular y de la otra, al Estado. La compra estatal perpetuada

en el año 1973, concuerda con la presidencia de facto de Banzer Suárez, quien entregó alrededor de 30.000 hectáreas a la Fuerza Naval. Similar suerte corrieron los semovientes de propiedad aparente de los cavineños: de las 2000 cabezas aproximadamente existentes en la Misión, 1600 fueron vendidas por los católicos, pasando las restantes 400, a la Fuerza Naval como parte accesorio de la tierra.

El repetitivo y vejatorio atentado a los derechos fundamentales y territoriales, significó la expulsión indígena de sus tradicionales áreas; ocasionando consiguientemente, una dispersión masiva.

El saneamiento y titulación

Marco general

Fueron trascendentales, la presión social y un marco internacional favorable para el reconocimiento parcial los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas en el Régimen Agrario Campesino de las reformas constitucionales bolivianas del año 1994. El artículo 171 de la abrogada CPE, hacía especial énfasis en reconocer a favor de colectividades indígenas: las Tierras Comunitarias de Origen, el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, la personalidad jurídica de comunidades indígenas y una ambigua administración indígena de justicia.

Bajo este referente, el año 1996 se promulgó la Ley N°1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria INRA, cuyo objetivo era legalizar la propiedad rural, -individual o colectiva- democratizar la distribución y la redistribución de las tierras, y, concluir la Reforma Agraria del año 53, sin efecto alguno en la Amazonía, el Oriente y el Chaco, que había concentrado a favor de propietarios privados grandes extensiones de tierra, despojada a sus titulares ancestrales, pero que para el usufructo ajeno, aportaban su mano de obra en condiciones totalmente desfavorables.

Tal como establecía la aludida ley (*posteriormente modificada por la Ley N° 3545 de reconducción comunitaria desde diciembre de 2006*), la regularización y perfeccionamiento de los derechos

de los pueblos indígenas sobre su territorio, pasa primero por la ejecución del proceso de saneamiento de la propiedad agraria en la totalidad del área demandada como TCO, incluyendo propiedades o posesiones reclamadas por personas particulares (*terceros*) situadas en el interior del área demandada, es decir, en las que estas se sobreponen con la TCO; condicionándose el perfeccionamiento del derecho territorial de los indígenas al resultado final del saneamiento justamente de esas propiedades y posesiones privadas, que previamente serán revertidas al dominio de la nación para luego ser consolidadas por dotación a la respectiva TCO. La atribución de dirigir, coordinar y ejecutar las políticas establecidas por el Servicio Nacional de Reforma Agraria, estaba encargada al Instituto Nacional de Reforma Agraria INRA.

Las TCO para los indígenas, fuera de reconstituir los territorios en los que habitaban sus ancestros, buscaban dimensionar a la tierra no sólo desde el punto de vista económico-agrario, sino también como un espacio sociopolítico, compatible y capaz de coexistir dentro del Estado. Como antítesis, el cumplimiento de la Ley N° 1715, en algunos casos representaba en sí mismo, el fin de excedentes económicos provenientes de los recursos naturales para algunos poseedores privados, imposibilitados de demostrar su trabajo en terreno y carentes de una documentación regular, como medios acreditadores de una posesión legal.

A nivel regional, el usufructo de la goma fue logrado gracias a una explotación servidumbre de grupos en su mayoría indígenas, en muchos casos incorporados de manera forzosa al trabajo en las barracas gomeras. Ante el cese del auge gomero, a inicios de los años 80, la recolección y el procesamiento para exportación de la castaña en la Amazonía boliviana, se establecen como actividad económica; llegando a convertirse en una de las más importantes a nivel regional y nacional a partir del año 1995, al incrementarse sustancialmente los precios de aquel producto en el mercado internacional. Con esto, resurgió un sistema combinado de explotación de la goma y la castaña, que económica y políticamente impactó desigualmente en la vida de campesinos e indígenas y de los grupos empresariales, madereros y barraqueros.

Durante el perfeccionamiento del saneamiento en el Beni norte, estos grupos ligados al control de la tierra, guarecidos en instituciones y organizaciones "representativas" que no incluían -ni todavía incluyen- a los sectores populares, ni a sectores indígena-campesinos con los que tenían conflictos territoriales, confundieron intereses personales/sectoriales con regionales, y sincronizaron para oponerse violenta y radicalmente a la aplicación de legislación agraria, puesto que la redistribución de la tierra, evidentemente, tenía implicancias refractarias en las esferas económicas y políticas. Durante el saneamiento, al igual que en el resto de las Tierras Bajas, emergió consigo una obstaculización política incuestionable: los anteriores gobiernos eran aliados estratégicos de los sectores que controlaban la tierra, dilucidando el conflicto de intereses y la dualidad de funciones que desempeñaban los operadores del saneamiento, vulnerando la CPE y generando la malinterpretación de las normativas agraria y forestal o, su transgresión vía decretos reglamentarios.

Por ejemplo, el 9 de octubre de 1999, durante el gobierno *ahora constitucional* de Banzer Suárez que finalmente fue sucedido por su vicepresidente "Tuto" Quiroga, a través del Decreto Supremo N° 25532 se intentaba concesionar cerca a 3,5 millones de hectáreas amazónicas a un selecto grupo de no más de 200 personas entre las que figuraban algunos ministros, senadores, diputados de esa gestión gubernamental, y, empresarios radicados en Riberalta, Beni⁴. Las tierras y bosques a concesionar, estaban sobrepuestos con las tierras comunitarias de origen demandas por los pueblos indígenas amazónicos, las que de no consolidarse, nuevamente empujarían a las familias indígenas a *engancharse* a propiedades privadas en calidad de sirvientes.

Esa intencionalidad privatista del aprovechamiento de los recursos naturales alentada por el Gobierno, promovió la articulación de organizaciones indígenas y campesinas que sentían que sus reivindicaciones sociales estaban siendo subordinadas netamente al aspecto económico. Contrariamente a sus expectativas, el 19 de mayo del 2000, mediante el Decreto Supremo N° 25783 se amplió por 3 meses el plazo para efectivizar la conversión de barraca⁵ a concesión. En junio del año 2000, todo esto tuvo como resultado, la partida desde Cobija, Pando de la Tercera Marcha Indígena Campesina que llegó hasta Montero, Santa Cruz, y que logró la anulación de los dos Decretos Supremos mencionados.

El saneamiento de la TCO Cavineño

Como primer antecedente de la restitución de sus derechos territoriales, desde el año 1989, la Central Indígena de la Región Amazónica de Bolivia

4 La Amazonía comprende la totalidad del departamento Pando, la provincia Vaca Díez y Ballivián del departamento de Beni y la provincia Iturrealde de La Paz

5 Barraca: Inicialmente el lugar donde los sirgueros locales o los contratistas, entregaban su caucho y recibían sus suministros. También era el punto de acarreo. Se la define, así mismo, como una unidad administrativa de usuarios privados, para la extracción de recursos (goma, castaña) y que realiza actividades complementarias como la agricultura. Su extensión puede variar desde 500 has. Hasta más de millón y medio de has.

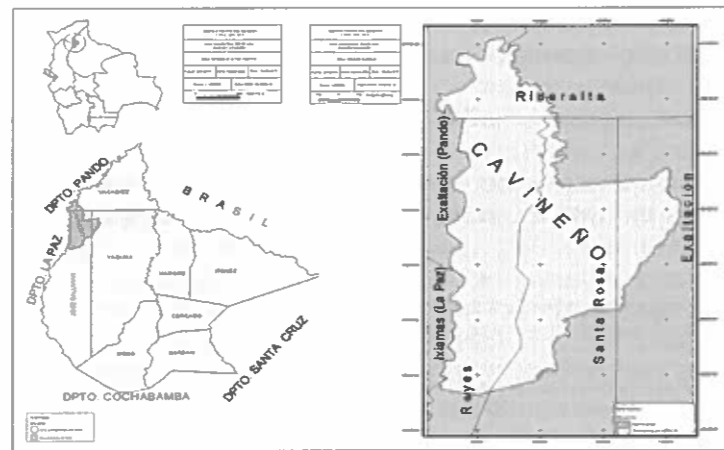
(CIRABO) y las autoridades cavineñas, demandaron la remoción del asentamiento de la Fuerza Naval Boliviana, del que además no existía ningún antecedente de trámite agrario del título ejecutorial ni en los registros, ni en la base de datos del INRA; denotando que su presencia a partir del año 1973, obedecía a favores político militares.

La demanda formal de recomposición territorial, fue presentada el 4 de septiembre de 1996 por la CIRABO y la Organización Indígena de Cavineños de la Amazonía OICA, admitiéndose el 31 de octubre del mismo año.

En cuanto al saneamiento en sí de la TCO Cavineño, el INRA denota una debilidad institucional, incapacidad jurídica e intromisión política en la toma de sus decisiones. Como simple muestra, la Resolución Administrativa de inmovilización RAI TCO-004 del 11 de julio de 1997, dispuso la inmovilización de la superficie de 541. 249, 3612 has. con la finalidad de precautelar y preservar íntegramente las áreas y espacios del territorio indígena y de los particulares ubicados en su interior; esto significaba que la áreas de la TCO, habían sido resguardadas contra posibles asentamientos, avasallamientos ilegales y alguna mejora extemporánea de los particulares. Pero en los hechos, se mantuvo el tráfico y comercialización de los recursos naturales y, los asentamientos ilegales fueron creciendo paulatinamente.

Finalmente, después de casi 11 serpentinos años de acciones legales y varias movilizaciones, el 28 de abril de 2007, la OICA formaliza su propiedad colectiva sobre 468.117 Has. Con todo, las históricas áreas de "Misión Cavinás" habían sido excluidas de la TCO, manteniéndose éstas en manos de los militares por argucias legales, que en el fondo simplemente estaban orientadas a dilatar la conclusión del proceso agrario.

Tras un ulterior recurso ante, luego de un tortuoso proceso contencioso administrativo en julio del 2009, el Tribunal Agrario Nacional TAN finalmente declara improbadamente la demanda interpuesta por los navales. De esa forma, 3745 hectáreas de Misión Cavinás retornan a la propiedad de sus primarios titulares, conforme las normas agrarias vigentes.



La experiencia municipal

En el año 1994, dentro la segunda generación de reformas denominadas estructurales⁶, el gobierno de Sánchez de Lozada puso en marcha la Ley N° G1551 de participación popular. Ésta ley, disponía la creación de jurisdicciones municipales en cada sección de provincia de los departamentos de Bolivia, acompañados de un aparato institucional denominado Gobierno Municipal, cuya conformación había sido confiada a los partidos políticos como nexo entre los *electores* y *elegidos*. La nueva realidad jurisdiccional, fragmentó a los asentamientos cavineños en cuatro diferentes municipios correspondientes a tres provincias: Reyes (cantón Cavinás) y Santa Rosa dentro la provincia José Ballivián, Riberalta (cantón Concepción) al interior de Vaca Díez y el municipio de Exaltación ubicado en la provincia Yacuma.

Con la participación popular, a través de las Organizaciones Territoriales de Base (OTB), debía *arriarse* jurídica, política y económicamente a comunidades indígenas y campesinas y pueblos indígenas, reconociendo su existencia una vez hayan obtenido la Personalidad Jurídica. Las OTB eran el vínculo entre la sociedad civil y el gobierno local en cuanto a la planificación participativa de los requerimientos de los habitantes de su respectivo municipio; y, mediante el Comité de Vigilancia, las OTB debían fiscalizar, controlar e informar el destino de los recursos económicos asignados al municipio por la participación popular.

Hipotéticamente, con el desarrollo local iba a concretarse un nuevo pacto ciudadano para hacerle frente a ciertas causas que tienen como efecto la pobreza y la marginalidad, lo que además involucraba vigorizar la institucionalidad pública. Para los cavineños y en general para los pueblos indígenas amazónicos, en la instauración expe-

rimental de éste nivel de gobierno, lo teórico fue diametralmente opuesto a lo fáctico.

En efecto, desconociendo sus estructuras e instancias propias de organización y representación y, sin tomar en cuenta que gran parte de las comunidades cavineñas por aspectos geográficos tenían mayor y permanente relación con la ciudad de Riberalta, el tinte arbitrario en cuanto a la nueva delimitación de las jurisdicciones municipales, sumado al cumplimiento burocrático que implicaban ciertos formalismos para jurídicamente existir en la vida estatal desde lo municipal, terminaron disgregando de hecho a los cavineños de la institucionalidad en los cuatro municipios. Hasta el día de hoy, a más de 15 años de la ley de participación popular, hay un desconocimiento y conflicto en cuanto a la delimitación de la jurisdicción municipal, comunidades que por cercanía son atendidas por cierto municipio, pero corresponden a la jurisdicción de otro.

En cuanto a lo económico, había una desproporción entre las nuevas responsabilidades y los recursos asignados a los gobiernos municipales, los que aparte de concentrarse en las urbes, eran insuficientes para impulsar el dinamismo local. Aquello, anidó algún tipo de relaciones clientelares que al final sesgaron a las comunidades cavineñas de demandas conjuntas y por el contrario, en el mejor de los casos, eran receptoras individualmente de un *pequeño* proyecto que no se adecuaba, ni respondía a su realidad, ni a su demanda; peor aún, muchas veces se ejecutaron en *papeles* o quedaron inconclusos.

Adicionalmente, la novedosa institucionalidad, fue invadida por sectores conservadores, que ahora con "decisión" en el ámbito de la administración pública local, legalizan las relaciones de poder expresadas en el control de la tierra de los sectores ganaderos y barraqueros principalmente, marginando por ende, a indígenas y campesinos de la participación política al circunscribirlos simplemente en el derecho a elegir, reservando el manejo de la cosa pública local a partidos políticos tradicionales. Es interesante anotar que en los municipios analizados, los concejos municipales o *legislativo*, están arrodillados y atados de pies y manos ante el poder del alcalde o *ejecuti-*

6 "El denominado Programa de Ajuste Estructural aplicado desde 1985, es el intento más importante de reestructuración de la economía nacional desde la experiencia nacionalista de 1952, y constituye la imposición de un nuevo modelo de desarrollo basado en la preeminencia de las fuerzas de libre mercado, la apertura de la economía y la drástica reducción del papel del Estado en la economía" CEDLA. Serie Programa de Ajuste Estructural, N° 5, La Paz, 1993.

vo, quien además, tiene injerencia en las instancias encargadas del control social como el Comité de Vigilancia.

El desencuentro entre *gobernantes* y *gobernados* rurales en la jurisdicción de Reyes, en cierta forma es impugnado el año 2002, cuando la OICA demanda la creación del distrito indígena Cavinás, previsto en la Ley N° 2028 de Municipalidades como mecanismo para la desconcentración de la administración y prestación de servicios públicos. Por cierto, la elección del Sub Alcalde indígena era realizada en Asamblea de Pueblo, conforme los principios de la democracia comunitaria, situación que generaba el rechazo y desconocimiento de las autoridades reyesanas; por ello, se encargaban de promover dirigentes paralelos, llegando a posesionar a un Sub Alcalde a *dedo*, situación que generó discordia y confusión entre los cavineños. En esa medida, una mínima y poco transparente provisión de recursos económicos, es la constante que acompaña el periodo de distritación.

No obstante, las pasadas elecciones del 4 de abril de 2010 doblegaron a la democracia representativa, discrecionalmente controlada en el municipio de Reyes. El experimentado líder cavineño Egberto Tabo Chipunavi, postulado por su pueblo en una agrupación ciudadana asistémica, se convirtió en el primer Concejal indígena de esa jurisdicción municipal.

"Con el apoyo de nuestros hermanos y nuestras hermanas y los sectores sociales de Reyes, logramos sacar un concejal. Esto es una humillación para los que siempre han sido dueños de la provincia y el municipio ¿no?, en el poco tiempo que vengo asumiendo mis funciones, la confrontación de lo político se ha convertido en discriminación racial, no sólo a mi persona como Concejal electo, sino también a nuestro Capitán y a todas las autoridades de las comunidades del pueblo cavineño. Se demuestra claramente el racismo del viejo sistema colonialista dominante, que a hora no tienen la misma fuerza que antes, pero lamentablemente es en la única provincia donde todavía sobreviven los viejos dinosaurios, ahora tenemos claro que fuimos objeto para muchos intereses de tipo personal de las autoridades pasadas. Por eso para nosotros, lo más importante es consolidar nuestra autonomía indígena, para manejarlos con nuestros usos y costumbres y nuestras propias leyes en nuestro territorio, que lo recuperamos con mucho sacrificio".⁷

Autonomías: Democratización del poder

El Estado de las autonomías significa que pueden coexistir, en un mismo ámbito territorial, dos tipos de ordenamientos: el ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos. Los principios que relacionan ambos ordenamientos están enunciados en la Constitución y en los Estatutos de autonomía. Por tanto, es la Constitución la que da origen a una pluralidad de ordenamientos

⁷ Entrevista a Egberto Tabo

de cada una de las comunidades autónomas (Carreras Serra, 37:2005)

La CPE por un lado, rediseña la estructura territorial del Estado en departamentos, municipios, provincias, Territorios Indígena Originario Campesinos TIOCs y regiones, éstas últimas formarán parte de la organización territorial en términos y condiciones peculiares. Por otro lado, *establece* los parámetros constitucionales para el acceso al régimen autonómico, con excepción de las provincias. Finalmente, *determina* que la autonomía implica la elección directa de autoridades, administración de recursos económicos y el ejercicio de las facultades legislativas, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva por sus órganos de gobierno en lo que corresponde a su jurisdicción, competencias y atribuciones.

Así mismo, por mandato constitucional, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) establece las bases de la organización territorial del Estado, tipos de autonomía, procedimiento de acceso a la autonomía y procedimiento de elaboración de Estatutos y Cartas Orgánicas, regímenes competencial y económico financiero, coordinación entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, entre otras cosas.

Concretamente, para el acceso a las autonomías indígenas basada en TIOC, la LMAD establece:

De TCO a Territorio

Al ser una conquista para el pueblo boliviano socialmente heterogéneo, de manera general, la implementación de las autonomías requiere pactos políticos y programáticos. En cuanto a la autonomía indígena, uno de los procedimientos para su acceso, se basa en los TIOCs. Este procedimiento, se activa mediante consulta según normas y procedimientos propios, realizada por los titulares del territorio indígena originario campesino, en observancia de la Ley del Régimen Electoral y otros requisitos establecidos en la LMAD.

Así mismo, la LMAD establece que las tierras colectivas o comunitarias de origen, consolidadas conforme a ley que han adquirido esta categoría mediante el procedimiento correspondiente ante

la autoridad agraria, y cuando la consulta por la autonomía mediante normas y procedimientos propios arroje un resultado positivo, se constituirán en TIOCs, creándose una unidad territorial aprobada por ley, con carácter previo a la realización del referéndum de aprobación del Estatuto.

El reconocimiento de la territorialidad cavineña podría redimensionar, reapropiar la indisolubilidad histórica del indígena con su espacio. Además de la recomposición del todo en una sola unidad, implicaría la irrupción de comunidades que si bien están dentro de algún municipio, por un cúmulo de factores anotados precedentemente, no han cohesionado con ese espacio, ni han tenido un relacionamiento real con su instancia gubernativa; por lo que la incorporación jurídica, social y política, de ser simple posibilidad ahora, en un mediano plazo se deslizaría a ser realidad generadora de un desarrollo armónico, más directo y con identidad.

La probable *voluntariedad* cavineña de acceder a una autonomía territorial, motivaría una nueva distritación municipal que deberá ser acordada con el gobierno municipal de Reyes, cantón Cavinás y, con el gobierno municipal de Riberalta, cantón Concepción. Igualmente, la nueva delimitación modificaría los límites de los cuatros municipios con los que colinda actualmente la TCO Cavinéño. En el entendido de que se preserven los límites del TIOC, el más significativo es el caso de Santa Rosa: se produciría una discontinuidad territorial de su jurisdicción municipal, que de acuerdo a los contenidos de la LMAD en cuanto a la afectación territorial municipal, debiera pasar a formar parte del municipio colindante, hipotéticamente en este caso esa parte podría agregarse al municipio de Riberalta o Exaltación.

El Estatuto: expresión de la libre determinación

La LMAD enfatiza que habiendo resultado afirmativa la consulta por el acceso a la autonomía en un TIOC, a convocatoria de su titular, en este caso el Capitán Grande, se conformará una *instancia deliberativa*, a fin de que elabore participativamente y apruebe por normas y procedimientos propios, el proyecto de Estatuto.

Como apunte, vale la pena resaltar que en septiembre del 2009, a convocatoria de su Capitanía, dirigentes en ejercicio y ex dirigentes, iniciaron el proceso de reflexión acerca del proceso autonómico indígena desde su base territorial, desde su TCO. No dejando de mencionar que este acontecimiento fue preliminar a la promulgación de la LMAD; el análisis de la ruta autonómica y su proceso, fue trazado bajo la generalidad de los parámetros constitucionales. En aquel pequeño gran evento, aparte de avanzar en el debate significativamente en cuanto a la forma de afrontar este momento introductorio al pluralismo institucional, lograron conformar la Comisión Multidisciplinaria Autonómica Indígena Cavineña, a la que se delegó la tarea de recopilar los primeros apuntes del anteproyecto de Estatuto Autonómico Indígena, tomando como marco referencial la CPE, su Estatuto actual orgánico y los recursos naturales renovables en la TCO.

Intrínsecamente, este hecho, nos revela la visión cavineña sobre la autonomía, al reconocer de antemano el principio de jerarquía constitucional al que debe someterse en cuanto al desarrollo de su norma institucional básica, que además previo a su aprobación o rechazo democrático por normas y procedimientos propios y, luego por referendo, debe rendir un control de constitucionalidad. Destacamos que para las autonomías indígenas, la LMAD prescribe que la aprobación del Estatuto es una condición anterior al ejercicio autonómico.

Suponemos que el proyecto normativo territorial, tendrá como fuente importante los Estatutos comunales y el Estatuto del pueblo, normas que si bien han sido desarrolladas en otros escenarios y sin alternativa constitucional de ser sujetos autonómicos, y, aunque hagan énfasis en otras materias más que en otras, como por ejemplo el aprovechamiento de los recursos naturales y no así en el fortalecimiento de su institucionalidad, han sido normas internas derivadas de un consenso colectivo, comunal y de pueblo, reflejando y respondiendo específicamente a realidades propias. Comparativamente, hasta ahora la legislación positiva ha encajonado su contenido en tendencias uniformadoras, inadecuadas e incompatibles en ciertos casos a la visión cavineña. Absolutamente

de ningún modo, esto quiere decir el irrespeto a los derechos reconocidos en la CPE de los no indígenas en condición de minoría existentes en su territorio, sino más bien garantizarlos.

En orden de importancia, paralelamente a la territorialidad, está la institucionalidad. En ese sentido, resaltamos la trascendencia de la capacidad para normar jurídicamente la estructura, organización, administración y denominación de sus propias instituciones, y, decidir las competencias asignadas en la CPE que serán asumidas.

Viabilidad gubernativa y base poblacional

De los requisitos enunciados anteriormente, para el acceso a las autonomías indígenas la LMAD añade que con carácter antepuesto, el Ministerio de Autonomía certificará la condición de territorio ancestral. Adicionalmente, la conformación de autonomía indígena originaria campesina, deberá demostrar viabilidad gubernativa y contar con una base poblacional determinada. La viabilidad gubernativa, será acreditada mediante la demostración de una organización y un plan territorial. Actualmente, en el primer caso, la organización del pueblo tiene dos niveles: el comunal, a cargo de autoridades de las comunidades y las bases y, el nivel TCO ejercido por la OICA, conformado por presidentes y delegados de las comunidades, que detenta la representación de los Cavineños, siendo su ente matriz la CIRABO, en el nivel regional y, la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia CIDOB en el nivel nacional. En lo conexas al Plan Territorial, el 2008 fue publicado el Plan de Gestión Territorial Indígena PGTI de la TCO Cavineño, una importantísima herramienta para la materialización de la gestión del territorio, que posterior al saneamiento vienen desarrollando y podrá ser un punto de partida para el futuro plan territorial.

En cuanto a la base poblacional mínima requerida, la LMAD determina que en el territorio de Pueblos Indígenas deberán existir como mínimo, 1000 habitantes. A continuación, una relación de la población total por asentamiento, número de viviendas y familias dentro la TCO.

Población total por asentamiento; número de viviendas y familias dentro la TCO

No.	Comunidad	No. de viviendas	No. de familias	Total No. de personas	Distribución por sexo total No. de personas	
					Masculino	Femenino
1	San Miguel	8	10	48	29	19
2	Palmasola	1	2	14	8	6
3	Magdalena	2	2	12	7	5
4	Campo Bolívar	24	27	137	73	64
5	Cavador	8	9	50	26	24
6	Baketi	21	28	137	73	64
7	Bikini	1	1	9	7	2
8	Las Mercedes	9	10	61	29	32
9	Lago Buena Vista	17	18	100	49	51
10	San José	10	10	65	35	30
11	Centrito	11	11	47	23	24
12	Sta. Rosita del Biata	10	11	55	36	19
13	Brillante	14	16	81	43	38
14	Buen Destino	30	34	167	87	80
15	Sta. Rosa del Florida	6	7	32	18	14
16	California	27	27	124	58	66
17	Carnavalito	7	8	53	23	30
18	California viejo	3	3	21	11	10
19	Remanso	10	12	75	40	35
20	Las Ollitas	5	5	29	16	13
21	Natividad	14	16	81	48	33
22	Puerto Nuevo	5	7	47	24	23
23	Carmen Alto	13	17	105	61	44
24	Puerto Cavina	28	30	144	80	64
25	Misión Cavinas	22	29	143	67	76
26	Candelaria	35	38	224	124	100
27	Nueva Alianza	7	11	53	30	23
28	Peña Guarayo	12	21	108	58	50
29	Santa Catalina	31	31	162	95	67
30	Nueva Francia	7	7	31	17	14
Total general		398	458	2.415	1.295	1.120

Fuente: Trabajo de campo GTI-CIDOB/OICA 2005

Perspectivas: desarrollo con identidad

Mientras unos pocos tienen el derecho a apropiarse de la tierra y todas sus bondades, a la mayoría, como máximo le queda el derecho a vivir. Parafraseando a Marx, ésta fue una realidad vivida por los cavina, que siendo colectividades humanas preexistentes a la invasión española, posteriormente no tuvieron siquiera el derecho a decidir sobre cotidianidades de su vida.

Es importante reconocer que los cavineños ahora pueden aportar a la construcción del Estado Plurinacional incorporándose a la vida de éste, sin relegar lo que son o subordinar su cultura a otra. Esto también requiere un gran avance en la revalorización propia de su identidad, una recuperación en la autoestima flagelada sucesivamente desde la llegada de las misiones y la época republicana, pero que ahora, tiene a la *diferencia* como su razón de ser, como su fortaleza.

Si bien el periodo democrático desplegó un aparataje normativo institucional, éste fue de corte neoliberal. Enmascarado en principio y de manera abierta luego, fue un instrumento legitimador de discriminación cultural, política y, sobre todo un medio de vida de grupos *privilegiados* para aprovechar patrimonial y generacionalmente los bienes y recursos públicos. Como consideraba Zabaleta Mercado, una casta dominante ha intervenido el Estado de forma constante, e intermitentemente el Gobierno, según sus partidos o facciones. Consecuentemente, el autogobierno como ejercicio de la libre determinación, en cuanto a los cavineños, políticamente promovería su reincorporación y participación en la toma de decisiones y en cierta medida, podría extinguir el prevendalismo, el clientelismo y el pongueaje político; siempre y cuando, exista cohesión política basada en la práctica colectiva de su visión como pueblo, entendiendo que el poder es precisamente del pueblo y no descansa en el que ejerce circunstancialmente un cargo político. A la par, habría congruencia en el establecimiento de mecanismos más eficientes de gestión, deliberación y fiscalización conforme sus estructuras e instancias de representación propias, mediante normas y procedimientos tradicionales.

El reconocimiento *autonomista* en Bolivia, surge como un paliativo ante la ausencia estatal en las regiones y su no descentralización económica política, pero también encarna una respuesta *opositora departamental* a los cambios generados por la misma democracia representativa en cuanto a la composición política del nivel central estatal, llegando incluso algunos sectores radicales, a proponer la desmembración territorial boliviana, desnaturalizando por supuesto los principios en que se funda la autonomía.

Para el pueblo cavineño, la autonomía indígena desde su territorio, no viene a ser una idolatría prodigiosa de resolución de problemas existenciales-residuales del Estado monocultural, sino más bien la opción de revertir su historia, transitando de ser considerados objetos de asistencialismo hacia sujetos capaces de un disfrute y ejercicio de su libre determinación, identificando y construyendo potestativamente su *desarrollo*, en el que será un importante punto de inicio la construcción de un Estatuto *paccionado*, es decir pactado colectivamente entre cavineños. El ejercicio de la facultad legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva en el ámbito de sus competencias, son instrumentos que desde la pluralidad, deben ajustarse a la dinámica cultural del pueblo cavineño para concretar satisfactoriamente la implementación de la CPE en su territorio.

La impunidad es la falta de justicia. La constitucionalización del derecho a la libre determinación, al autogobierno, propiedad y gestión de los recursos naturales renovables, administración de justicia, consulta, entre otros derechos, son simplemente componentes de una indemnización histórica que busca *hacer justicia social* y curar esas heridas durante mucho tiempo impunes. Por eso, para reconstruir su libre determinación, el pueblo cavineño sabe más que nunca que su mañana empieza hoy. Que el *Educhi* y el *Camarisi* lo acompañen.

Bibliografía consultada

- ARAMAYO, Javier (2004). *La reconstitución del sistema barraquero en el norte amazónico*. Separata Artículo Primero. CEJIS
- BOLIVIA, Leyes
Constitución Política del Estado, 1967
Constitución Política del Estado, 2009
Ley N° Participación Popular, 1994
Ley N° 2028 de Municipalidades, 1999
Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, 1996
Ley Marco de Autonomías y Descentralización, 2010
- CARRERAS, Francesc (2005). *“El estado de las autonomías en España” en Descentralización en perspectiva comparada: España, Brasil y Colombia*. Plural editores. La Paz, Bolivia.
- ESPOSITO, Carla y ARTEAGA, Walter (2006). *Movimientos sociales urbano- populares en Bolivia*. Editora Presencia. La Paz, Bolivia.
- INE, MDSP, COSUDE (1999). *Bolivia, un mundo de potencialidades: Atlas estadístico de Municipios*. Centro de Información CID/Plural Editores.
- OICA, Organización Indígena Cavineña de la Amazonía (2008). *Plan de Gestión Territorial Indígena TCO Cavineño*. VH Diseño en impresión. Santa Cruz, Bolivia.
- ROCHA, Cliver y FRANCO, Ignacio (2003) *“Estado de situación de los procesos de saneamiento y titulación del norte amazónico”*. En revista Artículo Primero, “50 años de la reforma agraria” N° 14.
- SOUSA, Boaventura (2007). *La reinención del Estado y el Estado plurinacional*. Alianza Interinstitucional CENDA-CEJIS-CEDIB.
- TABO, Alfredo (2008). *El eco de las voces olvidadas*. Plus Editores. La Paz, Bolivia.
- URIOSTE, Miguel (2003). *Con los pies en la Tierra*. Editorial Offset Boliviana. EDOBOL.
- ZAVALETA, René (2008). *Lo nacional popular en Bolivia*. Plural editores. La Paz, Bolivia.

Entrevistas

TABO, Egberto (2010). Entrevista en Asamblea del Pueblo Cavineño 12 al 15 de agosto. Misión Cavinás, TCO Cavineño, Beni.



UNA MIRADA HISTÓRICA

Autonomía indígena en el territorio monkoxi de Lomerío

Elba Flores Gonzáles
Investigadora CEJIS

La demanda de autonomía de los pueblos indígenas junto a la consolidación de sus territorios, fue una de las principales reivindicaciones de la plataforma de lucha desde la histórica marcha del 90 hasta posicionar la Asamblea Constituyente el año 2002, como única alternativa de cambiar las viejas estructuras del Estado monocultural y excluyente. En el 2006 se instala la Asamblea y las organizaciones indígenas junto al Pacto de Unidad trabajan una propuesta con visión de país que tiene como base el Estado Plurinacional. La Constitución Política del Estado (CPE) fue aprobada mediante referéndum el año 2009 con el 67%, texto que incorpora y garantiza los derechos fundamentales individuales y colectivos de los pueblos indígenas como: derecho al territorio, al ejercicio del autogobierno -entre los que se destaca la autonomía indígena originaria y campesina, entre otros- todo en el marco del Convenio 169 de la OIT (1989) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007). Después de siglos de negación, exclusión y discriminación por parte del Estado monocultural, ahora se presenta un desafío para el movimiento indígena; hacer realidad la demanda de la plataforma histórica: Autonomías indígenas con base en los territorios consolidados.

El territorio monkoxi de Lomerío

El territorio indígena de Lomerío se encuentra ubicado en el departamento de Santa Cruz, provincia Ñuño de Chávez, quinta sección municipal, a 80 Km al sur de la localidad de Concepción. De acuerdo a datos del Censo del INE 2001 cuenta con 6.293 habitantes distribuidos en 29 comunidades, pero según el Diagnóstico 2009 GTI-CICOL, la población total es de 5.445 habitantes, de los cuales el 48% son mujeres (2.590) y el 52% hombres (2.855).

Respecto a la identidad, la mayoría de los habitantes 89,3% entre mujeres y hombres de la Tierra Comunitaria de Origen (TCO) Lomerío, se autoidentifican como chiquitanos. El 66% de la población es bilingüe, habla español y bésiro (mujeres 31% y hombres 35%); el 31% habla solo español (mujeres 15% y hombres 16%) y el 1% entre mujeres y hombres habla solo bésiro.

Las principales actividades económicas que desarrollan las familias chiquitanas de Lomerío son: agricultura (95%); crianza de ganado bovino(63%) y artesanía(54%), es importante aclarar que muchas familias desarrollan al menos dos actividades económicas de manera simultánea.

A nivel organizativo, la Central de Comunidades Indígenas de Lomerío (CICOL) constituye la máxima instancia de representación político-reivindicativa del pueblo indígena monkoxi, la misma que fue fundada el 17 de noviembre de 1982, siendo una de las primeras centrales inter-comunales indígenas de Bolivia y cofundadora de la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB). Una de las principales demandas de la CICOL fue la lucha por la reivindicación de sus derechos, sobre todo los relativos a la defensa de los recursos forestales que estaban siendo saqueados ilegalmente, la consolidación de su territorio y la gestión integral autónoma.

En el afán de consolidar el territorio indígena, el año 1996 la CICOL inicia la demanda territorial ante el INRA sobre una superficie de 300.000 Has. Después de diez años de lucha y concluido el proceso de saneamiento y titulación, el Estado otorgó el título de propiedad como Tierra Comunitaria de Origen (TCO) en una superficie de 259.188,7205 Has. Este proceso de consolidación le ha permitido la recuperación de espacios ancestrales y la implementación de la gestión territorial con el apoyo de CIDOB y DANIDA, ejecutando proyectos de fortalecimiento organizativo, planes de ordenamiento comunal, normas de manejo de recursos naturales, proyectos productivos y de manejo forestal, artesanales, dirigidos al control y ejercicio de la territorialidad indígena y a la autonomía.

El debate interno: autonomía indígena o municipio

La demanda de la autonomía indígena está amparada en el Convenio 169 de la OIT, Ley 1257 y en la Declaración de los Pueblos Indígenas de la ONU aprobada y ratificada por la Ley N° 3670 que reconoce el derecho a la libre autodeterminación, el Art. 3 señala: *Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación, En virtud a ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.* Asimismo, destaca que tienen derecho a la autonomía o al autogobierno; a conservar sus propias instituciones, al consentimiento libre previo e informado y a desarrollar sus sistemas jurídicos, entre otros.

Respecto a la autonomía indígena originaria campesina, la CPE la define como el ejercicio del autogobierno y la libre autodeterminación, cuya conformación se basa en los territorios ancestrales y el autogobierno se ejercerá de acuerdo a normas, instituciones, autoridades y procedimientos, conforme a sus atribuciones y competencias. (Art. 290 I, II).

Este reconocimiento es fruto de la participación activa de las organizaciones sociales durante el proceso constituyente, quienes se involucraron con propuestas trabajadas y consensuadas que les permitan garantizar sus demandas y derechos individuales y colectivos, entre ellos el derecho a la autonomía, demandas que fueron recogidas e incorporadas en el texto constitucional, apostando a hacer frente al desafío de la construcción del Estado Plurinacional.

Particularmente, se destaca la participación activa de la Organización Indígena Chiquitana (OICH) y sus centrales indígenas -entre ellas CICOL- que durante todo el proceso constituyente defendieron la propuesta del Pacto de Unidad¹, involucrándose especialmente en la Comisión de Autonomías Departamentales, Provinciales, Municipales e Indígenas, Descentralización y Organización Territorial, donde tenían como representante de los pueblos indígenas a la asambleísta Néilda Faldín² apoyada por una comisión de técnicos indígenas de la OICH que acompañaron todo el proceso de debate hasta la aprobación del nuevo texto constitucional.

Posterior al proceso constituyente, el territorio indígena monkox de Lomerío y las centrales de la OICH, con toda la experiencia acumulada, iniciaron un proceso participativo de análisis sobre la viabilidad de la autonomía de base territorial y otro tipo de autonomías reconocidas en la Carta Magna, para lo cual desarrolló una serie de espacios orgánicos de reflexión y acciones participativas que a continuación se relatan:

a) La Mesa Técnica OICH

Una de las acciones que desarrolló la OICH fue la instalación de una mesa técnica, cuyo objetivo era reflexionar sobre el tipo de autonomías a implementar en los territorios consolidados y comunidades que cuentan sólo con título de propiedad colectiva, así como, el rol de las organizaciones indígenas en el nuevo Estado Plurinacional. Las jornadas contaron con la participación efectiva de los ex-constituyentes indígenas, líderes históricos, dirigentes actuales y jóvenes de las centrales afiliadas a la organización chiquitana.

El principal interés de la organización OICH era contar con una definición política de consenso

1 En septiembre de 2004 en la ciudad de Santa Cruz, las principales organizaciones indígenas y campesinas del país reunidas, deciden conformar una alianza denominada Pacto de Unidad; cuyo fin era encarar la agenda de octubre y especialmente trabajar la convocatoria a la Asamblea Constituyente Soberana y Fundacional.

2 Actualmente es Cacique de la CICOL, recordemos también que en la comisión de Recursos Naturales Renovables, Tierra y Territorio y Medio Ambiente trabajaba el asambleísta José Bailaba, quien fue Cacique de la OICH.

que permita orientar el debate y posicionamiento en los territorios indígenas respecto a la autonomía indígena, garantizando la cohesión y la unidad organizativa. Por tal motivo, las reflexiones se centraron en hacer un análisis exhaustivo -territorio por territorio- de su situación actual considerando los criterios: históricos, culturales, socio-económicos, ambientales, políticos, orgánicos, jurisdiccionales y legales de cada uno, así como de las centrales indígenas que no cuentan con territorio.

Producto del intenso proceso de reflexión participativa sobre la autonomía y la estructura orgánica, se generaron algunos consensos básicos en torno al rol político-reivindicativo de las centrales, así como del funcionamiento del gobierno propio y la creación de instancias técnico-operativas para la gestión territorial.

b) El Posicionamiento Político: Autonomía Indígena de Base Territorial

Posteriormente la discusión se trasladó específicamente al territorio de Lomerío, donde se marcó que históricamente los pueblos indígenas han luchado por alcanzar la autonomía en los territorios en el marco del ejercicio del derecho a la autodeterminación y autogobierno, y que siempre ha sido una de las principales demandas ante un Estado colonizador que siempre sometió, excluyó y discriminó a los pueblos indígenas imponiendo un modelo monocultural.

Conscientes del proceso de transformación que vive el país y en el marco de la construcción del Estado Plurinacional, era fundamental aprovechar este momento histórico para viabilizar el derecho a la autonomía indígena y sentar las bases de la nueva institucionalidad del país que incluye la constitución de la autonomía indígena originaria campesina.

Con esos argumentos, Lomerío definió declararse como el primer territorio que manifestó a nivel nacional su decisión de optar por la autonomía de base territorial; este suceso histórico se produjo el año 2008 cuando la Asamblea Constituyente

aún debatía en detalle y en grande la propuesta del nuevo texto constitucional; y los departamentos de la "media luna" especialmente Santa Cruz, procedían a impulsar la autonomía departamental y preparar el referéndum autonómico³ en medio de hechos de violencia perpetrados en especial contra las organizaciones indígenas.

Esta definición política de trascendencia para el movimiento indígena fue ratificada en reiteradas instancias orgánicas de la CICOL que a continuación las recordamos:

- Durante la XXVI Gran Asamblea General Ordinaria de la CICOL realizada el 28 y 29 de marzo de 2008, se declaró como el "primer territorio indígena autónomo monkoxi de Lomerío", tomando como base la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas, convertida en Ley N° 3760, declaración que fue ratificada el 12 de abril del 2008 en el país.
- Al consolidarse la Comisión Político-Técnico de la CICOL, se reafirmó el posicionamiento del pueblo indígena monkoxi de Lomerío, de optar por la *Autonomía Indígena de Base Territorial* sustentada en el territorio indígena consolidado y constituida por la voluntad de su población en conformidad con sus normas y procedimientos propios. Puquio, 26 de mayo del 2009.
- El "Primer Encuentro Autonómico Territorial de Lomerío", ratifica una vez más la definición de avanzar hacia la construcción de la autonomía indígena de base territorial. San Lorenzo, el 13 y 14 de julio del 2009.
- La *Asamblea Extraordinaria* de la CICOL, revalida por cuarta vez la decisión del territorio indígena autónomo monkoxi de Lomerío de transitar a la autonomía indígena originaria de base territorial en el marco y del ejercicio de la libre autodeterminación. Puquio Cristo Rey el día 28 de agosto de 2010.

3 Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija, llevaron adelante el Referéndum por los Estatutos Departamentales el año 2008.

c) Conversión: ¿Vía Corta o Larga?

Desde el 7 de febrero de 2009, Bolivia cuenta con una nueva CPE, en la cual se han incorporado importantes reivindicaciones y planteamientos jurídico-políticos de los pueblos indígenas, uno de ellos tiene directa relación con la histórica demanda de territorios indígenas autónomos.

En ese marco, el 14 de abril del año 2009 el Presidente del Estado Plurinacional sancionó la Ley del Régimen Electoral Transitorio N° 4021, la misma que incorporó una disposición final, la tercera, que preveía la posibilidad de convertir ciertos municipios en autonomías territoriales indígenas. En consecuencia, el Gobierno a través del Ministerio de Autonomías, presentó y socializó una propuesta de Decreto Supremo de CONVERSIÓN DE MUNICIPIO A AUTONOMÍA INDÍGENA ORIGINARIA CAMPESINA,⁴ por la cual los municipios indígenas que así lo decidieran podrían por la vía corta acceder y convertirse en Autonomía Indígena Originaria Campesina, mediante un referéndum convocado a iniciativa del 10% del padrón electoral y refrendado por el Concejo Municipal.

Sobre esta base, el Ministerio de Autonomías había identificado al municipio de Jesús de Machaca en Tierras Altas y San Antonio de Lomerío en Tierras Bajas, como modelos piloto para demostrar la viabilidad política de autonomías indígenas⁵. Para el caso de Lomerío, TCO que tiene relación en un 90% con la jurisdicción municipal, la propuesta significaba convertir el municipio de San Antonio de Lomerío, quinta sección municipal de la provincia Ñuflo de Chávez, en Autonomía Indígena Originaria Campesina de acuerdo a lo que establece el Artículo 294 Par. II de la CPE.

4 Conversión a la que optaron por acceder 11 municipios del país y los que finalmente encontraron muchos obstáculos; primero, sólo 9 municipios dijeron sí a la conversión; segundo, durante el proceso de elecciones municipales hubo mucha injerencia política e inclusive algunos candidatos que se oponían a la autonomía indígena fueron elegidos, es el caso de Charagua.

5 Tesis que fue planteada por Xavier Albó y Carlos Romero, en el texto *Autonomías Indígenas en la Realidad Boliviana y su Nueva Constitución*. La Paz, diciembre 2008.

Con la finalidad de hacer viable la conversión en Lomerío, el Ministerio de Autonomías en reiteradas oportunidades organizó y participó de eventos internos para explicar e incidir en la CICOL para que asuma de una vez la posición de optar por la conversión, con el compromiso de recibir todo el apoyo para su implementación.

Entonces la CICOL decidió iniciar el debate técnico-político a nivel interno, evidenciándose dos posiciones; la primera liderada por la CICOL y ex líderes del Consejo de Ancianos de transitar por la autonomía de base territorial en concordancia con la plataforma histórica del movimiento indígena; y la segunda defendida sobre todo por concejales municipales y técnicos indígenas de optar por la conversión dada la experiencia municipal.

Finalmente, luego de varios eventos orgánicos y debates internos, y en el marco de la democracia comunitaria y tras arribar a consensos, la Asamblea Ordinaria de la CICOL decidió declararse como el "primer territorio indígena autónomo monkoxi de Lomerío" en concordancia con la CPE, que establece que la autonomía indígena debe tener como base a los territorios indígenas consolidados, a su vez la Disposición Transitoria VII establece que la base de delimitación de esa forma de autonomía indígena es la Tierra Comunitaria de Origen, amparados bajo estos argumentos legales se tomó la firme decisión de consolidar la autonomía indígena con base en el territorio titulado como TCO por el INRA, posición que fue comunicada al Ministerio de Autonomías⁶ y a las organizaciones sociales.

Los principales argumentos jurídicos y políticos que se debatieron y consensuaron para la toma de una definición tan trascendental fueron:

La CPE establece que la autonomía indígena se constituirá por voluntad de su población en consulta, en conformidad a sus normas y procedimientos propios como único requisito exigible. (Art. 293. Par. I). En ese entendido, la CICOL consideró que el hecho de ir a un referéndum negaba el principio de voluntariedad sobre todo el ejercicio de la democracia comunitaria de acuerdo a normas y procedimientos propios tal como lo establece la CPE, acceder al referéndum significaba retroceder y someterse de nuevo a la democracia liberal.

Asimismo, era fundamental estructurar un futuro gobierno y ejercer la autonomía a partir de la TCO consolidada, que en el caso de Lomerío abarca geográficamente una superficie mucho mayor al área de la jurisdicción del municipio de San Antonio, quedando fuera de la cobertura administrativa e institucional las comunidades y recursos que se encuentran fuera del municipio aunque dentro del territorio.

Considerando la situación política por la que atravesaba el país (2008-2009) con una evidente confrontación y polarizaron por la hegemonía del poder, que alcanzó su más alto nivel de violencia con la toma de institu-

6 Carta al Ministerio de Autonomías de CICOL, 29 de mayo de 2009.

ciones, saqueo y quema de las organizaciones indígenas, cual fue el caso de Lomerío donde por intereses políticos, la prefectura protagonizó una alianza con el alcalde municipal, situación que provocó la ruptura entre la organización y el municipio, llegando a hechos de violencia entre comunarios y familias el año 2008, debido a que el Alcalde Municipal abiertamente dio su apoyo a la prefectura del Departamento de ir por el sí a la *Autonomía Departamental*, haciendo caso omiso de la posición de su organización matriz; la CICOL, que era la de abstenerse de participar en el referéndum. Lomerío respondió a la imposición cívica, declarándose autónomo en el marco del ejercicio de la libre determinación.

En su afán de dividir y controlar a las organizaciones indígenas, la prefectura del departamento de Santa Cruz, el año 2009 para el aniversario de San Antonio presentó un plan turístico y proyectos productivos; además otorgó personalidad jurídica a una organización paralela llamada Central Étnica del Pueblo Indígena de Lomerío (CEPIL) impulsada por el Municipio, con la finalidad de contrarrestar la posibilidad del ejercicio de la autonomía indígena en el territorio de Lomerío⁷.

Esta alianza municipio-prefectura era un obstáculo para avanzar hacia la autonomía, dado que el Decreto de Conversión suponía contar con el aval del concejo municipal y el alcalde para realizar el referéndum vinculante y preguntar a la población si estaba o no de acuerdo con que el municipio de su residencia adopte la condición de Autonomía Indígena Originaria Campesina; la consulta se realizaría el mismo día de las elecciones generales del 6 de diciembre de 2009. Estaba claro que la situación obviamente sería denegada, inclusive el alcalde se dio a la tarea de desinformar y cuestionar la autonomía indígena y la conversión mediante un programa radial. Por otro lado, había muchas dudas sobre las condiciones y requisitos que debía cumplir la autonomía indígena y como finalmente quedaría plasmada en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD), por tanto la vía corta o larga igual debían esperar a tener leyes claras para avanzar.

Por todos los argumentos expuestos, la CICOL no aceptó ir al Referéndum de conversión, más bien elaboró una Estrategia política para avanzar hacia la autonomía de base territorial, como lo manifiestan en la carta enviada al Ministerio de Autonomías: *"No aceptamos la conversión del municipio de San Antonio de Lomerío en autonomía indígena originaria campesina, se plantea más bien que se construya una reglamentación al artículo 293 Par. I CPE, a fin de que esta norma permita el ejercicio pleno de los derechos indígenas para la construcción de nuestras autonomías con base en el territorio saneado y titulado por el INRA"*.

A pesar de su posición, la CICOL no negaba que la conversión municipal era una propuesta interesante y legítima para otros pueblos indígenas que opten por esta vía, y que se encuentran en una situación territorial, política, institucional y cultural diferente al territorio de Lomerío.

⁷ Carta Pública de CICOL de desconocimiento de organización paralela, 8 de septiembre de 2009.

El camino avanzado hacia el ejercicio de la autonomía indígena

Durante el "Primer Encuentro Autonómico Territorial de Lomerío" organizado por CICOL en la comunidad de San Lorenzo el 13 y 14 de julio del 2009, se definió designar de acuerdo a normas y procedimientos propios a los asambleístas autonómicos territoriales indígenas; hombres y mujeres de las 29 comunidades, quienes pasaron a conformar el Concejo Autonómico Indígena Monkoxi de Lomerío. Éstos fueron posesionados en un gran evento realizado el 20 de julio del 2009 que contó con la participación del Ministerio de Autonomías, comunidades de Lomerío, dirigentes de la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia, Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC), OICH, y autoridades indígenas de otros pueblos⁸.

Pasado el acto se instaló la sesión de los Caciques Asambleístas como se definió llamarlos. Una de las primeras acciones para dar legalidad a la Asamblea, fue la elaboración del Reglamento de Funcionamiento de la Asamblea Autonómica Indígena Monkoxi del territorio, norma que establecía que la tarea central de esta instancia era elaboración de un Estatuto Autonómico, una vez aprobado se procedió a la elección del Directorio integrado por 5 miembros:

- Primer Cacique Asambleísta:
Juan Soqueré G. - Zona II San Lorenzo
- Segundo Cacique Asambleísta:
María Choré O. - Zona I
- Primer Cacique Redactor:
Antonia Cuasace Ch. - Zona III
- Segundo Cacique Redactor:
Pedro Sesarí - Zona IV
- Cacique Vocal:
Miguel García Chuvé Zona

Instalada la sesión el Directorio, se procedió a recoger los primeros insumos que servirían para la elaboración del Estatuto Autonómico indígena, conformando mesas de trabajo temáticas, el mis-

⁸ La posesión de los asambleístas estuvo a cargo del entonces ministro de autonomías, Dr. Carlos Romero, actualmente ministro de gobierno.

mo que contó con la participación del Consejo de Ancianos, Directorio de CICOL y representantes de las comunidades.

Con los insumos sistematizados y retroalimentados, el Directorio de Caciques Asambleístas procedió a elaborar una propuesta base de estructura de estatuto, la prioridad de contar con una propuesta era porque el Gobierno había definido realizar un acto a nivel nacional para poseer las autonomías indígenas, Lomerío participaría de ese evento y debía presentar su Estatuto Autonómico Indígena. El 2 de agosto en la ciudad de Camiri en un acto histórico para el movimiento indígena originario y campesino de Bolivia, el Gobierno entregó el Decreto Supremo N° 0231 de Conversión de Municipio en Autonomía Indígena Originaria campesina. Dicha consulta desarrollaba la Disposición Final III de la Ley Electoral Transitoria N° 4021 el Artículo 294 Par. II y 302 Num. 3 de la CPE, la misma que permitió consultar mediante referéndum vinculante a la población de 12 municipios en todo el país si estaban o no de acuerdo con que su municipio adopte la condición de Autonomía Indígena Originaria Campesina.

Al evento asistieron dirigentes de la CICOL, Caciques y comunarios hombres y mujeres, donde entregaron la propuesta preliminar de Estatuto Autonómico del Territorio Indígena Monkoxi de Lomerío al presidente del Estado Plurinacional Evo Morales Ayma. Documento que en su preámbulo manifiesta: *"Hoy, afirmamos que todos los derechos que hemos alcanzado son y seguirán siendo el resultado de nuestras luchas y movilizaciones por el derecho a vivir en libertad: "sin dueños ni patrones", tomar decisiones con identidad y en base al territorio como aspiración suprema de nuestro pueblo indígena monkoxi de Lomerío..."*.

Posteriormente como mandato de la Asamblea, se emprendió un proceso de reflexión y diálogo participativo en las comunidades, dirigido a socializar y ajustar la propuesta basados en el conocimiento, prácticas y saberes culturales, el fin era

arribar a convergencias en torno a una propuesta inicial de estatuto indígena que permita superar la dualidad de visiones existentes en Lomerío. En cada evento e instancias orgánicas se presentó la propuesta incorporando todos los aportes y sugerencias, aunque todavía no se contaba con la Ley Marco de Autonomías Descentralización y otras normas, lo que se buscaba era ir avanzando en la construcción participativa de un Estatuto Autonómico de consenso dado que es una condición previa o requisito para el ejercicio de la autonomía.

Seguidamente aprovechando las elecciones municipales a nivel nacional del 4 de abril de 2010, la CICOL definió impulsar una estrategia de apropiación del espacio municipal⁹ para transitar hacia la demanda de autogobierno en el marco de los límites planteados por el Estado. La propuesta partía del principio de velar por la unidad del territorio de Lomerío como lo manifiesta Nérida Faldín:

"Lo que se busca con la construcción de la autonomía en el marco de la CPE, es en primer lugar tratar de cerrar brechas internas, para que sea un factor de unidad y no de división o profundización de las diferencias. Más aún cuando la derecha está manejando el municipio y haciéndonos pelear entre hermanos, por eso una de las estrategias es con miras a las próximas elecciones tomar el municipio por la vía democrática y a partir de este espacio transitar a la autonomía de base territorial".¹⁰

En ese sentido, por mandato de la asamblea y por decisión propia, Lomerío optó por participar en las elecciones con candidatos propios votados por consenso y avalados por la CICOL, de esta forma participaron en la elección con la sigla del MAS logrando que su candidato orgánico Sr. Miguel Ipamo resulte ganador, quien tiene como mandato expreso involucrarse en todas las acciones tendientes a viabilizar el tránsito del municipio a la autonomía indígena, y de esta forma garantizar la vigencia de la agenda histórica del movimiento indígena y el ejercicio de la autodeterminación.

La decisión de que las autoridades se involucren en el proceso autonómico indígena fue ratificada por la *Asamblea de Territorio Indígena Autónomo Monkoxi de Lomerío*, realizada en Puquio Cristo Rey el día 28 de agosto de 2010 donde resolvió: *"Por mandato de la Asamblea demandamos a las autoridades municipales, Alcalde y Concejales acompañar este proceso de transición y construcción participativa de nuestra autonomía indígena"*. En esa perspectiva de avanzar hacia la construcción de la autonomía indígena, y basado en un acuerdo entre el ejecutivo municipal, el legislativo municipal de Lomerío y la dirigencia de CICOL, se está desarrollando con un proceso de descentralización administrativa que contempla un rol más protagónico y participativo de las cuatro zonas del territorio de Lomerío.

9 La creación del municipio de San Antonio de Lomerío por la Ley N° 3031 de fecha 18 de marzo de 1999, fue un logro fundamental que les permitió contar con experiencia en gestión municipal.

10 Encuentro sobre Autonomías Indígenas Santa Cruz, 9 de septiembre de 2010.

Con relación al tratamiento del proyecto de Ley de Marco de Autonomías y Descentralización debemos, destacar que las organizaciones indígenas liderizadas por la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia, trabajaron en comisiones técnicas e hicieron llegar sus observaciones y aportes a la Ley la misma que no fue escuchada, por lo que definieron realizar la VII marcha indígena, para incorporar sus derechos a la LMAD que garanticen el ejercicio de la autonomía indígena.

Con la Ley Marco de Autonomías y Descentralización¹¹ aprobada, la misma que recogió algunas demandas del movimiento indígena luego de acuerdos arrancados por la marcha, los pasos y requisitos para acceder a la autonomía indígena a partir de una TCO estaban determinados, así como el procedimiento para la elaboración de Estatutos Autonómicos y Cartas Orgánicas; la transferencia y delegación competencial; el régimen económico financiero entre otros temas importantes. Entonces se procedió a la socialización y análisis de la Ley en diferentes eventos orgánicos, concluyendo que las exigencias procedimentales se convierten en un obstáculo para avanzar en la demanda, pero a pesar de los nueve pasos o requisitos legales que exige la norma para acceder a la autonomía indígena y que llevará su tiempo, Lomerío mantiene firme el sueño de seguir apostando por la autonomía indígena en el territorio reconocido y titulado por el Estado Plurinacional luego de 11 años de lucha.

Cabe señalar que a pesar de la definición asumida por CICOL y de tener conocimiento que se estaba trabajando una propuesta de Estatuto Autonómico, el Ministerio de Autonomías otra vez arremetió con su postura de insistir en la conversión para acceder a la autonomía, presionando en reiteradas oportunidades al municipio y CICOL para que cambien de posición, situación que generó diferencias e incertidumbres entre las autoridades. El argumento fue que se debía priorizar la elaboración de la Carta Orgánica porque constituía un requisito fundamental y tenía un término para su presentación, siendo que la LMAD establece que la Carta Orgánica es la norma que perfecciona el ejercicio de la autonomía y su elaboración es *potestativa* y no cuenta con plazos para su elaboración.

Una vez conocidos y analizados los contenidos de la LMAD, en coordinación con la CICOL y el Concejo de Caciques Asambleaístas, y la participación del municipio se ha realizado varios eventos zonales con la participación de las 29 comunidades con el fin de adecuar la propuesta de Estatuto de Lomerío a los requisitos establecidos en la Ley, la misma que fue presentada y aprobada por la Asamblea Ordinaria, contando actualmente con un Estatuto Autonómico Indígena.

11 Ley N° 031, 19 de julio de 2010

Conclusiones

La autonomía indígena es un derecho que históricamente fue reivindicado por el movimiento indígena y que ha sido ejercido por las comunidades y territorios indígenas independientemente del reconocimiento tácito y legal del Estado. En el marco del nuevo Estado Plurinacional las autonomías constituyen un verdadero desafío para todos los bolivianos y bolivianas, pues se trata de traspasar la visión centralista que heredamos del antiguo Estado colonial para dar paso a la construcción de la nueva arquitectura e institucionalidad del nuevo Estado, y en ese proceso trascendental están involucrados los pueblos indígenas.

La demanda de autonomía indígena responde a la plataforma histórica del movimiento la misma que plantea la distribución del poder, la reconstitución territorial y la continuidad histórica de los territorios, sin embargo parecería que la demanda de autonomía indígena fue apropiada solo para cruzar a la autonomía departamental y el gobierno aún no está convencido de la viabilidad de las autonomías indígenas de base territorial.

A pesar del reiterado posicionamiento de Lomerío de constituir a partir de su territorio reconocido y titulado como propiedad colectiva la autonomía indígena, el gobierno ha venido insistiendo para que adopten la vía municipal. Las reiteradas presiones del gobierno que está ejerciendo en el movimiento indígena al puro estilo colonial, el desconocimiento de la democracia comunitaria y la intromisión política, expresan que no tiene voluntad política para apostar por la implementación de la autonomía indígena vía territorio, al contrario ha desplegado todas sus acciones apoyar la construcción de Estatutos Autonómicos a los municipios que optaron por la conversión, de los cuales cinco de once municipios¹² ya presentaron sus Estatutos al Tribunal Constitucional Plurinacional.

Por otro lado, las trabas legales y burocráticas de la LMAD que tendrá que lidiar Lomerío para acceder a la autonomía indígena, nos hacen ver que el avance del proceso construcción de la autonomía indígena dependerá sobre todo de la capacidad orgánica de CICOL, de la cohesión entre autoridades y comunidades y sobre todo de mantener firme la posición de avanzar hacia la autonomía de base territorial a pesar de las presiones internas y externas.

La propuesta de Estatuto Indígena construida de manera participativa por hombres y mujeres del territorio de Lomerío, fue producto de un largo proceso de reflexión y deliberación que al final permitió arribar a concesos en el marco de la democracia comunitaria, aunque todavía pueden ser ajustados en función de las necesidades y los acuerdo orgánicos.

¹² Los Estatutos Autonómicos de los municipios de Totorá Marka, Uru Chipaya, Marka Pampa Auilagás (Oruro), Mojocoya (Chuquisaca) y Charagua (Santa Cruz) son los que presentaron para que se sometieran al control constitucional.

Convencidos de que el proceso autonómico en el país constituye una oportunidad histórica, especialmente porque la autonomía indígena es un derecho legítimo y una experiencia a largo plazo que se tendrá que construir y aprender en el camino, a pesar de las trabas legales y políticas, de las disputas internas; este derecho habrá que constituirlo en el marco de la legitimidad, en el diario vivir. La constitución del gobierno autónomo indígena supone el ejercicio del autogobierno que tendrá que ver con la capacidad de administración y manejo eficiente y sostenible de los recursos económicos, pero fundamentalmente con el desarrollo de una gestión territorial integral acorde con la cosmovisión cultural y las alternativas de desarrollo indígena, que permitan garantizar la soberanía territorial y el "buen vivir" de hombres y mujeres que habitan el territorio de Lomerío. Ojalá que la autonomía indígena no quede proscrita como discurso del Estado Plurinacional y se asuma el desafío de implementar la autonomía indígena de base territorial.

Bibliografía

CEJIS

2010 Dossier Proceso de Construcción Participativa de la Autonomía Indígena en el Territorio Indígena de Lomerío. Documento Interno.

CIDOB

2009 Compendio sobre los Derechos Indígenas Originarios. Constitución Política del Estado. Declaraciones de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Convenio OIT N° 169. La Paz, Bolivia.

Leyes, Decretos.

Ley N° 03119 de julio de 2010 Marco de Autonomía y Descentralización.

TAMBURINI, Leonardo

Lomerío Autónomo. Diario El Deber, 20/08/2009 Santa Cruz, Bolivia.



**AUTONOMÍA
INDÍGENA
TERRITORIAL:
un proceso en
construcción**

Carla Roca O.
Comunicadora CEJIS

Entrevista a Anacleto Peña Supayabe

Anacleto Peña Supayabe es el actual Cacique General de la Central Indígena de Comunidades Originarias de Lomerío CICOL. Desde 1997 se desempeñó como técnico forestal y luego como coordinador del cuerpo técnico ejecutivo de la CICOL.

"Aunque nos cueste cien años, seguiremos... nos iremos al más allá con el sueño de ser autónomos y haber ejercido nuestra autodeterminación."

La autonomía ha sido una de las reivindicaciones más sustanciales y trascendentales de la agenda indígena de los últimos veinte años. Esta demanda recientemente ha podido cristalizarse a través de los avances constitucionales y legislativos que se lograron en el ámbito nacional y con la aprobación de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en el plano internacional.

1. **Cuál ha sido el proceso histórico del territorio indígena monkoxi de Lomerío para posicionar la autonomía de base territorial?**

Es un largo proceso que comenzó en 1990 con la marcha indígena "Por el Territorio y la Dignidad", organizada por la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia CIDOB, cuya plataforma de demandas ante el Gobierno fue el proyecto de ley indígena, en la que se planteaba como punto central la autodeterminación de los pueblos Indígenas de Bolivia, que se concretizaría el año 2000 con la nueva Constitución.

En el 2001 se inició la gestión territorial indígena, una experiencia particular y única en Bolivia y el mundo, que constituye un modelo de desarrollo de los pueblos indígena, y esta gestión territorial indígena es el ejercicio de la autonomía indígena.

Nosotros optamos por la autonomía de base territorial, porque el territorio titulado es más amplio que la jurisdicción territorial.

Para el 2008, durante la realización de la Asamblea General de la CI-COL, la Tierra Comunitaria de Origen (TCO) Lomerío se proclama y declara como primer territorio indígena autónomo de Bolivia, apropiándose del derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas, este fue el inicio del proceso que da pie a la autonomía indígena en Lomerío.

La consolidación del territorio de Lomerío, es una aspiración histórica que ha sido una constante en la búsqueda de ocupar los espacios que ancestralmente nos pertenecen.

2. Cuál es la visión que tiene la nación monkoxi sobre la autonomía indígena?

Nosotros somos una cultura que amamos la libertad por lo tanto buscamos ser libres, aspiramos al autogobierno para ejercer nuestra autodeterminación, no queremos ser subordinados o sometidos y menos ser oprimidos, para nosotros es imprescindible construir nuestro propio desarrollo desde nuestra identidad cultural. Sin dejar de lado las normas y leyes vigentes.

3. Qué acciones han desarrollado hasta ahora en la construcción de la autonomía de base territorial?

Nuestra acción política fue adelantarnos y declararnos como el primer territorio autónomo indígena de Bolivia, luego nos hemos ido adecuando al marco legal.

Construimos la gestión territorial indígena como instrumento de ejercicio de la autonomía indígena.

4. ¿Qué dificultades y trabas están enfrentando en el proceso de implementación de la autonomía de base territorial?

Como en todo proceso, es difícil lograr consensos, no todos pueden estar en acuerdo, pero es importante hacer respetar la democracia. También está la socialización, que a veces no llega hasta el último ciudadano. Otro un problema de fondo son los recursos económicos, que nunca hay disponibilidad de éstos para los más necesitados. Luego está el proceso de saneamiento de 4 predios que siguen en conflicto y que las instancias correspondientes están dilatando. Así mismo están las leyes que van promulgándose, cuyos requisitos y condiciones más parecen trabas para viabilizar la construcción de la autonomía.


Se ha conformado el órgano deliberativo (Concejo autonómico indígena), cuya tarea específica fue la redacción del Estatuto Autonómico Indígena con base territorial, actualmente ya contamos con un borrador del Estatuto Autonómico Indígena.

5. A pesar de las dificultades y trabas burocráticas que todavía faltan por recorrer, ustedes mantienen la definición de seguir apostando por la autonomía indígena de base territorial?

Aunque nos cueste cien años seguiremos, aunque nos la nieguen, nos iremos al mas allá con el sueño de ser autónomos y haber ejercido nuestra autodeterminación.

6. Cuáles son las acciones políticas que han definido implementar para consolidar y ejercer la autonomía indígena de base territorial?

Si bien ya hemos dado los primeros pasos, este es un proceso, vemos que es muy importante articular la mayor cantidad de relaciones interinstitucionales tanto en el nivel público como privado. Por otro lado, es muy importante fortalecer la socialización del proceso autonómico indígena. Así mismo, debemos exigir el apoyo de nuestros representantes en el órgano legislativo plurinacional como son los diputados y senadores para que ayuden a concretizar el objetivo.



Los desafíos de equidad
y sostenibilidad

AUTONOMÍAS: OPORTUNIDAD PARA UNA REFORMA FISCAL INTEGRAL

Juan Luís Espada
CEDLA - Centro de Estudios
para el Desarrollo Laboral y Agrario

La recientemente promulgada Ley Marco de Autonomías y Descentralización, no ha podido resolver la demanda de un régimen fiscal equitativo que asegure ingresos para la sostenibilidad financiera, fundamentalmente para aquellas autonomías que presentan elevados índices de pobreza. El proceso de reestructuración del Estado (autonomías) puede ser el escenario propicio para establecer una reforma fiscal integral.

En julio de 2010, el gobierno de Evo Morales aprobó la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD), una norma orientada a descentralizar el poder político del Estado a partir de la profundización de la democracia directa y participativa, redefinir el rol de los distintos niveles de gobierno en las regiones y dar respuesta a la desarticulación entre la administración central y las regiones, es decir, una reforma inclusiva.

El objetivo de inclusión estuvo dado a partir de la posibilidad que establece la actual Constitución Política del Estado (CPE) y la LMAD de que los Territorios Indígena Originario Campesinos (TIOC) puedan ser reconocidos como una unidad territorial autónoma. Esta cualidad gubernativa implicaría la libre elección de autoridades, la igualdad jerárquica o de rango constitucional entre entidades territoriales autónomas, la administración de sus recursos económicos y el ejercicio de sus facultades: legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva por sus órganos de gobierno autónomo (LMAD 2010). A la fecha, son 11 municipios que han optado por la Autonomía Indígena Originaria Campesina (AIOC).

No obstante, la ley no ha podido resolver la demanda de un régimen fiscal equitativo y con ingresos que aseguren la sostenibilidad financiera de las competencias, fundamentalmente para aquellas autonomías que cuentan con una base económica reducida y con elevados índices de pobreza. Ello, en el largo plazo, generará tensiones económicas y sociales entre las distintas regiones, además de profundizar las brechas económicas y sociales, afectando la cohesión social a la que se supone da atención esta reforma.

En este sentido, la LMAD ofrece la posibilidad de incorporar cambios estructurales en el sistema de financiamiento público, no solamente en el ámbito regional o descentralizado, sino también para todo el régimen de financiamiento del Estado. En otras palabras, el proceso de reestructuración del Estado (autonomías) puede ser el escenario propicio para establecer una reforma fiscal integral; lamentablemente, la coyuntura política y la orientación cortoplacista del debate no facilitó en el proceso de la LMAD una reforma de esa naturaleza.

Pese a este escenario, la reforma fiscal aún es posible; así se deduce de la disposición transitoria décimo séptima de la norma reciente, que establece que el Servicio Estatal de Autonomías en coordinación con el Ministerio de Autonomías y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas deben elaborar una propuesta técnica de diálogo para un pacto fiscal, analizando las fuentes de recursos públicos en relación con la asignación y el ejercicio efectivo de competencias de las entidades territoriales autónomas y el nivel central del Estado (LMAD 2010).

No obstante, también se indica que la propuesta sería presentada seis meses después de publicados los resultados del Censo de Población y Vivienda (CPV), el mismo que se supone se realizará en el segundo semestre de 2011, por tanto, siendo optimistas, el primer semestre de 2012 se dispondría de los resultados finales, y a partir de ese momento el Órgano Ejecutivo contaría con seis meses para la presentación de la propuesta técnica de pacto fiscal. Por tanto, la elaboración de un documento importante para el reordenamiento del régimen fiscal, tomará un tiempo amplio, sin embargo, ese lapso puede ser aprovechado para generar debate y consensos en torno a una reforma fiscal estructural e integral.

Régimen fiscal de la LMAD

Luego de varios ajustes, el documento final de la LMAD establece una estructura financiera que rescata el régimen financiero anterior, y sobre esa base incorpora ajustes, que pueden resumirse en cuatro aspectos (Cuadro 1): i) la ampliación de funciones en la administración de impuestos y la creación de impuestos; ii) la transferencia de la administración plena de las tasas y patentes y el reconocimiento de las contribuciones especiales; iii) la determinación de nuevos mecanismos de transferencia fiscal, como son: la transferencia de recursos fiscales por la delegación o transferencia de competencias; las transferencias interinstitucionales y transferencia de regalías departamentales por la explotación de recursos naturales a las dos nuevas entidades territoriales; y iv) el establecimiento de lineamientos para la creación de un Fondo de Desarrollo Productivo con recursos del Impuesto Directo de Hidrocarburos (IDH).

Cuadro 1 - Recursos de las entidades territoriales autónomas

Estructura de Financiamiento	Autonomías Departamentales	Autonomías Municipales	Autonomías Indígena originario campesinas	Autonomías Regionales
Ingresos tributarios				
-) Impuestos	X	X	X	
Ingresos no tributarios				
-) Regalías(*)				
Mineras.	X	X		
Hidrocarburos	X			
-) Tasas	X	X	X	X
-) Contribuciones especiales	X	X	X	X
-) Patentes (Explo-RRNN o Act-Eco)	X	X	X	
-) Ingresos por venta de Bs y Ss	X	X	X	X
Transferencias del nivel central				
-) Transferencia por IDH.	X	X	X	
-) Transferencia IEHD	X			
-) Transferencia por delegación o transferencia por competencia	X	X	X	X
-) Transferencias por coparticipación Tributaria		X	X	
-) Otras transferencias.	X	X	X	X
Transferencias de la autonomía departamental				
-) Transferencias provenientes de regalías departamentales por explotación de RRNN			X	X
Donaciones** legados				
	X	X	X	X
Créditos (interno y externo)				
	X	X	X	
(*) Participación directa en estas regalías. (**) Son considerados recursos de donaciones, los ingresos financieros y no financieros que reciben las unidades territoriales autónomas.				

Fuente: Ley Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Báñez".
Elaboración: CEDLA

Transferencias

En el caso de las transferencias aún puede notarse que será un mecanismo orientado a compensar las regiones, ello sin duda es inevitable considerando la situación fiscal precaria de gran parte de los gobiernos autónomos. No obstante, si en el largo plazo estas regiones no alcanzan cambios sustanciales en su economía, se demandarán mayores transferencias generando a la larga mayor presión en el erario nacional.

Los recursos del IDH aún son contabilizados como transferencias; esta situación permite a la administración central atribuciones sobre su manejo o redistribución. Así como sucedió con los recursos de coparticipación tributaria, la administración central fue utilizando parte de esos recursos para políticas de carácter nacional. En el caso del IDH, ello fue evidente cuando surgió el bono denominado Renta Dignidad, por tanto se está frente a un tipo de transferencia que puede, con el tiempo, tener mayores preasignaciones establecidas, es decir, asignaciones de gasto ya determinadas desde la administración central.

En términos de una planificación integral y de visión de conjunto parece justificarse esa forma de transferencia, pues es un tipo de recurso estratégico para el Estado y, como tal, debe aportar al desarrollo integral del país; de esta manera, la virtud de las políticas nacionales, frente a las descentralizadas, es que: i) permiten economías de escala, ii) evitan la dispersión de objetivos y resultados, orientada por objetivos nacionales y no localistas, y iii) evitan desigualdad de beneficios para la población de las diferentes regiones.

Para el caso de las AIOC, se establecen transferencias por coparticipación tributaria y por IDH; a la fecha ello no parece despertar interrogantes, pues las 11 AIOC provienen de la conversión de autonomías municipales. La inquietud nace si, por ejemplo, algunos territorios indígena originario campesinos de una unidad territorial municipal optan por convertirse en AIOC; en esa figura el camino sería dividir esos recursos según población, la pregunta de ese proceso es si ello ha logrado beneficiar a ambas partes. Para tener una valoración seria, se tendría que considerar los costos competenciales versus los ingresos que dispondrían.

Finalmente, en el caso de las transferencias para el financiamiento de competencias delegadas o transferidas por el nivel central del Estado a entidades territoriales autónomas serán reguladas a partir de una norma de la Asamblea Legislativa Plurinacional. Seguramente ese proceso estará vinculado a la actividad de costeo competencial,

si se considera que no es una tarea sencilla, este tipo de recursos posiblemente aún no se hagan efectivos en el marco de un estudio técnico, por lo menos así se deduce si estos están relacionados al costeo competencial.

Regalías

Como se conoce, la actual CPE, en su Artículo 368, constitucionaliza el 11% de las regalías por hidrocarburos a favor de los departamentos productores, dejando a una ley especial la determinación de porcentajes de distribución de estas regalías para los departamentos no productores. No obstante, una mirada al proyecto de reforma a la Ley de Hidrocarburos 3058, permite deducir que, cuando se refiere a departamentos no productores, se está haciendo mención a los departamentos del Beni y Pando, es decir, a aquellos departamentos que, en la Ley 1689 y 3058, recibían una regalía nacional compensatoria. Por tanto, hasta ahí todo supone que estos recursos se manejarán exclusivamente por las mismas gobernaciones que se han beneficiado de estos ingresos.

Por otro lado, la LMAD establece que uno de los recursos fiscales de las AIOC y de las Autonomías Regionales son las transferencias provenientes de regalías departamentales por explotación de recursos naturales, lo que da pie a que estas unidades territoriales accedan a parte de las regalías por hidrocarburos en una proporción que aún no fue definida.

En el caso de las autonomías municipales, la LMAD no indica que los municipios recibirán regalías por hidrocarburos, situación que en el proyecto de la LMAD de julio de 2009, en su Artículo 128 inciso "c", se abría la posibilidad a que los municipios puedan acceder a ellas; en ese proyecto de Ley, se decía que son ingresos propios de las entidades municipales autónomas a "la participación en las regalías del departamento por explotación de recursos naturales". Con la LMAD aprobada, se limita a establecer la participación de municipios en la regalía minera, pero solamente de municipios productores.

Al final, da la impresión que las regalías se constituirían en un mecanismo de compensación al interior del departamento, que solamente estaría disponible para las AIOC y las autonomías regionales. Seguramente, las gobernaciones sostendrán que es una medida muy poco novedosa en el sentido que usualmente el gasto que ellos efectúan en la región es concurrente, es decir, los municipios y otras regiones se benefician de estos recursos. Empero, la diferencia es quién determina plenamente en qué gastar y cómo; probablemente, la transferencia de una parte de las regalías a las AIOC y las regiones fortalecerá algunas decisiones internas, aunque quedan las incógnitas sobre cuántas AIOC se constituirán en el país, cómo se definirán los montos de transferencia y si en la reglamentación las gobernaciones tendrán la posibilidad de determinar el uso de esos recursos.

Ingresos tributarios

Conforme a la CPE, en los Artículos 300 y 302¹, los gobiernos departamentales y municipales autónomos tienen la potestad de crear y administrar impuestos. Ese señalamiento constitucional fue plasmado en la LMAD, convirtiéndose en una novedad para los gobiernos departamentales, pues, antes de la aprobación de la ley marco, no estaban facultados para ello, situación contraria a la de los municipios, que con la LMAD se ratifica su dominio tributario² y son ampliadas sus funciones tributarias.

Para el caso de las AIOC, la ley marco en su artículo 106 dice que "son recursos de las entidades territoriales autónomas indígena originario campesinas: 1. Impuestos asignados a su administración de acuerdo a lo establecido en el numeral 13, parágrafo I, Artículo 304 de la Constitución Política del Estado", el cual señala "administrar los impuestos de su competencia en el ámbito de su jurisdicción".

En ese marco, no existe para las AIOC la potestad tributaria de creación de impuestos, solamente la administración de impuestos. En el proyecto de LMAD de julio de 2009, en el Artículo 129, se sostenía que: "II. En el caso de asumir competencias municipales, las autonomías indígena originario campesinas, podrán también ejercer la competencia relacionada con la creación de tributos", es decir hasta esa versión existía una intención explícita que las AIOC puedan crear impuestos. Por otro lado, en ese mismo proyecto de ley, se decía que "las autonomías indígena originario campesinas provenientes de la conversión de municipios conservarán los mismos recursos que recibían antes de la conversión", es decir, su base de financiamiento era la de los gobiernos municipales.

1 Artículo 300 parágrafo I numeral 22 y Artículo 302 parágrafo I numeral 19.

2 Para las autonomías municipales se ratifica su dominio tributario sobre el Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles, Impuesto a la Propiedad de Vehículos Automotores, Impuesto Municipal a la Transferencia de Inmuebles e Impuesto Municipal a la Transferencia de Vehículos Automotores.

No obstante, con la LMAD aprobada, ambas redacciones fueron anuladas, o por lo menos dejaron de ser explícitas. Lo único cierto es que las 11 AIOC provenientes de la conversión de municipios han heredado los ingresos de los gobiernos municipales.

La LMAD ha establecido lineamientos que orientarán las competencias tributarias, aun falta precisar procesos y otros aspectos sobre esa competencia. Más allá de ello, el desafío concreto para los gobiernos autónomos es el de imaginarse un impuesto que pueda ser aplicado en su unidad territorial, sin que ello, derive en un costo social, pues la descentralización ha dado lugar a territorios o gobiernos pequeños pobres con actividades productivas marginales, lo que al final puede: i) generar que estas unidades entidades territoriales acaben gravando a los consumidores o trabajadores de su región; o ii) como sucedió hasta la fecha, el Estado seguirá financiando las autonomías por mucho tiempo más.

Adicionalmente, la tarea de identificar los sujetos pasivos, hechos, determinar bases imponibles, las alícuotas, los procedimientos de cobro, recaudo y fiscalización demandará o exigirá capacidades institucionales y humanas especializadas al interior de los gobiernos autónomos.

Con base a algunas disposiciones de la LMAD, se puede notar que los gobiernos autónomos dispondrán de un año para definir un impuesto y para ir construyendo capacidades internas. Es preciso recordar que a partir de la promulgación de la LMAD, el Órgano Ejecutivo tiene un año para presentar la Ley de Clasificación de Impuestos.

La política que permite que los gobiernos autónomos puedan crear impuestos en su unidad territorial conlleva un costo social, pues una porción de los ingresos familiares deberá ser destinada a cubrir estos impuestos regionales.

Ahora bien, lo anterior dependerá en gran medida de la orientación que asuma ese sistema tributario regional, es decir a la progresividad del sistema. Si la tendencia es la de generar impuestos neutros o indirectos, se estaría generando mayor presión tributaria en segmentos de población que no tienen la capacidad económica para asumir ese tipo de imposiciones, e incluso, en estratos medios de la población que verán disminuir sus ingresos disponibles.

Por el momento, se percibe que algunas propuestas están dirigidas a crear impuestos al salario (2010), que esencialmente tiene un efecto en la población trabajadora asalariada, dejando por el momento, impuestos dirigidos a gravar la ganancia empresarial, financiera, comercial y la acumulación (riqueza). Lo anterior responde a un pragmatismo técnico, pues existe un sistema de información sobre trabajadores asalariados, en tanto que el otro tipo de impuestos exige de mayor información, e incluso de la incorporación de nuevos sistemas informáticos, lo que seguramente demandaría más tiempo para su implementación. No se debe perder de vista que el beneficio social debe orientar ese tipo de políticas y que los procedimientos deben subordinarse a ese propósito.

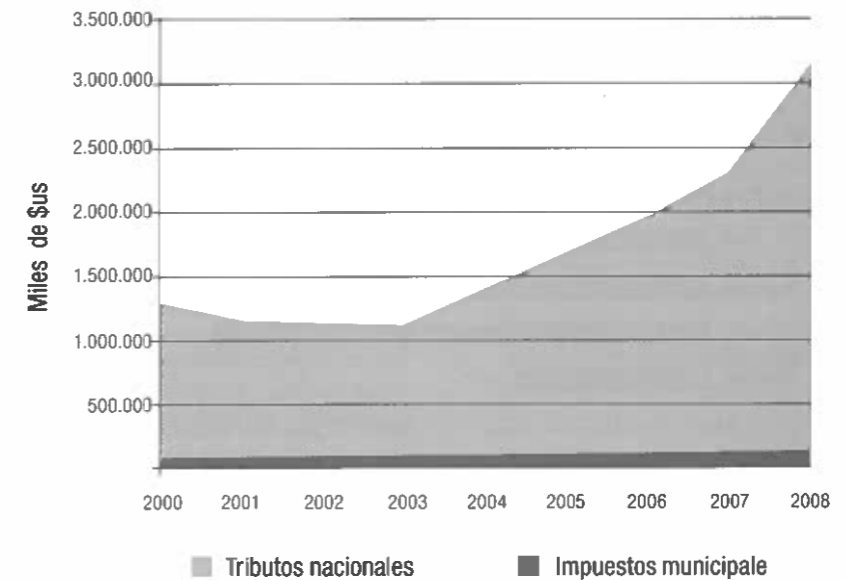
Si bien la propuesta de un impuesto a los juegos de azar es un ejemplo de gravar rentas en segmentos de población con importantes ingresos –lo que inicialmente se configuraba como una medida interesante para algunas regiones– ahora el gobierno central aseguró que el impuesto a esa actividad beneficie al erario nacional.

A razón de todo lo anterior, el tiempo que el Ejecutivo tomará para elaborar disposiciones que regulen y precisen las competencias tributarias, bien puede ser aprovechado por las organizaciones sociales regionales para incorporar el enfoque de progresividad en el debate de un sistema tributario regional.

La idea de otorgar este tipo de competencias está dirigida a fortalecer el sistema de financiamiento de estos gobiernos autónomos, buscando que los impuestos municipales aumenten su participación en el total de recaudaciones tributarias del país. Como puede notarse en el *Gráfico 1*, los impuestos municipales son reducidos respecto a las otras recaudaciones tributarias, con la LMAD se pretende cambiar ese escenario.

Se espera que el objetivo de mayor recaudación no sea el fin en sí mismo, sino más bien que ese propósito se subordine a los efectos sociales que puede generar un sistema tributario regresivo, asimismo, no perder de vista que es un instrumento que puede promover actividades productivas estratégicas para la región.

Gráfico 1 - Participación de las recaudaciones tributarias municipales en el total país



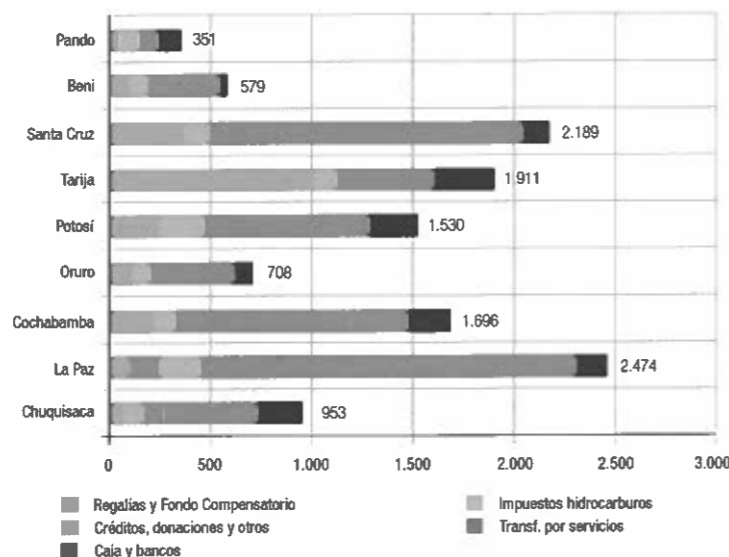
Fuente: Servicio de Impuestos Nacionales
Elaboración: CEDLA

La equidad fiscal aún sin respuesta con la LMAD

De acuerdo al Ministerio de Autonomías "el debate sobre la Ley Marco de Autonomías y Descentralización puede ser el momento para revisar y mejorar la equidad, transparencia y sostenibilidad del modelo fiscal de financiamiento del Estado Autonomo, ojalá sobre bases distintas a aquellas provenientes de la explotación de los hidrocarburos y minerales"³. No obstante, en el régimen fiscal propuesto en la LMAD aún no puede notarse cambios que vayan a dar respuesta a estas preocupaciones; se supone que estas preocupaciones serán asumidas con mayor decisión en el *pacto fiscal*.

Un informe elaborado por el Ministerio de Autonomías proporciona información fiscal que permite mostrar la existencia de estas inequidades fiscales. El *Gráfico 2* muestra los recursos que disponen los gobiernos autónomos departamentales para el 2010, y como podrá observarse, existen cuatro departamentos que registran ingresos por debajo de los Bs 1.000 millones (Pando, Beni, Oruro y Chuquisaca), tres que muestran recursos entre Bs 1.000 millones y los Bs 2.000 millones (Tarija, Potosí y Cochabamba), y dos de ellos que muestran ingresos por encima de los Bs 2.000 millones (Santa Cruz y La Paz); lo anterior es una muestra de los desequilibrios o inequidades en el manejo de los recursos fiscales.

Gráfico 2 - Recursos de los Gobiernos Autónomos Departamentales: Presupuesto General del Estado 2010 (en millones de Bs.)



Fuente: documento "Financiamiento de las Autonomías", del Ministerio de Autonomías.

³ Cfr. "Bases para el Financiamiento del Nuevo Estado y el Régimen de Autonomías", Ministerio de Autonomías, PULSO y GTZ (cooperación alemana).

Asimismo, el gráfico muestra el grado de dependencia que tienen los gobiernos autónomos respecto a las transferencias por servicios, que en buena medida debe cubrir gastos del sector educativo y de salud (salarios).

Por otro lado, para nadie es desconocido que en los últimos años la renta de hidrocarburos se ha constituido en una de las principales fuentes de financiamiento de la gestión pública. La forma en la que estos recursos fiscales son distribuidos está contribuyendo a mantener y profundizar las inequidades regionales. Este es el caso de las regalías petroleras⁴, estos recursos benefician fundamentalmente a los departamentos productores (Tarija, Cochabamba, Santa Cruz y Chuquisaca), se ha constitucionalizado el 11% de estas regalías para estos departamentos, dejando fuera de su distribución a los departamentos de La Paz, Potosí y Oruro.

Si bien la LMAD establece la posibilidad de que las gobernaciones transferirán parte de las regalías a las AIOC y a las autonomías regionales, aun no está claro si estos beneficios llegarán a otras regiones en las que no necesariamente se producen hidrocarburos; por otro lado, se debe recordar que a la fecha sólo se cuentan 11 AIOC, de las cuales solamente cuatro pertenecen a departamentos productores.

En el caso de la distribución del IDH, se incorporaron en la lista de beneficiarios a las gobernaciones y municipios autónomos de departamentos no productores, acción que mostró la posibilidad de democratizar los beneficios de la explotación de hidrocarburos a aquellas regiones que no son productoras.

El *gráfico 3* muestra que la distribución de los recursos por la explotación de recursos no renovables no es equitativa. Por ejemplo, en el caso de Potosí y Chuquisaca, que registran los índices de pobreza más altos según información procesada por el Ministerio de Autonomías, estos departamentos reciben por habitante Bs 607 y Bs 252 respectivamente. Por otro lado, se tienen los

departamentos de Pando y Tarija que reciben Bs 1.648 y Bs 2.166 respectivamente.

El ejercicio que se realiza en el *Gráfico 3* muestra la necesidad de efectuar ajustes en su distribución interna, es decir, es preciso preguntarse si la distribución lineal según población es suficiente para dar solución a los problemas de desarrollo interno.

Es evidente que el reto para el Ejecutivo es el de proponer cambios o mecanismos que estén dirigidos a reducir estas brechas o disparidades en la asignación de recursos. La LMAD vela por ese hecho en el Artículo 111, referido a la distribución equitativa territorial, parágrafo I. Sostiene que "la distribución de recursos provenientes de la explotación de recursos naturales deberá considerar las necesidades diferenciadas de la población en las unidades territoriales del país, a fin de reducir las desigualdades de acceso a los recursos productivos y las desigualdades regionales, evitando la desigualdad, la exclusión social y económica, y erradicando la pobreza en sus múltiples dimensiones"; asimismo, el parágrafo III indica que "los criterios para la distribución territorial equitativa, además de la población, deben considerar variables que reflejen las necesidades diferenciadas para la prestación de los servicios públicos de las entidades territoriales autónomas en el marco de las respectivas competencias".

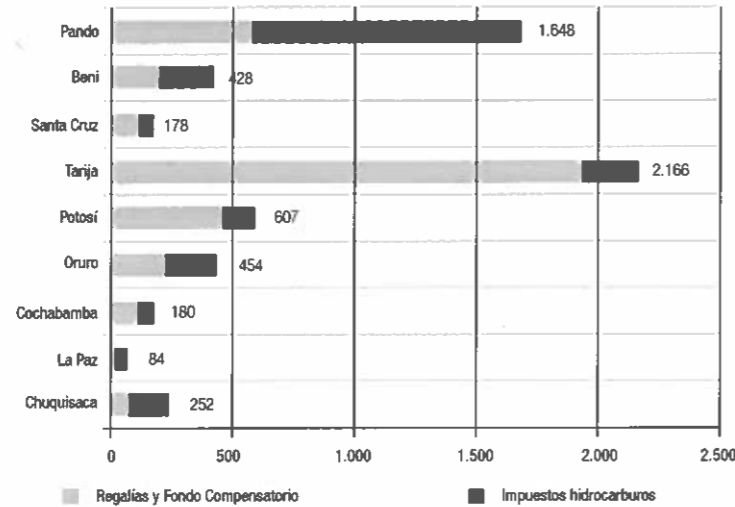
El contenido del Artículo 111, sin duda, configura un escenario propicio como para plantear una reforma profunda en el esquema de distribución de estos recursos, lo que probablemente suceda en el pacto fiscal.

Mientras más se demore en dar estas respuestas, se configurará un escenario político de difícil negociación, debido a la posibilidad de descubrimiento de nuevos campos y reservas. Por ejemplo, Gran Chaco (Tarija) invertirá \$us 451,3 millones en exploración y explotación en esa región, monto equivalente al 60% de las inversiones que se ejecutarán en todo el país⁵; ello posiblemente se traduzca en mayor producción de hidrocarburos para el departamento de Tarija.

⁴ Entre el 2005 y el 2009 el promedio anual ha alcanzado la cifra de \$us 432 millones.

⁵ La Razón, 12 de agosto de 2010.

Gráfico 3 - Gobiernos Autónomos Departamentales: Transferencias y Regalías de Administración Departamental, por Habitante (En Bolivianos)



Fuente: documento "Financiamiento de las Autonomías", del Ministerio de Autonomías.

Otro caso es el descubrimiento de un trillón de pies cúbicos de gas natural en el pozo RGD 22 ubicado en el Área de Contrato Río Grande (Santa Cruz), que según el presidente de YPFB 1 TCF es equivalente a 5 mil millones de dólares⁶. En esta dirección, es preciso tomar en cuenta a otras actividades de explotación de recursos naturales, como el Mutún y el litio del Salar de Uyuni, los que seguramente proporcionarán recursos fiscales a entidades descentralizadas.

Mientras tanto, el Estado tiene en sus manos un importante mecanismo que es el de las transferencias fiscales, instrumento que posibilitaría equilibrar o reducir las brechas de financiamiento público de una unidad territorial respecto de otras; se trata de un instrumento que permite concretar en las regiones aquellas prioridades de desarrollo identificadas por el Ejecutivo (transferencias condicionadas).

La LMAD, dentro del régimen fiscal, ha previsto un paquete de transferencias fiscales; como pue-

de notarse en el cuadro 1, figuran transferencias que realiza el nivel central a las unidades territoriales autónomas; asimismo, prevé las transferencias interinstitucionales, las que están reguladas por el Artículo 110.

Si bien en el corto plazo existen estos mecanismos —que en alguna medida dan una respuesta a los desequilibrios fiscales y a las necesidades de financiamiento para asumir las competencias delegadas en la LMAD y la CPE— el riesgo es que la dependencia de estas transferencias se profundice en el tiempo, debido a que muchos de los gobiernos autónomos no tienen, en el mediano plazo, la posibilidad de diversificar sus fuentes de financiamiento. Para algunos las contribuciones especiales creadas por las entidades territoriales son una fuente novedosa, pero éstas no constituyen una respuesta estructural al financiamiento público.

El fondo productivo

La LMAD, en su Artículo 115 referido a la sostenibilidad fiscal y financiera, establece en su parágrafo IV, que "(...) los gobiernos autónomos podrán esta-

blecer la implementación de mecanismos de previsión de recursos a objeto de atenuar las fluctuaciones de ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales"; en ese marco, la misma norma propone la creación del Fondo de Desarrollo Productivo Solidario (FDPS), que tiene el objeto de promover el desarrollo productivo a través del financiamiento de proyectos estratégicos; este fondo operaría con recursos del IDH, pero aquellos adicionales a lo establecido en el Presupuesto General del Estado (PGE).

Es decir, el PGE prevé, para cada gestión, un monto de recaudación fiscal por la explotación de hidrocarburos bajo ciertos parámetros, uno de esos factores es el precio; si en el transcurso del ejercicio fiscal, los precios de exportación de gas natural son mayores a los previstos en el PGE, ello derivaría en un aumento de recaudaciones respecto de lo programado; ese incremento pasaría a manos del FDPS.

No obstante, por la redacción del Artículo 118⁷ de la LMAD, se da a entender que solamente el incremento generado por precios de exportación mayores a los previstos otorgará recursos al FDPS. Queda la incógnita sobre qué pasaría si el incremento responde tanto a un aumento en los precios y en el volumen de la producción, o si sólo se diera el caso de éste último.

Eso significaría que en la identificación de los recursos del fondo debería realizarse una discriminación de qué proporción de ese aumento responde a un efecto precio y cuál a un efecto del volumen de producción. Es importante aclarar este hecho, pues en documentos de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) se ha planteado la intensificación en la producción de hidrocarburos en el corto y mediano plazo.

Sólo para tener una idea del monto de recursos que administraría el fondo, si se supusiera que el FDPS ya estaría operando este año, se vería que en el 2010 se habría transferido la suma de \$us 155 millones. ¿Qué es lo que ocurrió? En la formulación del PGE 2010, se estableció 61,3 dólares como precio de referencia para la estimación de los recursos que se recibirían por hidrocarburos, sin embargo, el precio promedio de este producto entre enero y agosto del presente año fue de 77,82 dólares, debido a ello se obtuvo ingresos adicionales por concepto del IDH de alrededor de Bs 1.102 millones (\$us 155 millones).

Es decir, en una situación como la descrita anteriormente, el FDPS dispondría de \$us 155 millones para operar los tres mecanismos o componentes de este fondo, que son: i) un mecanismo solidario, que deberá contribuir al financiamiento de los gobiernos autónomos departamentales menos favorecidos en la distribución de recursos económicos; ii) el mecanismo de reserva y estabilización que tiene el propósito de acumular recursos en cada gestión fiscal; iii) y el mecanismo de fomento al desarrollo productivo, que tiene el propósito de contribuir al desarrollo armónico en todos los departamentos.

⁷ "Los recursos para el Fondo de Desarrollo Productivo Solidario provendrán de recaudaciones del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), adicionales a las establecidas en el Presupuesto General del Estado y generadas cuando los precios de exportación de gas natural para los contratos vigentes, superen los parámetros establecidos en la ley específica".

⁶ Agencia de Noticias de YPFB.

Una mirada rápida a estos elementos deja dos inquietudes; por un lado, la fijación del precio con el que se formulará el PGE, como se conoce, es de manejo exclusivo del Ejecutivo; ello posiblemente genere susceptibilidades en las regiones autónomas, pues éstos podrían suponer que anualmente ese precio se fija discrecionalmente. En ese sentido, cobra relevancia la transparencia del proceso; por otro lado, considerando los componentes del fondo, todo hace suponer que el financiamiento del fondo será sobrepasado por sus roles, llevando a que sus intervenciones sean limitadas. Lo recomendable sería acotar estos componentes y armonizarlos, pues por un lado plantea en los puntos i) y ii) una gestión de gasto importante, en tanto que en el ii), contradictoriamente se habla de ahorro, en el marco de gobiernos autónomos con dificultades financieras.

Conclusiones

La LMAD reconoce la importancia de un *pacto fiscal*, aunque posiblemente no con el énfasis y la urgencia que ello significa, pues se tendría, siendo optimistas, poco más de dos años en los que los gobiernos autónomos desenvolverían sus actividades con un régimen fiscal que presenta limitantes.

A lo anterior, se suma la falta o ausencia de procedimientos que regulen y precisen otros procesos de la gestión pública autónoma. Se ha identificado una agenda de reforma fiscal: la Ley de Clasificación de Impuestos, Ley de Tesorería y Crédito Público, Ley de Gestión Pública, el Fondo de Desarrollo Productivo Solidario y los estudios de costeo competencial. Todos estos mecanismos serán instrumentos técnicos que deben aportar en la construcción progresiva de un pacto fiscal (Ministerio de Autonomía, 2010).

Si hay algo que rescatar de la agenda fiscal descrita anteriormente es que aun se dispone de espacios que deben ser aprovechados por la sociedad civil para introducir el debate estructural del financiamiento para el desarrollo, el mismo que debe otorgar insumos para una reforma fiscal integral.

Los mecanismos de compensación que establece la distribución del IDH y las transferencias por delegación o transferencias por competencia son mecanismos que en el mediano y largo plazo ejercerá presiones en el TGN. Nuevamente, una reforma generaría presiones en la administración central, lo que puede llevar a profundizar nuevamente mecanismos de endeudamiento externo o la profundización de nuestro sistema tributario regresivo.

Finalmente, la potestad tributaria aún despierta bastante inquietud. Dependiendo de su orientación, se podría ver una reproducción de la lógica nacional de regresividad del sistema tributario, significando, para algunos estratos de la población, la pérdida de una proporción importante de sus ingresos. En ese sentido, las medidas tributarias deben ser innovadoras en cuanto

a gravar la ganancia extraordinaria (el impuesto a los juegos de azar es un ejemplo de ello). Ahora bien, para orientar esa tarea es esencial que la Ley de Clasificación de Impuestos sea presentada lo antes posible, a fin de establecer y especificar los límites de la potestad tributaria, por ejemplo ¿pueden los gobiernos autónomos crear un impuesto al sistema financiero?

La posible discrecionalidad en el financiamiento del Fondo Productivo podría llevar a las entidades públicas autónomas a valorar este medio como un instrumento político. Por otro lado, el fondo será sobrepasado por sus roles, llevando a que sus intervenciones sean limitadas, lo que obliga a plantear una acotación estratégica de estos roles, que como se sostiene en el texto, son a primera vista contradictorios.

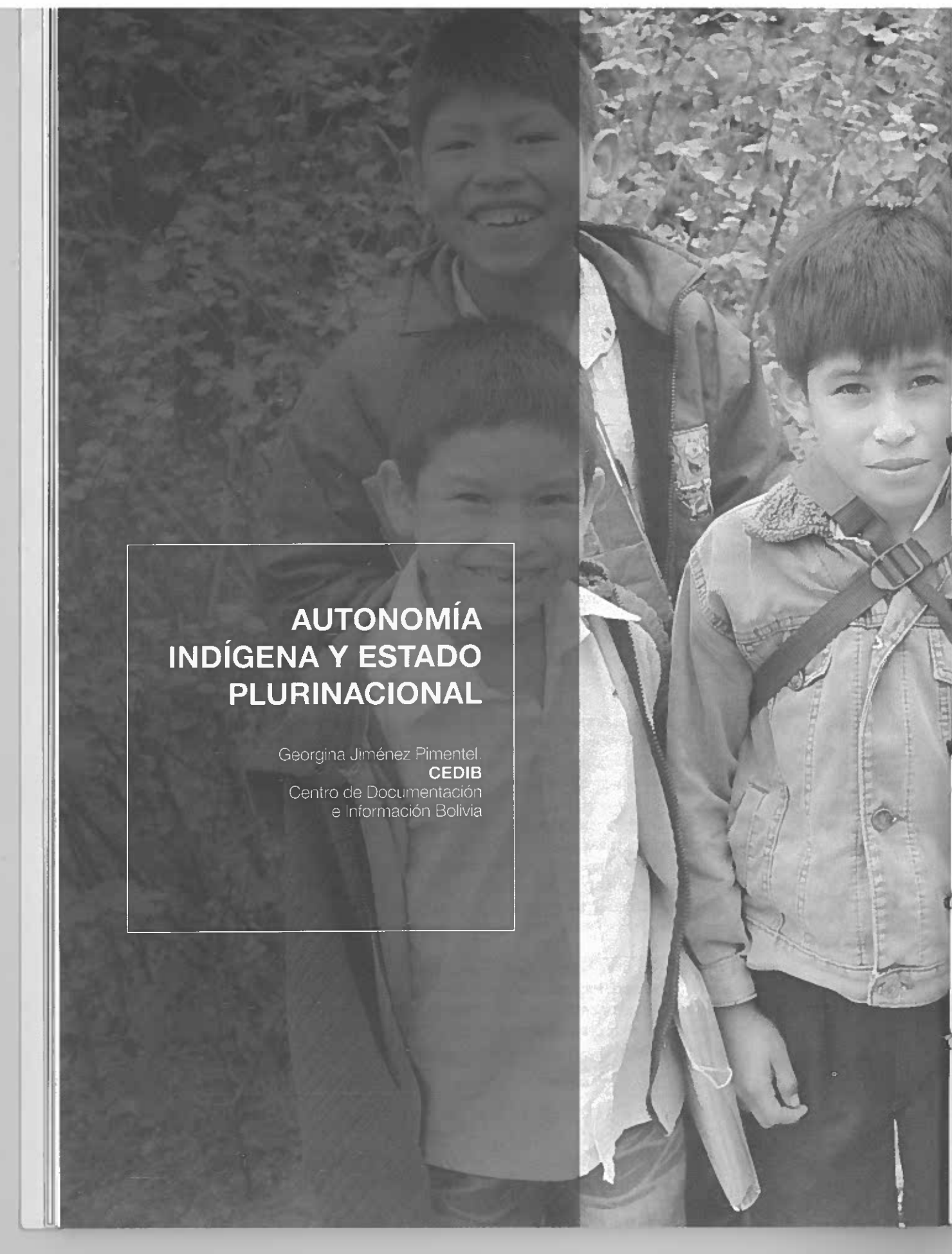
Bibliografía

2010 - *Bases para el Financiamiento del Nuevo Estado y el Régimen de Autonomías*. MAD, PULSO, GTZ. La Paz.

2010 - *LMAD Ley Marco de Autonomías*. La Paz.

2010 - *Bolivia Autnómica*. MA Ministerio de Autonomía. Año 2, Número 13. La Paz.

Artículo publicado en el boletín Control Ciudadano N° 16 del CEDLA, de diciembre de 2010.



AUTONOMÍA INDÍGENA Y ESTADO PLURINACIONAL

Georgina Jiménez Pimentel.
CEDIB
Centro de Documentación
e Información Bolivia

Tras la aprobación de la Constitución Política del Estado (CPE) y el inicio de un nuevo período de mandato constitucional, Bolivia ha ingresado formalmente al proceso post constituyente de *“refundación del nuevo Estado”*. Esta emergente etapa del proceso boliviano tiene como objetivo y tarea inmediata la puesta en práctica del pluralismo político y jurídico que sustenta el efectivo funcionamiento del Estado Plurinacional, Unitario, Comunitario y con autonomías establecido en la Constitución.

Poner en marcha ese nuevo Estado, implica desmontar definitivamente los vestigios aún vigentes del Estado neo liberal, colonial y excluyente, construyendo otro, cualitativamente diferente en el que se haga efectiva una redistribución territorial del poder más equitativa, que se garantice la participación de la población en la vida política, económica y social, más allá de las reglas de la democracia representativa y que dé cabida y funcionamiento al ejercicio de la democracia participativa y comunitaria. Más aún, el nuevo Estado deberá dar paso -por primera vez en la historia del país- a la incorporación de los pueblos indígenas a la estructura y organización estatal, respetando su propia identidad, sus normas y procedimientos, su autogobierno, su territorialidad y su derecho a la libre determinación.

Tal y como se establece en la nueva Constitución Política del Estado (CPE), la Bolivia gestada en el proceso constituyente se reconoce ahora integrada por un conjunto de pueblos que antes de pertenecer a la nación boliviana, pertenecen a sus propias naciones originarias, y en tanto su preexistencia es reconocida, se les reconocen además los derechos inherentes a su condición de pueblos preexistentes. Es en este reconocimiento y en su alcance, en el que se fundamenta el carácter y el contenido plurinacional del Estado ahora en construcción.

Dos mecanismos se disponen en la Constitución para poner en funcionamiento lo plurinacional dentro del Estado: la participación en concordancia a procedimientos propios de los pueblos indígena originarios en la estructura estatal, incorporando a sus representantes en los órganos del Estado y la garantía asegurada a esos pueblos y naciones para ejercer su derecho a la libre determinación dentro de la unidad del Estado boliviano. Este derecho a la libre determinación, se constituye en la piedra fundamental para la constitución de la autonomía indígena hoy reconocida como parte de la

organización política y territorial del Estado boliviano, pero cuya existencia data desde siempre, coexistiendo superpuesta a las estructuras de poder político de la colonia, la república y del estado neoliberal.

Primacía de los derechos de los pueblos indígena originarios

Dimensionar el carácter Plurinacional que debe adoptar el nuevo Estado, obliga a entender que los derechos de las naciones y pueblos indígena originarios tienen la misma primacía que se otorga a los derechos humanos individuales y que su ejercicio no puede ser objeto de condicionamiento alguno. Con la promulgación de la nueva CPE, la Resolución de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y el Convenio 169 de la OIT, han ingresado formalmente al bloque de constitucionalidad y son parte del orden jurídico vigente, disponiéndose incluso su primacía jerárquica sobre las leyes del Estado, que están forzadas a incorporarlos de forma ineludible en sus contenidos.

En virtud de ello, los órganos de poder del Estado reciben el mandato constitucional de incorporar la vigencia efectiva de esos derechos, y en particular la Asamblea Legislativa Plurinacional tiene obligación de garantizar que las leyes Marco, las Orgánicas y las leyes Especiales incluyan en sus contenidos y alcances las disposiciones necesarias para el ejercicio pleno de esos derechos colectivos. Legislar disponiendo mecanismos que sujetan su ejercicio a condicionamientos, requisitos y procedimientos limitativos y ajenos a la esencia y existencia de los pueblos, es sencillamente ilegal, ilegítimo y contrario a la Constitución y al derecho internacional.

Legislación atentatoria a los derechos colectivos

Sin embargo, los primeros pasos del Gobierno en la etapa de post Constitución, están siendo dirigidos hacia un horizonte que reinterpreta y desvirtúa el alcance de los derechos de los pueblos y que deja en entredicho el carácter plurinacional que desde el oficialismo se asigna al Estado en fundación. Ha sido en particular en el desarrollo de las leyes fundamentales donde el Gobierno y la Asamblea Legislativa Plurinacional han evadido conscientemente la construcción de los cimientos de la plurinacionalidad y a contrapelo de los mandatos constitucionales han optado por dejar apenas retocadas algunas de las piedras fundamentales del Estado colonial que se pretende desmontar. En concreto la Ley de Régimen Electoral y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, son una abierta violación a la Constitución y sus contenidos llegan a ser considerados por los indígenas como traición al proceso constituyente, cuyo objetivo ha sido la transformación estructural para conseguir consolidar un Estado incluyente, participativo y plurinacional.

En el caso de la Ley de Régimen Electoral la incorporación de los pueblos indígenas a los órganos del Estado, en concreto a la Asamblea Legisla-

tiva, ha quedado sensiblemente limitada al reiterar la asignación de solo 7 escaños que ya se establecía en la Ley Transitoria Electoral de abril del 2009. En aquella ocasión, el Gobierno justificó la insuficiente participación indígena con la necesidad de negociación con la oposición que controlaba la Cámara de Senadores. Hoy con 2/3 de asambleístas del oficialismo, la reconfirmación del reducido número de asambleístas indígenas no encuentra justificación que sea razonable. Menos puede entenderse la exclusión del pueblo guaraní de Chuquisaca en esa asignación de escaños en el órgano legislativo. El argumento gubernamental del poco número de votos con los que el asambleísta indígena accedería a su curul, no solo es un contrasentido con las disposiciones constitucionales que establecen la definición de circunscripciones especiales para los pueblos indígenas en condición de minoría, sino que resulta ser el mismo argumento que el Estado colonial, republicano y el Estado neo liberal utilizaron siempre para perpetuar la exclusión política de los indígenas.

La democracia comunitaria y el ejercicio de las normas y procedimientos propios que son inherentes a los pueblos indígena originarios, resultan desvirtuados en la Ley de Régimen Electoral, al disponer su participación política sujeta a la mediación de estructuras partidarias e imponerles cánones de la democracia liberal que son ajenos a su existencia como pueblos. La desnaturalización mayor que la Ley de Régimen Electoral hace de los derechos políticos colectivos de los pueblos y quizá la más sensible y polémica, es la separación del mecanismo de consulta previa de los contenidos de la democracia comunitaria, para dejarla bajo el ámbito de los cánones de la democracia participativa y quitarle el alcance vinculante, que los derechos de los pueblos indígenas asignan al mecanismo y que obligan al Estado a contar con el consentimiento previo para la explotación de recursos naturales en sus territorios. Tal desnaturalización no solo afecta a los pueblos indígena originarios, sino al pueblo boliviano en su conjunto que será consultado, pero solo ejercerá el derecho a pronunciarse y no a decidir sobre el destino de los recursos naturales

estratégicos, que hoy -por Constitución-, son de su dominio y propiedad.

Y la Ley Marco de Autonomía y Descentralización, aunque ha conseguido alguna modificación para mejora a raíz de la movilización indígena de la CIDOB interpelando al gobierno por la violación de sus derechos, sigue siendo esencialmente una ley que obstaculiza la instalación de la autonomía indígena, restringe sus alcances y la vacía de los contenidos que los derechos colectivos le asignan.

Recuérdese que en el sistema autonómico que debe ser instalado en el país, la autonomía indígena no circunscribe su alcance a las facultades y competencias asignadas en específico en el capítulo de Autonomías de la Constitución a todos los gobiernos sub nacionales, sino que en virtud de su condición de naciones preexistentes, tanto facultades, potestades, competencias y atribuciones otorgadas en el régimen de autonomía, están transversalizadas por sus derechos colectivos cuyo ejercicio no tiene razón de ser condicionado y cuyo único límite formal es el del carácter unitario del Estado.

Autonomía indígena a la medida municipal

Resulta evidente en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, la existencia de una opción gubernamental preferente por el municipio como piedra angular del sistema autonómico, atribuyéndole el papel de base fundamental en la organización territorial y administrativa del nuevo Estado.

El acceso pleno e inmediato concedido a la autonomía municipal (prescindiendo incluso de los requisitos constitucionales de la voluntariedad afirmativa de la población y la vigencia de una carta orgánica), contrasta con las disposiciones adoptadas para acceder a la Autonomía Indígena Originaria, en especial la que tiene su base en el territorio indígena y a la que se obliga a recorrer un camino lleno de condicionamientos y de requisitos antes de alcanzar su funcionamiento efectivo.

Más aún, existe en la Ley un franco direccionamiento de la autonomía indígena, hacia la ruta de acceso por la conversión del municipio, ruta que termina funcionalizando el alcance de la autonomía originaria a la dinámica, características y contenidos del municipio autónomo.

La intencionalidad parece dirigida a lograr una organización de lo estatal que sin hacer mayores cambios en la redistribución territorial del poder, consiga una estructuración más bien homogénea de lo administrativo, a través de la creación de regiones como espacios de planificación y de la gestión pública, en los que los problemas territoriales y administrativos heredados del viejo estado consigan una eficiente solución. Sin embargo, aún cuando la búsqueda de eficiencia fuese el objetivo, lo cierto es que el mandato constitucional recibido por el Estado Plurinacional, es dar solución a los problemas territoriales, sociales, económicos y políticos del país, adoptando el pluralismo, que en el caso indígena implica la garantía efectiva de su derecho a la autodeterminación sin sujetarla a normas y cánones de otras formas de autonomía. El riesgo implícito en las disposiciones de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización no solo se circunscribe al recorte de los autogobiernos indígena originarios, sino que puede derivar en una forma nueva de asimilación política, económica y cultural contra los pueblos, impulsada ahora desde el propio Estado Plurinacional diseñado justamente para lo contrario.

La LMAD, como lo hace la Ley de Régimen Electoral, no solo afecta con sus disposiciones a los pueblos indígena originarios, sino que además tiene alcance negativo sobre sectores urbano populares, que han sido obligados por las políticas del estado colonial y neoliberal a desvincularse de la tierra y de su comunidad, y han sido condenados a engrosar los cordones periféricos de las ciudades, en las que el propio Estado y concretamente el sistema autónomo municipal se encarga de excluirlos y de impedir su integración a las redes económicas, sociales y productivas de lo urbano, obligándoles también a un ejercicio de ciudadanía condicionado y subordinado a intereses políticos y a la manipulación de las estructuras partidarias del poder local.

El modelo municipalista surgido de las reformas neoliberales, está lejos de ser un modelo exitoso de lo autónomo en el país y aún cuando la LMAD establece la abrogación de la Ley de Participación Popular, sus reglamentos han quedado a resguardo y en vigencia, tal y como también se hace con la Ley de descentralización. Con ello se garantiza la continuidad de la institucionalidad municipal ya existente y se ha signado -muy probablemente- un alcance y contenido de la autonomía municipal heredados del estado neo liberal.

La desvirtuación de los derechos territoriales de la autonomía indígena

Otro sensible contenido de la Ley Marco de Autonomías que afecta los derechos de los pueblos, es el referido a la territorialidad de la autonomía indígena. De acuerdo a la CPE y a los tratados internacionales, el derecho a la libre determinación se ejerce en los territorios ancestrales y de hecho, la propia CPE en su artículo 2 garantiza la libre determinación de los pueblos indígenas en razón de su existencia pre colonial y en virtud del dominio ancestral que tienen sobre sus territorios.

Sin embargo, la LMAD establece restricciones a ese derecho consagrado, al establecer que el territorio indígena como jurisdicción de la autonomía originaria, no será realidad, salvo en aquellos casos en los que una serie de procedimientos y de requisitos sean solventados por los pueblos. De acuerdo a los contenidos de la ley, la base de delimitación de los territorios son las tierras Colectivas que hayan sido tituladas y que hayan adquirido la categoría de territorio mediante un procedimiento aún no establecido claramente pero que tendrá alcance en el ámbito de lo agrario. No todas la TCO tituladas podrán acceder a la categoría de territorio, ello dependerá de la realización exitosa de un procedimiento y un trámite ante la autoridad agraria competente, pero aún cuando una TCO haya sido acreditada en su condición de Territorio, ello no implica que el pueblo indígena titular del mismo, pueda acceder en esa territorialidad a su autonomía indígena. Para ello será necesario cumplir con otros requisitos y otras condiciones establecidas por la ley y que tienen relación con la exigencia de mínimos de población y con la demostración de viabilidad gu-

bernativa que obliga a los pueblos a la obtención por parte del Ministerio de Autonomías de una certificación de la correspondencia del territorio con el territorio ancestral y de una adicional certificación del cumplimiento de las condiciones que hacen viable su capacidad de ser autogobierno.

La ley establece que el territorio indígena no es en sí mismo una unidad territorial, y por supuesto no todos los territorios indígenas reconocidos como tales llegarán a constituir una unidad territorial; esa condición queda reservada solo para aquellos casos en los que el pueblo indígena acceda a la autonomía y obtenga una ley expresa en cada caso, que establezca la creación y los límites de la nueva unidad territorial.

Los requisitos poblacionales exigidos para acceder a la autonomía indígena en los territorios ancestrales, titulados y acreditados, han quedado definidos en 1000 habitantes en el caso de los pueblos minoritarios y en 10,000 en los casos de tierras altas, pudiéndose reducir a 4000 en el caso de tierras altas, cuando la viabilidad gubernativa es sobresaliente y no se fracciona el territorio ancestral. Particularmente estas disposiciones afectan a los pueblos de occidente que en principio no son reconocidos plenamente por el Estado Plurinacional, ya que 16 pueblos diferenciados y con pre existencia colonial, han sido reducidos a dos nacionalidades, según su lengua sea la quechua o la aymara. Con ello los pueblos originarios de occidente son catalogados como pueblos indígenas mayoritarios y quedan al margen de los derechos que solo tienen vigencia para los pueblos en condición de minoría. Las disposiciones de la ley dejan cerrada la posibilidad de reconocer e instalar la autonomía indígena en los territorios que afecten límites departamentales. Esto constituye una contradicción al carácter plurinacional e implica que, aquellos pueblos indígena originarios que tengan una TCO consolidada y titulada pero que trascienda el límite departamental, deberán resignar su derecho inalienable a la libre determinación, al autogobierno, a la territorialidad y la autonomía, para dar paso y asegurar la continuidad de la organización territorial del estado colonial.

Los límites poblacionales impuestos, tienen su razón de ser en la viabilidad económica de la autonomía indígena restringida en la propia ley, que le asigna algunas potenciales fuentes de financiamiento pero para efectos prácticos, esa asignación solo tiene alcance (al menos por ahora) en lo declarativo ya que se define que los ingresos obtenidos de esas fuentes, deberán ser distribuidos de acuerdo a la legislación vigente. En la actualidad la legislación vigente no contempla ni dispone la distribución de recursos a los autogobiernos indígena originarios, es el caso del IDH, por ejemplo. Pero además el criterio prevalente de distribución en todos los casos, es el de densidad poblacional. En lo concreto, los recursos reales de financiamiento a los que hasta ahora podrían acceder los territorios indígenas autónomos, son los recursos de coparticipación, distribuidos en razón del número de habitantes y cuyo monto oscila en los 470 dólares anuales por ciudadano. En el caso de tierras bajas, los límites poblacionales menos exigentes, se entienden no solo por la movilización indígena de la CIDOB, sino por la competencia de gestión y aprovechamiento exclusivo que tiene la autonomía indígena sobre recursos naturales renovables y que abre

la puerta a una potencial fuente de obtención de recursos económicos, habida cuenta que es en tierras bajas en donde los territorios indígenas cuentan con riquezas naturales significativas. En el caso de los pueblos de tierras altas, los recursos renovables no constituyen una potencial fuente de recursos sostenible y en el caso de los recursos estratégicos y las industrias extractivas, la participación que de ellas se pueda obtener, resulta ser objeto de disputa con los gobiernos municipales autónomos ya con funcionamiento pleno.

Desvirtuar la territorialidad natural de la autonomía indígena, tiene relación con el papel que se da al municipio como base fundamental del sistema autonómico y con la organización territorial y administrativa que el Estado adopta, negándose al salto cualitativo que le demanda su declarativo carácter plurinacional y optando por arrastrar y profundizar las bases y las formas heredadas del Estado colonizado que debería haber quedado atrás. Esto queda demostrado en los propios contenidos de la ley que contradictoriamente imponen unos requisitos poblacionales y de viabilidad a los pueblos indígenas que pretendan acceder a la autonomía en su territorio pero a los que – por otro lado- se les permite sortear esos condicionamientos, si eligen la vía de la conversión municipal. Es a esta segunda ruta a la que la ley asigna condiciones preferentes, inclusive permitiendo que una vez en funcionamiento, la autonomía indígena por conversión de municipio pueda volver a integrar su territorio fragmentado, incluyéndolo dentro de los límites de la unidad territorial municipal en la que tiene su jurisdicción.

No resulta coherente que un pueblo indígena se vea obligado primero a fragmentar su territorio y acceder a la autonomía en una base territorial distinta, para obtener más tarde el derecho a garantizar su integridad territorial. Tanta complejidad resulta inexplicable, a menos que lo que se pretenda sea, dotar a la autonomía indígena por conversión municipal de un contenido y un alcance diferente del que otorga a los territorios autónomos indígenas el ejercicio del derecho a la libre determinación. Hablamos de un alcance diferenciado y de un contenido – por ejemplo- más cercano a lo municipal y más lejano a lo propiamente indígena.

Hay un énfasis evidente en circunscribir la autonomía indígena a los espacios, procedimientos y estructuras del Estado liberal (no plurinacional). Estructuras que, en el caso indígena, han servido para dividirlos, fragmentarlos territorial y poblacionalmente y para subordinarlos al ajeno aparato estatal. Ello es contrario al concepto mismo de la autonomía indígena como ejercicio de la libre determinación. Aún cuando los pueblos alcanzan el control de los gobiernos en esas estructuras liberales del Estado; su diseño y funcionamiento responde a la lógica occidental, monocultural, liberal y republicana, contraria en su esencia al derecho inalienable de autodeterminación que implica: el reconocimiento al territorio como espacio no solo de producción y de reproducción, sino también como jurisdicción natural para el ejercicio de los derechos políticos según sus propias normas, su autogobierno y sus formas particulares de autodesarrollo.

La cuestión fundamental de la autonomía indígena en el nuevo Estado Plurinacional, no debe estar determinada por las conveniencias propias de la administración de lo estatal; la autonomía indígena es ante todo, una cuestión ligada a los derechos. La autonomía indígena en el Estado Plurinacional debe ser la concreción de la obligatoriedad que asume el nuevo Estado para posibilitar- en el marco de su carácter unitario- la autoafirmación de los pueblos y naciones, el ejercicio de su derecho a proclamarse existentes y a reconstituirse en tanto pueblos sobre la propia territorialidad y bajo las formas propias de su cosmovisión y autogobierno. Es absolutamente entendible que en la etapa de post constitución se deban resolver complejidades que implicarán – sin lugar a duda- un proceso de diálogo constante y de negociación intercultural para avanzar progresivamente. Lo que no es ni admisible ni tolerable es que la autonomía indígena sea el resultado de medidas discrecionales, unilaterales, impuestas y contrarias al ejercicio inalienable de los derechos colectivos de los pueblos.

Este artículo fue redactado durante 2010.