

DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDIGENAS

La cooperación entre Dinamarca y Bolivia



DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDIGENAS

**La cooperación entre Dinamarca y Bolivia
(2005 – 2009)**

– 2010 –

DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDIGENAS

La cooperación entre Dinamarca y Bolivia (2005 - 2009)

Copyright: Embajada de Dinamarca en Bolivia y el Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, IWGIA ©

Equipo sistematizador: Alejandro Parellada & Ana Cecilia Betancur J.

Con la colaboración de: Miguel Angel Aragón, Iván Égido Zurita y Carla Roca

Mapas: Noel Coronado

Diseño gráfico: Jorge Monrás

Fotografías: Tony Suarez: pág. 14-15, 21 y 117.
Weara Vargas Lara: pág 18-19, 29, 112 y 113
Agencia Boliviana de Información: pág. 27
APCOB: pág. 39
CEJIS: pág. 32-33, 62
El Deber: pág. 60
Noel Coronado: pág 37 y 75
Diario El Deber: pág. 45 y 49
Alejandro Parellada: pág 78-79 y 103
Hai Almquist Bulloven: pág 57, 97 y 102 y 106
Hans Bulloven: pág. 111

Impresión: Plural Editoriales, La Paz

ISBN: 978-87-91563-79-9

	<p>EMBAJADA REAL DE DINAMARCA Av. Arce No. 2799, Esq. Cordero, Edif. Fortaleza – piso 9 Casilla Postal 9860 - La Paz, Bolivia Teléfono: + 591 (2) 2 43 20 70 - Fax: + 591 (2) 2 43 31 50 E-mail: lpbamb@um.dk - Web: www.amblapaz.um.dk</p>
---	--

	<p>GRUPO INTERNACIONAL DE TRABAJO SOBRE ASUNTOS INDIGENAS Classensgade 11 E, DK 2100 - Copenhagen, Dinamarca Tel: (45) 35 27 05 00 - Fax: (45) 35 27 05 07 E-mail: iwgia@iwgia.org - Web: www.iwgia.org</p>
---	--

CONTENIDO

Prefacio	8
Prólogo	10
Presentación	12
La cooperación entre Dinamarca y Bolivia	
Antecedentes	14
Consideraciones para la definición del Programa en su fase II	16
El Apoyo a los Derechos de los Pueblos Indígenas de Bolivia – ADPI.....	16
Los componentes del ADPI.....	17
Transversalización en las Políticas Públicas	
Antecedentes	18
La ejecución del Componente.....	20
Las acciones y sus resultados	23
Resultados generales	28
Factores determinantes en la ejecución del componente.....	30
Algunas lecciones preliminares.....	31
Saneamiento y titulación de Tierras Comunitarias de Origen	
Antecedentes	32
Valoración de la Fase I.....	35
El programa de Apoyo a los Derechos de los Pueblos Indígenas - ADPI Fase II.....	36
Nuevo gobierno y el inicio de la “Revolución Agraria”	39
El saneamiento de las TCO a partir de 2006	45
Las organizaciones beneficiarias y sus instancias de apoyo	46
El proceso de saneamiento SAN-TCO	50
Manejo de conflictos	53
Resultado de SAN-TCO en Tierras Altas.....	58
El SAN-TCO en Tierras Bajas y sus resultados	61
Resultados generales del saneamiento de TCO	
Saneamiento Simple en áreas colindantes a TCO	66
Saneamiento y enfoque de género	68
Resultados y alcances del componente de Saneamiento y Titulación de TCO.....	72
Alcances de los resultados del componente	73
Factores determinantes en la ejecución del componente y sus resultados	74
Algunas lecciones preliminares.....	76

Gestión Territorial Indígena	
Antecedentes	78
El diseño del componente en Fase II.....	82
Los desafíos para la Gestión Territorial Indígena.....	82
Los objetivos del componente de gestión territorial	83
Previsiones para la ejecución del componente.....	85
El contexto del país y la reconducción del subcomponente institucional de la GTI	85
La orientación del GTI por el Viceministerio de Tierras	85
El papel del Estado en la GTI	86
Conceptualización de la Gestión Territorial Indígena.....	91
Los procesos de GTI en Tierras Bajas.....	94
La GTI en Tierras Altas	100
Resultados y avances en la GTI	108
Impactos generales del programa de cooperación.....	112
Perspectivas.....	116
Fuentes.....	118
Anexo.....	122

PREFACIO

Dinamarca concluye con gran satisfacción el programa sectorial Apoyo a los Derechos de los Pueblos Indígenas en Bolivia. El programa no tiene paralelo en otros países por su diseño y tamaño. Fue concebido como la culminación del compromiso de Dinamarca con los pueblos indígenas que, en su momento, fue decisivo para iniciar la cooperación bilateral entre Bolivia y Dinamarca. Las marchas de los pueblos indígenas en la década de los 90 para reivindicar sus derechos, contribuyeron a la promulgación de la nueva Ley de reforma agraria que beneficia a las comunidades indígenas en sus reclamos históricos por el derecho a sus territorios, al mismo tiempo que pusieron el tema de tierras como expresión central de los derechos de los pueblos indígenas. La ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la Ley de Participación Popular son otras conquistas importantes de la década de los 90 que han fortalecido el protagonismo de los pueblos indígenas liderado por organizaciones como CIDOB y CONAMAQ.

La primera década de este siglo ha sido el escenario de una mayor influencia política de las organizaciones sociales e indígenas de Bolivia, incluyendo la elección del primer Presidente indígena del continente. Por ello, el programa se encontró en una coyuntura muy favorable, sin precedentes en la historia del país, para promover los derechos indígenas. Esta coincidencia de factores ha permitido resultados muy significativos para el programa. Durante la ejecución de esta fase, se verificaron importantes avances en Bolivia, como la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado, el Plan Nacional de Desarrollo, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la nueva Política de Tierras, que han fortalecido y permitido concretar muchas de las aspiraciones inherentes a los objetivos del programa.

Los gobiernos de Bolivia y Dinamarca han acordado que los pueblos indígenas no deben ser considerados como un sector de la cooperación, sino sujetos del proceso de desarrollo que necesita el conjunto de la sociedad boliviana. Es una tarea complicada transversalizar la dimensión indígena en los programas de desarrollo, pero Dinamarca intenta hacerlo como política explícita en su cooperación con Bolivia. En este

sentido, se presentan grandes retos como el manejo de los recursos naturales, la reducción de la pobreza, la gobernabilidad y el desarrollo sostenible. Todos los esfuerzos para implementar el Plan Nacional de Desarrollo necesariamente coinciden con las aspiraciones de los pueblos indígenas de ser sujetos de su propio desarrollo.

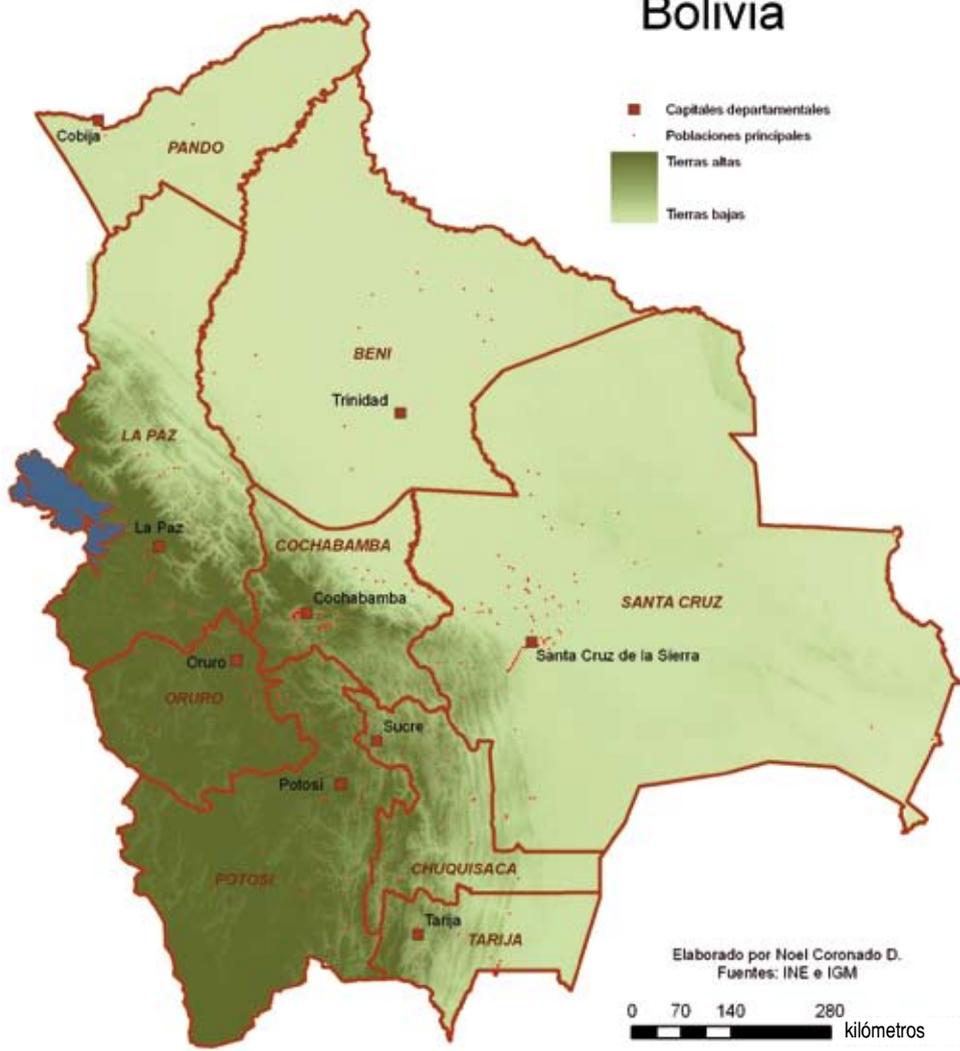
Por medio del programa de Apoyo a los Derechos de los Pueblos Indígenas, Dinamarca se ha convertido en un socio mayor en la reforma agraria en Bolivia que constituye un elemento fundamental para fomentar el desarrollo económico y social en beneficio de la población indígena campesina originaria. Un 70% de las Tierras Comunitarias de Origen saneadas y tituladas por el Viceministerio de Tierras y el Instituto Nacional de Reforma Agraria durante la última década, ha sido posible con el apoyo decidido de Dinamarca. Por otro lado, el componente de Gestión Territorial Indígena nos enseña la importancia de procesos participativos en la planificación e implementación de acciones para fomentar el desarrollo de los pueblos indígenas en los territorios comunitarios saneados y titulados y constituye ahora el germen de la autonomía indígena.

Esperamos que las lecciones que deja este programa puedan ser útiles para futuras iniciativas de trabajo con los pueblos indígenas y para fomentar el desarrollo en sociedades con una población dominante indígena, como es el caso de Bolivia.

Morten Elkjær

Embajador de Dinamarca en Bolivia

Bolivia



PROLOGO

Bolivia protagoniza las transformaciones estructurales más profundas de su historia. Los tres pilares fundamentales del proceso de cambio son: Estado Plurinacional, Autonomías y modelo de desarrollo económico-social plural.

Estos tres pilares expresan, transversalmente, los derechos de los pueblos indígenas. El Estado Plurinacional representa el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos colectivos y, consiguientemente, la declaración y realización de sus derechos colectivos, además de la incorporación de sus estructuras colectivas o comunitarias a la organización estatal. Las autonomías, por su parte, confieren cualidad gubernativa a sus territorialidades. El modelo de desarrollo plural adopta el sistema económico comunitario como parte de su estructura.

El antecedente de las medidas reseñadas son las tres fracturas o fallas estructurales del Estado: divorcio entre la organización del Estado y los pueblos indígenas, desarticulación con relación a las regiones y una estructura económica heterogénea. Estas tres problemáticas pueden expresarse como la cuestión nacional, la cuestión regional y la pérdida del control del excedente económico y las relaciones de intercambio desigual.

Desde el año 2000 se registran las más importantes acciones colectivas de los movimientos sociales, en esa primera etapa movilizadora del proceso de cambio. Sin embargo, los hitos más significativos de emergencia y movilización de los “otros indígenas” tiene como punto de partida la Marcha de 1990 por “Territorio y Dignidad”. Sucesivas manifestaciones por el Territorio y luego por la Asamblea Constituyente - esta última el año 2002- registran el protagonismo indígena de tierras bajas por una modificación substantiva del orden de cosas.

La cooperación de Dinamarca (DANIDA) se inscribe en este proceso. A través de su Programa de Apoyo Sectorial se plantea coadyuvar en: “(el apoyo) ...a los pueblos indígenas para que logren el pleno ejercicio de sus derechos económicos, políticos, sociales y culturales, con igualdad de género y en un contexto intercultural”. Los principales componentes de su intervención se traducen en el apoyo a la titulación de Tierras Comunitarias de Origen (TCO) y su gestión territorial.

Solamente en el diseño de sus componentes se advierte una nítida intencionalidad de transformación de la estructura agraria en sus tres elementos básicos: tenencia de tierras, relaciones de trabajo y sistema de producción. Al mismo tiempo, se adopta la problemática de tierra y territorio como fundamento mismo de los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Mariátegui hace notar que para los indígenas la tierra representa la vida misma. En consecuencia, las denominadas relaciones de “colonialismo interno”; explotación económica, exclusión política y opresión cultural, encuentran en el proceso de titulación de TCO los verdaderos fundamentos para una transformación estructural. En efecto, el reconocimiento de las tierras colectivas indígenas implica la ruptura del monopolio del poder económico detentado por los terratenientes, en tanto que la gestión territorial vinculada a las autonomías indígenas, proyecta la ruptura del monopolio del poder político.

La cooperación de Dinamarca ha intervenido, a lo largo de más de una década, en este proceso histórico de profundo contenido social. Sus áreas de intervención han llegado a representar el 70% de las TCO tramitadas en Bolivia, tanto por los pueblos indígenas de tierras bajas como por los de la región andina y sub andina que emularon este proceso. Este porcentaje se calcula sobre la totalidad de las expectativas territoriales indígenas del país.

A su vez, la cualidad del proceso adquiere tal significación si la interpretamos a la luz de sus características y antecedentes históricos, particularmente en las tierras bajas del país. En efecto, en el oriente y la Amazonía la historia registra colonias de emigrantes extranjeros, especialmente alemanes e italianos atraídos por la riqueza generada por el auge cauchero a fines del Siglo XIX, cuya explotación representó el factor de acumulación que apalancaría luego la concentración de enormes extensiones de tierras, consolidadas y ampliadas gracias a las irregularidades en la aplicación de la reforma agraria de 1953. Estos aventureros, en ningún caso “pioneros”, perseguían a las poblaciones originarias de estas tierras para cazarlas y someterlas a esclavitud en el proceso de explotación de la siringa. Los indígenas huían hacia la “Loma

Santa” donde no existan *caray* (blancos) que los sometan a vejámenes y esclavitud.

La “Loma Santa” está representada ahora por sus TCO. Estas constituyen un verdadero paradigma, no sólo porque revierten definitivamente los varios intentos republicanos de liquidar las tierras de comunidad¹, sino también porque se proyectan como verdaderas entidades territoriales en la nueva organización autonómica estatal, además de representar la jurisdicción -en sentido amplio- para hacer realidad la plena vigencia de los sistemas jurídicos, políticos, económicos y conquistas científicas de los pueblos indígenas en esos ámbitos territoriales.

Esta prolífica capacidad propositiva de los pueblos indígenas ha sido recogida en la nueva Constitución Política del Estado como parte del proyecto de País, en sus contenidos sustantivos. Ha servido también para dotar de contenido ideológico al Pacto de Unidad – plataforma indígena y campesina de alcance nacional – y para intentar la convergencia en torno a ideas - fuerzas colectivas en este proceso de revolución democrática y cultural del pueblo boliviano.²

En la experiencia de la Cooperación de Dinamarca, sistematizada de manera brillante en el presente trabajo, se contabilizan innumerables talleres de capacitación aplicando una metodología de acción – reflexión – acción; diversas acciones de fortalecimiento organizativo, apoyo a la formulación de instrumentos normativos y técnicos en el procedimiento de saneamiento de tierras comunitarias de origen, control social, implementación del Centro de Planificación Territorial Indígena (CPTI) primero y el Programa de Gestión Territorial Indígena (GTI) después.

En estos años se han sucedido varias administraciones gubernamentales, sin embargo, el proceso de titulación de TCO

y las primeras experiencias de gestión territorial, han tenido continuidad y han alcanzado impactos fundamentales, dado su alcance estructural. De donde podríamos afirmar que, entre los varios factores contextuales favorables al proceso de titulación de TCO, el apoyo de la Cooperación de Dinamarca se contabiliza como fundamental, a tal punto que podríamos afirmar que se trata del más importante aliado estratégico externo de los pueblos indígenas.

No podríamos concluir esta presentación sin vincular los principales resultados alcanzados por el Programa Sectorial de DANIDA a favor de los pueblos indígenas, al actual proceso de cambio que vive el país. La conversión de pueblos indígenas de sujetos sociales reivindicativos a sujetos socio – políticos con vocación de poder, emerge de la acumulación organizativa, movilizadora y propositiva de los pueblos indígenas, a partir de sus demandas territoriales.

Así mismo, la titulación de TCO representa la ruptura de las relaciones de poder impuestas por terratenientes y grupos de poder local, además de proyectar los derechos colectivos indígenas como horizonte de concreción del Estado Plurinacional. A su vez, la posibilidad de constituir a las TCO, en entidades territoriales representa la reorganización territorial del Estado con criterio plurinacional. Finalmente los procesos de gestión territorial, se inscriben en el nuevo modelo de desarrollo que articula la economía estatal, la iniciativa privada y el sistema económico tradicional comunitario.

Subrayamos, entonces, el papel trascendente de la Cooperación de Dinamarca en el proceso de titulación de TCO de los pueblos indígenas de Bolivia y el impacto del mismo en el actual momento constitutivo y de profundas transformaciones estructurales de nuestro país.

La Paz, mayo de 2010

Carlos Romero Bonifaz
Ministro de Autonomías
Estado Plurinacional de Bolivia

1 Nos referimos a la enfiteusis promovida por Ballivián en 1842, la subasta de tierras dispuesta por Melgarejo en 1866, la ex-vinculación de tierras de comunidad impulsada por los conservadores primero y por los liberales después entre 1880 y 1920, y a la propia concepción parcelaria de la reforma agraria de 1953 diseñada por la Misión Bohan al amparo de la tesis del modelo de desarrollo *farmer*.

2 Tillman Evers concibe cuatro factores de poder: ideología, dinero, ley y violencia, de éstos el que asegura un cohesionamiento sostenible del “edificio social” es la ideología, en la interpretación de Gramsci.

PRESENTACION

En julio de 2009 la Embajada de Dinamarca en Bolivia realizó una convocatoria para la sistematización del programa Apoyo a los Derechos de los Pueblos Indígenas, en su ejecución a partir del año 2005 y hasta su culminación en 2009. De acuerdo con los términos de referencia, el objetivo de la sistematización era documentar las experiencias del programa e identificar las lecciones aprendidas por sus diferentes actores. Especial importancia se asignaba a las articulaciones entre los actores y contrapartes del programa y la manera en que se coordinaron para la ejecución, el seguimiento y la evaluación del conjunto de las actividades. Entre los alcances que se proponían en la convocatoria para la sistematización se destacan la identificación de los momentos críticos y los cambios estratégicos y coyunturales presentados durante la implementación del programa y como se realizaron los ajustes a los cambios que se sucedieron en el ámbito nacional. También se trataba de determinar los efectos e impactos del programa, especialmente en cuanto a la ampliación de la perspectiva de derechos por parte de las instituciones estatales y la sociedad civil, y la concreción de las aspiraciones de los pueblos indígenas.

La decisión de sistematizar la experiencia del programa tenía como propósito entregar insumos a la cooperación externa para mejorar su interacción con los pueblos indígenas e integrar la perspectiva intercultural en sus programas, y a las organizaciones indígenas y no gubernamentales sobre la integración transversal de los derechos indígenas y la perspectiva intercultural en las políticas públicas.

El plazo previsto en la convocatoria para realizar la sistematización era de cuatro meses que debían finalizar en el mes de diciembre del mismo año.

Conocedora de la experiencia de apoyo a los pueblos indígenas y de la magnitud de la cooperación entre Dinamarca y Bolivia, y por ello consciente de la dimensión de una sistematización del programa, más aún en el tiempo previsto por la Embajada, IWGIA postuló para realizar este trabajo. Se trataba de una oportunidad sin igual para conocer de cerca y desde adentro el proceso de empoderamiento de los pueblos

indígenas y originarios de Bolivia, en gran medida auspiciado por el programa, y su incidencia en el proceso de cambios que experimenta el país en la última década. Este interés justificaba el reto de asumir el compromiso de sistematizar la ejecución del programa en sus últimos cinco años, no solo con las limitaciones que de por sí imponía el tiempo previsto para su realización. Además había que tomar en cuenta que el programa se encontraba en los últimos meses de su ejecución, lo que implicaba que los actores estarían concentrados en el cumplimiento de las múltiples acciones que ello demandaba para el cumplimiento de los compromisos asumidos en él. Este hecho marcaba una dificultad sustantiva dado que normalmente el rescate de lecciones derivadas de experiencias, al que se dirige toda sistematización, pasa por un proceso de reflexión a posteriori de la experiencia por los actores de la misma. En el caso del programa estos actores no eran pocos.

A la dificultad que para lograr lo anterior representaba el hecho de que el programa no había finalizado su ejecución, se sumaba que Bolivia se encontraba en preparación del proceso electoral para la elección presidencial y de la primera Asamblea Legislativa Plurinacional, proceso en el que estarían involucrados por ese tiempo las principales contrapartes del programa.

En este marco, IWGIA comenzó el proceso de sistematización en el mes de septiembre de 2009. Las etapas previstas para ello incluían las acciones básicas que se deben cumplir en toda sistematización: revisión de la documentación producida durante la ejecución del programa y de información secundaria necesaria para documentar el contexto, reconstrucción de la experiencia mediante entrevistas, reuniones y talleres con los actores sociales involucrados, procesamiento de información para documentar la experiencia recuperada, y devolución de la información sistematizada para reflexionar con los actores la experiencia y sus resultados y extraer lecciones.

El volumen de la información producida por todos los actores en cinco años de trabajo, fue monumental. La lectura para extraer de más de 300 documentos entre informes, evaluaciones, revisiones, memorias, documentos conceptuales y otros, los pasos dados por cada uno de los actores de los

tres componentes del programa, las acciones realizadas y los pormenores del proceso, copaban eso solo, el tiempo previsto para el desarrollo de todas las etapas.

Paralelamente a esta etapa se realizaron entrevistas a más de 50 personas entre funcionarios, exfuncionarios, líderes y comunarios indígenas y originarios y se hicieron reuniones con grupos de éstos buscando acercarse a la realidad de lo vivido desde las diferentes lecturas que de ésta se hace según las ópticas y posiciones de los actores. También se efectuaron visitas de campo a comunidades de tierras altas y tierras bajas para interiorizarnos del funcionamiento de los proyectos demostrativos.

En un siguiente momento, y luego de haber documentado preliminarmente la voluminosa información recogida con las acciones anteriores, se realizaron dos talleres para devolver la información y analizarla con los actores. Estos talleres fueron básicamente con los representantes de las organizaciones indígenas y originarias en tierras altas y bajas y las organizaciones no gubernamentales de apoyo al proceso. Con los funcionarios, profesionales y técnicos de las instituciones gubernamentales se realizaron reuniones desagregadas, debido a la dificultad de reunirlos en un evento conjunto que permitiera un intercambio fluido.

Finalmente, con un documento preliminar de la experiencia en los tres componentes del programa, se realizó un taller de revisión final, esta vez sí contando con la participación de representantes de todas las organizaciones e instituciones involucradas.

El resultado de este proceso es el documento que presentamos. Este recupera básicamente lo realizado por el programa en los tres componentes, sin profundizar en muchos aspectos como lo hubieran querido los actores, debido a limitaciones propias de este tipo de trabajos. Además, teniendo en cuenta que el proceso a sistematizar iniciaba en el año 2005, era necesario recoger para su adecuada comprensión, las principales realizaciones, avances y obstáculos de la primera fase ejecutada entre 1997 y 2004.

A pesar de las limitaciones enunciadas, creemos que el documento recupera la experiencia en su conjunto y aporta los elementos necesarios para su adecuada valoración por los actores y destinatarios de la misma y por todos los interesados en el desenvolvimiento de los pueblos indígenas y del proceso que vive Bolivia.

En cuanto a los resultados, efectos e impactos del programa y las lecciones que de su ejecución se derivan para los actores, el trabajo se queda corto. Ello no solo por la magnitud del proceso realizado, cuya reconstrucción copó más del tiempo previsto originalmente para concluir todo el trabajo y requiere más tiempo aún para complementarla y precisarla. Especialmente porque valorar una experiencia tan rica en contenidos, actores y acontecimientos internos y externos, políticos y sociales, como los que se han vivido en estos años en Bolivia, no es asunto que se pueda despachar en cuestión de unos pocos meses y unas cuantas reuniones y talleres. Menos aún considerando que se atravesaba por la última fase de ejecución del programa y que las preocupaciones de los actores estaban centradas, con razón, en cumplir los compromisos para el cierre y en la previsión de mecanismos para llenar el tremendo vacío que deja la finalización del programa de cooperación entre Dinamarca y Bolivia.

Considerando que la riqueza de la experiencia del programa de Apoyo a los Derechos de los Pueblos Indígenas amerita un análisis más pormenorizado, ojalá por cada uno de los componentes, para desentrañar sus profundos alcances, entregamos este trabajo como un primer insumo para ello. Tenemos la certeza de que recoge las principales preocupaciones de los pueblos indígenas y originarios y los logros que alcanzaron con el apoyo de la cooperación de Dinamarca, como base para su propia reflexión y la de todos los actores ligados al futuro de estos pueblos y del Estado boliviano.

Ana Cecilia Betancur J.
Alejandro Parellada

LA COOPERACION ENTRE DINAMARCA Y BOLIVIA

Antecedentes

Desde 1995 Danida comenzó a apoyar el reconocimiento y aplicación de los derechos de los pueblos indígenas en Bolivia, mediante una experiencia piloto con la Subsecretaría de Asuntos Étnicos. Este apoyo se convirtió posteriormente en un componente del Programa Sectorial para los Pueblos Indígenas, la Descentralización y la Participación Popular, implementado entre 1998 y 2004, por el cual se brindaba cooperación al Viceministerio de Asuntos Indígenas, adscrito al Ministerio de Participación Popular.

Los primeros cinco años de ejecución del Programa, concebido como apoyo sectorial, involucró 6 componentes principales: descentralización y participación popular; educación intercultural bilingüe en las tierras bajas, titulación de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO); gestión sostenible de recursos naturales en las TCO; y apoyo al fortalecimiento del Viceministerio de Asuntos Indígenas y de las organizaciones de la sociedad civil.

Después de los primeros años de ejecución se valoró como muy eficaz la estrategia de trabajar tanto con la sociedad civil como con el Gobierno para lograr los objetivos propuestos. Pero al mismo tiempo se observó la complejidad de involucrar en un solo programa los temas de derechos indígenas y de descentralización, llegando a la conclusión de separar los componentes en dos programas diferentes pero complementarios.

En el año 2002 se llegó a un acuerdo entre los dos países para continuar la cooperación a los pueblos indígenas y se lanzó una iniciativa para identificar las áreas más relevantes. Una versión preliminar para el nuevo programa se elaboró en el 2003, paralelo a un largo proceso de evaluación que entregó sus recomendaciones en junio de 2004. A partir de estas





recomendaciones se hizo el diseño final el nuevo programa de Apoyo a los Derechos de los Pueblos Indígenas (ADPI), con tres componentes: transversalización de los derechos indígenas, saneamiento y titulación de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) y Gestión Territorial Indígena (GTI).

Consideraciones para la definición del Programa en su fase II

En Bolivia son altos los niveles de extrema pobreza y afectan en general a los pueblos indígenas, con prevalencia en los municipios rurales de las tierras altas. Particularmente en las regiones del Norte de Potosí y los departamentos de Chuquisaca y La Paz, los pueblos indígenas se encuentran dispersos en zonas de difícil acceso, con bajos niveles de servicios básicos, insuficiente infraestructura para la producción, y bajo rendimiento de la agricultura. En las tierras bajas, pese a que las estadísticas señalan mejor situación, la mayoría de los pueblos indígenas no están integrados a los sistemas que generan riqueza y su nivel de pobreza es similar a los de las tierras altas.

La Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza adoptada para el período 2004-2007 plantea, entre otros tópicos, la inclusión social, la universalización de la educación, especialmente la educación bilingüe; introducir un enfoque intercultural y participativo para el acceso a servicios públicos; fortalecer la capacidad técnica y jurídica de las organizaciones de los pueblos indígenas y su articulación con el Estado, así como mejorar los vínculos entre los municipios y las unidades de Gestión Territorial Indígena.

Entre los principales problemas que de acuerdo con el programa afrontan los pueblos indígenas, se identificaron los siguientes:

- La inseguridad en los derechos sobre las tierras
- La integridad de sus territorios se encuentra en conflicto con la división administrativa
- La incertidumbre sobre el reconocimiento de sus derechos por el Estado y el conjunto de la sociedad
- Pocos avances sobre igualdad de género, por estrategias que no responden a la cultura de los pueblos indígenas
- Las iniciativas de desarrollo tampoco responden a los valores y necesidades de los pueblos indígenas

Para el 2004 se perfila con mayor solidez la realización de la Asamblea Constituyente demandada por las organizaciones indígenas desde la marcha del 2002, como una oportunidad para profundizar el diálogo sobre el reconocimiento y aplicación de los derechos de los pueblos indígenas, y para resolver contradicciones en la legislación a fin de garantizar la integridad de las Tierras Comunitarias de Origen frente a concesiones para el aprovechamiento de recursos naturales (hidrocarburos, recursos forestales y minería).

Por su parte, la estrategia de Dinamarca para los pueblos indígenas, adoptada en mayo de 2004 contempló cuatro elementos principales: el fortalecimiento de los derechos de los pueblos indígenas en procesos internacionales; la inclusión de las preocupaciones de los pueblos indígenas en la cooperación bilateral para el desarrollo; la cooperación con sus organizaciones y las ONG; y, considerar a los pueblos indígenas en cuestiones relacionadas a la economía y el comercio.

La estrategia además enfatiza en los temas transversales de derechos humanos y democracia, necesidades de la mujer, y protección del medio ambiente y los recursos naturales.

En este marco se concibe el nuevo programa de cooperación entre Dinamarca y Bolivia.

El Apoyo a los Derechos de los Pueblos Indígenas de Bolivia – ADPI

Para la segunda fase de la cooperación, el Apoyo a los Derechos de los Pueblos Indígenas en Bolivia, se caracteriza por un enfoque sectorial basado en derechos, el cual implica trabajar simultáneamente en diferentes niveles (políticas, marco institucional, apoyo directo y actividades específicas); considera a los territorios indígenas como las unidades básicas para la acción, y asume a las organizaciones indígenas como sus actores principales, siempre en la “doble estrategia” de prestar apoyo equilibrado tanto a éstas como al Gobierno bajo modalidades diferenciadas, y promover su coordinación y articulación, respetando la integridad de ambas partes.

El objetivo de desarrollo del Programa se estableció en términos de “Lograr la aplicación de los derechos de los pueblos indígenas establecidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ley 1257 de 1991, en el marco de democratización y reducción de la pobreza”.

Como objetivos inmediatos se definieron:

1. Incorporar los derechos indígenas originarios, establecidos en la Ley 1257 (Convenio 169 de la OIT) en el accionar del Estado en su conjunto e institucionalizar políticas a su favor en la administración pública de Bolivia.
2. Asegurar el derecho de propiedad de Tierras Comunitarias de Origen legalmente reconocidas en cantidad y calidad suficiente para contribuir al desarrollo sostenible de los pueblos indígenas en el marco del Artículo 171 de la Constitución del Estado, la Ley de Reforma Agraria (No. 1715) y el Convenio 169 de la OIT.
3. Lograr que los pueblos indígenas y originarios gestionen de manera sostenible las Tierras Comunitarias de Origen, de acuerdo al Artículo 7 del Convenio 169 de la OIT.

Acorde con los anteriores objetivos, el resultado a conseguir se concibió como “El creciente reconocimiento e implementación de los derechos de los pueblos indígenas en combinación con una activa y democrática participación de la población indígena en un proceso de desarrollo económico y político”.

Los componentes del ADPI

Para el cumplimiento de los tres objetivos inmediatos del programa se diseñaron tres componentes principales: Transversalización de los Derechos de los Pueblos Indígenas y Originarios, Saneamiento y Titulación de Tierras Comunitarias de Origen, y Gestión Territorial Indígena.

1. Transversalización de los derechos de los pueblos indígenas y originarios

Este componente se propuso la consolidación de los nuevos derechos de los pueblos indígenas en el sector público y la sociedad en general. El cumplimiento y monitoreo de los derechos debería contribuir a la remoción de muchas barreras que frenan la participación igualitaria de los pueblos indígenas en la sociedad, y a revertir su creciente marginalización y su alejamiento de las fuentes de riqueza y bienestar. Su diseño se concibió para contribuir al cumplimiento del mandato del Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (MAIPO), a través de un apoyo activo a sus planes de acción anuales y de largo plazo.

2. Saneamiento y Titulación de Tierras Comunitarias de Origen

Este componente se propuso lograr la materialización del derecho propietario de los pueblos indígenas sobre las Tierras Comunitarias de Origen, como forma de contribuir a su desarrollo sostenible. Con la titulación de las tierras en cantidad y calidad suficientes, se controlaría el empobrecimiento originado en la continua reducción de sus espacios tradicionales de vida, contribuyendo de manera directa a la reducción de la pobreza, especialmente en las tierras bajas, debido a que la titulación colectiva les proporciona derechos para la explotación de recursos naturales renovables dentro de sus territorios. No obstante que los recursos subterráneos se consideran propiedad del Estado, si los pueblos indígenas poseen títulos de propiedad sobre el suelo, adquieren el derecho a ser consultados y a recibir una compensación por la explotación de los recursos del subsuelo en sus territorios. De esta manera, la legalización de la propiedad colectiva se convierte en un medio estructural para reducir la pobreza.

Este componente se concibió para contribuir al cumplimiento del mandato del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) en las áreas reclamadas por los pueblos indígenas.

3. Gestión Territorial Indígena en Tierras Comunitarias de Origen (GTI)

Este componente se orientó a que los pueblos indígenas manejen de mejor forma sus tierras y recursos naturales, para mejorar su rendimiento, generar mayores ingresos, y consolidar sus valores culturales y su identidad. También se propuso desarrollar capacidades para la participación indígena a nivel municipal y asegurar que los planes de desarrollo y las inversiones de los sectores público y privado se realicen en conformidad con sus requerimientos de gestión de las tierras y en beneficio de sus intereses. Reformas agrarias sin una gestión mejorada de las tierras han generado resultados decepcionantes en toda Latinoamérica. Este componente contribuiría con el Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios y un amplio grupo de actores articulados a través del Comité de Desarrollo de la gestión territorial, mediante un apoyo al cumplimiento de su mandato en esta materia.

TRANSVERSALIZACION EN LAS POLITICAS PUBLICAS

Antecedentes

Las experiencias de la primera fase del Programa Sectorial determinaron el diseño de este componente orientado a superar barreras identificadas en el período previo al nuevo programa.

A pesar de un compromiso explícito del Estado boliviano por la protección y respeto de los derechos de los pueblos indígenas, y de la existencia desde los años 90 de una entidad dedicada a la formulación y promoción de políticas y estrategias para su desarrollo y la promoción de sus derechos, los resultados de la transversalización fueron muy bajos en la primera fase del programa. Los principales obstáculos que se opusieron a mejores resultados en los diferentes niveles del Estado, se ubican en los siguientes campos:

- Inexistencia de mecanismos institucionalizados de consulta, concertación y coordinación entre el sector público y los pueblos indígenas originarios.
- Insuficiente incorporación del enfoque de mujer indígena en la formulación de políticas y programas de desarrollo indígena originario.
- Vacíos normativos y legales que marcan la necesidad de transversalizar los derechos indígenas en instancias del poder legislativo y la elaboración de propuestas e insumos que permitan orientar la formulación de leyes y normas.
- Dificultades para el cumplimiento efectivo de los roles institucionales en cuanto a la promoción y aplicación de políticas y programas en los distintos sectores y niveles del Estado. Ello, por falta de continuidad en las instancias gubernamentales operativas, por la débil capacidad para atender las demandas urgentes de la problemática indígena y por la falta de sensibilización y capacitación del personal técnico.
- Ausencia de estrategia, metodología y plataforma de trabajo, de sistemas de monitoreo para la aplicación y el





seguimiento a las políticas y programas, y de indicadores relevantes.

- Debilidades de algunas organizaciones indígenas originarias para consolidar propuestas y aprovechar las oportunidades y espacios emergentes.

En síntesis, la institución encargada de los asuntos indígenas estuvo afectada por la inestabilidad política del país. Sus frecuentes cambios desde el inicio del apoyo de Dinamarca, tanto en cuanto a la misma institución³ como con relación a su personal, minimizaron las posibilidades de generar un proceso sostenido y sostenible de fortalecimiento institucional.

Ello condujo a la discusión sobre si la cuestión de los pueblos indígenas se debía abordar a través de programas específicos o debía ser transversal en las políticas y programas existentes. Aunque no constituye un sector en sentido tradicional, la creciente atención del Estado al tema indígena, con legislación, políticas e instituciones específicas para su atención, justificaban el enfoque sectorial, y se concluyó que el apoyo debía dirigirse a un proceso de institucionalización ministerial que incluyera el personal.

Por este motivo, el enfoque sectorial incluyó el apoyo a diferentes niveles, comenzando con la formulación de políticas, la promoción de legislación y el fortalecimiento institucional, y terminando con actividades específicas de desarrollo a nivel local. Esta combinación permitiría la generación de sinergias y dar coherencia a la intervención, constituyéndose en herramienta principal para el reconocimiento e implementación de los derechos de los pueblos indígenas.

Este enfoque se dirigió específicamente a apoyar la incorporación e implementación de los derechos de los pueblos indígenas en varios sectores e instituciones, con el objetivo de mejorar gradualmente la toma de conciencia y la capacidad de la sociedad boliviana, de los pueblos indígenas y de las instituciones públicas para su respeto y para su aplicación con otros derechos humanos fundamentales, con igualdad de género y en un contexto intercultural.

Para lo anterior se consideró fundamental que a nivel del gobierno, ministerios clave y servidores públicos exista com-

³ Entre la década del 90 y el año 2002 en el que se constituyó el Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios, como ministerio sin cartera, existieron diferentes instancias de menor rango, adscritas a diferentes ministerios, como la Subsecretaría de Asuntos Étnicos (SAE), el Viceministerio de Asuntos Indígenas, y el Viceministerio de Asuntos Indígenas y Originario.

presión y capacidad para promover y aplicar los derechos de los pueblos indígenas en la provisión de servicios y en sus actividades, y que la sociedad en general reciba educación sobre las culturas indígenas, con miras a superar prejuicios y cambiar actitudes hasta lograr una apreciación positiva de la vida, cultura e idiomas de los pueblos indígenas. Se buscaba también garantizar y hacer cumplir sus derechos como mecanismo para remover muchas de las barreras que frenan su participación igualitaria en la sociedad y para revertir su creciente marginalidad respecto de las fuentes de riqueza y bienestar.

Los objetivos inmediatos del componente y sus consiguientes indicadores están referidos a:

- a. La incorporación de los derechos indígenas en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.
- b. La sensibilización a la población boliviana sobre los derechos y las políticas de apoyo a pueblos indígenas originarios y sobre los avances y dificultades para su reconocimiento e implementación.
- c. La generación de capacidad sostenida en el Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios para la gestión institucional participativa y para ejercer con eficacia su rol como cabeza de sector.

En la convicción de que para alcanzar los objetivos del componente se requiere de una institucionalidad mínima, en la carta de entendimiento suscrita entre la Embajada Real de Dinamarca y el Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios se estableció como deber de ésta institución garantizar la estabilidad laboral y el reclutamiento del personal por convocatoria pública y concurso de méritos.

La ejecución del Componente

El período inicial de ejecución de la segunda fase del programa, coincidió con el pico más alto de la movilización social en Bolivia en los últimos años (1999-2005), repitiéndose la historia de la sucesión presidencial extraordinaria. El Presidente Carlos Mesa, sucesor de Gonzalo Sánchez de Lozada (2003), no pudo controlar ni resolver los conflictos sociales iniciados años atrás en torno a la crisis estructural del país, que se manifestaban en enfrentamientos entre los intereses de los sectores populares de una parte y los sectores históricamente en ejercicio del poder político. En junio de 2005

asumió la presidencia de la República Eduardo Rodríguez Veltzé, correspondiéndole el cargo por ser para entonces el presidente de la Corte Suprema de Justicia, ante la ausencia de vicepresidente y luego que el presidente del Parlamento se viera obligado a dimitir de su derecho a ocupar el primer cargo del país.

La sucesión presidencial estuvo acompañada de la convocatoria a elecciones generales para diciembre del mismo año y a partir de entonces el país experimentó una suerte de parálisis por decisión del propio Gobierno, orientada a darle paso a soluciones de fondo en cabeza de un nuevo Gobierno de elección popular. (ADPI, Fase II, Informe Técnico de Gestión Abril-Diciembre 2005)

El enfoque de la transversalización que asumió el Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios a inicios del año, se tradujo en una Plataforma de Políticas Públicas de apoyo a Pueblos Indígenas, con base en la cual se establecieron convenios con los sectores seleccionados para la revisión y ajuste de sus respectivas políticas, estrategias y programas, y realizar el seguimiento a su ejecución. Las acciones de esos

sectores serían acompañadas con una estrategia de difusión y sensibilización.

El Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios acometió su tarea enfocando prioridades hacia la posible realización de una Asamblea Constituyente y emprendió acciones conjuntas con los ministerios de Educación, Salud y Defensa.

Con el Ministerio de Educación propició la consulta a las comunidades y organizaciones sobre las políticas educativas y se formuló un anteproyecto de Ley de Derechos y Políticas Lingüísticas. Con el Ministerio de Salud se promovieron experiencias locales y regionales para la formulación de políticas de Estado y se elaboró una propuesta de política para el acceso de los indígenas a los programas nacionales de salud basada en el reconocimiento de las prácticas de medicina indígena y de los médicos tradicionales. También se elaboró una propuesta para la inclusión de las mujeres indígenas en los programas de salud intercultural atendiendo a sus usos y costumbres en lo que se refiere al embarazo, el parto y el puerperio. Con el Ministerio de Defensa se estableció la

Marcha hacia La Paz - Año 2002



coordinación para implementar el programa piloto *Igualdad de Oportunidades* para el ingreso de postulantes indígenas originarios a los Institutos del Ejército y a la Escuela Militar de Ingeniería.

A nivel del Poder Judicial se suscribieron acuerdos con el Tribunal Agrario Nacional para formalizar un programa de información y sensibilización sobre la problemática y la perspectiva indígena en la cuestión agraria. También se firmó un convenio con este Tribunal y la Universidad Mayor de San Simón, para implementar una oficina de Defensa Pública Agraria que brinde asistencia jurídica gratuita al sector indígena y campesino en asuntos judiciales y administrativos de naturaleza agraria.

Con destino al Parlamento, se elaboraron documentos de trabajo sobre las temáticas indígenas para la Asamblea Constituyente, con base en la sistematización de las demandas y aspiraciones de los pueblos indígenas originarios sobre diferentes tópicos.

La difusión sobre derechos de los pueblos indígenas se enfocó principalmente a su participación en la Asamblea Constituyente, para lo cual se promovieron programas radiales y la publicación de cartillas, además de un compendio actualizado de legislación indígena en Bolivia y el Convenio 169 de la OIT en los idiomas quechua, aymara y guaraní.

Las acciones relacionadas con la Asamblea Constituyente significaron la mayor ejecución presupuestaria y concentración de esfuerzos.⁴ El trabajo de sistematización de propuestas indígenas, si bien no fue difundido, constituyó una base para desarrollar la propuesta de las organizaciones indígenas de las tierras bajas frente al Pacto de Unidad que suscribieron todas las organizaciones del campo a nivel nacional durante la Asamblea Constituyente y que permitió el reconocimiento de sus derechos en la Constitución finalmente aprobada. Además, se realizaron talleres departamentales para la generación de propuestas de las mujeres indígenas y se impulsaron mesas barriales en los barrios periurbanos en Santa Cruz. Estas mesas fueron un espacio de articulación de las demandas de los pueblos indígenas con las organizaciones urbanas.

⁴ Según los informes agregados de ejecución financiera, en el trabajo relacionado a la Asamblea Constituyente se ejecutaron las dos terceras partes del presupuesto (64%).

Las elecciones presidenciales de 2005 y cambios en el programa

Tras la elección en diciembre de 2005 de Evo Morales, indígena aymara, como Presidente de la República, se produce un viraje en la interpretación de *lo indígena* en general y se postula una nueva perspectiva para la relación de los pueblos indígenas con el Estado. El nuevo Gobierno definió cerrar el Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios, anunciando que los derechos y perspectivas indígenas estarían incorporados estructuralmente en todas las políticas y los planes institucionales. (Camacho, 2006) Una institución especializada en asuntos indígenas representaba una ubicación tangencial y una banalización de la temática pues no participaba de los sectores y actividades centrales del Gobierno y no tenía incidencia alguna sobre políticas estructurales, pues se trataba de una institución fuera de la toma de decisiones y con escasa incidencia en ellas. (Camacho, 2009)

En este contexto, el nuevo Gobierno se plantea dos desafíos:

- Apoyar a los pueblos indígenas originarios en el proceso constituyente para la reorganización y consolidación de un Estado que incorpore sus propuestas y realidades
- Implementar una Estrategia Nacional de Desarrollo bajo la lógica del *vivir bien*, que transversalice derechos indígenas originarios y acciones específicas, orientada a cambiar la visión de desarrollo mercantilista.

Para avanzar en su materialización, el Gobierno encargó la temática indígena en un primer momento al Ministerio de Desarrollo Rural y Medio Ambiente y, posteriormente la dejó a cargo del Ministerio de la Presidencia, el cual se convirtió en la instancia responsable de promover, articular, dirigir y desarrollar estrategias, programas y acciones en beneficio de los pueblos indígenas originarios, a través de los viceministerios de Coordinación Gubernamental, de Descentralización, y de Coordinación con Movimientos Sociales y la Sociedad Civil.

La decisión del Gobierno significaba en la práctica la integración de los derechos y perspectivas indígenas en las políticas públicas y que la transversalización de derechos indígenas, aún incipiente, se convertiría en política de Estado. Ello implicaba el cumplimiento del objetivo propuesto por el programa

por factores externos a su acción, y por este motivo se introdujeron cambios en cuatro aspectos del componente:

1. Su reorientación hacia el apoyo a la integración de derechos y perspectivas indígenas en las políticas públicas respecto de la construcción del Estado intercultural.
2. Su localización en la entidad estratégica para la formulación y puesta en marcha de políticas étnica y culturalmente sensibles
3. El apoyo a la consolidación de las entidades estatales previstas para la incorporación de las visiones indígenas en su sector (Viceministerios de Tierra, de Justicia Comunitaria y de Salud Intercultural, entre otros).
4. El apoyo al Gobierno para la consulta con los pueblos indígenas y la sociedad en general sobre sus expectativas respecto de la interculturalidad en las políticas públicas.

En este marco, el componente se propuso fortalecer el papel del Ministerio de la Presidencia, tanto en sus tareas normativas y políticas como en su función de formular, institucionalizar, transversalizar y monitorear políticas públicas. Para una mejor y más efectiva transversalización, el equipo mínimo del Programa debía mantener un enlace directo con cada uno de los ministerios, entes estatales y sectores priorizados, lo cual permitiría la coordinación central y una permanente retroalimentación.

La ejecución por el Ministerio de la Presidencia

La ejecución en este Ministerio, en general fue irregular iniciando prácticamente cuando finalizaba el año 2006. Lo anterior, debido al proceso transferencia desde el Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios, que tomó casi todo el año, y la consecuente inestabilidad generada por la movilidad de personal y los cambios en la dirección. La Unidad de Transversalización del Ministerio de la Presidencia inició a partir de octubre de ese año con los contactos necesarios para darle continuidad al trabajo iniciado el año anterior, especialmente en las áreas de Justicia Comunitaria (Ministerio de Justicia) y Medicina Tradicional (Ministerio de Salud). Adicionalmente se incorporaron los Ministerios de Hidrocarburos y de Minería, que no estaban originalmente incluidos en el programa, para trabajar la temática específica de derecho a la consulta y participación de los pueblos indígenas por explotaciones en sus territorios.

Para facilitar el trabajo con los otros ministerios involucrados en el componente (Educación, Defensa, Salud, Justicia y Trabajo), el Ministerio de la Presidencia estableció un equipo de consultores y se suscribieron los respectivos convenios, también para los temas de difusión y pueblos vulnerables,

Las acciones y sus resultados

a. Transversalización de los derechos indígenas en los poderes del Estado

En continuidad a las acciones emprendidas por el Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios en el año 2005, el Ministerio de la Presidencia orientó sus principales acciones hacia la incidencia en la Asamblea Constituyente, especialmente para incorporar la justicia comunitaria y las autonomías indígenas en el texto de la nueva Constitución, esto último, en coordinación con la Representación Presidencial para la Asamblea Constituyente (REPAC).

Como un resultado de este proceso, además de la incorporación de ambos derechos en la nueva Constitución, el Gobierno nacional reglamentó la realización de referendos municipales para la implementación de las autonomías indígenas originarias.⁵

Con el Ministerio de Justicia se conformó una instancia de promoción y documentación sobre el cumplimiento de los derechos indígenas establecidos en los instrumentos internacionales, que incluye la posibilidad de iniciar acciones a nivel nacional e internacional en caso de vulneración de dichos derechos. También en coordinación con este Ministerio, se diseñó una estrategia nacional contra el racismo y la discriminación a pueblos indígenas, la cual fue consensuada y socializada con las organizaciones representativas de estos pueblos.

Para la transversalización de los derechos indígenas en las políticas públicas a otros niveles, se dio especial importancia a los procesos de discusión de los instrumentos internacionales en la materia. En este terreno, se destaca la articulación de esfuerzos con las organizaciones indígenas para la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre De-

⁵ El Régimen Electoral Transitorio fue adoptado por la Ley 4021 de 14 de abril de 2009, que en su disposición final tercera establece las condiciones básicas para la conformación de las autonomías indígenas originarias y campesinas mediante referendo municipal. Esta disposición fue reglamentada mediante Decreto Supremo 231 del mismo año.

rechos de los Pueblos Indígenas y su posterior incorporación como Ley de la República de Bolivia. También el impulso a las discusiones sobre el Proyecto de Declaración Americana y la representación conjunta del Gobierno y las organizaciones indígenas ante el Foro Permanente de las Naciones Unidas sobre Cuestiones Indígenas.

A nivel regional se impulsó la formulación de planes de desarrollo que incorporen los derechos indígenas, principalmente los derechos económico-productivos, mediante la realización de foros y talleres sobre el derecho al desarrollo, con énfasis en la región amazónica.

Conjuntamente con el Viceministerio de Tierras, encargado de la ejecución del subcomponente institucional de Gestión Territorial Indígena, se formuló una propuesta base para la atención a Pueblos Indígenas Altamente Vulnerables y se conformó una primera comisión interministerial para la implementación de un plan especial de atención al pueblo Yuqui.

A nivel general, se inició un trabajo para incorporar al Plan Nacional de Desarrollo indicadores étnicamente sensibles, con la finalidad de monitorear y evaluar sus resultados con perspectiva indígena. Este esfuerzo, sin embargo, no se pudo culminar debido a la alta rotación del personal.

El trabajo previsto con las Unidades Departamentales de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios, no se desarrolló debido a las dificultades generadas por la polarización política que vivió el país hasta el año 2009, cuando se aprobó la nueva Constitución.

b. La sensibilización sobre los derechos y las políticas de apoyo a pueblos indígenas originarios

Para el cumplimiento de este objetivo, el Ministerio de la Presidencia implementó una estrategia de difusión y sensibilización sobre los derechos de los pueblos indígenas originarios y sus propuestas a la Asamblea Constituyente sobre autonomía y Estado Plurinacional. En un primer momento, facilitó espacios de encuentro con las organizaciones indígenas y originarias e instituciones privadas (el Centro de Formación y Realización Cinematográfica (CEFREC), entre otras) para generar consensos en torno a la estrategia de difusión. En el marco de los acuerdos generados, se realizaron y difundieron spots para televisión y dos documentales

sobre los derechos de los pueblos indígenas, incorporando la Declaración Universal, el Convenio 169 de la OIT y la nueva Constitución Política del Estado, así como los mecanismos contemplados para su aplicación en el Plan Nacional de Desarrollo.

En cuanto a la generación de espacios regionales de análisis, difusión y reflexión para la promoción y aplicación de las políticas de apoyo, a través del Programa de Investigación Estratégica de Bolivia se realizaron estudios sobre el estado de situación de los derechos de los pueblos indígenas en 5 eco regiones de Bolivia, todos publicados, y se promovió la reflexión con instancias educativas. Producto de estos espacios se suscribió un convenio con la Facultad de Derecho de la Universidad Mayor de San Andrés para trabajar conjuntamente en este campo.

c. Incremento de la capacidad institucional del Estado

En este objetivo el Ministerio se proponía incrementar sus propias capacidades, procurando la estabilidad laboral del capital humano y construir sistemas de gestión eficientes de acuerdo a lo establecido en la legislación nacional. Con este propósito se diseñó un software para el monitoreo a la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, cuya implementación estaba por comenzar en el año 2009, y se adoptaron manuales internos y reglamentos elaborados conjuntamente con el Ministerio de Cultura con perspectiva descolonizadora.

Para el 2008 se conformó la Unidad de Coordinación y Promoción de Políticas de Derechos Indígenas para hacerse cargo del componente y sus tres objetivos principales. La nueva instancia apropió la coordinación con los ministerios de Educación, Defensa, Salud, Justicia y Trabajo mediante la contratación de un equipo de consultores, así como en los temas de difusión y pueblos vulnerables.

La ejecución de la transversalización con otros ministerios

La anterior ejecución fue realizada en conjunto con los ministerios seleccionados como áreas prioritarias para la transversalización de los derechos de los pueblos indígenas. Pero además, cada sector ejecutó su propia estrategia.

a. Ministerio de Salud

Este Ministerio formuló un proyecto de Ley de Medicina Tradicional e impulsó su tratamiento por el Parlamento mediante la realización de diferentes eventos. Al cierre de 2009 el proyecto se encontraba en trámite en el Congreso Nacional. En coordinación con el Servicio Nacional de Propiedad Intelectual y el Viceministerio de Medicina Tradicional e Interculturalidad se preparó un Anteproyecto de Ley de Propiedad Intelectual, el cual no había sido presentado formalmente para su aprobación. Además realizó los estudios base para la política de atención a pueblos indígenas altamente vulnerables, a partir de un diagnóstico de la situación de salud de algunos de estos pueblos, y para el acceso de los pueblos indígenas a los sistemas de salud, con énfasis en niñas, niños y mujeres.

Las actividades en el sector salud fueron limitadas debido a dificultades administrativas que impidieron la continuidad del personal contratado, pero también por limitaciones para compatibilizar el trabajo técnico con la visión de las organizaciones originarias.

b. Ministerio de Justicia

Luego de aprobada la nueva Constitución, el Ministerio de Justicia avanzó en el análisis y discusión con las organizaciones sobre la compatibilización entre la justicia comunitaria indígena originaria con la justicia ordinaria. De acuerdo con el artículo 190 de la Constitución Política del Estado debe establecerse una Ley de Deslinde Jurisdiccional para establecer las competencias personales, materiales y territoriales de la justicia indígena. Para estos fines, el Programa de Investigación Estratégica de Bolivia (PIEB) dirigió estudios comparativos sobre la interpretación de derechos indígenas en diferentes regiones del país con base en los cuales se preparó un anteproyecto de Ley que se encontraba en etapa de análisis y ajuste con los pueblos indígenas y originarios.

También se preparó la propuesta de Ley de Prevención y Eliminación de toda forma de Discriminación, la cual se encontraba en trámite en el Parlamento al cierre del período. Sobre este tema de discriminación y racismo se realizaron investigaciones centradas en los acontecimientos de septiembre del 2008 en el Departamento de Pando, donde fueron asesinados 15 campe-

sinos.⁶ Se trataba de poner en evidencia la situación de racismo en la región, como primer paso de una estrategia para el tratamiento de dicho fenómeno. También se llevó a cabo un evento internacional en La Paz sobre racismo y discriminación.

Con los pueblos originarios de tierras altas, se promovió la aplicación del principio de la dualidad *chacha-warmi* y la reflexión sobre la equidad de género. También se socializó con las mujeres indígenas la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Conjuntamente entre el Ministerio de Justicia y el de la Presidencia se realizó el seguimiento a los procesos legislativos en las áreas de su competencia, entre éstas, al Proyecto de Ley que dispone la difusión de los idiomas oficiales quechua, aymara y guaraní.

Hay que advertir que el convenio con esta cartera se proponía objetivos muy ambiciosos tales como, además de la institucionalización de la Jurisdicción Indígena Originaria Campesina, la capacitación sobre derechos indígenas en el Poder Judicial y la implementación de una instancia interministerial que en coordinación con las organizaciones asumiera la defensa de los derechos indígenas, acciones que no se alcanzaron a concretar al cierre del programa.

c. Ministerio de Defensa

En el año 2004 se realizó el seminario sobre “Democracia, Multiculturalidad y Fuerzas Armadas”, propiciando un encuentro con los pueblos indígenas para discutir aspectos referidos al rol que cumple el indígena en el ejército boliviano. Las conclusiones de dicho seminario fueron la base para el diseño del programa *Igualdad de Oportunidades*, concebido para promover el ingreso de jóvenes y señoritas de origen indígena, egresados de colegios rurales, al instituto de formación superior del Ejército.

Este programa se viene replicando desde entonces, convirtiéndose quizás, en la acción más sostenida para la transversalización de los derechos de los pueblos indígenas. Sus principales acciones en este período fueron las siguientes:

- La sistematización de la experiencia 2005-2008 y la consolidación de una política pública para garantizar el acce-

⁶ Las investigaciones fueron publicadas en dos tomos bajo el título “Tahuamanu: Racismo y masacre en la Amazonía”, Pando, Bolivia 2008.

so, permanencia y logro de jóvenes hombres y mujeres indígenas en el sistema de formación académica militar.

- La preparación de una propuesta de Decreto Supremo para institucionalizar la incorporación de postulantes indígenas a los institutos de formación militar.
- La implementación de un programa de orientación a oficiales y conscriptos que permitió conocer sus necesidades de capacitación sobre derechos de los pueblos indígenas. Con base en sus resultados se diseñó una propuesta de capacitación en interculturalidad y derechos indígenas, para ejecución con la Universidad Militar.

En el marco de las acciones anteriores, se impulsaron investigaciones sobre interculturalidad y Estado plurinacional como parte de promoción del respeto de los derechos de los pueblos indígenas en el Ministerio de Defensa. El programa fue concebido para el ingreso de 20 jóvenes y 5 señoritas por año, sin embargo, a mayo de 2009 se encontraban entre el primero y el cuarto año de formación militar un total de 36 cadetes, entre los cuales se cuentan 5 mujeres. Ello se debe a que durante los años 2007 y 2008, 41 cadetes fueron dados de baja, entre ellos 10 mujeres, la mayoría por bajo rendimiento académico o por solicitud personal.

Un análisis sobre la ejecución del programa, realizado a mediados del año 2009, menciona que el programa solo ha sido efectivo en cuanto al ingreso de cadetes de origen indígena al Colegio Militar y su adiestramiento, pero con deficiencias en la nivelación académica.

Además se observa que la incorporación de los indígenas originarios en las Fuerzas Militares implica un cierto grado de aculturación o “blanqueamiento”, lo cual va en contra del espíritu mismo del programa. Al respecto se menciona que:

“si bien se han abierto las puertas a este espacio de formación de oficiales, el contenido curricular del mismo aún permanece inalterable, y con un fuerte componente homogenizador de los cadetes, lo que en última instancia no permite la conciencia multicultural a la que se hace referencia en la Constitución Política del Estado”.⁷

Entre otras deficiencias en la ejecución del programa se identifica que en la selección de postulantes no se han aplicado

con rigor los mecanismos definidos y se ha privilegiado el ingreso de allegados a dirigentes sindicales o políticos, en gran medida provenientes de colegios urbanos, generando nuevos espacios de discriminación para los indígenas provenientes del mundo rural.

Sobre los talleres de capacitación con oficiales y conscriptos, se considera que han sensibilizado a las Fuerzas Armadas sobre los derechos de los pueblos indígenas con énfasis en equidad y género. Sin embargo, se observó que los oficiales mantienen concepciones e interpretaciones de lo indígena que se alejan de los criterios de pluralismo e interculturalidad, y se percibe que en los conscriptos hay un total desconocimiento de sus derechos en general y como indígenas en particular.

En función de este diagnóstico, el consultor recomendó subsanar las deficiencias detectadas e implementar por la Universidad Militar los módulos de formación diseñados en temas relativos a multiculturalidad, interculturalidad, etnocidio y derechos indígenas, en la perspectiva de superar prejuicios del pasado frente a lo indígena y consolidar un pensamiento de inclusión en las Fuerzas Militares.

Los módulos de formación fueron diseñados incluyendo las características de los pueblos indígenas del país, las relaciones de género, la organización sociopolítica, y la historia de la legislación sobre sus derechos. Las pruebas piloto para la su implementación y posterior réplica por los diferentes institutos militares, se realizaban al cierre del período.

d. Ministerio de Trabajo

Bajo el liderazgo de este ministerio se diseñó una política pública para la erradicación del trabajo forzoso en poblaciones indígenas y campesinas, cuya ejecución estuvo a cargo de una unidad especializada. Como resultado de este trabajo, realizado conjuntamente con el Viceministerio de Tierras, se impulsó la adopción del Decreto Supremo 29802 de 2008, el cual establece la existencia y tratamiento de sistemas servidumbres, trabajo forzoso o formas análogas de explotación en el ámbito agrario.

En el marco de esta política, una Comisión Interministerial de emergencia emprendió del *Plan Interministerial para la erradicación de la servidumbre del Pueblo Guaraní*. Este plan incorpora los derechos laborales de las comunidades que han

⁷ Gonzalo Linares, Consultor en Temas Indígenas del Ministerio de Defensa. Informe de actividades, julio 2008 - mayo 2009.

vivido insertas en las haciendas ganaderas en la región del Chaco. Un plan similar se elaboró para intervenir el sector de la caña azúcar, con mecanismos de supervisión en los ingenios azucareros, el cual era objeto de análisis entre los sectores interesados. También se promovía al cierre del programa la adopción de una normativa sobre la regulación del Trabajador Asalariado Rural y extender la política de erradicación del trabajo forzoso al sector de la castaña.

e. Ministerio de Educación

Mediante la contratación de una consultoría especializada en educación indígena se ha realizado incidencia para que este Ministerio incorpore los derechos indígenas en las políticas públicas en dos ámbitos: 1) contenidos curriculares, y 2) acceso a la educación especialmente de niñas, mujeres y jóvenes indígenas. Para el 2009 se da cuenta de avances solo en el trabajo con contenidos curriculares, con la elaboración de un documento sobre las Unidades Educativas y de los Consejos Educativos y la revisión del Plan de formación docente.

Se produjo también el documento *Identidad y diferencia: la educación y las lógicas del vivir bien*, que establece un marco teórico y evalúa la Ley de Reforma Educativa para una propuesta de nueva currícula basada en las “lógicas comunitarias”.

El Ministerio de Educación fue el único que apropió la asesoría proporcionada por el componente de transversalización del ADPI, incorporándola en la estructura del Ministerio con su respectivo presupuesto. (Camacho, 2009)

f. Ministerios de Hidrocarburos y de Minería

Desde el año 2006 el Ministerio de la Presidencia definió iniciar un trabajo de coordinación con los Ministerios de Minas y de Hidrocarburos, inicialmente no incorporados en el programa ADPI. Con estos se definió coordinar la temática específica de derecho a la consulta y participación de los pueblos indígenas.

Con el Ministerio de Hidrocarburos, se apoyó el trabajo de las organizaciones indígenas, en especial de tierras bajas, para

Marcha por la Asamblea Constituyente



la reglamentación mediante un Decreto Supremo del derecho a la consulta de los pueblos indígenas en actividades hidrocarbúferas. Posteriormente en la elaboración del Decreto Supremo sobre control y monitoreo socio ambiental en actividades hidrocarbúferas.

Con el Ministerio de Minería se ha realizado incidencia para el respeto de los derechos indígenas con motivo de la preparación de un Proyecto de Ley de Minería, para el cual se realizaron varios eventos nacionales y regionales de socialización, debate y enriquecimiento de la propuesta. Además, se realizaron gestiones conjuntas con las organizaciones indígenas ante el Ministerio, obteniendo su compromiso preliminar de incorporar los derechos indígenas en el Anteproyecto de Ley de Minería. Para lo anterior se elaboró y presentó a consideración del Ministro de Minería un documento técnico de análisis y aportes sobre la política de minería; y un informe analítico sobre el Anteproyecto de Ley de Minería.

También se inició un trabajo conjunto para la elaboración de una propuesta de Decreto Supremo sobre Consulta y Participación de los pueblos indígenas y originarios en las actividades mineras. Ambas propuestas se encontraban al cierre del período en proceso de discusión.

g. Ministerio de Desarrollo Rural

El trabajo relacionado con derechos de los pueblos indígenas en este Ministerio se propuso en las áreas de protección de derechos relacionados con los recursos genéticos, soberanía alimentaria, propiedad intelectual y los conocimientos tradicionales, y las expresiones y valores culturales (materiales e inmateriales) de los pueblos indígenas originarios. Su ejecución se concentró básicamente en la participación en el Directorio del Fondo de Desarrollo Indígena creado con recursos provenientes del Impuesto a los Hidrocarburos para la ejecución de programas de desarrollo de los pueblos indígenas, especialmente con relación a la normativa para su estructuración y funcionamiento. Para fines del 2009 se estaba empezando a gestionar la elaboración y presentación de proyectos de los pueblos indígenas para su financiamiento por este Fondo.

Adicionalmente se contrató una consultoría para la Transversalización de Políticas Públicas con enfoque de Desarrollo Rural en la Amazonía Boliviana, a través de la cual se realizaron 5 talleres sobre el tema de Derecho al Desarrollo para

socializar las políticas del Gobierno en favor de los derechos de los pueblos indígenas y capacitar a las organizaciones en la formulación de proyectos de desarrollo. También se realizaron talleres en las regiones del Pantanal y el Norte y Sudoeste de Potosí para iniciar la construcción de visiones de desarrollo de los pueblos originarios.

Conjuntamente con otros ministerios se hizo el análisis y seguimiento a los proyectos relacionados con el desarrollo rural de los pueblos indígenas como son los proyectos sobre Medicina Tradicional y Naturista, el de fomento a la industrialización de la hoja de coca, y el que dispone la consulta a comunidades Campesinas y Pueblos Originarios de manera previa y obligatoria antes de iniciar cualquier trámite de explotación de recursos naturales. Al finalizar el período los proyectos cursaban su trámite en el Congreso de la República.

Resultados generales

Como resultados de la propuesta de construcción de una plataforma de políticas e instrumentos en beneficio de los Pueblos Indígenas Originarios, indicada en el inicio de este capítulo, se puede observar que tanto el desaparecido Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios como el Ministerio de la Presidencia, así como otras instancias gubernamentales, desarrollaron múltiples actividades en torno al debate constituyente y la participación de los pueblos indígenas en el proceso, asunto que fue de primer orden en el contexto político boliviano no solo para las instancias estatales sino para la sociedad en su conjunto. Las instancias gubernamentales aportaron al proceso con la facilitación de espacios de reflexión sobre los derechos indígenas, la realización de estudios y la sistematización de propuestas de las organizaciones, además del apoyo a la articulación de éstas en torno a la Asamblea Constituyente. Especial mención merecen los aportes del componente en los temas relacionados con justicia comunitaria y autonomía indígena, a la postre incorporados en el texto de la nueva Constitución Política del Estado.

Cuentan también el impulso a la aprobación de decretos supremos, como los que regulan al derecho a la consulta de los pueblos indígenas en operaciones hidrocarbúferas en territorios indígenas y el control y monitoreo socio ambiental en tales actividades, como aspectos centrales para el ejercicio de los derechos territoriales de los pueblos indígenas. También los decretos que en materia de tierras se aprobaron para la aplicación de la política de eliminación de las formas



servidumbrales o de semiesclavitud en las que se encuentran familias pertenecientes al pueblo Guaraní.

Pero los resultados que quizás de manera más exclusiva se atribuyen al componente, tienen que ver con la formulación de políticas dirigidas a la materialización de los derechos indígenas o las iniciativas y espacios de coordinación construidos para ello. El Ministerio de la Presidencia, evidencia en este terreno, los siguientes resultados por áreas:

- Políticas de salud que incorporan los derechos de los pueblos indígenas con énfasis en niñas, niños y mujeres indígenas originarias y campesinas y propuestas de Ley sobre medicina tradicional y otros temas relativos a la salud en pueblos indígenas.
- Política para la erradicación del trabajo forzoso en poblaciones indígenas y campesinas, para cuya implementación se adoptaron planes específicos (caso Guaraní y en proceso en áreas azucareras y de explotación de la castaña) y normas jurídicas (D.S. 29802 de 2008 para el tratamiento de sistemas servidumbrales, trabajo forzoso o formas análogas en el ámbito agrario) y otras que se encuentran en proyección (regulación del Trabajador Asalariado Rural).
- En proceso de formulación de políticas educativas para incorporar los derechos de los pueblos indígenas en contenidos curriculares (documento sobre las Unidades Educativas y Consejos Educativos y revisión del Plan de formación docente), y marco teórico para el acceso a la educación especialmente de niñas, mujeres y jóvenes indígenas (documento marco teórico sobre *la educación y las lógicas del vivir bien*, y que evalúa la Ley de Reforma Educativa para una propuesta de nueva currícula basada en las lógicas comunitarias).
- Programa *de Igualdad de Oportunidades* para el ingreso de jóvenes y señoritas de origen indígena al instituto de formación superior del Ejército, que deja lecciones importantes en cuanto la temática de derechos indígenas y fuerzas armadas.
- Políticas para pueblos indígenas altamente vulnerables.
- Marco para la formulación de políticas con enfoque de Desarrollo Rural en la Amazonía Boliviana.
- Estudios comparativos sobre la interpretación de derechos indígenas en las varias regiones del país y propuestas para la aplicación y compatibilización de la justicia comunitaria con la justicia ordinaria.

Factores determinantes en la ejecución del componente

La puesta en funcionamiento del componente de transversalización tuvo dificultades desde su inicio, las cuales se atribuyen de manera general a la conflictividad política del país durante el período, pero también a la debilidad institucional del Estado. El contexto de conflicto social y político que vivió el país en los últimos años, determinó la realización de sucesivos procesos electorales (referendos por autonomías departamentales, revocatorios de mandato, aprobatorio de la nueva Constitución y elecciones generales, entre otros) que, sin duda, afectaron el normal funcionamiento de las instancias estatales en general e imposibilitaron realizar el trabajo previsto con los departamentos y municipios, especialmente en tierras bajas.

En cuanto a la debilidad institucional del Estado, esta se hizo manifiesta en la movilidad e inestabilidad del personal, originada en parte por el traslado del programa del Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios al Ministerio de la Presidencia, por cambios en la dirección del mismo, y en varios ministerios relacionados.

Un elemento que dificultó una mejor ejecución del componente fue la no conformación del *Consejo Interinstitucional de Pueblos Indígenas Originarios*, previsto como instancia de coordinación y seguimiento no solo del programa sino en general de las políticas públicas que este se propuso impulsar. No obstante que ello estuvo permanentemente en la agenda del Ministerio de la Presidencia y que fueron convocadas las instituciones involucradas en la ejecución del componente para conformar esta instancia, ello no se logró hasta la finalización del programa.

La ausencia de un espacio de análisis conjunto entre las diversas instancias gubernamentales y las organizaciones indígenas originarias, para las definiciones estratégicas en torno a la transversalización de los derechos indígenas en las políticas públicas, determinó que ello quedara bajo la iniciativa de las personas encargadas como consultoras en cada ministerio, sin que fuera posible generar una mirada y una orientación de conjunto de la acción gubernamental y, menos aún, perfilar políticas de Estado orientadas a generar cambios de largo plazo, que superan la gestión de los períodos de gobierno.

No obstante lo anterior, la creciente visibilización del movimiento indígena como actor de primer orden en la política

boliviana, facilitó gran parte de los avances reseñados, en especial el reconocimiento formal de los derechos de los pueblos indígenas originarios y su acceso y participación en las instancias de decisión del Estado.

El alto grado de identificación de las principales organizaciones indígenas originarias con el gobierno a la cabeza del Presidente Evo Morales, sin embargo, también jugó como factor negativo para la consecución de mayores y más sólidos resultados. El empoderamiento que viven los pueblos indígenas originarios, aunado a que persisten limitaciones en la comprensión de los significados y alcances de sus derechos, fue quizás una de las causas que dificultó la puesta en práctica de la instancia general de coordinación e incluso la articulación en torno a temáticas o procesos específicos.

El entusiasmo generado por el ascenso de un indígena a la Presidencia de la República provocó en las organizaciones su asimilación con el Gobierno, lo cual condujo a que se priorizara la consolidación del poder político en el contexto de conflicto que vivió el país sobre la perspectiva de materializar sus derechos en políticas sólidas de largo plazo. En su lugar, la transversalización de los derechos indígenas fue en gran medida asumida como la inserción de personas indígenas en los cargos de coordinación o la contratación de consultores, los cuales, en muchos casos, se desempeñaron al margen de las dinámicas y políticas generales de los respectivos ministerios o instituciones, llevando a que las líneas base o las políticas diseñadas en cada materia no se pudieran consolidar como parte de una gestión institucional integral.

Por lo anterior podría afirmarse que la “doble estrategia” que caracterizó al ADPI, no se reflejó adecuadamente en el componente, en parte debido a que no era factible en este contexto una diferenciación clara entre Gobierno y organizaciones de la sociedad civil, indígenas y originarias. Quizás ello determinó la ausencia de la instancia de coordinación que viabilizara un involucramiento directo de las organizaciones en la definición y ejecución de las acciones que para la transversalización del enfoque de derechos indígenas se implementaron desde diversas instancias gubernamentales.

Algunas lecciones preliminares

La experiencia aún no ha sido suficientemente valorada por los propios actores y es demasiado pronto para identificar re-

sultados sólidos en torno al reconocimiento y aceptación de las diversidades culturales en la sociedad boliviana y a cambios en las condiciones de vida de los pueblos indígenas y originarios. No obstante, los factores señalados anteriormente llevan a considerar como un aprendizaje que la definición y ejecución de políticas transversales con enfoque de derechos indígenas en sociedades donde los pueblos indígenas originarios constituyen la mayoría, ya sea de población o política, requiere mayores esfuerzos para la coordinación entre el Estado y las instancias representativas de estos pueblos, debido a que ambos pueden llegar a asimilarse, más aún cuando los derechos indígenas forman parte de ideario o del discurso político oficial.

En estos casos parece recomendable generar un debate social abierto y que involucre otras perspectivas, en aras de acercar miradas entre diferentes sectores de la sociedad que contribuyan a generar o consolidar un ambiente de inclusión e interculturalidad y una perspectiva de largo plazo.

Para que la transversalización del enfoque de derechos indígenas en las políticas públicas sea efectiva es necesario que éstas formen parte de un proyecto integral con visión nacional, como se lo propuso el Gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo. Del mismo modo, la definición y ejecución de las políticas dirigidas a materializar los postulados del Plan debe hacerse de manera articulada entre las diferentes instancias y sectores involucrados para generar complementariedades y mejores y más consistentes resultados. Las deficiencias que se presentaron en materia de coordinación de la ejecución del componente del ADPI, conducen a repensar cuál debe ser el órgano estatal encargado de liderar el proceso, cuando no existe uno especializado en la temática.

Algunas de las personas involucradas en este proceso, observaron como una dificultad para lo anterior que el Estado aún no cuenta con instituciones sólidas y no se ha logrado conformar un equipo de gobierno con espíritu de cuerpo que facilite una acción coherente y consistente. Ello condujo a la decisión de ubicar la responsabilidad de la ejecución del componente en un ministerio con “jerarquía”, pero la experiencia conduce a pensar que en lugar de este criterio, la transversalización debe ubicarse en el órgano encargado de la planificación general del desarrollo, por ser el Plan el que debe regir toda la ejecución gubernamental.

SANEAMIENTO Y TITULACION DE TIERRAS COMUNITARIAS DE ORIGEN

Antecedentes

El apoyo del Gobierno de Dinamarca al proceso de reconocimiento y titulación de los territorios indígenas comenzó en el año 1997 con una fase piloto que fue ejecutada entre agosto de ese año y enero de 1999. Se trataba de poner a prueba la Ley 1715 sobre el Servicio Nacional de la Reforma Agraria, conocida como Ley INRA por haber creado el Instituto Nacional de la Reforma Agraria⁸, la primera Ley que reconocía el derecho de los pueblos indígenas a la titulación colectiva de sus tierras como Tierras Comunitarias de Origen (TCO), conforme a lo dispuesto por el artículo 171 de la Constitución reformada en 1994.

La Ley 1715, ordenó la clarificación y regularización de los derechos de propiedad agraria en todo el país y para ello dispuso la realización del proceso de saneamiento en tres modalidades: saneamiento simple (SAN-SIM) para propiedades individuales y de comunidades campesinas; saneamiento catastral (CAT-SAN) para áreas de interés público, y el saneamiento de tierras indígenas (SAN-TCO) en los territorios demandados como Tierras Comunitarias de Origen. Para iniciar el saneamiento y titulación de las TCO, en la fase piloto se seleccionaron 4 demandas: Monteverde, Guarayos y Lapuaguaso en el Departamento de Santa Cruz y Tapieté en el Departamento de Tarija.

El procedimiento para la ejecución del saneamiento fue establecido en el Reglamento de la Ley, incluyendo 11 etapas, cada una de las cuales fue desarrollada con más detalle por

8 La reforma agraria iniciada por Ley de 1953 había creado el Consejo Nacional de la Reforma Agraria y el Instituto Nacional de Colonización como instituciones encargadas de impulsar la reforma agraria el primero, y el segundo de promover la colonización sobre las tierras del Oriente. Ambas instituciones funcionaron hasta el año 1992 cuando fueron intervenidas por múltiples escándalos de corrupción en la entrega de tierras, especialmente en las tierras bajas de Bolivia. La intervención duró hasta el año 1996 cuando fue aprobada la Ley 1715 que creó el Instituto Nacional de Reforma Agraria, INRA.





disposiciones administrativas del INRA, haciendo de éste un proceso lento y con múltiples dificultades.

Sin embargo, esta primera experiencia configuró el antecedente sobre el cual marcharían a futuro los procesos de titulación de TCO, pues permitió generar confianza en los pueblos y organizaciones indígenas, generó capacidades profesionales para enfrentar esta tarea, tanto en el Estado como en las organizaciones indígenas y en las ONG de apoyo y se diseñaron los primeros instrumentos y metodologías para su aplicación.

En junio de 1998 los gobiernos de Bolivia y Dinamarca suscribieron el Acuerdo Intergubernamental para el Apoyo a Pueblos Indígenas, Participación Popular y Descentralización, incorporando como uno de sus componentes el Saneamiento y Titulación de TCO con la finalidad de adelantar los procesos para el reconocimiento de 16 demandas de TCO en el Oriente, el Chaco y la Amazonía boliviana, en una extensión con suficiente calidad y cantidad para garantizar el desarrollo sostenible de los pueblos beneficiarios. Con una enmienda al Convenio original suscrita en el año 2001, el objeto del componente se amplió a 9 demandas adicionales en tierras bajas y a por lo menos 7 demandas en tierras altas.

Durante la primera fase, intervinieron en el proceso diferentes actores. Del lado estatal, el INRA y el Viceministerio de Asuntos Indígenas y Originarios (VAIO, luego MAIPO), el primero encargado de la ejecución del saneamiento y el segundo responsable de elaborar Estudios de Identificación de Necesidades Espaciales y de emitir Certificaciones de Identidad Étnica. Del lado de la sociedad civil participaron las organizaciones representativas de los pueblos indígenas originarios, la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB) y el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qollasuyu (CO-NAMAQ) con sus respectivas instituciones de apoyo técnico. En el caso de CIDOB, su brazo técnico fue el Centro de

Planificación Territorial Indígena (CPTI), y en el caso de CO-NAMAQ, el centro de Investigación Social y Asesoramiento Legal de Potosí (ISALP).

Por otro lado, la ejecución del SAN-TCO implicó a otros actores de primer orden. Los denominados “terceros”, que pretendían en propiedad una buena parte de las tierras demandadas por los indígenas, los concesionarios forestales titulares del aprovechamiento maderable en un porcentaje importante de los bosques naturales en los mismos territorios, así como concesionarios mineros, pirateros (explotadores ilegales de madera) y traficantes de tierras, entre otros, que llenaron de obstáculos el proceso de saneamiento.

El complejo procedimiento reglamentado para la ejecución del saneamiento, sumado a las dificultades geográficas y climáticas y a las fuertes presiones políticas, gremiales o de grupos de poder, determinaron que en el tiempo de duración original del programa (hasta diciembre de 2003) no se culminara la titulación de las TCO previstas originalmente (cuadro 1).

En el año 2003, el Gobierno presentó el Plan Nacional de Saneamiento y Titulación, con el objetivo de relanzar el proceso agrario y planificar las actividades para su conclusión hasta 2006, fecha límite prevista por la Ley 1715. En dicho Plan el INRA se proponía delegar las funciones del saneamiento a nivel departamental y a empresas privadas, dejando al nivel nacional la supervisión. Además se proponía avanzar con el saneamiento por áreas geográficas en lugar de sujetarse a la disponibilidad financiera; simplificar el procedimiento, fortalecer la participación social y los roles de las Comisiones

Avances de SAN TCO a diciembre de 2003

cuadro 1

Región	Extensión TCO demandas ⁽¹⁾ y ⁽²⁾	Extensión titulada ⁽³⁾
Tierras Altas	11.702.388	99.882
Tierras Bajas	25.794.177	2.629.053
TOTAL	37.496.565	2.728.935

1 Rada, A.
2 Romero, C.
3 Inra, 2009

Agrarias Departamentales, e implementar un sistema de monitoreo capaz de dar cuenta de las relaciones entre ejecución física y financiera.

Los conflictos sociales arreciaron y en octubre de ese año cayó el Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, asumiendo el cargo Carlos Mesa Quisbert, quien fungía de Vicepresidente. Desde entonces y hasta enero de 2005, cuando inicia la segunda fase del Apoyo a los Derechos de los Pueblos Indígenas de Bolivia, se ejecutó un proyecto puente para garantizar la continuidad de lo iniciado en la primera fase.

Para fines del 2004, el Plan Nacional de Saneamiento y Titulación todavía se encontraba en fase de implementación y los conflictos se expandían por todo el país. El INRA había adoptado decisiones para acercarse al cumplimiento del Plan, como la priorización del proceso por áreas geográficas y municipio enteros, la contratación de empresas especializadas, y había avanzado en una reestructuración orgánica que incluyó la delegación de responsabilidades a las Direcciones Departamentales, entre otras.

No obstante, ese año se titularon alrededor de 530.000 hectáreas (308.628 en tierras bajas y 221.664 en tierras altas).

Valoración de la Fase I

De acuerdo con la valoración realizada para la formulación del ADPI, quizás el principal obstáculo que se evidenció

fue la intransigencia de los grupos de poder tradicional, que concentran bajo su dominio gran parte de las tierras y los recursos naturales y ejercen su defensa con espíritu de cuerpo, decididos a llevar la confrontación hasta sus últimas consecuencias (Danida, 2004). En efecto, los grupos de poder conflictuaron el proceso en tierras bajas, al punto de desatar acciones violentas contra líderes indígenas, campesinos e instituciones de apoyo. Las trabas del proceso y los conflictos fueron motivo de varias movilizaciones masivas indígenas y campesinas para presionar resultados del proceso en los términos establecidos en la Ley.

A la resistencia de los grupos de poder terrateniente en las tierras bajas, se unió el recelo de los partidos políticos tradicionales frente a la titulación de TCO en tierras altas, por el eventual incremento de conflictos con pobladores originarios en torno al acceso al agua y a las minas, con las consecuentes exigencias económicas para reducir impactos ambientales y reconocer la participación en beneficios. También observaban que las titulaciones como TCO podrían derivar cambios en el ejercicio de los poderes locales, por ejemplo mediante la creación de municipios indígenas o el empoderamiento indígena en los gobiernos locales por fuera del control político partidario.

En el fondo, la aplicación del Convenio 169 de la OIT sobre derechos indígenas en tierras altas, se percibía por los partidos políticos y sectores sociales como una amenaza para la unidad del país, debido a que la población originaria constituye la inmensa mayoría en dicha región.

Avances de SAN TCO a diciembre de 2003

cuadro 2

En medio de los múltiples obstáculos, el proceso de saneamiento y titulación en la primera fase -incluyendo el proyecto puente- arrojó en su conjunto los resultados que se presentan en este cuadro:

Región	Extensión TCO demandas ^{(1) y (2)}	Extensión titulada ⁽³⁾
Tierras Altas	11.702.388	321.548
Tierras Bajas	25.794.177	3.015.455
TOTAL	37.496.565	3.337.003

1 Rada, A.
2 Romero, C.
3 Inra, 2009

Es de suponerse que en el caso de tierras bajas los prejuicios anteriores fueran menores por la escasa población indígena, pero, en cambio, en ellas prevalecía (y prevalece aún) una marcada tendencia racista que asume a los indígenas como población de menor categoría, objeto de explotación económica y política, subordinada a los patrones históricamente dueños de la tierra. Es quizás por ello, que la actitud intransigente de éstos frente a la titulación de TCO en el fondo estaba dirigida a hacer fracasar el proceso, cuyo plazo original fenecía en octubre del año 2006 por disposición de la Ley INRA.

Otros factores que jugaron en contra de mayores resultados de la primera fase, tuvieron que ver con:

- Las normas reglamentarias de la Ley que impusieron trabas procedimentales al saneamiento, como los Estudios de Necesidades Espaciales, la verificación del cumplimiento de la Función Económica Social (de los predios reclamados por terceros, la carga animal para predios ganaderos, entre otros).
- La verificación del cumplimiento de la Función Económica Social se convirtió en un gran obstáculo debido a que, luego de pericias de campo durante las cuales se levantaba la información de cada predio, comenzaban a aparecer documentos con los que se pretendía acreditar trabajos e inversiones no identificados en terreno. Con ello los procesos se detenían en innumerables discusiones, impugnaciones, acuerdos y nuevos incumplimientos.

Estos y otros obstáculos, que devenían de las normas emitidas por el Gobierno y por el INRA, hicieron del proceso un espacio de recelo y permanente confrontación.

- Conflictos con otros sectores sociales, comunidades campesinas, colonos y productores individuales principalmente, colindantes con las TCO, frente a quienes no se había impulsado ningún proceso para el saneamiento y titulación de sus posesiones. A este respecto se menciona que parte de estos conflictos pudieron tener origen en la propia concepción de las demandas de TCO, en cuya elaboración en algunos casos no se dimensionaron adecuadamente sus alcances frente otros poseedores con derecho a titulación.
- Las impugnaciones ante el Tribunal Agrario Nacional, órgano jurisdiccional encargado de resolver los conflictos

emergentes del proceso de saneamiento, se convirtieron en fuente de mayores conflictos. Las resoluciones de este Tribunal ordenaban al INRA volver a ejecutar etapas del proceso, con lo cual se revivían las expectativas para uno de los actores del conflicto y éste se incrementaba, al tiempo que se incrementaban los costos y los tiempos previstos para la culminación del saneamiento.

El programa de Apoyo a los Derechos de los Pueblos Indígenas - ADPI Fase II

Con base en los resultados obtenidos en la ejecución de la primera fase, pero tomando en cuenta que el saneamiento ya se había iniciado en aproximadamente 16.000.000 de hectáreas en todo el país, los gobiernos de Dinamarca y Bolivia definieron dar continuidad al proceso de saneamiento y titulación de Tierras Comunitarias de Origen, esta vez dentro del Programa Sectorial de Apoyo a los Pueblos Indígenas Originarios (ADPI) a ejecutarse a partir de 2005.

Para esta fase, se trataba de superar los múltiples obstáculos por los que atravesaba el proceso, cuya primera fase se desarrolló en medio de continuas movilizaciones sociales y una evidente inestabilidad política. El problema del acceso a la tierra y la seguridad jurídica de la propiedad campesina e indígena eran asuntos prioritarios a ser resueltos para lograr la democracia y la paz social. El apoyo al proceso de SAN-TCO resultaba trascendental a tal propósito, además de ser el medio para el reconocimiento y aplicación del conjunto de derechos de los pueblos indígenas, consignados en el Convenio 169 de la OIT.

En efecto, mediante el reconocimiento de la propiedad territorial a los pueblos indígenas se hacen efectivos sus derechos a la identidad, a decidir sus propias prioridades de desarrollo y se aseguran los demás derechos, en especial el derecho a la autonomía. La seguridad territorial se considera además una herramienta fundamental para la lucha contra la pobreza en los pueblos y comunidades indígenas por cuanto el territorio asegura para ellos el acceso a los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades materiales, espirituales y culturales, teniendo en cuenta que el verdadero indicador de pobreza para los indígenas está asociado al deterioro, reducción, privatización o pérdida de su territorio. La titularidad de las TCO permite también a los pueblos y comunidades ejercer un mayor control para la protección del medio

ambiente, mediante la vigilancia y la denuncia de los impactos que puedan ocasionar la explotación de los recursos naturales y, en el caso de las tierras altas, les permite luchar contra la contaminación de suelos y aguas. Por último, se consideró que el proceso de SAN-TCO era también un instrumento para propiciar la participación de hombres y mujeres en pie de igualdad y generar motivación y revalorización de los roles que cumple la mujer en cada caso, en el marco de su identidad cultural.

Con estos criterios, el apoyo al proceso de saneamiento se enmarcaba con precisión en los lineamientos de la cooperación de Dinamarca, cuyas prioridades estaban en lucha contra la pobreza, promoción de los derechos humanos, gobernabilidad y democracia, medio ambiente y diversidad, equidad de género y apoyo a los pueblos indígenas.

Para esta segunda fase, se propuso intervenir con cuatro objetivos específicos:

- La conclusión del saneamiento en las demandas de TCO que fueron iniciadas en la primera fase del programa, 19 en tierras bajas y 42 demandas en tierras altas, y de por lo menos 37 demandas nuevas en tierras altas, incluyendo el saneamiento de áreas de influencia y de tierras colindantes de colonos y campesinos a través del saneamiento simple.
- La Certificación de Identidad Étnica y la Identificación de Necesidades Espaciales, a cargo del Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios para las nuevas demandas de TCO en tierras altas, la promoción por esta entidad de la participación de los pueblos en el proceso de saneamiento y su contribución con el INRA a la solución de conflictos relacionados al proceso.
- La participación de las organizaciones sociales y representativas de los pueblos indígenas y originarios en el ejercicio del control social, la resolución de conflictos y el impulso a la incorporación del enfoque de género en los procesos de saneamiento y titulación de sus TCO.

Técnicos indígenas tomando puntos con GPS



- La formulación de una política de tierras por el Ministerio de Desarrollo Sostenible concertada con los pueblos indígenas originarios y amplios sectores de la población, previendo que ello sería factible en la Asamblea Nacional Constituyente, que para entonces estaba en proceso de concretarse. El componente contempló un apoyo no detallado para iniciativas y propuestas alrededor de este proceso.

Se trataba de contribuir a la implementación del Plan Nacional de Saneamiento y Titulación, presentado por el Gobierno en el año 2003, el cual se proponía un enfoque geográfico. Para ello se contempló combinar el SAN-TCO con otras modalidades de saneamiento en áreas de conflicto y apoyar el proceso de reestructuración de INRA, especialmente el fortalecimiento de las oficinas departamentales que asumirían las funciones descentralizadas.

Para esta segunda fase se definió dar prioridad a la culminación de los procesos iniciados en la fase previa, a las TCO donde se tenía previsto ejecutar el componente de GTI y a las que pudieran compatibilizar sus objetivos con los de los distritos municipales indígenas, con el fin de mejorar las condiciones de gobernabilidad desde ambos ámbitos.

Especial atención se prestó a la resolución de conflictos para lo cual se tomaron varias previsiones, entre ellas, la generación de capacidades en las partes involucradas para su manejo y resolución, la promoción de mecanismos de solución alternativa basados en el diálogo y la concertación, y el control social en el proceso para atenuar la violencia rural y devolver la credibilidad en la institucionalidad estatal. Se definió además actuar con preferencia en las áreas donde los conflictos eran previsible (tierras bajas) y algunas TCO en tierras altas con falta de espacio, con conflictos sobre límites o con sobreposición de concesiones u otras.

Como una medida para evitar los altos costos que implican las demandas extremadamente conflictivas, se definió que el proceso se suspendería cuando se identificaran conflictos aparentemente imposibles de solucionar (como conflictos de linderos entre departamentos), o cuando existiera un alto grado de desacuerdo interno sobre la forma de propiedad (título individual o colectivo), a menos que las partes estuvieran motivadas para superar los desacuerdos y lograran consenso sobre un modelo realista para su resolución.

El primer año de la ejecución del componente: “Contrarreforma Agraria”

El inicio del programa coincidió con uno de los años más complejos de toda la década en Bolivia. La saturación de conflictos sociales y políticos llevó al país a una nueva sucesión presidencial y a las elecciones generales de diciembre en las cuales fue electo Evo Morales.

Durante el 2005, los avances para la implementación del programa en su conjunto no fueron significativos y, en su lugar, se adoptaron disposiciones que contribuyeron notablemente a incrementar los conflictos. En el mes de mayo de ese año el Presidente Mesa emitió cuatro decretos supremos calificados por las organizaciones de “contrarreforma agraria”:

- El D.S. 28140, creaba la propiedad forestal, en contravención de la legislación agraria y forestal. Por este Decreto, las TCO perderían una gran proporción de sus bosques naturales, que habían sido entregados en concesión luego de aprobada la Ley INRA.
- El D.S. 28148, otorgaba plenas facultades a los directores departamentales del INRA para ejecutar el proceso de saneamiento. Con esto, cedía a los poderes regionales el control de la temática de tierras, los cuales, especialmente en tierras bajas, estaban abiertamente en contra de la reforma agraria y de la titulación a indígenas y campesinos. Además, promovía la realización del saneamiento mediante la contratación con empresas privadas.
- El D.S. 28160, creaba el Fondo de créditos reembolsables para indígenas y campesinos con destino a la adquisición de tierras, en contra del carácter gratuito de la dotación.
- El último de los decretos, el D.S. 28153, aprobaba la Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural, que incorporaba la aplicación de las anteriores normas.

Durante la gestión de ese año, en el marco del Plan Nacional de Saneamiento y Titulación, el INRA realizó un proceso de Planificación Estratégica Institucional con la finalidad de mejorar su capacidad de respuesta y alcanzar mayor impacto en los problemas sociales originados en la tenencia de tierra. Un informe sobre el estado de situación a octubre de 2005 daba cuenta, sin embargo, que muchos procesos se encontraban detenidos a causa de conflictos específicos y que no se había puesto en marcha la estrategia definida para su manejo. El INRA y el Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios no estaban

cumpliendo su rol en dicho ámbito, y reducían el tratamiento de conflictos al campo jurídico sin tomar en cuenta su complejidad política y social. Adicionalmente se señala la inexistencia de un marco de política pública respecto de la cuestión indígena y la ausencia de institucionalidad en el Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios por ser un Ministerio sin cartera, por los continuos cambios de Ministro, y porque las organizaciones sociales y las instituciones públicas en general lo asumieron como un reducto de clientelismo, limitando aún más su legitimidad y capacidad de incidencia.

Ese año, efectivamente solo se titulan alrededor de 272 mil hectáreas en tierras altas y ninguna en tierras bajas.

Nuevo gobierno y el inicio de la “Revolución Agraria”

El 2006 se inicia una nueva etapa, luego de las elecciones presidenciales. El proyecto del Gobierno de Evo Morales se

dirigía a la refundación del Estado a través de medidas tales como la nacionalización de los hidrocarburos, la profundización de la reforma agraria y la instalación de la Asamblea Constituyente, las cuales comenzaron a implementarse en medio de profundas tensiones.

El mismo año se produjo la convocatoria a Asamblea Constituyente y a referendos por autonomías departamentales; la nacionalización de los hidrocarburos, la reestructuración del Poder Ejecutivo y la adopción del Plan Nacional de Desarrollo que marca una clara línea de interculturalidad favorable a indígenas y originarios.

En efecto, el capítulo de la Bolivia Productiva del Plan Nacional de Desarrollo, incorpora un Plan Estratégico de Tierras, que prioriza el acceso a la tierra de los pueblos indígenas originarios y comunidades campesinas y la generación de condiciones adecuadas para su desarrollo integral y la vigencia plena de sus derechos territoriales, con énfasis en pueblos vulnerables y en aislamiento voluntario. Para su implemen-

Movilizaciónes indígenas por la Asamblea Constituyente



tación, el Plan se propone la adopción de un nuevo marco normativo que permita culminar el proceso de saneamiento de manera ágil y transparente, disminuir los costos e incrementar el control social.

La ejecución de este Plan quedó a cargo del Ministerio de Desarrollo Rural y Medio Ambiente a través del Viceministerio de Tierras, el cual asumió las funciones que antes cumplía el Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios en la materia.

Política de tierras y adecuación del marco normativo agrario

El nuevo Viceministerio de Tierras acometió la tarea con la formulación de una nueva Política de Tierras⁹ y el impulso al nuevo marco normativo.

La Política de Tierras, orientada a resolver la problemática agraria y a que la tenencia de tierras deje de ser factor de poder y fuente de conflicto social para convertirse en factor de bienestar, se basa en cuatro ejes considerados transversales a la “Revolución Agraria”:

- La descolonización de las estructuras agrarias, dirigida a eliminar el latifundio, la servidumbre y la explotación del trabajo humano y a consolidar los derechos territoriales de los pueblos indígenas.
- La equidad en el acceso y tenencia de la tierra como condición para el cambio de las estructuras políticas, sociales y económicas, contemplando el acceso a la tierra mediante la propiedad individual y colectiva para mujeres y hombres cuya vida y bienestar dependen de la agricultura, la pesca, la ganadería y de los bosques.
- La soberanía alimentaria, basada en la agricultura campesina, la revalorización de ésta y el fortalecimiento de la empresa comunitaria.
- El manejo sostenible de suelos, agua, bosques y biodiversidad, mediante la estabilización de la frontera agrícola-ganadera y forestal, la recuperación de suelos y bosques degradados y el manejo de cuencas hidrográficas.

⁹ La política fue objeto de un amplio proceso de concertación con los movimientos y organizaciones sociales del sector rural, instituciones técnicas de apoyo; constituyentes, parlamentarios y los sectores del Poder Ejecutivo vinculado a la temática, así como con la cooperación internacional. De acuerdo con el Viceministerio de Tierras, las agremiaciones de los grandes empresarios del Oriente fueron renuentes a participar en los espacios de discusión.

Para la consolidación de los derechos territoriales de los pueblos indígenas originarios, era necesaria la adecuación del marco normativo agrario, lo cual era uno de los objetivos específicos del componente y del programa en general. La prioridad era enderezar el proceso de saneamiento de TCO, hasta entonces obstaculizado por múltiples factores entre ellos la normativa que lo hacía pesado, lento, costoso y conflictivo.

Dado que en el Parlamento conservaban asiento mayoritario fuerzas opuestas a los derechos territoriales indígenas y originarios, especialmente a la titulación de TCO en el Oriente por los grandes intereses que ésta involucraba, no era previsible la adopción con celeridad de modificaciones a la Ley, siendo a la vez urgente adoptar mecanismos que permitieran destrabar el proceso y revertir la aplicación de los decretos de contrarreforma adoptados por el Presidente Mesa el año anterior.

Al tiempo que se preparó y presentó al Parlamento el Proyecto de Ley para modificar la Ley 1715, el Gobierno promulgó 7 decretos supremos, los que identificó como el inicio de la “Revolución Agraria”. Los decretos, del 2 de junio de 2006, fueron concertados por el Gobierno con las organizaciones indígenas y campesinas y se dirigían a:

- La abrogación directa los decretos del Presidente Mesa. De este modo, se revirtió el reconocimiento de la “propiedad forestal” por la que se pretendía ilegalmente sustraer de las TCO concesiones forestales otorgadas bajo la vigencia de la Ley INRA
- Decretar la distribución y re-distribución de las tierras fiscales a favor de pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias sin tierra o con tierra insuficiente.
- Ordenar la obligatoria ejecución del saneamiento por el INRA para impedir su contratación con empresas privadas, y recomponer sus funciones que habían sido descentralizadas.
- Regular la intervención de los jueces agrarios durante el proceso de saneamiento y eliminar la doble impugnación (ante los jueces agrarios y ante el Tribunal Agrario), lo cual retrasaba indefinida y sucesivamente los procesos.
- Dar prioridad a la titulación a mujeres (Paredes y Canedo, 2007)

Adicionalmente, los decretos ampliaban la integración y competencias de la Comisión Agraria Nacional y establecían

modalidades simples de saneamiento para propiedades campesinas tituladas durante la vigencia de la reforma agraria de 1953.

En medio de una masiva movilización indígena y campesina que rodeó la sede del Parlamento, en octubre de 2006 fue aprobada la Ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria. Esta Ley, además de incorporar las medidas adoptadas mediante los decretos supremos enunciados, ajustó las regulaciones para evitar la consolidación en propiedad de predios que no cumplen la Función Económica Social y de las tierras que fueron adquiridas de manera ilegal, entre otras disposiciones dirigidas a ordenar el proceso y garantizar el acceso equitativo a la propiedad agraria. También introdujo la expropiación de tierras con destino a los pueblos indígenas originarios que la requiera. En materia procedimental introdujo cambios cualitativos para reducir los tiempos del saneamiento.

Previamente había sido aprobada la Ley 3501 que amplió el plazo del saneamiento hasta el año 2013.

Para el año 2007, se emprendió la nueva reglamentación de la legislación agraria (Leyes 1715 de 1996 y 3545 de 2006) en un proceso de consenso con los principales interesados y sus organismos técnicos de apoyo. El nuevo Reglamento, adoptado mediante Decreto Supremo 29215 (2 de agosto de 2007), dispuso los mecanismos para simplificar y acelerar el proceso de saneamiento, para mejorar el control social y para garantizar transparencia; y le otorga facultades a la Comisión Agraria Nacional y al INRA para identificar y revertir la propiedad sobre tierras incultas, para luego ser redistribuidas a indígenas y campesinos sin tierra.

Paralelo a la formulación de la política y el nuevo marco normativo, se implementó una campaña de difusión mediante medios impresos (separatas, cartillas, publicaciones), spots televisivos y radiales sobre los contenidos, alcances y beneficios de la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, su Reglamento y la nueva Política de Tierras. La campaña generó una opinión pública favorable no solo para su aplicación sino, en su conjunto, al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, coadyuvando de este modo a los debates en la Asamblea Constituyente.

Conflicto político y referendo aprobatorio de la nueva Constitución

La correlación de fuerzas no era favorable para la aplicación del nuevo marco político y jurídico. Los departamentos de la *Media Luna* habían llamado a las autonomías, a través de las cuales buscaban “...el mantenimiento de las condiciones regionales para perpetuar este modelo concentrador, depredador y especulador del latifundio” (Urioste citado en DANIDA, 2007), y la conflictividad e inestabilidad política del país continuaron.

En el año 2008 la oposición incrementó los mecanismos de presión. Sus protestas incluyeron la toma por la fuerza de instituciones gubernamentales estratégicas, entre ellas el INRA, y en Pando se generó una crisis social que culminó con la masacre de 15 campesinos, la declaratoria de Estado de Sitio en el Departamento y la destitución y enjuiciamiento del Prefecto. Las acciones de fuerza no fueron bien recibidas por la opinión pública y ello favoreció el inicio de un diálogo entre el Gobierno y las autoridades departamentales de oposición, el cual se realizó bajo la observación de la Iglesia Católica, la Unión Europea, las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

Luego del diálogo, el Congreso presentó un texto constitucional de consenso para ser ratificado en referendo, el cual se realizó en enero del 2009, aprobando por amplia mayoría la nueva Constitución Política del Estado. Para este referendo también se incluyó la consulta sobre el tamaño máximo de la propiedad agraria, el cual se aprobó en 5 mil hectáreas por casi el 81% de los votantes, mostrando un contundente rechazo a la concentración de la propiedad de la tierra.¹⁰

Con respecto a la Asamblea Constituyente, instalada formalmente en agosto de 2006, es de destacar que tanto los pueblos indígenas y originarios como los campesinos, tuvieron representación y realizaron alianzas entre sí y con el Gobierno nacional para impulsar una propuesta conjunta que incluyó lo relativo a los territorios indígenas, originarios y campesinos y sus recursos naturales.

10 En el acuerdo del Gobierno con los Prefectos de la *Media Luna* se incluyó para el referendo la consulta sobre el tamaño máximo de la propiedad entre 5.000 hectáreas, aprobadas por la Constituyente, y 10.000 hectáreas reclamada por los grandes propietarios en éstos departamentos.

La Constitución aprobada en referendo incorpora gran parte de esta propuesta y en general configura un marco ampliamente favorable a los derechos de los pueblos indígenas originarios. En materia de tierras, establece el carácter indivisible, imprescriptible, inembargable, inalienable e irreversible de la propiedad colectiva indígena originaria y campesina; ordena la dotación exclusiva de tierras fiscales a indígenas, originarios, campesinos y comunidades interculturales; garantiza el derecho de la mujer al acceso a la tierra; prohíbe el latifundio y las relaciones laborales en el campo basadas en la servidumbre y el trabajo forzoso, las que considera causal de reversión de la propiedad agraria, al tiempo que garantiza y protege la propiedad individual en tanto cumpla una función económica social.

Luego de aprobada la nueva Constitución, el Congreso de la República mantuvo competencia legislativa solo para regular de manera transitoria aspectos electorales. La actividad legislativa general para el desarrollo de la nueva Constitución sería retomada por la Asamblea Plurinacional, elegida en diciembre de 2009.

Previsiones para la aplicación de la nueva Política de Tierras

El Plan Nacional de Saneamiento y Titulación, elaborado el año 2003, no se correspondía con la nueva situación del proceso agrario boliviano y, en su lugar, resultaba contrario a los lineamientos trazados por la nueva política de tierras. En sustitución de dicho plan se formuló el Plan Estratégico Nacional de Saneamiento y Titulación dirigido a culminar el saneamiento de la propiedad agraria hasta el año 2013, plazo final para la regularización de la propiedad agraria.

El saneamiento no se había implementado en el 68% de las tierras del país (72.600.000 de hectáreas) y para culminar el proceso en el plazo anterior, el nuevo Plan cuantificó metas de avance por años:

- 40.500.000 de hectáreas saneadas hasta el 2008;
- 57.600.000 hasta el 2010;
- 72.600.000 hasta el 2013.

En coordinación con el INRA, el Viceministerio de Tierras inició también la formulación del Plan Nacional de Distribución

de Tierras Fiscales y el Plan Nacional de Asentamientos Humanos para ordenar dichos procesos. Los mecanismos para la recuperación de tierras fiscales para su posterior distribución fueron contemplados en la Ley de Reconducción Comunitaria del Proceso Agrario. De un lado la reversión de la propiedad cuando ésta no cumpla la Función Económica Social, se practiquen en ella formas de servidumbre que vulneren los derechos de los trabajadores, o se realicen prácticas productivas que aceleren la degradación de suelos y bosques o se haga deforestación ilegal. De otro lado, la expropiación como mecanismo para adquirir tierras ya no solo para obras públicas sino con destino a la conservación, la distribución o el reagrupamiento de tierras a favor de indígenas, originarios y campesinos.

En el 2007 la política fue complementada con el diseño de un Sistema de Administración de Tierras, para recoger toda la información referida al tema y generar información confiable y de bajo costo, la definición de instrumentos de manejo de información georeferenciada y la conformación de una Caja de Herramientas Tecnológicas (imágenes de satélite, aerofotografía, levantamientos de campo y productos digitales y analógicos). También se elaboró una propuesta para el Registro Único Nacional de Tierras Fiscales y para la certificación y el Registro Único Nacional de Beneficiarios (Viceministerio de Tierras, 2008).

Para la aplicación de la nueva política resultaba necesario y estratégico el fortalecimiento institucional de INRA, principal responsable de la ejecución material y financiera del saneamiento agrario y, como tal, de garantizar los resultados previstos. Con este propósito, la Embajada Real de Dinamarca suscribe un acuerdo con la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional – ASDI¹¹ para canalizar su apoyo al INRA en el marco del convenio de cooperación entre el Gobierno de Bolivia y el Gobierno de Dinamarca. El proyecto Apoyo al Fortalecimiento Institucional del Instituto Nacional de Reforma Agraria, cuya ejecución inició el segundo semestre del 2008, incluyó la asesoría internacional especializada en fortalecimiento institucional y en formación y manejo de catastro, la contratación de consultores nacionales para encarar la estrategia de comunicación y el manejo de conflictos; el desarrollo de un sistema de Planificación, Seguimiento y Evaluación y el diseño de un modelo descentralizado para la gestión administrativa del INRA.

¹¹ Por un monto de US\$ 573.000 dólares americanos.

Resultados globales de la aplicación de la nueva política

Entre 2006 y 2009 fueron saneadas un total de 31.500.000 de hectáreas, que sumadas a las 9.300.000 de hectáreas saneadas durante los años 1996 y 2005, alcanzan un total de 40.800.000 de hectáreas en las que ha concluido el saneamiento. De la superficie total saneada se han titulado en las diferentes modalidades de propiedad agraria 25,5 millones de hectáreas y 15.350.000 de hectáreas se han identificado como tierras fiscales. De éstas últimas solo 3.880.000 de hectáreas son disponibles para dotación y hasta diciembre de 2010 se habían titulado efectivamente 1.150.000 de hectáreas (INRA, 2010).

Las TCO representan el 41,13 % de la propiedad saneada y titulada hasta la fecha, que sumados al 12,03% que representa la propiedad comunaria, significa que el 53,16% de la totalidad de tierras saneadas corresponden a propiedad colectiva de comunidades indígenas, originarias y campesinas (cuadro 4).

En ejecución de la nueva política, y en conjunto con otros ministerios se adoptó la Estrategia de Restitución Territorial del Pueblo Guaraní en beneficio de las comunidades indígenas cautivas o en situación de servidumbre en el chaco boliviano. En cumplimiento del Decreto Supremo 29292 del 2007 que conformó el Consejo Interministerial para la Erradicación de la Servidumbre, el Trabajo Forzoso y Formas Análogas de Explotación, el INRA inició procesos para revertir la propiedad de 8 predios con destino a dichas comunidades. Finalizando el período, habían sido revertidas 601 hectáreas, que fueron dotadas a la TCO Guaraní Avatiri Huacareta, y otras 2.085 hectáreas se encuentran pendientes de resolución de impugnaciones presentadas por los afectados ante el Tribunal Agrario Nacional. Adicionalmente se encuentra en trámite la resolución para declarar la reversión de otras 2.900 hectáreas con destino a las mismas comunidades.

Respecto de la expropiación establecida como mecanismo para el reagrupamiento y redistribución de tierras a comunidades, se emitió el Decreto Supremo 29354 que ordena iniciar el proceso sobre 180.000 hectáreas con destino a las mismas comunida-

Resultados generales del saneamiento agrario a diciembre de 2009

cuadro 3

La implementación del nuevo marco jurídico y político agrario se inició en el 2007 y al cierre del programa, en diciembre de 2009, el Gobierno presentaba los avances generales del proceso de saneamiento (cuadro 3)

Estado del saneamiento	Superficie	%
Superficie total de Bolivia	109.858.100	
Superficie objeto de saneamiento	106.751.723	100,00
Superficie saneada y titulada	40.854.533	38,27
Superficie en proceso de saneamiento	13.026.957	12,20
Superficie por sanear	52.870.232	49,53

Superficies tituladas

cuadro 4

Tipo de propiedad	Superficies tituladas			
	1996-2005	2006-2009	Total	%
Empresa Agropecuaria	921.166	421.511	1.342.677	3,29
Mediana propiedad	309.247	356.083	665.330	1,63
Pequeña propiedad	707.711	1.070.984	1.778.695	4,35
Propiedad Comunaria	1.514.311	3.401.257	4.915.568	12,03
Solar Campesino	146	540	686	0,00
TCO	5.762.058	11.042.849	16.804.907	41,13
Total titulado	9.214.639	16.293.224	25.507.863	62,44
Tierras Fiscales	106.886	15.239.784	15.346.670	37,56
Total saneado y titulado	9.321.525	31.533.008	40.854.533	100

des y al cierre del Programa se encontraba en curso el inicio de los procesos y próxima a ser emitida la primera resolución de expropiación sobre un predio de 836 hectáreas.

En aplicación de la nueva política de tierras también se dio impulso a procesos de investigación penal por tráfico de tierras, acaparamiento, fraccionamiento ilegal y delictivo de la propiedad agraria e irregularidades en el proceso de saneamiento. Especial énfasis se puso en casos que implicaron la vulneración a los derechos de los pueblos indígenas, que habiendo sido denunciados en años anteriores no habían prosperado en las instancias judiciales. Ejemplo de lo anterior, es el caso la TCO Guarayos durante cuyo saneamiento se realizaron acuerdos de conciliación entre ex funcionarios del INRA y ex dirigentes indígenas para consolidar derechos de propiedad a terceros que no cumplían con los requisitos legales (Función Económica Social), restando gran parte del área de la TCO a las comunidades. También se enfrentaron asentamientos ilegales de extranjeros en territorio nacional, como el caso denunciado por las organizaciones sociales de Pando por tráfico de tierras y aprovechamiento de recursos forestales por parte de brasileros ilegales, quienes fueron desalojados. Además se iniciaron investigaciones sobre concentración de tierra a algunas familias en los departamentos de Beni, Pando y Santa Cruz, favorecidas por gobiernos anteriores con adjudicaciones de amplias extensiones de tierras sin ningún piso jurídico.¹²

De acuerdo con la valoración realizada por el Viceministerio de Tierras, la Política de Tierras posibilitó mayor eficiencia en el proceso de saneamiento, mayor equidad en el acceso y tenencia de la tierra y, con ello, disminución de los conflictos sociales. También mayor transparencia del proceso, para lo cual fue fundamental la participación activa de las organizaciones sociales involucradas, gracias a la “doble estrategia” de apoyo implementada por DANIDA.

Los costos generales y financiamiento del proceso agrario

Luego de la intervención de las instituciones de la reforma agraria en 1992, el proceso de regularización de la propiedad agraria y de institucionalización del INRA, fue auspiciado por la

12 En Beni 10 familias detentan 123 propiedades sobre una superficie de 459.467 has; en Pando 10 familias concentran una superficie de 820.361 has. en su gran mayoría improductivas; y, en Santa Cruz, 15 familias concentran una superficie de 76.497 has.

cooperación internacional, en un porcentaje importante. Desde 1995 y hasta el año 2004 el Banco Mundial financió lo que se denominó Programa Nacional de Administración de Tierras, a cuya ejecución se vinculó también el Fondo Nórdico de Desarrollo para la ampliación del área de intervención. El Gobierno de Holanda, apoyó con financiamiento la regularización de la propiedad agraria en el Departamento de Chuquisaca mediante el procedimiento de saneamiento catastral, CAT-SAN. La Comunidad Europea apoyó el saneamiento en la zona del Chapare, Departamento de Cochabamba, en el marco del Programa de Apoyo a las Estrategias de Desarrollo Alternativo en esa región, mediante saneamiento catastral y saneamiento simple de propiedades campesinas, al cual se vinculó también la cooperación de Estados Unidos (USAID) a través de Chemonics con el proyecto de titulación de tierras en Bolivia.

En cuanto al saneamiento y titulación de las TCO, el principal financiador fue Danida, habiéndose también vinculado FIDA/CAF en cofinanciación con el Gobierno de Canadá para el saneamiento de los polígonos priorizados en las TCO Chimán, Isiboro Sécuré y el Territorio Multiétnico II.¹³

Durante los primeros 10 años de ejecución del proceso, el financiamiento externo equivalía al 67% de los costos totales del proceso, y el 33% restante era financiado con recursos del Tesoro General de la Nación. Para el período 2006-2009 el apoyo externo fue equivalente en promedio al 55% de los costos, incrementándose el aporte nacional al 45%. Pero el Gobierno busca modificar esta relación, y la meta establecida en el Plan Estratégico Nacional de Distribución de Tierras y Asentamientos Humanos (PENSAT), es la de reducir la cooperación externa al 25%. Para el año 2009, ésta bajó al 51%.

Hasta el año 2005 el INRA había invertido un total de 85,1 millones de dólares en la ejecución del saneamiento desde 1997, habiendo culminado el proceso en 9,3 millones de hectáreas, mientras otras 36,8 millones de hectáreas se encontraban en proceso. En el período 2006-2009, la inversión fue de 35,3 millones de dólares y se concluyó el saneamiento en 31,5 millones de hectáreas, entre las cuales se encuentran parte de las superficies cuyo saneamiento fue iniciado en las gestiones anteriores (INRA, 2010).

13 Otras fuentes de financiamiento fueron el BID, Fonabosque, Transredes, WWF, Cosude, Total Petrol, Transierra Gasyrg, BG Bolivia y Petrobras que financiaron el saneamiento de algunas TCO en el marco de proyectos de inversión.

Con base en los datos anteriores, el INRA afirma que los costos del saneamiento se redujeron de US\$ 9,3 a US\$ 1,13 por hectárea titulada. Igualmente se afirma que el tiempo de duración del proceso de saneamiento en cada área fue reducido de aproximadamente 800 días por la aplicación del anterior reglamento de la Ley, a tiempos entre 3 y 9 meses desde el inicio del saneamiento hasta la entrega de títulos, bajo la nueva normativa. (INRA, 2010)

El INRA da cuenta de que no se dispone de información consolidada sobre resultados alcanzados con saneamientos específicos, especialmente CAT-SAN y SAN-SIM, debido a que su ejecución se realizó mediante la contratación de empresas privadas, nacionales y extranjeras, considerando que el Estado no tenía capacidad de ejecución y no era eficiente. Contrario a lo sucedido con otros fondos de financiamiento, la cooperación de Dinamarca para el SAN-TCO se ejecutó directamente por el Estado allegando mejores resultados.

El saneamiento de las TCO a partir de 2006

En aplicación de la “doble estrategia” el programa brindó apoyo tanto a las entidades estatales como las organizaciones indígenas originarias demandantes de TCO y sus instancias técnicas. Para las demandas de TCO financiadas por DANIDA, el INRA debía garantizar la ejecución del saneamiento, el Viceministerio de Tierras debía garantizar la emisión de los Registros de Identidad de Pueblo Indígena Originario (RIPIO) e Identificación de Necesidades y Usos del Territorio (INUET) y las organizaciones indígenas y originarias y sus instancias técnicas de apoyo, debían garantizar su adecuada participación y control social en el proceso. Estas últimas, involucradas en la ejecución del componente, además tenían la responsabilidad de transferir a las comunidades, autoridades y organizaciones la información necesaria para garantizar su participación directa y efectiva, fortalecer sus capacidades para el manejo y resolución de conflictos,

Trabajo de campo de técnicos del INRA



incorporar el enfoque de género, y apoyar las acciones para el perfeccionamiento de normas jurídicas y políticas agrarias, la seguridad territorial y el acceso a los recursos naturales, de acuerdo a la visión indígena y sus necesidades de titulación.

Las organizaciones beneficiarias y sus instancias de apoyo

CONAMAQ

Desde mediados de la década del 80 comenzó en las tierras altas de Bolivia un paulatino proceso de reconocimiento de sus pobladores como pueblos indígenas originarios y la restitución de sus autoridades tradicionales que desde mediados del siglo pasado comenzaron a ser sustituidas por el sindicato y sus directivas.¹⁴ El proceso tiene origen en los departamentos de Oruro y Potosí, en los cuales los ayllus resistieron su adhesión a la forma de organización sindical. Para 1983 ya existía la Federación de Ayllus del Sur de Oruro (FASOR) y posteriormente surgen la Federación de Ayllus Originarios Indígenas del Norte de Potosí (FAOI-NP), y el Consejo de Ayllus Originarios de Potosí (CAOP). Fue precisamente a partir de estas primeras organizaciones que reivindican su carácter originario, que se impulsan los primeros encuentros de ayllus a principios de la década del 90, para lo cual contaron con el apoyo de instituciones como el Taller de Historia Oral Andina (THOA) y el centro de Investigación Social y Asesoramiento Legal de Potosí (ISALP), entre otros.

En 1997, en el Primer Encuentro de Autoridades Originarias de los Ayllus y Makas del Qollasuyu, se conforma el CONAMAQ con el objetivo de aglutinar a las organizaciones que se propusieron la reconstitución de sus autoridades originarias. (García Linera y otros, 2004)

Actualmente el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qollasuyu está conformado por las siguientes federaciones y consejos:

- Federación de Ayllus del Sur de Oruro: FASOR
- Federación de Ayllus Originarios Indígenas del Norte de Potosí: FAOI-NP (Hoy Chascas Qhara Qhara)

- Consejo de Ayllus Originarios de Potosí: CAOP
- Consejo de Ayllus de Jach'a Charangas
- Consejo de Ayllus de Cochabamba
- Consejo de Ayllus y Markas de Chuquisaca: COAMACH
- Consejo de Suyus Aymara Quichwa: CONSAQ

La estructura organizativa que vinieron a construir los pueblos originarios en tierras altas parte del nivel básico territorial que se corresponde con el ayllu. Un grupo de ayllus conforman una *marka* y un grupo de *markas* conforman un *suyu*. Regularmente los consejos locales se corresponden con una *marka* y los regionales o federaciones con un *suyu*. Los diferentes niveles de organización pueden o no coincidir con las divisiones político administrativas del Estado, en municipios, provincias y departamentos.

Además de la reconstitución de los niveles básicos de organización tradicional en torno al ayllu, las organizaciones de Potosí, también con el apoyo de ISALP, acometieron la tarea de iniciar la lucha por la restitución territorial y para ello acogieron la figura de la TCO, orientada en principio para los pueblos indígenas de las tierras bajas. Las primeras demandas de TCO en tierras altas se hicieron en Potosí, con los ayllus Uma Uma y Sikuya.

CONAMAQ promovió intercambios de experiencias entre organizaciones de diferentes territorios y regiones para analizar el proceso de reconstitución territorial, no solo con relación a la propiedad colectiva sino también respecto de su situación frente a los impactos de la explotación de recursos naturales, especialmente la minería que tuvo períodos de mucho auge desde el siglo XIX hasta el presente, dejando graves impactos en lo ambiental. Se trataba también de incentivar y mejorar la participación de autoridades originarias en el proceso de SAN-TCO.

El proceso de reconstitución de autoridades y territorios originarios ha avanzado tanto en Potosí como en el departamento de Oruro, pero ha tenido menor impacto en los departamentos de Chuquisaca, Cochabamba y La Paz, en los cuales tiene mayor peso el sindicato agrario y las organizaciones que los articulan (centrales y federaciones de campesinos), quizás por su dinámica económica con destino al mercado y su articulación con centros urbanos más ligados al desarrollo y a los poderes políticos nacionales.

El proceso en general ha sido conflictivo dado que implica modificar una forma organizativa apropiada en las últimas 5 décadas de la historia reciente de Bolivia, con un fuerte arra-

¹⁴ La reforma agraria de 1953 los asumió como campesinos y les tituló parte de sus territorios como sindicatos agrarios que combinaba la propiedad individual de las parcelas con la propiedad en proindiviso de las áreas comunales.

go en el conjunto de la población y con gran peso como movimiento social. En muchas partes se han generado disputas sobre la legitimidad de la representación externa de las comunidades de base, especialmente por la vinculación de los sindicatos agrarios con partidos políticos con la expectativa de ampliar su representación en áreas rurales, incluyendo las dominadas por la estructura del ayllu. Pero existen también áreas donde la organización originaria y los sindicatos se han fusionado en una especie de sistema híbrido, en el cual las autoridades del ayllu están a cargo de la administración de la agricultura y de asuntos internos y rituales, en tanto el sindicato asume la coordinación externa y la representación política. (Danida, 2004)

CIDOB

La Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB) representa a los 34 pueblos indígenas de las tierras bajas de Bolivia. Fue constituida formalmente en 1982 como la Central Indígena de Oriente de Bolivia, por los pueblos Guaraní-izoceño, Chiquitano, Ayoreo y Guarayo, con asiento en Santa Cruz. A partir de entonces comenzó un acelerado proceso de organización de las diferentes comunidades, conformando el nivel básico de la organización como subcentrales por pueblos o territorios y capitanías en el caso de los Guaraní, las cuales se agrupan en Centrales por pueblo o por región y, en el caso Guaraní, en la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG). Sólo hasta la VI Gran Asamblea de Pueblos Indígenas realizada en 1989, la Central Indígena del Oriente se transforma en la Confederación de los Pueblos Indígena del Oriente de Bolivia, con ocho organizaciones de carácter regional o étnico que agrupan a los 34 pueblos indígenas que habitan las tierras bajas (www.cidob-bo.org).

La CIDOB está integrada por las siguientes organizaciones:

- Central Indígena de Región Amazónica (CIRABO), que agrupa a 8 pueblos en el sur del Departamento de Pando y el norte del Departamento de Beni (Araona, Caviveño, Chácobo, Pacahuara, Esse-ejja, Machineri, Tacana y Yaminahua).
- Central de Pueblos Indígenas del Beni (CPIB), que agrupa a 10 pueblos indígenas organizados en 8 centrales y 26 subcentrales (Baure, Canichana, Cayubaba, Itonama, More, Movima, Moxeño, Trinitario, Sirionó y Tsimane)
- Asamblea del Pueblo Guaraní APG que agrupa a 28 capi-

tanías de los pueblos indígenas Guaraní y Tapieté en los departamentos de Santa Cruz, Chuquisaca y Tarija.

- Central de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC) que agrupa a 4 centrales de los pueblos Ayoreo, Guarayo, Chiquitano y Guaraní, con asiento en el Departamento de Santa Cruz.
- Organización de Capitanías Weehnayek de Tarija (ORCAWETA).
- Central de Pueblos Indígenas del Trópico de Cochabamba (CPITCO) que agrupa a dos centrales de los pueblos Yuqui y Yuracaré.
- Central de Pueblos Indígenas de La Paz (CPILAP) que agrupa a las centrales de los pueblos Leco, Mosestén y Tacana asentados en el norte de ese Departamento.
- Central de Pueblos Originarios de la Amazonia de Pando (CIPOAP) que agrupa a los pueblos Yaminahua, Machineri, Tacana, Caviveño, y Esse Eija que habitan el norte amazónico de Pando.

El proceso de reclamación territorial en tierras bajas se inicia con la “Marcha por Territorio y la Dignidad” realizada en 1990 por varios pueblos indígenas de la Amazonía y el Chaco que partieron desde Trinidad, capital del Departamento de Beni hasta la ciudad de La Paz. Como fruto de esta marcha no solo se solidificó el proceso organizativo emprendido una década atrás por los pueblos indígenas del Oriente. Además, el Gobierno se vio obligado a reconocer la existencia de territorios indígenas lo cual hizo mediante la expedición de varios Decretos Supremos, asumiendo el compromiso de constituir una comisión para el reconocimiento formal de los derechos de los pueblos indígenas. De este acontecimiento deriva el reconocimiento de las TCO en la reforma constitucional de 1994 y, posteriormente la concertación de la Ley INRA aprobada en 1996, la cual reconoció las primeras demandas de saneamiento y titulación de las TCO.

Las instancias de apoyo al proceso de SAN-TCO

Las instituciones comprometidas en el programa para apoyar la participación de las organizaciones en el proceso, fueron el centro de Investigación Social y Asesoramiento Legal de Potosí (ISALP) con las demandas de TCO en Potosí y la Asociación Veterinarios sin Fronteras (AVSF-CICDA) con demandas específicas en Oruro, Chuquisaca y Cochabamba, ambas instancias en estrecha coordinación con CONAMAQ. Para

las demandas de Raqaypampa y Ayopaya en Cochabamba, participó el Centro de Comunicación y Desarrollo Andino (CENDA); y para las demandas de tierras bajas, el Centro de Planificación Territorial Indígena (CPTI), como brazo técnico de la CIDOB.

ISALP, nace en 1985 a instancias de la Iglesia Cristiana conformada para trabajar con grupos de jóvenes profesionales en busca de transformar la realidad. Desde fines de esa década orienta su trabajo a los pueblos indígenas impulsando un proceso de capacitación en derechos indígenas y luego promoviendo la reconstitución de ayllus. Luego de las llamadas “Tres leyes malditas” (la Ley INRA, la reforma constitucional del 94 y la Ley de Participación Popular)¹⁵, comenzaron a trabajar el uso alternativo del derecho y emprendieron los trámites para que las comunidades obtuvieran sus personalidades jurídicas. Desde sus inicios ISALP se vinculó al proceso organizativo de los ayllus en tierras altas conjuntamente con otras dos instituciones: THOA y Pio XII, apoyando a la CAOP y FAOI-NP, hoy Chascas Qhara Qhara. Desde entonces y hasta el presente se han reconstituido más de 180 ayllus en el departamento de Potosí.

ISALP se vinculó al programa desde su primera fase, con el apoyo a 28 demandas de TCO en Potosí, que luego se incrementaron a 39. Para la segunda fase, asume el compromiso hasta la culminación del saneamiento de las anteriores demandas y de otras 23 nuevas demandas de TCO.

CENDA es una ONG cuya misión es fortalecer a los pueblos andinos en la gestión de los recursos naturales y en los mecanismos colectivos para el uso y control de estos recursos. Tiene base en Cochabamba y trabaja principalmente en la provincia de Mizque donde apoya procesos de desarrollo rural.

Para la segunda fase del Programa, CENDA tenía la misión de apoyar la culminación del saneamiento y titulación de la TCO Raqaypampa en el Municipio de Mizque, pero esta fue titulada a fines del 2004, cuando estaba culminando el proyecto puente entre las fases 1 y 2 del apoyo de Danida. En el 2008, asumió el apoyo al saneamiento de la TCO Ayopaya.

15 Fueron denominadas así debido a que, principalmente los pueblos originarios de tierras altas, no estuvieron de acuerdo con su formulación porque no establecían los derechos específicos sobre sus territorios y autonomía. Las organizaciones de tierras altas en general, asumieron estas leyes como una estrategia del Estado para insertarlos en la dinámica del modelo de desarrollo neoliberal y cooptar sus organizaciones por los gobiernos de turno.

AVSF-CICDA tiene presencia en Bolivia desde el año 2002 en la zona intersalar (3.600 a 4.700 msnm) con un programa dirigido a restablecer el equilibrio entre la producción de los camélidos andinos y la quinua como condición para el equilibrio medioambiental. El programa se desarrolla con comunidades aymara y asociaciones de productores de quinua en el Municipio de Garci Mendoza y se propone reforzar los mecanismos, conocimientos y prácticas de las organizaciones y autoridades tradicionales para la gestión de sus tierras originarias y el fortalecimiento y sostenibilidad de sus sistemas de producción (www.veterinariossinfronteras.org).

En el año 2006, a solicitud de CONAMAQ, se vinculó al ADPI en el componente de SAN-TCO para apoyar demandas de TCO en los departamentos de Oruro, Chuquisaca y Cochabamba. El primer convenio se ejecuta entre el junio de 2006 y julio de 2007 y el segundo entre septiembre de ese año y agosto de 2008. En desarrollo de éstos, asumió el apoyo al proceso de saneamiento de 29 demandas de TCO, la mayoría de ellas en Oruro. Al finalizar el segundo convenio se habían titulado 16 de las 29 demandas. Un tercer y último convenio se suscribe en 2008 con el cual asumieron 11 demandas adicionales para culminar su ejecución al cierre del programa en 2009.

Cuando ingresaron al proceso las demandas ya estaban formuladas y algunos de los procesos habían avanzado mientras otros estaban detenidos por conflictos.

El CPTI fue conformado en el año 1996 como una instancia técnica de apoyo a la CIDOB y sus organizaciones, para coadyuvar en la formulación y sustentación de las demandas y políticas de reivindicación territorial indígena en tierras bajas. El CPTI forma parte del programa desde su primera fase, para el saneamiento y titulación de 25 demandas de TCO en tierras bajas.

Las instancias de apoyo debían fortalecer la participación indígena en todo el proceso, especialmente la coordinación de acciones entre las organizaciones demandantes con INRA y el Viceministerio de Tierras para la planificación, ejecución y monitoreo del proceso. En cumplimiento de esta misión debían brindar asesoría y capacitación a las organizaciones en los aspectos técnico jurídico del saneamiento; recopilar, sistematizar y socializar la información y participar en la red de apoyo al SAN-TCO, que debía conformarse con las organizaciones demandantes, sus asesores y otras ONG involucradas.

Además de estas instancias involucradas en la ejecución del Programa, otras ONG de apoyo a los procesos organizativos y de reivindicación de derechos indígenas estuvieron vinculadas estrechamente al proceso de saneamiento y titulación de las TCO, no insertas en el programa. Ellas fueron, principalmente, el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA) con las TCO del pueblo Guaraní en los departamentos de Santa Cruz y parte de Chuquisaca y también con la TCO Guarayos; el Centro de Estudios Regionales de Tarija (CERDET) (Itika Guyasu-Guaraní) y el Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS), con las TCO en los departamentos de Santa Cruz, Beni y Pando. Otras demandas como las de los pueblos Whenahyek, Tapieté, Tacana y Mosefé, entre otros, fueron apoyadas también desde instancias estatales, como el Viceministerio de Asuntos Indígenas, luego Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios, y por el Viceministerio de Tierras. Otras más fueron atendidas mediante asesorías puntuales ligadas a proyectos específicos que afectaban los territorios

indígenas (explotación de recursos naturales, gasoducto, corredor bioceánico).

Fondo de acompañamiento

Para el cumplimiento de las funciones anteriores, tanto las organizaciones de tierras bajas como las de tierras altas contaban con un fondo de acompañamiento destinado a fortalecer y facilitar la participación de las organizaciones en el proceso de saneamiento, con prioridad al trabajo con las organizaciones de base, para darle cumplimiento a las recomendaciones del Convenio 169 (artículos 6º y 7º). El Fondo era manejado por una comisión conformada entre las organizaciones indígenas originarias (CIDOB y CONAMAQ) y las instancias ejecutoras (CPTI e ISALP y posteriormente también AVSF-CICDA). La destinación de sus recursos debía ser aprobada en la Comisión Interinstitucional de Tierras Comunitarias de Origen (CITCO), de acuerdo con la reglamentación que ella misma dispusiera.

Pericias de campo de técnicos del INRA



Como beneficiarios del Fondo de Acompañamiento también se incluyó a los sindicatos rurales que estuvieran involucrados, bien como demandantes o bien como terceros o colindantes de las TCO.

Sus recursos se destinaron especialmente para la participación de las organizaciones en la ejecución de pericias de campo, para realizar gestiones ante el INRA Nacional y Departamental y para la entrega del Título Ejecutorial. Los beneficiarios tenían además participación directa en la gestión presupuestaria y en el control de gastos.

El Fondo permitió a las comunidades y organizaciones intervenir activamente en todo el proceso de SAN-TCO y ejercer el control social sobre su ejecución, al tiempo que fortalecer sus capacidades para ello y para el manejo administrativo. (CPTI, 2006)

En el caso de tierras altas se conformó la Comisión de Administración de Fondos de Acompañamiento (CAFA), cuyo reglamento fue consensuado con la contraparte indígena y luego aprobado en la CITCO. La ejecución en Potosí se hizo en estrecha coordinación entre ISALP y la CAFA pero en el caso de Oruro, Cochabamba y Chuquisaca, se presentaron dificultades con los desembolsos, lo cual no permitió la movilización oportuna de las organizaciones para el buen control del proceso. Esta deficiencia fue superada a partir de junio de 2008. (CICDA, 2007 y 2008)

El proceso de saneamiento SAN-TCO

La Ley de Reforma Agraria adoptada en 1953, si bien reconocía la existencia de comunidades indígenas, no establecía para éstas derechos específicos para la titulación de sus territorios. Los indígenas eran beneficiarios de las dotaciones de tierras como lo fueron los sindicatos agrarios, pero en realidad a las comunidades de tierras bajas sólo les alcanzó con algunas titulaciones individuales. Al contrario, durante la vigencia de la reforma agraria de 1953, se promovió la colonización sobre las tierras bajas por la cual grupos de campesinos y originarios provenientes del altiplano y los valles fundaron asentamientos especialmente en Santa Cruz. Pero más que ello, durante la época de la dictadura (1971 – 1978) grandes extensiones fueron objeto de reparto como prebenda política a favor de las familias más poderosas de la región, situación que se

prolongó hasta 1992 y que motivó la intervención de las instituciones competentes.

Luego de la “Marcha por el Territorio y la Dignidad” de 1990, fueron reconocidos mediante Decreto Supremo 8 territorios indígenas en las tierras bajas, por una extensión aproximada de 1,5 millones de hectáreas, los cuales sin embargo no alcanzaron a ser titulados antes de que fueran intervenidas las instituciones de la reforma agraria.

La Intervención tenía como una de sus funciones, proponer un marco jurídico para el Servicio Nacional de Reforma Agraria. Durante su vigencia (1992-1996) se dieron las negociaciones entre el Gobierno y los sectores sociales vinculados al agro para la nueva normativa. En 1996 los indígenas de tierras bajas liderados por la CIDOB emprendieron una nueva marcha, debido a que las propuestas para la nueva Ley no incorporaban adecuadamente sus derechos reconocidos en la Constitución. Con ésta lograron incorporar sus principales demandas en la que el mismo año fue la Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria o Ley INRA (18 de octubre de 1996).

La Ley 1715 creó el Instituto Nacional de Reforma Agraria y entre sus principales funciones le asignó la de clarificar la situación de los derechos propietarios sobre las tierras agrarias en todo el país, y la de *“reconocer el derecho de los pueblos indígenas y originarios de Bolivia a acceder a las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) como el espacio físico y vital para su desarrollo y reproducción desde el punto de vista económico, social, cultural y religioso”*. La misma Ley constituyó título de propiedad a los territorios indígenas reconocidos mediante Decreto Supremo sujeta su extensión a consolidación, admitió para su tramitación 16 demandas de TCO y ordenó la inmovilización de sus áreas respecto de nuevas solicitudes de titulación.

Para el cumplimiento de las anteriores funciones, la Ley ordenó la realización del proceso de saneamiento de la propiedad agraria, mediante el cual se debe verificar el cumplimiento de la Función Económica Social con una anterioridad de por lo menos dos años previos a su aprobación, como condición para consolidar el derecho propietario. Los predios que no cumplan dicha función revierten al dominio del Estado y si se encuentran dentro de las áreas de TCO deben ser dotados a ésta.

<p>Preparación</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Presentación de demanda • Admisión si cumple con requisitos de Ley • Resolución determinativa de Área de Saneamiento por el Director Departamental del INRA • Relevación en gabinete de la información disponible sobre el área determinada para el saneamiento • Certificación del Registro de Identidad del Pueblo Indígena Originario a cargo del Viceministerio de Tierras
<p>Etapas de Pericias de Campo o levantamiento catastral</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Campaña pública para difundir entre los interesados el saneamiento y preparar las pericias en terreno. • Identificación en terreno de datos por predio y del cumplimiento de la Función Económica Social (puede realizarse por polígonos para facilitar el proceso) • Informe final de pericias de campo por predio y por TCO o por polígono Informe en conclusiones sobre las pericias de campo y proyecto de resoluciones sobre el saneamiento • Subsanación de errores, si los hubiere
<p>Resolución y titulación</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Resoluciones administrativas sobre los predios reclamados por terceros de acuerdo a los resultados de la etapa anterior • Notificación a interesados, quienes tienen un plazo de 30 días para impugnar ante el Tribunal Agrario Nacional • Entrega por el Viceministerio de Tierras al INRA del Informe de Necesidades y Uso del Espacio Territorial (antes Estudio de Identificación de Necesidades Espaciales) • Si no se presentan impugnaciones:* Proyecto de Resoluciones Supremas (anulatorias, modificatorias o confirmatorias de las propiedades reclamadas por terceros) • Remisión a la Presidencia de antecedentes y proyecto de Resolución Suprema para la emisión de títulos de propiedad • Registro en Derechos Reales del título de propiedad • Replanteo en terreno de las superficies saneadas a terceros con base en resultados definitivos • Dotación a favor de la TCO de las superficies recortadas a terceros • Ejecución de desalojos • Consolidación de la información en el Sistema Catastral Registro en Derechos Reales de las superficies recortadas a terceros y dotadas a la TCO. • Transferencia de Información a Municipalidades

* Si se presentan impugnaciones ante el Tribunal Agrario Nacional, el INRA debe asumir la defensa y una vez que este Tribunal se pronuncie, continúa el proceso en la etapa que corresponda de acuerdo a lo que disponga.

El proceso de saneamiento se dispuso en tres modalidades:

- Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO) a ser ejecutado en las áreas ocupadas o demandadas por los pueblos indígenas originarios.
- Saneamiento simple (SAN-SIM) para clarificar propiedades individuales y de sindicatos campesinos, o en caso de conflictos sobre el derecho propietario, y en áreas clasificadas por norma legal. Dentro de esta modalidad, se

desarrolló y acogió posteriormente el saneamiento interno realizado por comunidades campesinas.

- Saneamiento integrado al catastro legal (CAT-SAN), a ser ejecutado de oficio en áreas de interés público.

El saneamiento fue reglamentado mediante Decreto Supremo 25763 de 1997, el cual estableció el cumplimiento de múltiples etapas y trámites, haciendo de éste un proceso lento, burocrático, discrecional y dilatorio. Para los primeros años

de su ejecución el propio INRA estimaba una duración mínima de 800 días, lo que llevaba a sostener que adolecía de las mismas deficiencias que hicieron fracasar la reforma agraria de 1953 (Romero, 2003). El Reglamento fue modificado en el año 2000 mediante Decreto Supremo 25848 por exigencia de la “III Marcha Indígena por la Tierra y el Territorio”.

Durante los primeros 10 años de aplicación de la Ley INRA, se produjeron un sinnúmero de dificultades e irregularidades que no solo determinaron los bajos resultados hasta el año 2005 sino que, además, fue uno de los temas causante de los mayores conflictos sociales que se fueron sucediendo año tras año en la última década en Bolivia. Precisamente por ello, el Gobierno Morales asumió como uno de sus principales retos el de resolver el problema relativo a la propiedad de la tierra y emprendió la que denominó “Revolución Agraria”, con la reconducción del proceso de saneamiento.

Si bien el procedimiento no se ha modificado sustancialmente (ver cuadro 5), al menos se ha hecho evidente la voluntad política mediante la adopción de normas y mecanismos dirigidos a garantizar su ejecución con mayor celeridad y transparencia. De acuerdo con el INRA, en la actualidad el proceso en cada área puede durar entre 90 y 270 días. (INRA, 2010)

Aunque la ejecución del saneamiento se hizo más ágil con posterioridad a la adopción del nuevo marco jurídico y político, los conflictos suscitados con motivo de su aplicación siguen siendo frecuentes.

Hasta el año 2005 le correspondía al Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios, como parte del proceso de saneamiento, emitir Certificado de Identidad Étnica de las comunidades demandantes de TCO y realizar un Estudio de Identificación de Necesidades Espaciales mediante el cual se recomendaba el área que debía ser titulada como TCO.

Ambos instrumentos fueron motivo de fuertes controversias entre las organizaciones indígena y el Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios, debido a que, a través de ellos, se incrementaban las trabas que ya de por sí tenía el proceso de saneamiento. El Certificado de Identidad Étnica-CIE, entregaba al Estado el poder de definir quiénes eran indígenas y quiénes no, contrariando abiertamente el principio establecido por el Convenio 169 de la OIT sobre la autoidentificación. Los Estudios de Identificación de Necesidades Espaciales significaban que el Estado valoraba cuánta tierra necesitaban los indígenas para su su-

pervivencia, modificando su derecho originario al reconocimiento de su propiedad ancestral. Durante los primeros años de ejecución del saneamiento, para la realización de estos estudios se utilizaban metodologías y criterios de cuantificación que no tomaban en cuenta las dinámicas indígenas y en no pocas ocasiones fueron utilizados para reducir las áreas a ser reconocidas como TCO para dejar a salvo derechos reclamados por terceros.

A partir de 2006 se modificó la esencia de ambos instrumentos. El Certificado de Identidad Étnica se convirtió en un Registro de Identidad de Pueblo Indígena Originario (RIPIO), sobre la base de que la identidad la define el propio pueblo y al Estado solo le compete registrarla y certificarla. Los segundos, fueron convertidos en Identificación de Necesidades y Usos del Espacio Territorial (INUET), para que sean un instrumento aplicable a la gestión de las TCO. La metodología para su elaboración fue también modificada, para hacer de ellos un proceso simple de trabajo coordinado con las comunidades y organizaciones demandantes y éstas deben ratificar los resultados de los estudios básicos para la emisión de ambos instrumentos.

El Registro de Identidad de Pueblo Indígena Originario da cuenta del autoreconocimiento de identidad indígena u originaria y su pertenencia al territorio en caso que corresponda; contiene una reseña histórica del pueblo y sus formas de organización; un croquis referencial del territorio ancestral en caso de tratarse de pertenencia y su ubicación geoespacial. El certificado lo emite el Viceministerio de Tierras con destino al INRA para que ordene el inicio del proceso de saneamiento. El plazo para su entrega es de 15 días a partir de la solicitud del INRA (se redujo a la sexta parte el tiempo que antes tardaban los Certificados de Identidad Étnica).

El estudio de Identificación de Necesidades y Usos del Territorio contiene básicamente la descripción del hábitat histórico y actual del pueblo y un pronunciamiento sobre si el área demandada es suficiente o insuficiente para el pueblo indígena u originario. Contiene además un análisis del uso territorial, que incluye las características socioculturales, sistemas de producción y manejo de recursos naturales. Es un requisito para que el INRA emita las resoluciones finales de saneamiento previo a la titulación de la TCO y se debe realizar en el plazo máximo de sesenta días calendario a partir de la recepción de la solicitud del INRA (D.S. 29215).

En el 2005 se concluyó la emisión de 15 Certificados de Identidad Étnica y 18 Estudios de Identificación de Necesidades

Espaciales iniciados en la fase previa y entre el 2006 y el primer semestre del 2009, fueron expedidos 25 certificaciones de Registros de Identidad de Pueblo Indígena Originario y 29 estudios de Identificación de Necesidades y Usos del Territorio. Según el Viceministerio de Tierras, la abreviación del proceso de saneamiento ha significado no solo la reducción de los tiempos para el saneamiento sino también de aproximadamente el 40% de su costo con relación a los procedimientos anteriores al 2006.

Comisión Interinstitucional de TCO (CITCO)

La CITCO fue creada en 1996 para contribuir en el seguimiento y control del proceso de saneamiento en tierras bajas y, con base en la experiencia de la primera fase, se extendió a tierras altas, convirtiéndose en el espacio de coordinación más importante entre las organizaciones indígenas originarias y las instituciones estatales competentes en la temática de tierras.

Los estatutos de la CITCO establecen la participación del INRA nacional y sus oficinas departamentales, el Viceministerio de Tierras, las organizaciones a nivel nacional, departamental y de TCO, y sus respectivas instituciones de apoyo técnico. El ADPI aportó recursos para asegurar la participación de todas las TCO independientemente de que su proceso fuera financiado o no por DANIDA. La Embajada Real de Dinamarca fue parte de su estructura hasta la aprobación de la Ley de Reconducción del Proceso Agrario en 2006, en la que fue removida de la CITCO. En adelante solo participó en calidad de observador.¹⁶

Las reuniones nacionales de la CITCO se realizan separadamente para tierras altas y bajas, y en ellas se aprueban los Planes Operativos Anuales del INRA y del Viceministerio de Tierras; se ajustan los cronogramas de saneamiento, y se definen acciones estratégicas con miras a superar las dificultades derivadas del contexto. También se analizan los informes de ejecución de ambas instituciones; se evalúa el proceso en cada TCO y otros asuntos relevantes. En general estas reuniones permitieron valorar y realizar ajustes a los procesos por parte de los pueblos indígenas, monitorear los procesos y definir compromisos

para su conclusión optimizando recursos y tiempo. Con frecuencia en estas reuniones los indígenas exigen al Estado garantizar los recursos para el saneamiento de las TCO, dado que no todas cuentan con financiamiento, y para ello priorizan por consenso las TCO a ser incluidas en los Planes Operativos Anuales.

En la fase II del ADPI, se realizaron en promedio dos reuniones de la Comisión Interinstitucional de TCO por año en cada región (tierras altas y tierras bajas). Adicionalmente, entre los años 2006 y 2008, durante los cuales se le dio el mayor impulso a los procesos de SAN-TCO, se realizaron 9 reuniones preparatorias entre autoridades de nivel superior y los equipos técnicos de apoyo (CICDA, ISALP y CPTI).

Además de la CITCO, la coordinación entre las instituciones ejecutoras del componente fue continua y variada tanto en tierras bajas como en tierras altas, y se desarrolló en ámbitos estratégicos y en ámbitos operativos.

La valoración de las instituciones ejecutoras y las organizaciones sobre la coordinación es positiva. En tierras altas ISALP y CICDA indican que si bien se presentaron dificultades, la coordinación permitió llevar adelante los procesos y fue metódica en el manejo y tratamiento de los conflictos. En tierras bajas el CPTI indica que la coordinación con el INRA nacional tuvo dificultades especialmente en los años 2005 y 2006, pero posteriormente la relación se hizo más fluida. Con el Viceministerio de Tierras la coordinación se redujo al monitoreo del saneamiento y a las tareas preparatorias para las reuniones de la Comisión Interinstitucional de TCO.

Manejo de conflictos

Con base en la experiencia de la fase I del programa, para la fase II se definió utilizar la técnica de la “semaforización” para clasificar los conflictos por niveles: Rojo, para los que tenían la potencialidad de paralizar el saneamiento, Amarillo para los que siendo importantes no lograban paralizarlo, y Verde para los que no eran relevantes al saneamiento. También se elaboró una tipología de conflictos considerando su origen en tres ámbitos:

- Conflicto territorial originado en las Unidades Político Administrativas
- Conflicto estructural, referido a las delimitaciones de linderos de las TCO

¹⁶ La decisión de retirar a la Embajada como miembro pleno de la CITCO, generó controversias debido a que en esta instancia se definían o aprobaban cuestiones relativas al financiamiento danés y algunas organizaciones insistieron en que ésta práctica se mantuviera.

- Conflicto estructural – coyuntural referido a las estructuras organizativas

Los criterios para la solución de los conflictos se fueron construyendo de acuerdo a cada tipo, a las circunstancias regionales y a las estrategias de cada institución. La metodología general para su tratamiento de conflictos contempla tres fases: alerta y análisis de la situación; diseño del proceso de manejo, y negociaciones y seguimiento a su cumplimiento:

- Alerta y análisis de la situación, a cargo de las brigadas departamentales del INRA, en fase previa o de pericias de campo. En esta fase se identifican el conflicto y los actores, se valoran posibilidades para su solución y se generan los primeros acercamientos.
- Diseño del proceso para la atención del conflicto, a cargo de las mismas brigadas con las unidades de conflictos del INRA y el Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios – Viceministerio de Tierras como negociadores. En esta fase se elabora la estrategia que define objetivos, reglas y roles; se visualizan posibles limitaciones para el manejo de conflictos, y se implementan las acciones para la construcción básica de relaciones.
- Acuerdos a cargo de las instancias ejecutivas del INRA y el Ministerio o Viceministerio en funciones y seguimiento de su cumplimiento a cargo de sus unidades de conflictos y las brigadas departamentales.

El papel del INRA como ejecutor del saneamiento y del Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios, primero, y luego el Viceministerio de Tierras como coordinador y generador de propuestas, contribuyeron significativamente a la resolución de conflictos en el marco del trabajo de la Comisión Interinstitucional de TCO. El procedimiento general comprendió el análisis del conflicto en la Comisión Interinstitucional, reuniones para la definición de la estrategia y la planificación del proceso con todos los sectores involucrados (demandantes de la TCO y opositores); reuniones de la Comisión Interinstitucional con instancias gubernamentales del nivel departamental y municipal, y la realización de eventos (seminarios, talleres y otros) que se consideraran convenientes.

Las estrategias desarrolladas en tierras altas

En períodos anteriores el INRA se limitaba a declarar inviables las demandas de TCO que presentaran situaciones de

conflicto, situación que se fue modificando a partir de las observaciones de las organizaciones indígenas originarias hasta asumirlas con miras a su superación mediante una adecuada intervención.

En las tierras altas, los conflictos se clasificaron en las siguientes categorías:

- Conflictos de tipo organizativo, entre la organización originaria y la organización sindical por visiones diferentes respecto a la tierra y el territorio.
- Conflictos político administrativos, generalmente originados en los límites departamentales de Oruro y Potosí y Chuquisaca y Potosí.
- Conflictos de linderos entre comunidades o ayllus o de sobreposición de demandas de TCO, los cuales datan de muchos años atrás.

ISALP y AVSF-CICDA, encargadas del apoyo a los procesos en estos departamentos acudieron a la Comisión Interinstitucional de Manejo de Conflictos en los casos de límites departamentales y discordia entre organizaciones originarias y sindicales.

Para los conflictos entre colindantes, utilizaron una metodología que partía del mapeo del conflicto como una primera aproximación para visualizar sus alcances y perfilar estrategias de intervención. Este mapeo se hace primero con la revisión de la documentación existente y la elaboración de mapas parlantes con los actores, incluyendo la participación de representantes del INRA, la Prefectura y los municipios. En los mapas parlantes se visualizan las áreas de conflicto, los actores y posibles soluciones. Luego se trabaja con una imagen satelital para que los comunarios puedan identificar los límites precisos de las comunidades, las características físicas del terreno y toda la información que resulte útil para el análisis del conflicto. Sobre la imagen satelital se identifican los puntos del conflicto. También se trabajó con técnicas de diagnóstico como la telaraña del conflicto, que precisa su ubicación y evolución en el tiempo, sus características y actores.

Las estrategias para la solución se basaron fundamentalmente en el diálogo entre las partes enfrentadas con el propósito de superar el conflicto en beneficio de todos los involucrados. Para ello se realizaron talleres de análisis y diseño de propuestas de solución y recorridos en las áreas de disputa, con la participación de las autoridades originarias y de mujeres y jóvenes de los ayllus, con buenos resultados en todos los casos.

En otros casos se optó por la división de la TCO en polígonos, dejando las áreas de conflicto para su tratamiento y continuando el saneamiento en las otras áreas hasta su titulación. No obstante, por la dimensión de algunos conflictos, varias TCO fueron sustituidas del financiamiento, en unos casos por decisión de las organizaciones y en otros por decisión unilateral de INRA.

En Potosí, entre 2005 y 2008 de un total 10 TCO que fueron objeto de tratamiento de conflictos tres TCO (Bustillos, Pacasi y Tolapampa) lo superaron y 7 se encuentran aún en tratamiento. En este período el INRA declaró unilateralmente inviables 9 demandas.

En Oruro se conformó una comisión interinstitucional departamental para el análisis y gestión de conflictos que involucran al Departamento o a municipios, logrando avances respecto de varias TCO hasta su titulación final (Aroma, por ejemplo), mientras que en otras TCO (Salinas, Pampa Aullagas, Collana Norte Condo y Yucasa) el saneamiento se mantiene suspendido en los polígonos con conflicto.

Parte de los conflictos en esta región estuvieron asociados al retorno de migrantes motivados por el auge de la quinua.

“Todos los Killacas se encuentran en la franja de expansión de la quinua. Se trata de una zona de alta migración donde quedaron las mujeres solas que no cultivaban debido a que el derecho al uso de la tierra es para el hombre. Tradicionalmente eran zonas ganaderas y no agrícolas pero su conversión se hizo durante la revolución verde, en los años 80, cambiando los patrones culturales. El cultivo se hace en espacios comunitarios. Con el alza del precio de la Quinua (De US\$ 30 a US\$ 100 el quintal en septiembre de 2007), muchos migrantes retornaron y se generan los conflictos por la expansión de los cultivos.” (Sarah Metais, AVSF-CICDA)

Estrategias para la solución de conflictos en tierras bajas

Contrario a las tierras altas, en tierras bajas, los conflictos generalmente son con terceros reclamantes de propiedades al interior de la TCO, entre ellos empresarios forestales, empresas petroleras y grandes propietarios. También con

campesinos y colonos, como en el norte de La Paz (Lecos Apolo y Larecaja) donde éstos aspiran a la dotación de tierras fiscales. También se presentaron algunos conflictos con otros actores como los municipios (TCO Baures).

En general puede afirmarse que todas las TCO de tierras bajas presentaron algún nivel de conflictividad. El sistema de la semaforización permitió diferenciar niveles y definir estrategias para su atención, diferenciadas por cada tipo y los actores del conflicto:

- Para conflictos originados en divergencias internas de los demandantes y también con campesinos, se realizaron talleres de capacitación sobre manejo de conflictos (caso TCO Guarayos)
- En conflictos con campesinos (TCO Guarayos, Lecos de Apolo y Larecaja) se facilitaron espacios de diálogo, básicamente entre dirigentes de las organizaciones y autoridades estatales, logrando acuerdos en algunos casos, y se apoyaron procesos de saneamiento simple para el acceso de los campesinos a la propiedad agraria. De este modo se solucionó el conflicto en la TCO Guarayos, pero se avanzó poco en La Paz debido a que el INRA y el Viceministerio de Tierras, decidieron suspender el saneamiento hasta que las partes lograran acuerdos, asumiendo una posición mediadora y en muchas ocasiones de simple observadores. Algunos polígonos de las TCO Lecos de Apolo y Lecos de Larecaja, permanecen paralizados, aunque la poligonización de ésta última permitió avances.
- En los casos de conflicto con terceros se acudió a la intervención de la Comisión Interinstitucional para buscar acuerdos, y también se utilizó la división de la TCO en polígonos para avanzar el saneamiento en las partes donde ellos no existieran. Conflictos con ganaderos fueron solucionados en las TCO Itonama, Baures y Movima II en Beni, e Itikaguasu en Santa Cruz, permitiendo finalmente la titulación de las TCO con recortes.
- Los conflictos originados por el otorgamiento de concesiones forestales al interior de las demandas de TCO, fueron resueltos por las instituciones competentes mediante la dotación como TCO de las áreas concesionadas, como correspondía de acuerdo a las normas vigentes (TCO Guarayos y Monteverde).

En general la Comisión Interinstitucional avanzó poco en la solución de conflictos en tierras bajas debido a la inestabi-

lidad de personal del INRA y el Viceministerio de Tierras, pero también al tipo de conflictos. Esta Comisión dedicó sus mayores esfuerzos a la solución de conflictos que paralizaban el saneamiento, especialmente en tierras altas.

Resultados del tratamiento de conflictos

Un análisis del INRA sobre el nivel de conflictividad en el saneamiento de las TCO con base en la técnica del semáforo, indica que los conflictos fueron disminuyendo progresivamente entre el 2005 y el 2009 al tiempo que se iba incrementando el porcentaje de TCO sin conflictos o con conflictos irrelevantes (cuadro 6 y gráfico 1).

La disminución de los conflictos capaces de detener el proceso de saneamiento de las TCO de 30 % en 2005 a 8 % en 2009, es resultado no solo de las estrategias utilizadas para la

identificación y tratamiento de conflictos, sino también de las modificaciones en el contexto político del país y las reformas introducidas en la normativa. En la disminución del porcentaje de conflictividad también incidió que varias TCO en tierras altas fueran sustituidas por demandas consideradas *viabiles*, tal como estaba previsto en la estrategia general del componente. Pero a pesar de ello a la finalización del programa en 2009 existen TCO que no han logrado ser tituladas debido a que los conflictos se encuentran vigentes.

En el caso de conflictos importantes pero sin capacidad de paralizar el saneamiento, éstos mantuvieron el mismo porcentaje al inicio y cierre del programa, y aunque no paralizaron el proceso incidieron en su retraso.

El análisis año por año de la situación de conflictividad realizado por Danida muestra que en el 2005 ésta se mantuvo y recién comenzó a bajar en el año 2006, debido a que fueron

TCO con conflictos

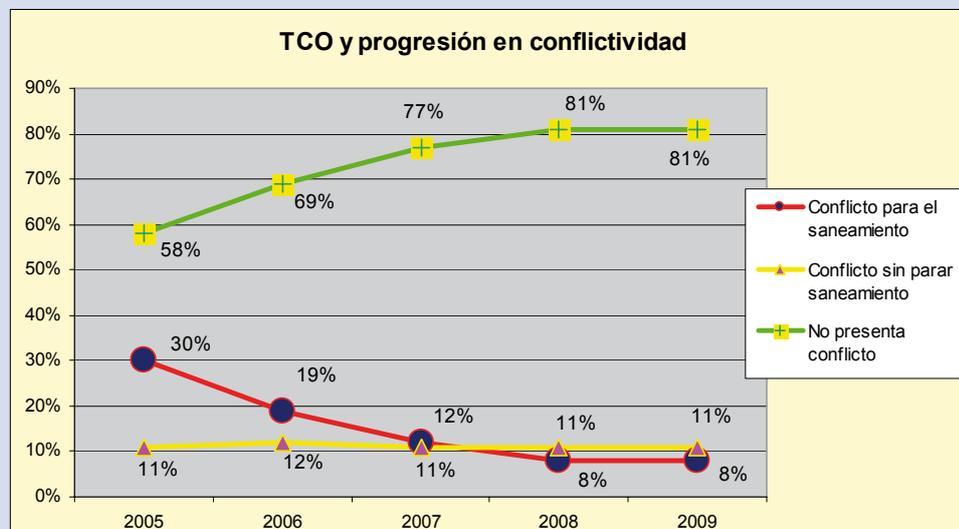
cuadro 6

Tipo de conflicto	2005	2006	2007	2008	2009
Conflicto que paraliza el saneamiento	30%	19%	12%	8%	8%
Conflicto relevante sin paralizar el proceso	11%	12%	11%	11%	11%
Conflicto no relevante	58%	69%	77%	81%	81%

Fuente: INRA

La progresión de los niveles de conflictividad se observa en el siguiente gráfico:

gráfico 1



años de transición y en los primeros meses del actual Gobierno éste no asumió plenamente su rol en el manejo de conflictos, lo que convirtió los conflictos internos, de terceros o con colindantes, en obstáculos importantes para el saneamiento. Efectivamente, en tierras altas, en el 2005 se incrementaron en cantidad y en porcentaje las TCO paralizadas por conflicto y en tierras bajas se presentaron limitados avances del saneamiento. (Danida, 2006) Contrario a lo anterior, durante el 2007 y con mayor fuerza en el 2008, pese a las propias dificultades, la Comisión Interinstitucional empezó a mostrar resultados.

Según apreciaciones de ISALP, muchos conflictos que detuvieron el avance de la titulación en Potosí obedecieron a factores político ideológicos, como la intervención de autoridades públicas (sub-Prefectos, alcaldes, corregidores) con posiciones contrarias a la titulación de TCO o a conflictos con organizaciones sindicales, opuestas también a la titulación

colectiva. Las dificultades sobre límites político administrativos también incidieron en la paralización de los procesos. Para el año 2008 algunas de las demandas conflictivas fueron reemplazadas y otras fueron divididas en polígonos para que se pudiera avanzar en las áreas sin conflictos. Ese año el INRA presentó a la misión de revisión una propuesta de recursos adicionales para el financiamiento de 10 TCO en Oruro, excluir 9 demandas en Potosí cuyos conflictos no eran solucionables hasta el cierre del programa, e incorporar nuevas áreas para Saneamiento Simple para coadyuvar a la solución de conflictos con campesinos y colonos en las TCO de tierras bajas.

La aceptación de la drástica propuesta de sustituir el financiamiento de unas demandas para trasladarlo a otras, evidenció debilidades de la estrategia para el manejo de conflictos, lo cual corrobora el INRA. En su informe correspondiente al año 2008 afirma que el saneamiento en tierras altas mostró

Entrega de título a la Marka Totora



avances considerables gracias a que las demandas más conflictivas fueron reemplazadas o divididas en polígonos para continuar el saneamiento en las áreas sin conflicto. El año 2009 nuevamente se dejaron por fuera del financiamiento las demandas con conflictos sin perspectivas de solución antes del cierre del programa.

Lo anterior explica parcialmente el descenso de la curva en esos años, del 19% al 12% y 11%, respectivamente y da cuenta que los conflictos más álgidos en torno a la titulación de TCO en tierras altas no fueron solucionados.

RESULTADO DE SAN-TCO EN TIERRAS ALTAS

De acuerdo a la estrategia diseñada por las organizaciones de tierras altas, el proceso de restitución territorial mediante TCO, se inicia con la solicitud de apoyo de los ayllus correspondientes para la elaboración de la demanda, y contempla varias etapas: la realización de talleres de difusión sobre los derechos de los pueblos indígenas y originarios y la intención de presentar una demanda de TCO, a partir de los cuales se analiza la solicitud y comienza la preparación técnica de la demanda que incluye el acopio de requisitos, los trámites para el reconocimiento de personalidad jurídica, eventos para la identificación de pertenencia e identidad de los ayllus y comunidades involucrados hasta la presentación formal de la demanda de TCO. En un segundo momento, conjuntamente con las autoridades, comunidades y sus organizaciones matrices se diseña una estrategia para el impulso y seguimiento al proceso, que incluye definiciones para el tratamiento de conflictos (ISALP, 2009).

En los encuentros propiciados por la comisión de Tierra y Territorio de CONAMAQ para el intercambio de experiencias, se lograron los primeros acuerdos para la articulación de los procesos de reclamación, entre ellos la definición de una metodología para el análisis, planificación y evaluación de los procesos, calendarios bimensuales con asignación de responsabilidades, encuentros para el intercambio de experiencias y para la reflexión del proceso en su conjunto. La dinámica permitió además la reflexión sobre el tránsito del ámbito territorial de la TCO hacia la autonomía indígena, en el marco del proceso constituyente que vivió Bolivia entre 2006 y 2009. (CICDA, 2009)

En todo el proceso, desde la elaboración y presentación de las demandas hasta la titulación, se presentaron múltiples dificultades que fueron superadas mediante acciones coordinadas. En la fase de preparación, se destaca que no fue fácil lograr los consensos entre ayllus para definir la demanda de TCO, debido a la tradición y peso del sindicato agrario. Los múltiples talleres realizados para informar y concientizar, fueron un factor clave para superar este primer escollo. También se presentaron demoras en el trámite de personerías jurídicas que fueron agilizadas mediante gestiones de las autoridades originarias ante las autoridades públicas competentes.

Una vez iniciado el SAN-TCO, además de los conflictos enunciados, las principales dificultades se relacionan con la tardanza de las autoridades gubernamentales en la realización de los diferentes trámites, las cuales por lo general no cumplen los plazos previstos en las normas. A esto se suma la renovación anual de autoridades originarias, lo que le resta celeridad al proceso debido a que el empalme y la capacitación de las autoridades que reciben toma tiempo.

En una estrecha coordinación entre las autoridades originarias de las TCO demandantes, las organizaciones y las instituciones de apoyo se realizó el seguimiento a los procesos y se asumió el diseño y la ejecución de las estrategias para la solución de los conflictos. Para ello, se institucionalizaron reuniones trimestrales en las que participaban los diferentes niveles de organización, (CONAMAQ, CAOP y los Ayllus Charcas Qhara Qhara). Ello fue importante especialmente para la sostenibilidad de las propuestas generadas para solucionar conflictos con colindantes.

La participación de comunarios y autoridades originarias, hombres y mujeres, durante las diferentes etapas del proceso se hizo de acuerdo a sus usos y costumbres y en el marco de los roles diferenciados culturalmente. La celeridad para el avance y conclusión del proceso de saneamiento y titulación y el registro de los títulos en Derechos Reales, da cuenta del incremento de la capacidad de gestión de las autoridades originarias.

Potosí

En el Departamento de Potosí se presentaron 83 demandas de TCO desde fines de los años 90 que, en su conjunto, suman aproximadamente 6 millones de hectáreas. El ADPI financió el saneamiento de 64 de las 83 demandas y hasta

la fecha de cierre del programa se habían titulado 53 TCO y 7 más en algunos de los polígonos en que fueron divididas (Aransaya y Urinsaya de Tolapampa, Calcha, Phuna Alta y Baja, Pocoata, Qhurqa, Karacha y Killakas de Urmiri). En total, se ha titulado una superficie que suma más de 1,78 millones de hectáreas. Las TCO Chulpa de Bustillos y Aimaya, se encuentran detenidas por conflictos, al igual que parte de la TCO Karacha.

Las TCO tituladas benefician a una población aproximada de 107 mil habitantes pertenecientes al pueblo Aymara.

En Potosí aún quedan 100 Ayllus que no han empezado su proceso de demanda y en la actualidad no hay capacidad para atender el proceso.

Oruro

En el Departamento de Oruro se presentaron 35 demandas cuyo saneamiento fue financiado por el ADPI. Estas se corresponden con 17 markas, 21 ayllus y 1 comunidad y sus actores directos son los consejos regionales Suyu Jatun Killaka Asanajaqi (JAKISA), Suyu de la Nación Suras y la Marka del Suyu Jach'a Karangas.

Para el saneamiento las demandas fueron divididas en polígonos, en unos casos por los conflictos y en otros por decisión de los mismos demandantes. Las 35 TCO quedaron divididas en casi 50 polígonos en los cuales se avanzó el saneamiento y se fueron emitiendo los títulos. Hasta el cierre del programa se habían emitido más de 50 títulos correspondientes a 34 TCO, quedando una demanda detenida por conflictos (Ayllu Yanaque de Culpa). En 6 TCO (Yucasa, Aroma, Pampa Aullagas, Salinas, Collana, Primera Cabeza y Marka El Choro) están pendientes de titulación algunos polígonos, parte de ellos detenidos por conflictos originados en límites departamentales entre Oruro y Potosí.

“La división en polígonos está en el centro del debate porque rompe la estrategia de reconstrucción territorial del CONAMAQ y rompe el reparto tradicional de la autoridad.” (CICDA, 2009)

Para el futuro se contempla unificar la TCO mediante la fusión de los diferentes polígonos titulados, pero ello requiere un trámite que aún no está claro y podría generar nuevos conflictos.

Chuquisaca

En Chuquisaca las cuatro demandas se corresponden con markas, de las cuales tres (Valle de Quillacas-Pojpo, Consejo de Caciques Jatun Kellaja y otros, y Yucas Jatun Ayllu San Juan de Orkas) se encuentran tituladas y una más (Valle de Tiquipaya de Poroma) se encuentra detenida por conflictos que se originan en la pugna entre sindicatos y ayllus.

Cochabamba

En Cochabamba Danida financió el saneamiento de cuatro demandas: Kirkiawi, Challa Grande, Raqaypampa y Ayopaya.

Las demandas de TCO de Raqaypampa y Ayopaya en Cochabamba se formularon en torno al sindicato. La TCO Raqaypampa coincide con el pueblo aglutinado en la Central Regional Sindical Indígena y Campesina (CRSICR) y desde el año 2002 fue reconocida como Distrito Indígena del Municipio de Mizque. Sus habitantes son indígenas de altura (Cochabamba es valle) y por ello se les conoce como “los alteños”. Organizativamente no tiene grandes diferencias con el ayllu pero el sindicato tiene mucho arraigo debido a una historia común en relación a la hacienda, la revolución del 52 y la reforma agraria impulsada desde 1953.

La reconstitución del territorio originario viene desde los años 90 y la Central Regional de Raqaypampa fue la primera en el Departamento en reivindicar el territorio colectivo, lo cual fue incentivado por el auge de la minería que los llevó a reclamar contra los concesionarios mineros en su territorio. Fue titulada en diciembre de 2004 por una superficie de 55.025 hectáreas.

El saneamiento de la TCO Ayopaya se había iniciado años atrás por mandato del V Congreso Ordinario de la Central Sindical Única de Trabajadores Campesinos Originarios de Ayopaya (CSUTCOA) en el año 2003, pero estuvo paralizado hasta fines del 2008 por falta de financiamiento.

Durante el saneamiento tuvieron que afrontar diferentes dificultades propias del proceso como los conflictos con colindancias, oposición de terceros y debilitamiento e incumplimiento de acuerdos orgánicos para la integración de predios¹⁷,

¹⁷ La integración de predios se refiere al acuerdo interno para ceder los títulos de propiedad individual sobre las parcelas de los comunarios que habían recibido durante la aplicación de la reforma agraria del 53.

además de errores jurídicos y omisiones administrativas en el trámite del proceso. Pero la mayor dificultad que se enfrentó y actualmente sigue vigente, fue la promoción por opositores a la TCO de una campaña de desinformación que tenía por finalidad paralizar el proceso. Se argumentaba que el saneamiento como TCO conduciría a que la Provincia de Ayopaya perdiera una gran parte de su territorio;¹⁸ o que el Gobierno, por falso saneamiento, les quitaría a los comunarios lo poco que les quedaba de tierras para revertirlas al Estado como TCO. (El Diario, 3 de septiembre de 2009)

Frente a esta campaña fue necesario desplegar otra de información masiva sobre el estado de situación del saneamiento, la legalidad y legitimidad del proceso, y aclarar las dudas generadas sobre las implicaciones de la titulación como TCO. La campaña se hizo a través de medios escritos y programas radiales, con destino a reforzar la voluntad orgánica y la apropiación colectiva de la TCO en comunidades, subcentrales y Centrales Regionales de Ayopaya.

Superando las expectativas de todos los involucrados, al final del programa fue emitido el Título Ejecutorial para dos

de los cuatro polígonos en que fue dividida la TCO, por una extensión de 536.377 hectáreas, que representa el 70% de la superficie de saneamiento, correspondiente a las centrales Regionales de Icari, Altamachi; Colorado y Choro. Sin embargo, las reacciones de los opositores a la TCO impidieron la entrega del Título en agosto de 2009 y emprendieron movilizaciones contra el saneamiento colectivo y solicitando la anulación del Título Ejecutorial. Si bien esto último no lo consiguieron, lograron que las comunidades del polígono 3 (sector Morochata), conformadas por las Centrales Regionales de Vilayaque, Chinchiri, Yayani y Morochta, que no son parte de la superficie titulada, se movilicen para exigir al INRA la anulación del título y la paralización del saneamiento. Los conflictos han impactando severamente la unidad y fortaleza de la organización provincial.

La agenda electoral (diciembre 2009 y abril de 2010) ha tenido en suspenso el conflicto y en el VIII Congreso Ordinario de la Provincia de Ayopaya a realizarse en abril de 2010, probablemente se definirá sobre la continuidad o paralización indefinida del saneamiento. A diciembre de 2009, fecha del cierre del programa, el título no había sido entregado a

18 En web de la Red Salesiana de Independencia, 13 de agosto.

Entrega de títulos a TCO por el Presidente Evo Morales



los titulares, encontrándose a despacho del Presidente de la República, lo que da cuenta de la incidencia de los opositores a la TCO. No obstante, cuatro Centrales Regionales (Choro, Altamachi, Icari y Colorado) establecieron acuerdos sólidos de integración en los polígonos titulados en la TCO CSUTCOA, que garantizan a futuro seguridad jurídica sobre la propiedad. Conjuntamente con la Central de Mujeres Campesinas Originarias (CMCOA-BS), se encuentran en proceso de acordar y profundizar sobre el uso y manejo de los recursos naturales, principalmente de las zonas tropicales de Ayopaya de Colorado y Santa Elena Cotacajes. Especialmente la Central de Colorado está involucrada conjuntamente con la TCO Masetén en la ejecución de un proyecto demostrativo de Control Territorial impulsado por el Viceministerio de Tierras. (CENDA, 2010)

Las TCO Challa Grande y Kirkiawi también fueron tituladas entre 2008 y 2009, la segunda de ellas en 2 polígonos. Sumadas ambas TCO alcanzan una extensión de casi 70 mil hectáreas.

Los correspondientes a 25 demandas a partir del año 1999, incluyendo las 4 TCO cuya saneamiento inició en 1997 en la denominada fase piloto (Guarayos, Monte Verde e Ipaguasú en Santa Cruz y Tapieté en Tarija). En la práctica con su financiamiento se realizó el saneamiento y titulación de un total de 32 TCO.

Desde sus inicios el saneamiento de las TCO en tierras bajas, fue un proceso altamente conflictivo, debido no solo a las fallas que presentaba la reglamentación del procedimiento sino también a los múltiples intereses que sobre las tierras y los recursos naturales se presentaban en esta región. Un primer factor de conflicto tuvo que ver con que al año siguiente de la promulgación de la Ley INRA, que reconocía las demandas territoriales de los pueblos indígenas y ordenaba su titulación en el plazo de un año, la Superintendencia Forestal otorgó 85 concesiones forestales, por una extensión aproximada de 5.800.000 de has, de las cuales 25 quedaron sobrepuestas con 8 TCO en una extensión de 714.958 has. Las resoluciones de concesiones forestales fueron impugnadas y en sentencia, la Corte Suprema de

Justicia ordenó que las mismas, sujetas al proceso de saneamiento, debían ser reducidas en lo que fuera necesario para las TCO.¹⁹ (Tamburini, 2001)

No obstante, la aplicación de lo dispuesto por la Corte no se veía factible gracias a que las múltiples trabas impuestas al proceso de saneamiento apuntaban no solo a consolidar las concesiones forestales sino a recortar al máximo posible las tierras a ser dotadas a los indígenas. En efecto, a pesar de la inmovilización de que habían sido

objeto las demandas de TCO, al inicio del saneamiento, fueron admitidas reclamaciones de predios por terceros sin ningún sustento legal y sin que se verificara ningún trabajo que acreditara el cumplimiento de la Función Económica Social. También los gremios del sector agropecuario, especialmente ganadero, obstaculizaron el proceso reclamando el incremento de la carga animal, establecida en 5 hectáreas por cabeza de ganado para, de ese modo ampliar sus propiedades.

TCO tituladas en tierras altas con financiamiento del ADPI - por departamentos

cuadro 7

Departamento	No. de TCO	Superficies tituladas		
		Fase I	Fase II	Total
Chuquisaca	3	0	101.807	101.807
Cochabamba	4	55.025	606.299	661.324
Oruro	34	4.153	1.231.582	1.235.735
Potosí	62	262.370	1.516.638	1.779.008
Total	103	321.548	3.456.326	3.777.874

Fuente: INRA, 2010

EL SAN-TCO EN TIERRAS BAJAS Y SUS RESULTADOS

En las tierras bajas de Bolivia que comprenden los departamentos de Beni, Pando, Santa Cruz y Tarija, y parte de los departamentos de La Paz, Chuquisaca y Cochabamba, los pueblos indígenas presentaron 59 demandas de TCO que superan 22.000.000 de hectáreas de superficie. De estas demandas, Danida definió inicialmente financiar los proce-

¹⁹ Sentencia Suprema de fecha 5 de mayo de 2000.

Los conflictos en varias TCO y las marchas y contramarchas del proceso de saneamiento y de las normas reglamentarias según la correlación de fuerzas del momento, fueron motivo de sucesivas movilizaciones indígenas e hicieron del saneamiento y titulación de las TCO en las tierras bajas un proceso prácticamente inviable. No obstante, en la primera fase del apoyo de Danida, contando la fase piloto (1997-2004), se alcanzaron a titular 6 demandas de TCO y la titulación parcial (por polígonos) de otras 11 TCO, de las 16 demandas que para entonces se saneaban con el financiamiento de Danida. Las superficies tituladas ascendían a un poco más de 3.000.000 de hectáreas, de una extensión total titulada como TCO en tierras bajas de 5.400.000 hectáreas. (Romero, 2005)

Durante 2005, primer año de ejecución de la fase II del ADPI, no se emitieron títulos a favor de TCO en tierras bajas y, al contrario, se emitieron las disposiciones de contrarreforma agraria que, entre otras, reconocían la propiedad forestal (D.S. 28140) lo cual permitiría la consolidación como propiedad de las concesiones forestales otorgadas en 1997 en sobreposición con las TCO. La misma norma también hubiera permitido que grandes extensiones de aprovechamiento de la

goma y la castaña en la Amazonía Norte pasaran a manos de los patrones, conocidos como *barraqueros*, en perjuicio de las demandas indígenas en dicha región.

A partir de la Reconducción de la Reforma Agraria impulsada por el Gobierno de Evo Morales, el saneamiento y titulación de las TCO en tierras bajas evidenció mejores resultados. Las concesiones forestales fueron recortadas en 1.300.000 hectáreas, de las cuales se consolidaron 600.000 hectáreas a TCO en los departamentos de Beni (Tacana, Movima, Isiboro Sécure y el Territorio Indígena Multiétnico), La Paz (Tacana) y Santa Cruz (Bajo Paraguá, Monte Verde, Guarayos y Trinitaria Pallar). Además, la aplicación de las normas sobre valoración de la Función Económico Social y sobre carga animal en 5 hectáreas por cabeza de ganado, y la anulación de títulos y expedientes agrarios tramitados durante la reforma agraria de 1953, fueron determinantes para reducir las áreas reclamadas por terceros al interior de las TCO. De acuerdo con información consolidada del INRA, se anularon un total de 391 expedientes y títulos por una superficie en documentos de 2.000.700 hectáreas, de los cuales solo 122 expedientes por 237.000 hectáreas fue-

Entrega del título de propiedad a la TCO Monte Verde



Monte Verde y el SAN-TCO en las tierras bajas de Bolivia

El pueblo indígena chiquitano fue uno de los primeros en gestar su demanda de TCO luego de la reforma constitucional de 1994. La demanda de la TCO Monte Verde de éste pueblo, fue presentada en 1995 y aunque la Intervención realizó los primeros estudios no fue tramitada sino hasta después de su reconocimiento por la Ley 1715 de 1996. En aquellos años se identificó a su interior 21 predios particulares por una extensión aproximada de 70.000 hectáreas.

El proceso para su saneamiento inició a fines de 1997 sobre un área de 1.059.964 hectáreas. En ese momento, el INRA identificó 26 predios por una extensión de 137.700 hectáreas. Las centrales indígenas de Concepción, de Lomerío y Paikoneka de San Javier (CICC, CICOL y CIP-SJ), demandantes de la TCO Monte Verde, asumieron entonces una estrategia de participación activa en el proceso, priorizando la etapa de pericias de campo en la cual se definirían los derechos reclamados por terceros. En esta etapa, realizadas en 1999, el INRA mensuró todos los predios que adujeron terceros, incluyendo los que no tenían ningún sustento documental y los que se sustentaban en documentos visiblemente fraguados. En total aparecieron 160 supuestos propietarios y los predios que reclamaban fueron medidos por una extensión de 498.000 hectáreas.¹ Desde entonces comenzaron los conflictos. (Tamburini, 2002)

La anterior irregularidad se pensaba revertir en la etapa posterior de Evaluación Técnico Jurídica, pues las organizaciones contaban con los elementos suficientes para enderezar el error cometido por el INRA, gracias a su activa participación durante las pericias de campo. Pero ello no sucedió. En su lugar, el INRA emitió dos resoluciones administrativas, que en el fondo servían para consolidar a los terceros los predios indebidamente mensurados. Las resoluciones fueron impugnadas por las organizaciones, motivo por el cual el INRA paralizó el proceso en Monte Verde. En este contexto se gestó la *III Marcha indígena y campesina por la tierra, el territorio y los recursos naturales* realizada desde Santa Cruz en julio del 2000, logrando modificaciones al Reglamento de la Ley y a las ilegales resoluciones del INRA.

El saneamiento de Monte Verde debía continuar con la aplicación de las normas modificadas, las cuales permitirían reducir a menos de la mitad los predios reclamados por terceros.² En su lugar, el INRA promovió conciliaciones, gracias a lo cual la TCO perdió 35.000 hectáreas. Por su parte, los terceros que no se beneficiaron con las conciliaciones acudieron ante el Tribunal Agrario Nacional, logrando que éste reabriera el proceso de saneamiento, y se aprestaron a iniciar trabajos en los predios mal habidos para que en la nueva tramitación les fueran reconocidos en propiedad. La oposición de las comunidades, que cerraron los puntos de acceso para impedir el ingreso de quienes pretendían más de 400.000 hectáreas de su TCO, desató la violencia.³

Ligado a la estrategia de conciliación, el INRA ofreció como salida práctica dividir la TCO por polígonos para culminar el saneamiento en la "áreas libres", dejando las áreas "en conflicto" para su resolución posterior. Pero la *poligonización*, considerada *titulación por pedazos*, fue rechazada por los titulares de Monte Verde y por otras organizaciones de tierras bajas, pues la veían como estrategia para favorecer intereses contrarios, lo cual estaba sucediendo en otras TCO. En su lugar, reclamaban que los conflictos originados en pretensiones ilegales de terceros fueran resueltos conforme lo dispone la legislación. (Tamburini, 2009)

Otra distorsión del proceso que se verificó en Monte Verde, tuvo que ver con las concesiones forestales. Tres de las 85 concesiones otorgadas por la Superintendencia Forestal en 1997, por más de 120.000 hectáreas, quedaron al interior del territorio chiquitano. Las organizaciones indígenas afectadas, impugnaron las concesiones y la Corte Suprema de Justicia se pronunció advirtiendo que las mismas debían ser revertidas o reducidas a favor de la TCO de acuerdo con los resultados del saneamiento.⁴

Durante los años 2002 y 2003 el proceso estuvo prácticamente paralizado debido a las constantes movilizaciones sociales que llevaron a la caída del Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada. El 2004, bajo la presión de una nueva marcha emprendida por el Bloque Oriente⁵, el INRA emitió las resoluciones finales de saneamiento, y contra ellas se presentaron alrededor de 30 impugnaciones, paralizando nuevamente el proceso. El procedimiento judicial ante el Tribunal Agrario paradójicamente no tenía prevista la intervención de los indígenas, pero gracias a una Sentencia del Tribunal Constitucional que revirtió este absurdo procesal, lograron su participación como “terceros interesados”.

Una vez posesionado el Gobierno de Evo Morales y luego de 10 años de saneamiento, el INRA emitió la resolución de dotación y titulación de la TCO de Monte Verde consolidando a favor del pueblo indígena Chiquitano las concesiones forestales. Las impugnaciones de los concesionarios y parte de las impugnaciones de los terceros, fueron resueltas favorablemente para los indígenas. Hasta diciembre de 2009 quedaba pendiente la resolución de impugnaciones sobre predios de terceros por una extensión de 35.000 hectáreas, pero éstas se encuentran bajo el control de las comunidades. La TCO fue titulada por una extensión total de 947.441 hectáreas ubicadas en los municipios de San Javier y Concepción, Provincia Ñuflo de Chávez en el Departamento de Santa Cruz, y beneficia a más de 100 comunidades con una población superior a los diez mil habitantes. La TCO titulada incluye las 120.000 hectáreas revertidas a concesiones forestales y más de 300.000 hectáreas de predios reclamados ilegalmente por terceros.⁶

Notas

- 1 69 de los predios reclamados por particulares al interior de la TCO se sustentaban en títulos o trámites fraudulentos y 3 más constituían posesiones ilegales, que juntos sumaban más de 300 mil has.
- 2 Otra de las graves anomalías que fue necesario corregir en esta etapa del proceso fue la alteración de datos recogidos en las fichas catastrales para favorecer a los terceros.
- 3 Entre 2001 y 2004 fueron frecuentes las agresiones físicas y amenazas de muerte recibidas por organizaciones, dirigentes y asesores.
- 4 La sentencia, emitida en el año 2000, solo se hizo efectiva el 2006.
- 5 El Bloque Oriente fue la articulación de un conjunto de organizaciones indígenas y campesinas de tierras bajas que, inconformes con la dinámica de la CIDOB, emprendieron sus propias acciones en materia de tierras y asamblea constituyente.
- 6 En parte de las áreas revertidas a las concesiones, las comunidades actualmente ejecutan un proyecto de aprovechamiento forestal comunitario apoyado por el Viceministerio de Tierras en el marco del componente GTI del ADPI.

ron ubicados en terreno. De éstas, 68.770 hectáreas fueron dotadas a TCO en tierras bajas.

Con respecto a medianas y grandes propiedades el INRA sostiene que de una superficie de 2.700.000 de hectáreas reclamadas por este tipo de propietarios en todo el país, a ellos les fueron consolidadas 1.540.000 hectáreas, dejando el resto para consolidación a otros poseedores (1.370.000), entre ellos 1.000.000 de hectáreas para TCO.

A terceros en TCO en los departamentos de Beni, Santa Cruz y Tarija, de 690.000 hectáreas mensuradas durante pericias de campo, les fueron recortadas 422.000 que finalmente se dotaron a 16 TCO.

Finalmente, entre 2006 y diciembre de 2009 se titularon en tierras bajas un total de 4.500.000 hectáreas que sumadas a las 3.000.000 de hectáreas tituladas durante la ejecución de la fase I del programa ascienden a

7.500.000 de hectáreas para 32 TCO tituladas con financiamiento de Danida.

De las TCO financiadas por Danida, hasta junio de 2009 6 TCO aún tenían pendiente la titulación de algunos polígonos (Itonama, Cayubaba, Movima II, Lecos de Apolo, Lecos Larecaja). En la TCO Itonama una parte fue excluida por los conflictos que en ella se presentaban y en la TCO Lecos de Apolo el proceso se encuentra suspendido también por conflictos. En Cayubaba, Movima II, Guarayos y Larecaja está pendiente la titulación de un polígono en cada una.

Control judicial del Tribunal Agrario Nacional

Una parte importante del proceso de saneamiento es la intervención del Tribunal Agrario Nacional, como máximo órgano jurisdiccional en asuntos de reforma agraria, al que corresponde, entre otras atribuciones, resolver las demandas contenciosas-administrativas contra las resoluciones finales del saneamiento.

Durante la primera fase de ejecución del programa, las intervenciones del Tribunal Agrario fueron consideradas como uno de los mayores obstáculos del proceso debido a que muchas de sus sentencias ordenaban la repetición de varias etapas del proceso ya concluido, en muchos casos de las pericias de campo para verificar el cumplimiento de la Función Económica Social, con lo cual no solo desconocía el principio de preclusión de las etapas procesales sino que, además, hacía del trámite

agrario un proceso indefinido en el tiempo y altamente costoso. Teniendo en cuenta que por esta vía el proceso de SAN-TCO sufrió severas paralizaciones y retrasos, para la segunda fase se consideró el apoyo al INRA para que asuma la defensa de las resoluciones emergentes del saneamiento que fueren impugnadas ante este Tribunal. De acuerdo con informes del INRA, durante los años de ejecución de la segunda fase, se presentaron 170 impugnaciones, principalmente por terceros

Superficies recortadas a terceros en proceso de SAN TCO (en hectáreas)

cuadro 8

Departamento	TCO	Mensurado a Terceros	Titulado a terceros	Consolidado para TCO
Beni	Cavineño	33.073	12.659	20.414
	Chácobo	106.620	54.567	52.053
	Pacahuara			
	Itonama	25.938	8.252	17.685
	Joaquiniano	25.924	15.740	10.184
	Tacana Cavineño	13.133	4.377	8.756
Santa Cruz	Tim Multiétnico II	123.990	6.641	117.349
	Bajo Paraguá	12.684	3.177	9.507
	Charagua Norte	15.526	8.569	6.957
	Charagua Sur	31.907	19.179	12.728
	Guarayos	4.388	2.029	2.359
	Isoso	159.854	69.255	90.599
	Iupaguasu	7.670	3.088	4.582
	Lomerío	49.737	18.830	30.907
	Monte Verde	57.871	26.287	31.584
	Tarija	Weenahyek de Capirendita	10.731	6.934
Itika guasu		11.018	8.314	2.704
Total general		690.062	267.899	422.163

Fuente: INRA, 2010

TCO tituladas en tierras bajas con financiamiento del ADPI por departamentos (en hectáreas)

cuadro 9

Departamento	No. de TCO	Superficies tituladas		
		Fase I	Fase II	Total
Beni	13	1.249.776	2.056.127	3.305.903
Cochabamba	1	241.170		241.170
La Paz	4	174.582	328.867	503.449
Pando	1	25.675		25.675
Santa Cruz	11	1.231.026	2.104.143	3.335.169
Tarija	2	93.226	27.008	120.234
Total	32	3.015.455	4.516.145	7.531.600

Fuente: INRA, 2010

que reclamaban derechos propietarios al interior de las TCO en tierras bajas. El 60% de estos procesos, 102 en total, fueron concluidos antes de la finalización del programa ADPI en diciembre de 2009 y, de éstos, 68 sentencias ratifican las resoluciones finales del saneamiento mientras que 21 sentencias declaran probadas las impugnaciones contra las resoluciones finales. Los 13 procesos restantes fueron impugnaciones rechazadas o retiradas por los impugnantes. Faltan aún 68 procesos por concluir. Los datos anteriores constituyen un indicador de que el proceso de saneamiento se ha ajustado adecuadamente al marco legal vigente.

También es importante destacar que la gran mayoría de las resoluciones emitidas a la conclusión del saneamiento no fueron impugnadas, lo que puede ser interpretado como la conformidad de los interesados con los resultados del proceso y el reconocimiento de la titularidad del derecho de dominio de los indígenas y originarios sobre sus TCO.

Saneamiento Simple en áreas colindantes a TCO

El componente de saneamiento y titulación de TCO contempló también un fondo para el saneamiento en la modalidad de Saneamiento Simple (SAN-SIM), como un mecanismo para solucionar conflictos con colindantes de las TCO, bajo la lógica de proteger los territorios indígenas mediante la regularización del derecho propietario de otros poseedores. El uso de los fondos destinados a esta misión debía ser concertado con las organizaciones indígenas originarias. (DANIDA, 2004)

En la primera fase se identificaron las áreas que debían ser atendidas por existir conflictos o por ser susceptibles a ellos. Así que para la segunda fase se previó la una cobertura de 13 zonas colindantes a TCO en los departamentos de La Paz, Oruro y Potosí, con una superficie total a ser intervenida de 792.000 hectáreas (DANIDA, 2004, Anexo G)

Las áreas sujetas a saneamiento simple serían priorizadas una vez que se diera la alerta temprana, primero por el equipo en fase previa del saneamiento y luego por el equipo de manejo de conflictos de INRA-Viceministerio de Tierras. Entonces se procedería a concertar con los actores y beneficiarios de la TCO, el inicio del saneamiento simple de oficio, priorizando colonias o comunidades.

La ejecución de este fondo se realizó solo en tierras bajas, en el área amazónica del Departamento de La Paz y en el Departamento de Santa Cruz, debido a que en la CITCO, CONAMAQ decidió que el financiamiento solo se utilizaría en tierras altas para las TCO.

En tierras bajas, entre 2005 y 2009, se priorizaron las siguientes áreas para el saneamiento simple

- Áreas colindantes a las TCO Lecos de Apolo, Lecos de Larecaja, Mosestén y Pílon Lajas también en el Departamento de La Paz.
- Áreas de las centrales Chijchipani y Entre Ríos en el Departamento de La Paz.
- Área de la Federación de Productores Agroecológicos de Yucumo (FEPAY) en el Departamento de Beni.
- Áreas colindantes de TCO Guarayos en el Departamento de Santa Cruz.

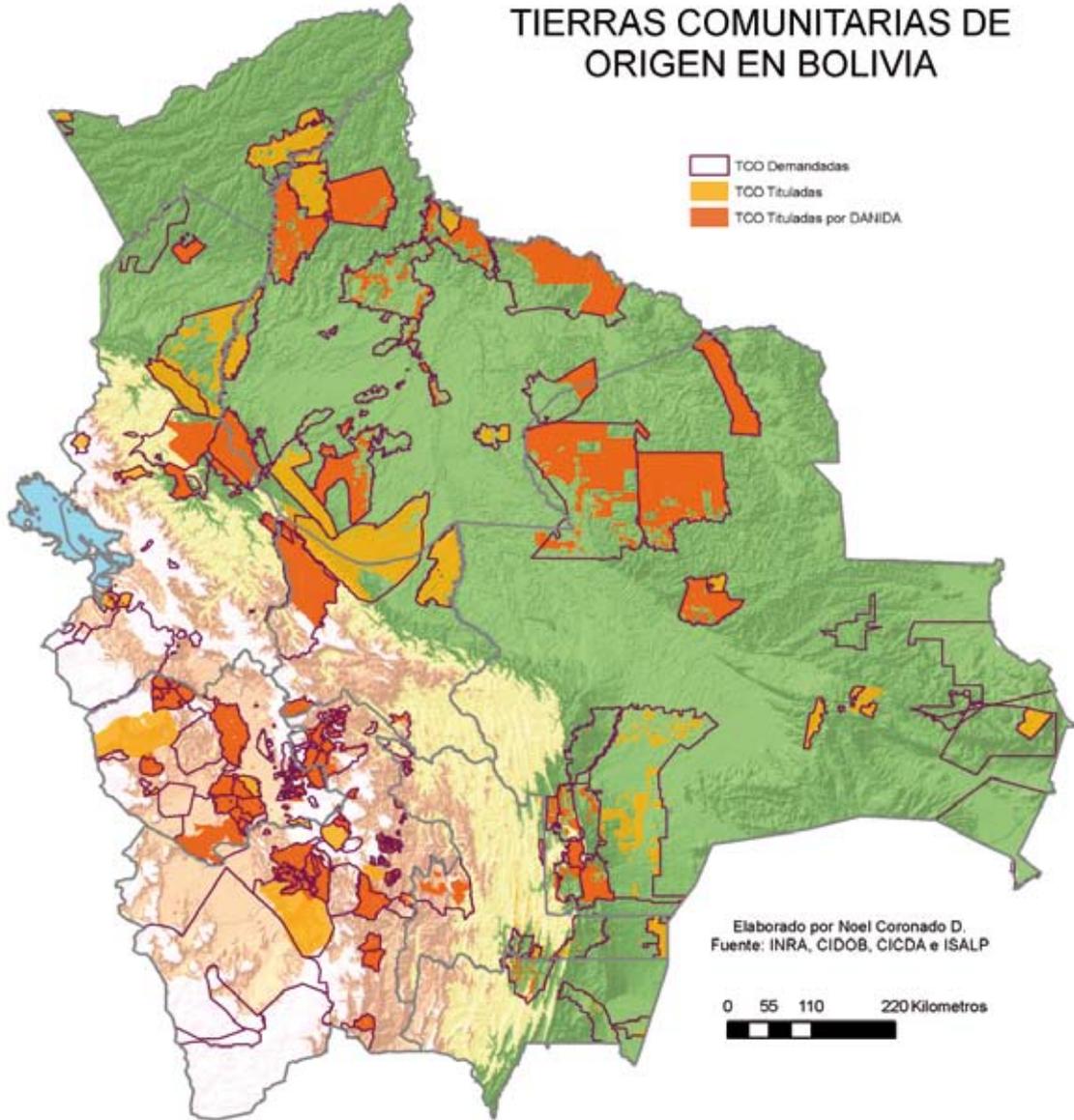
El proceso para el saneamiento simple en estas áreas, en general sigue los siguientes pasos:

- Concertación del área sujeta a saneamiento con las organizaciones involucradas
- Solicitud de No Objeción a la Embajada de Dinamarca
- Identificación en gabinete de la información disponible en el área
- Campaña pública para informar a los interesados del inicio del saneamiento (esta etapa fue suprimida con la nueva normativa agraria a partir del 2007)
- Pericias de campo
- Informe en conclusiones
- Resoluciones finales de saneamiento

Las primeras áreas a intervenir fueron definidas a fines del año 2005 en las zonas circundantes a las TCO Lecos Apolo y Lecos Larecaja en el Departamento de La Paz. El área fue insertada en los polígonos de saneamiento de las TCO y el proceso de saneamiento simple se inició en el 2006 en la TCO Larecaja, titulándose en el 2008 las primeras 29.000 hectáreas y otras 11.983 en el 2009. También hubo avances en superficies pequeñas en la TCO Apolo, donde se lograron titular 788 hectáreas en el 2009, totalizando 42.000 hectáreas tituladas bajo esta modalidad de saneamiento.

En las áreas colindantes a las TCO Mosestén y Pílon Lajas, también en el Departamento de La Paz, el proceso se inició

TIERRAS COMUNITARIAS DE ORIGEN EN BOLIVIA



en 2008 y avanzó hasta los proyectos de resoluciones finales en una parte del área. En otras áreas los avances no son importantes debido a conflictos y agresiones a las brigadas de trabajo del INRA.

En el área de las centrales Chijchipani y Entre Ríos se inició el proceso en el año 2007, sobre un área de 10.021 hectáreas para 984 familias (3.936 habitantes aproximadamente).

Igualmente en las áreas conlindantes a la TCO Guarayos, en el Departamento de Santa Cruz, los avances son pequeños, con titulaciones de 1.741 y 4.381 hectáreas, en parte de las áreas Sara y Obispo Santisteban.

Desde el 2005 también se inició la intervención en el Departamento de Beni, en una zona campesina, luego de avanzado el saneamiento interno hasta pericias de campo. En el 2008 se titularon 44.275 hectáreas y 8.577 más fueron tituladas el 2009. En las zonas correspondientes a tres centrales campesinas no hubo avances debido a los conflictos presentados en la región en el 2008 (cuadro 10).

Saneamiento y enfoque de género

De acuerdo con el diseño del componente estaba previsto aprovechar el proceso de saneamiento y titulación de las TCO para propiciar la participación de hombres y mujeres en pie de igualdad, tomando en cuenta que en la primera fase ello contribuyó a revalorizar el rol de las mujeres y reafirmó su presencia en las organizaciones. Durante la ejecución de la primera fase se evidenció que debido a los diferentes patrones culturales, las mujeres participan en menor proporción en las diferentes actividades en razón de sus roles diferenciados. Los hombres participan de manera directa en las actividades del saneamiento mientras que las mujeres lo hacen de manera directa e indirecta por el trabajo que la mayoría de las veces deben realizar en su hogar, llegando a cumplir un doble rol.

Para la segunda fase la participación de las mujeres se consideró transversal a todo el proceso de saneamiento.

Áreas y resultados de SAN-SIM

cuadro 10

Departamento	TCO - Zona	Superficie SAN-SIM	Año de inicio	Titulado 2009	Beneficiarios Familias	Habitantes
Beni	FEPAY	69.670	2005	52.852	1.098	4.932
La Paz	Lecos de Apolo y Lecos de Larecaja	167.601	2005	42.003	3.019	11.569
Santa Cruz	Mosetén y Pílon Lajas		2008	0	s.d.	s.d.
	Centrales Chijchipani y Entre Ríos	10.022	2007	0	984	3.936
	Guarayos (Obispo Santisteban, Sara, El Puente)		2008	6.122	s.d.	s.d.
Total		247.292		100.977	5.101	20.437

Fuente: informes INRA 2005 - 2009

Marco legal y género

La Ley 1715 dispone que la reforma agraria debe aplicar criterios de equidad en la distribución, administración, tenencia y aprovechamiento de la tierra a favor de la mujer, independientemente de su estado civil. Respecto de las mujeres en comunidades indígenas originarias y con relación al acceso a la tierra, es preciso tomar en cuenta que la Constitución le asigna a las TCO el carácter de propiedad comunitaria. Consecuentemente, la Ley INRA establece que el título de propiedad de una TCO se emite a nombre del pueblo, ayllu o comunidad indígena demandante. Respecto de la distribución y el uso y aprovechamiento internos del territorio y sus recursos, prevé que éstos deben ser definidos internamente de acuerdo a usos y costumbres, en lo cual no puede inmiscuirse el Estado por ser un asunto de competencia exclusiva de sus propias autoridades.

No obstante lo anterior, especialmente en tierras altas, la distribución interna de las tierras comunitarias de acuerdo a los usos y costumbres, generalmente excluye a la mujer afectando a muchas mujeres que quedan solas por diversas circunstancias, especialmente por la migración de los hombres en busca de oportunidades económicas en otras regiones.

Para dar cumplimiento al principio reseñado de la Ley 1715 sobre la equidad de género en la reforma agraria, a partir del año 2001 el INRA dispuso la obligación a sus funcionarios de registrar los nombres de la mujer, primero, y el del hombre en los títulos de predios individuales de parejas formadas, independientemente de su situación legal.

Como parte de la nueva política de tierras, la Ley 3545 de 2007 incorporó la obligación anterior: *“se garantiza y prioriza la participación de la mujer en los procesos de saneamiento y distribución de tierras. En caso de matrimonio y uniones conyugales libres o de hecho, los títulos ejecutoriales (en predios individuales) serán emitidos a favor de ambos cónyuges o convivientes que se encuentran trabajando la tierra, consignando el nombre de la mujer en primer lugar. Igual tratamiento se otorgará en los demás casos de copropietarios mujeres y hombres que se encuentren trabajando la tierra, independientemente de su estado civil.”* (Disposición Final Octava de la Ley 3545)

El reglamento, por su parte, prescribe el carácter social del

derecho agrario y la equidad de género en el acceso y tenencia de la tierra e insta a los funcionarios a promoverla. También dispone el uso y goce del territorio comunitario en beneficio de hombres y mujeres y reconoce la representación de hombres y de mujeres de los pueblos indígenas y originarios, comunidades campesinas, colonias y otras organizaciones. (D.S. 29215 de 2007)

A partir de la nueva Constitución, aprobada en referendo en enero de 2009, el Estado asume la obligación de *“promover políticas dirigidas a eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres en el acceso, tenencia y herencia de la tierra”*. (Artículo 402)

Las entidades ejecutoras y el enfoque de género

El Gobierno nacional, desde el año 2004, había adoptado el Plan Nacional de Políticas Públicas para el Ejercicio Pleno de los Derechos de las Mujeres con el objetivo de promover la incorporación de la equidad de género en la distribución de tierras fiscales, sistema de herencia²⁰ y mercado de tierras a través del ajuste y difusión de un marco jurídico específico.

En aplicación de este plan durante los años 2004 y 2005, mejoró la situación para las mujeres respecto de la titularidad del derecho de dominio sobre la tierra, bien en cabeza propia o bien en cabeza de la pareja. Desde el año 1996, fecha de aprobación de la Ley 1715 o Ley INRA, hasta el año 2005 se emitieron a favor de las mujeres un total de 367 títulos que equivalen al 17,33 % del total de títulos emitidos, y a nombre de la mujer y el hombre como pareja, se emitieron 6.038 títulos equivalentes al 28,5 % de la totalidad de títulos emitidos. (INRA, 2010)

Para el año 2006, el Viceministerio de Tierras contaba con una propuesta teórica base sobre Tierra, Territorio y Participación Equitativa de la Mujer Indígena y otra propuesta sobre Participación Equitativa de Mujeres y Hombres Indígenas Originarios en el Proceso de Saneamiento, las cuales fueron socializadas con organizaciones en tierras bajas y altas. Sobre esta base se incorporó el enfoque de género en la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria y su Reglamento y en las guías para la elaboración de los Registros de

20 El sistema de herencia en las familias campesinas favorece a los hijos varones sobre las mujeres.

Identidad de Pueblo Indígena Originario y de los Estudios de Identificación de Necesidades y Usos del Territorio. El INRA, por su parte, incorporó el enfoque en las guías de trabajo para el saneamiento y Titulación (Guía de Saneamiento Interno, Guía de Nulidades, Guía Función Económica Social y Guía SAN-TCO), y se introdujeron indicadores sobre género en la matriz de indicadores para el saneamiento.

El INRA incorporó además responsables de género a nivel nacional y paulatinamente a nivel departamental y, a pesar que no todas tuvieron continuidad, fueron múltiples las actividades realizadas para promover el enfoque, desde talleres de información y capacitación, producción de materiales sobre el acceso de la mujeres a la tierra, y su difusión por medios de comunicación masiva.

Entre las acciones, se destaca un estudio sobre el acceso de la mujer a la tierra, realizado entre 2006 y 2007 y publicado en 2008 con el título “La Tierra tiene nombre de Mujer”. El estudio analiza la situación jurídica, social y económica de la mujer con respecto al tema agrario a través de la historia y, a partir de la percepción recogida entre mujeres en áreas ya tituladas, se analiza la incidencia de la titulación a su favor. La propiedad de la tierra en cabeza de la mujer, individualmente o como parte de la pareja, mejora de manera significativa sus condiciones de vida, en tanto revaloriza su trabajo, incrementa su acceso a servicios básicos y contribuye a empoderarla. De acuerdo con testimonios, la titulación también les ha permitido mejorar su participación en las decisiones de la pareja sobre el uso y disposición de la tierra, participar en mejores condiciones en las organizaciones sociales y productivas, acceder a crédito y mejorar sus ingresos económicos.

“Los varones son pues los que deciden, pero tener título es bueno porque así podemos pararnos cuando nos quieren abusar; podemos decirles que se vayan, porque la tierra es nuestra y entonces los pelados (hijos) están seguros pues, no les va a faltar nada; a mí me han explicado que si me divorcio, a mí me toca la mitad de mi tierra porque la hemos comprado cuando ya nos hemos juntado” (Fabiana Matilde Sosa, en La tierra tiene nombre de mujer, INRA, 2009)

En el marco del fortalecimiento institucional del INRA, se incorporó una facilitación en género para los cursos de postulantes a las Direcciones Departamentales, y con sus funcionarios se realizaron intercambios de experiencias con apoyo de la Defensoría del Pueblo. El 2009 se formuló un Plan Estratégico

Quinquenal para la Transversalización del Enfoque de Género en el proceso de saneamiento a nivel nacional, el cual se encontraba para revisión y validación por las organizaciones. Al cierre del programa, se daba inicio a la construcción interinstitucional de un programa quinquenal de apoyo a la participación de la mujer en el acceso a la tierra, conjuntamente con el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas Para la Mujer, el despacho de la Ministra de Desarrollo Rural y Tierras, el Viceministerio de Igualdad de Oportunidades, el Viceministerio de Tierras y el INRA. La primera fase del proceso se orienta a evaluar los avances en la temática y a establecer líneas estratégicas de intervención. (Viceministerio de Tierras, 2009).

Como resultado de estos esfuerzos, entre el 2006 y el 2009 se otorgaron 22.278 títulos a mujeres cabeza de familia por una extensión de 258.000 hectáreas, 21,25% de la totalidad de títulos emitidos y 1,16% de la superficie saneada y titulada, respectivamente. A parejas se les entregaron 36.512 títulos por una extensión de 593.000 hectáreas, lo que representa el 34,64% de los títulos emitidos y el 3,09% de la superficie saneada y titulada. (INRA, 2010)

Para difundir y permear la perspectiva de género en el acceso al uso de la tierra y los recursos naturales en propiedades comunitarias, las acciones se orientaron a fortalecer la participación de mujeres líderes durante el proceso de saneamiento de TCO y, a solicitud de las organizaciones se realizaron eventos de sensibilización. En tierras altas se ofreció orientación a las mujeres sobre procesos, instancias y posibles soluciones a los conflictos que las involucran.

Igualmente las organizaciones de la sociedad civil, participaron de la estrategia de género. En el caso de AVSF-CICDA, la construcción del enfoque se hizo de manera compartida con los comunarios a partir de la información que surgía en los eventos locales, bajo la lógica de la complementariedad del ejercicio dual de autoridad Qhari-Warmi. Durante todo el proceso se reflexionó sobre la reconfiguración de los derechos de la mujer con referencia al acceso a la tierra a partir de prácticas tradicionales y su proyección en el contexto agrario nacional. Fruto de lo anterior, es la creciente necesidad expresada por los actores de redefinir el rol de la mujer a partir de la obtención de los títulos de la TCO y la consecuente dinamización de las normas internas sobre la tenencia de la tierra, en función de alcanzar mayor equidad. (CICDA, 2008)

Especial significado tuvo la iniciativa frente a la implementación del Tribunal Agrario de la Mujer que acometieron conjuntamente el INRA y CICDA con el Jatun Quillaca Asanajaki (JAKISA) para abordar la problemática derivada de que los usos y costumbres desconocen los derechos de las mujeres sobre el acceso a la tierra, lo cual es fuente principal de desigualdad en regiones rurales. El primer Tribunal Agrario de la Mujer se realizó el 2008 en la localidad de Challapata en coordinación con el Viceministerio de Justicia comunitaria, y contó con alta participación de representantes y autoridades mujeres de las *markas* y *ayllus* del departamento de Oruro. En este primer ejercicio la reflexión se centró en la posición de la mujer en las comunidades y las posibles alternativas para redefinir roles acordes con los nuevos escenarios políticos, sociales y económicos que vive el país.

El segundo Tribunal se realizó en la ciudad de Oruro en agosto de 2009, con el objetivo de establecer lineamientos estratégicos para la construcción de la administración de justicia originaria en el marco de la nueva Constitución. Para este propósito el Tribunal se concibió como un espacio de intercambio entre los administradores de Justicia de las comunidades y del Estado, y contó con la participación del Presidente del Tribunal Agrario Nacional, el Juez Agrario y la Corte Superior de Justicia de Oruro, además del INRA y los consejos de gobierno de CONAMAQ y del Jatun Quillacas Asanajakis. El intercambio se hizo en torno a casos o situaciones concretas, frente a los cuales cada autoridad hizo su propio análisis y se confrontaron interpretaciones sobre su tratamiento desde la legislación nacional y desde las normas comunales para identificar puntos coincidentes o divergentes que contribuyan a perfilar alternativas de solución. (CICDA, 2009) Este análisis aporta elementos importantes para la Ley de Deslinde Jurisdiccional que debe deberá expedir la Asamblea Plurinacional para poner en práctica la jurisdicción indígena originaria reconocida por la nueva Constitución Política del Estado.

Las mujeres que han participado han expresado que éste espacio les ha permitido apropiarse sus derechos. Una mujer expresó que el Tribunal, había propiciado

“...su sueño de que (las mujeres) actualmente están incluidas en el patrocinio de su comunidad, es decir que ahora son legítimas dueñas de las parcelas que trabajan y donde viven, sin importar su condición civil”

(Nancy Chila Lider, Marka Salinas, citada en INRA, 2009)

ISALP por su parte, elaboró la línea base de género comprometida en el componente y de su aplicación identifican que, en algunas zonas, la participación de las mujeres en el saneamiento de TCO fue protagónica en la identificación de linderos, el levantamiento de vértices y en el tratamiento de conflictos, lo cual se debe a su mayor conocimiento sobre su territorio por los roles culturales que éstas cumplen. Del total de participantes en el proceso, aproximadamente el 30% eran mujeres, lo que indica que éstas habían apropiado la reconstitución territorial.

En 2007 se realizó un intercambio de experiencias entre autoridades, líderes y comunarios hombres y mujeres de base de las TCO en las 4 zonas del departamento, y se socializaron los procesos de negociación y las conciliaciones para la solución de conflictos con colindantes y con empresas mineras, hidroeléctricas y otras y la participación en ellos de las mujeres. A partir de los análisis realizados muchas comunidades redefinieron roles en el marco de sus identidades culturales. (ISALP, 2007)

La visión construida por las organizaciones es que en el proceso de reconstitución territorial y restitución de autoridades, se debe fortalecer la participación de la mujer en los *ayllus*, en los diferentes niveles de la estructura organizativa y en el ejercicio de cargos políticos locales (Alcaldesa, Concejalas, Comités de Vigilancia) y las mujeres autoridades deben recuperar sus roles y autoestima en complementariedad con sus parejas. El resultado de esta visión es la emergencia de mujeres líderes con capacidad de gestión y la visibilización de su participación como autoridad del *ayllu* y como líder. (ISALP, 2008 y 2009)

En tierras bajas las comunidades eligieron a mujeres dentro de las comisiones de saneamiento, las cuales conjuntamente con los hombres participaron de los procesos de conciliación con terceros, la verificación del cumplimiento de la Función Económica Social durante las pericias de campo, mediante el conteo de ganado, y el levantamiento de vértices de los predios de los terceros, entre otras actividades. Ello contribuyó al empoderamiento de las mujeres y su apropiación del proceso de titulación territorial. Algunas de las mujeres participantes fueron posteriormente

elegidas como autoridades máximas de sus comunidades o de sus TCO.

Resultados y alcances del componente de Saneamiento y Titulación de TCO

Durante la segunda fase del ADPI en total se titularon 7.970.000 hectáreas como TCO con el apoyo de la cooperación de Dinamarca (cuadro 11).

En este período, los años en que más titulaciones se presentaron fueron el 2007 y el 2008, lo que puede ser un indicador de que los ajustes normativos realizados así como su adecuada aplicación en el marco de la política de tierras fueron efectivos. Los resultados en estos años son fruto también de la estrategia para el tratamiento y solución de conflictos, tanto con las organizaciones indígenas y originarias como con las instancias estatales competentes. Gracias a la aplicación de dicha estrategia, además de la solución efectiva de múltiples conflictos para viabilizar la titulación de TCO, se cuenta con las áreas tituladas a otros pobladores rurales en las tierras bajas (cuadro 10). Adicionalmente pueden cuantificarse también como resultado de este proceso, las áreas saneadas a propietarios individuales en las TCO (cuadro 8) y una importante extensión de tierras fiscales identificadas, parte de las cuales son destinadas para la dotación a indígenas, originarios y campesinos en propiedad colectiva.

Como se indica en los antecedentes generales del Apoyo a los Derechos de los Pueblos Indígenas, Danida comenzó a brindar cooperación en este rubro en Bolivia desde el año 1995, en el marco de las reformas sobre descentralización y la participación popular

adoptadas a partir de la reforma constitucional del año 1994. La cooperación entre los gobiernos de Bolivia y Dinamarca para el reconocimiento de la propiedad territorial indígena y originaria, se inició en el año 1997 con la aplicación de la Ley INRA aprobada el año anterior y se extendió hasta diciembre de 2009. Como resultado de este apoyo específico se titularon 135 TCO por una extensión superior a los 11.000.000 de hectáreas ubicadas en los 9 departamentos en los que se divide el país (cuadro 12).

A la extensión titulada con el apoyo de Danida habría que sumarle lo titulado a campesinos, colonos y propietarios individuales en el área determinada para el saneamiento de cada TCO, porque dichas titulaciones fueron efecto del proceso auspiciado por Danida, pero no se cuenta con información consolidada para ello.

TCO tituladas en fase II del ADPI por años - en hectáreas

cuadro 11

Año	Tierras Altas	Tierras Bajas	Total
2005	272.713	0	272.713
2006	129.797	1.510.014	1.639.811
2007	401.194	1.665.858	2.067.052
2008	1.422.344	927.531	2.349.875
2009	1.230.277	412.742	1.643.019
TOTAL	3.456.325	4.516.145	7.972.470

Fuente: INRA, 2010

Total TCO tituladas con apoyo de DANIDA - por departamentos

Departamento	No. de TCO	Superficies tituladas
Beni	13	3.305.903
Chuquisaca	3	101.807
Cochabamba	5	902.494
La Paz	4	503.449
Oruro	34	1.235.735
Pando	1	25.675
Potosí	62	1.779.008
Santa Cruz	11	3.335.169
Tarija	2	120.234
Total	135	11.309.474

Fuente: INRA, 2010

cuadro 12

Tampoco se cuenta con datos desagregados sobre las áreas de TCO financiadas por el ADPI que se encuentran en fase de saneamiento y sobre el estado de dichos procesos, pero es previsible que en los años subsiguientes a la finalización del programa la extensión de TCO titulada con su auspicio se incremente de manera importante. Como se mencionó en los procesos por departamento, varias de las demandas de TCO apoyadas por Danida se encontraban en fase avanzada y se espera que su titulación se produzca en el año 2010.

Alcances de los resultados del componente

De acuerdo con datos del INRA el total de extensiones tituladas como TCO hasta diciembre de 2009 asciende a 16.800.000 hectáreas, de las cuáles algo más de 11.000.000 fueron tituladas en el período de gobierno 2006-2009 que se corresponde con los últimos cuatro años de ejecución del ADPI. Del total de TCO tituladas durante el período de aplicación de la Ley INRA, el 67% de las superficies fueron apoyadas por Danida (cuadro 13).

Si bien el apoyo de la cooperación de Dinamarca no cubrió la totalidad de las demandas en tierras bajas y altas, el porcentaje de lo titulado con su apoyo hasta el año 2009 da cuenta de una incidencia significativa en el proceso general de saneamiento y titulación de TCO. Para muchos de los funcionarios, dirigentes sociales y profesionales vinculados al proceso, bien como parte del ADPI en las diferentes instancias y organizaciones ejecutoras o de manera externa a ellas, la cooperación de Dinamarca hizo posible en general que los territorios indígenas en Bolivia fueran reconocidos y titulados. Algunos afirman, incluso, que sin esta cooperación el proceso saneamiento de las Tierras Comunitarias de Origen muy

probablemente ni siquiera se hubiera implementado, pero en todo caso no hubiera arrojado los resultados generales que hasta el presente evidencia.

Lo anterior por dos razones básicas. Una que era claro que el contexto social, político y económico del país en la década del noventa y los primeros años del presente siglo no era favorable a las demandas territoriales de los pueblos indígenas y originarios. En su lugar, era adverso a su reivindicación por los múltiples intereses económicos que giran en torno a la tenencia de tierras y el aprovechamiento de recursos naturales, especialmente en las tierras bajas del Oriente. Esto lo corrobora la serie de dificultades por las que atravesó el proceso de saneamiento en los primeros 10 años de aplicación de la Ley INRA y los múltiples obstáculos que se erigieron tanto en el campo jurídico como político y social, para detener o desvirtuar en la práctica los avances del proceso. La otra razón que se esgrime está relacionada con que en tales circunstancias era poco probable que otras fuentes de financiamiento se comprometieran de modo integral con dicho proceso, como en efecto lo hizo la cooperación de Dinamarca.

También se menciona el hecho de que para la época en que comenzó la ejecución del saneamiento de la propiedad agraria, el modelo en auge pregonaba la ejecución de muchos servicios estatales por el sector privado, bajo el argumento de mayor eficiencia y eficacia. No obstante, la cooperación de Dinamarca comprometió su apoyo para que el servicio de reforma agraria para con los pueblos indígenas fuera ejecutado directamente por el Estado, contrario a como se hizo con otras fuentes de financiamiento.

Es por estos motivos que a la cooperación bilateral entre Bolivia y Dinamarca se le atribuyen los avances generales del proceso de regularización de la propiedad territorial indígena y originaria, e incluso de la propiedad agraria en general, no solo por el financiamiento directo al proceso de saneamiento y titulación de TCO sino también por la diversificación del apoyo bajo la doble estrategia. Esta posibilidad, de un lado, el funcionamiento y fortalecimiento de las instituciones estatales competentes en la materia, que cumplieran sus funciones no solo en las áreas demandadas como TCO, de modo que sus capacidades se incrementaron también para el proceso agrario en general. Del lado de las organizaciones indígenas y originarias posibilitó su participación cualificada en todo el proceso y ellas

**Total superficies tituladas como TCO (en hectáreas)
- por períodos y relación con las apoyadas por DANIDA**

Período	Superficie titulada como TCO		
	Total	Danida	%
1997-2005	5.762.058	3.609.716	63
2006-2009	11.042.849	7.699.758	70
TOTAL	16.804.907	11.309.474	67

Fuente: INRA, 2010

cuadro 13

se encargaron de dinamizarlo y además involucraron en el mismo a otros sectores sociales rurales, como los campesinos o los colonizadores, con cuyas organizaciones aunaron esfuerzos para superar los obstáculos más difíciles y para generar propuestas conjuntas en torno a la modificación de la estructura de tenencia de tierras.

Esta última incidencia del ADPI en el proceso agrario se pone de presente si se observa la relación entre el total reportado por el INRA como superficies en las que se han regularizado los derechos agrarios y la parte correspondiente a TCO. Las TCO equivalen al 65,88% del total de tierras saneadas en propiedad individual o colectiva (ver cuadro 4).

Los avances logrados hasta el presente en titulación de TCO también son considerados por diferentes actores como contribución a una serie de condiciones relativas a la vida de las comunidades que de por sí tienden a mejorarla. Las organizaciones, dirigentes y profesionales involucrados en el proceso, identifican los siguientes:

- La seguridad jurídica sobre sus territorios y el acceso a los recursos naturales, ha contribuido a la apropiación de los espacios territoriales por las comunidades y sus organizaciones, lo cual a su vez ha fortalecido la conciencia sobre la necesidad de defender dichos territorios y sus recursos naturales, generando acciones coordinadas para ello.
- La titulación de áreas que superan las de asentamiento de las propias comunidades ha conducido a ampliar su visión del territorio como espacio de vida y a transitar de una gestión comunal a una gestión territorial en la perspectiva de consolidar la propiedad y acceder a nuevas oportunidades de desarrollo mediante el manejo, aprovechamiento y/o recuperación de los ecosistemas y recursos naturales.
- Lo anterior ha originado también un paulatino proceso de diversificación de las actividades económicas en la mayor parte de las comunidades. A las actividades tradicionales de producción agrícola, de caza, de pesca y otras desarrolladas para la subsistencia, se han sumado actividades destinadas a generar ingresos como la artesanía, el ecoturismo, producción de medicinas y alimentos tradicionales para la comercialización, cría de especies en cautiverio, entre otras.

Factores determinantes en la ejecución del componente y sus resultados

El proceso de saneamiento y titulación de TCO ha sido difícil y conflictivo desde sus inicios, de lo cual se ha dado cuenta con suficiencia en esta sistematización. No obstante, durante la segunda fase de ejecución del ADPI muchas de las dificultades que acusaba el proceso en los años anteriores se superaron, viabilizando los resultados que se enuncian.

La nueva política de tierras y los ajustes en la normativa agraria, adoptados a partir de 2006, fueron sin ninguna duda una garantía para la continuidad y culminación del proceso de saneamiento y titulación de TCO en las áreas en que éste se encontraba avanzado, y permite vislumbrar su culminación total en el plazo legal establecido para ello (2013).

Para que esta política fuera ejecutada con éxito fue fundamental la alianza entre indígenas originarios y el Gobierno boliviano y de estos con la cooperación internacional, alianza que permitió, en medio de las dificultades del contexto nacional, superar obstáculos propios del proceso de titulación de TCO. La “doble estrategia” implementada por el programa fue efectiva a la hora de tomar decisiones en el Comité Interinstitucional de TCO para la continuidad del proceso en medio de los conflictos que éste suscita y para viabilizar la solución de muchos de ellos. Especial mención debe hacerse que la integración en éste Comité de las instancias de apoyo técnico, además de las organizaciones demandantes y las instituciones gubernamentales, fue un factor favorable y muy positivo para que la interlocución sobre los problemas y estrategias para enfrentarlos se alimentara con miradas y propuestas soportadas en análisis desapasionados y desinteresados de las disputas por la tenencia de la tierra.

Como se mencionó anteriormente, la definición y ejecución de una estrategia coordinada para la solución de conflictos, y el análisis y tratamiento que de cada uno de los más relevantes que se hiciera en el Comité Interinstitucional de TCO permitió además reducir en general la conflictividad que ha acompañado el proceso agrario desde sus inicios. Ello fue posible por una actitud de las organizaciones involucradas comprometidas a fondo en la solución de conflictos y la disposición y voluntad de las instancias gubernamentales ejecutoras para encararlos con agilidad y transparencia.



El apoyo social mayoritario a la gestión de gobierno fue también un factor clave para desactivar o al menos debilitar, la fuerte oposición generada en torno a la titulación de grandes extensiones de TCO en tierras bajas, o para resolver divergencias frente a la titulación colectiva entre los pueblos originarios de tierras altas.

No obstante los avances logrados en el proceso de titulación, algunas de las dificultades identificadas en años anteriores se mantuvieron hasta el presente, y son causa de que los resultados del proceso no sean mayores.

Un factor que persiste como dificultad es una cierta debilidad institucional de los órganos ejecutivos del Estado y los problemas que se presentan por la ausencia de estabilidad del personal. Este factor se mantiene a pesar de los esfuerzos desplegados por el Gobierno y el apoyo de la cooperación internacional para el fortalecimiento de las instituciones, y se refleja en el déficit de capacidad institucional para cumplir a cabalidad con sus agendas y alcanzar las metas que ellas mismas se fijan. A ello se suma un proceso de contratación lento y burocrático, que ocasiona desfases en la ejecución de cronogramas.

Algunas organizaciones indígenas originarias se lamentan de falta de suficientes conocimientos, información o experiencia en el personal de las instituciones involucradas en el proceso, INRA y Viceministerio de Tierras, situación que identifican tanto en niveles de coordinación como en niveles operativos. A ello se suma que muchas autoridades son interinas, lo cual permite que con frecuencia se produzcan cambios y vacíos que retrasan el proceso. También cuentan como factor adverso falencias en la coordinación operativa y estratégica entre las diferentes instancias estatales comprometidas en la ejecución del proceso.

Las organizaciones identifican como efecto de lo anterior algunas situaciones que se deben resolver durante el proceso y que efectivamente no se han resuelto en una parte de las TCO cuyos procesos fueron concluidos. Se refieren a la tardanza o ausencia del INRA para realizar los replanteos en terreno de los predios consolidados a propietarios individuales, muchos de los cuales no se habían realizado al cierre del programa, lo cual permite que los terceros sigan usando tierras tituladas a los indígenas, e incluso que las amplíen en otras áreas de las TCO. También se siguen presentando retrasos en la entrega de títulos, es-

pecialmente a los terceros propietarios individuales, lo cual genera actitudes adversas hacia los indígenas y sus territorios.

El trámite de las impugnaciones ante el Tribunal Agrario Nacional continúa siendo un factor gravitante sobre el proceso agrario en general. La forma como está regulado el procedimiento judicial y los amplios plazos para su tramitación no solo retrasan la conclusión del saneamiento y titulación de las TCO sino que eleva considerablemente sus costos y lo hace más conflictivo, desvirtuando el rol que debe cumplir el órgano judicial. Queda pendiente un análisis exhaustivo de los procesos ante el Tribunal para extraer lecciones y formular propuestas normativas que ayuden a mejorar el papel del órgano jurisdiccional en materia agraria.

Todas estas dificultades, han sido determinantes para que después de 14 años de haberse iniciado el proceso de saneamiento de la propiedad agraria, y a tres años de vencerse el plazo para su culminación, falte aún sanear más del 50 % de las tierras rurales del país.

Por el lado de las organizaciones indígenas originarias, un factor que dificultó el progreso del saneamiento fue la existencia de desacuerdos internos, bien frente a la representación o frente a la perspectiva política. En los casos de organizaciones con conflictos internos, y también en las que aún se encuentran en proceso de formación o consolidación, los procesos tardaron más tiempo en culminar o arrojaron resultados menores a los esperados. Ello ha dado lugar, por ejemplo, a que en algunas TCO de tierras bajas una buena parte de las tierras reclamadas por las comunidades quedaran en manos de propietarios individuales o en tierras altas a que los conflictos impidieran la culminación del saneamiento.

Algunas lecciones preliminares

La ejecución del saneamiento en su segunda fase puso en evidencia como en períodos anteriores, los verdaderos propósitos de la Ley INRA de sanear el proceso de distribución de tierras en Bolivia y saldar una deuda histórica con los pueblos indígenas originarios, pretendieron ser desvirtuados en la práctica por intereses económicos, políticos o sociales contrarios a dichas finalidades. Esa expe-

riencia muestra que procedimientos complejos y altamente especializados están destinados a dilatar y obstaculizar el proceso de reconocimiento territorial, lo cual se convirtió en causa de la mayor conflictividad social e inestabilidad política del país en la última década. La simplificación de los procedimientos jurídicos y administrativos contribuye de manera significativa a disminuir los factores de conflicto y a encauzar su resolución en el marco de la legalidad.

También puso en evidencia que la coordinación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil es posible y garantiza mayores y más sólidos resultados. Para que esta articulación sea posible es necesario contar con instituciones confiables, dotadas de mecanismos internos de control y con directivos y funcionarios elegidos de manera transparente, con base en criterios técnicos y previo control de probidad. Solo de esta manera la institucionalidad estatal gana credibilidad y se genera la confianza de los diversos actores para el desarrollo de acciones coordinadas.

La credibilidad institucional del Gobierno frente a los pueblos indígenas depende también de la disposición de éste a cumplir sus funciones respetando la lógica y las dinámicas culturales de la población como condición para establecer diálogos productivos. Ello se manifestó en la articulación propiciada por el ADPI en la Comisión Interinstitucional de TCO, donde el diálogo y la concertación permitieron desbaratar el proceso y hacerlo más ágil y accesible.

El éxito de los procesos de titulación de TCO depende en gran medida de la solidez de las comunidades y organizaciones reclamantes, y de su capacidad para ejercer el control social a la acción de las instituciones estatales. El grado de organización del pueblo o comunidades deman-

dantes muestra una evidente correlación con los resultados de proceso en cada caso. Contrario a la dificultad que se señaló a propósito de divergencias internas en las comunidades u organizaciones demandantes, los procesos impulsados por organizaciones sólidas arrojaron mejores o más pronto resultados por el involucramiento de éstas en todas las etapas del proceso y por la dinámica impulsada para el ejercicio del control sobre el mismo, combinando acciones de denuncia, de presión o de negociación en los momentos más difíciles.

Un elemento central para garantizar una intervención efectiva de las organizaciones en el proceso de titulación es la definición de una agenda estratégica con visión de largo plazo, construida en procesos participativos a partir de las necesidades históricas de los pueblos y diferenciando claramente los roles que debe cumplir de los que corresponden al Estado. La confusión de roles conduce en muchos casos a que las iniciativas queden a cargo del Gobierno sin una oportuna reacción de las organizaciones, lo cual puede poner en riesgo la efectividad de los derechos reclamados. Ello se presentó, por ejemplo, con la sustitución del financiamiento de demandas de TCO conflictivas en tierras altas o se erigió como obstáculo para resolver conflictos con otros sectores sociales rurales en tierras bajas.

La estrategia de las organizaciones debe incluir también la ubicación de otros actores que resultan involucrados para prevenir conflictos o facilitar su solución tomando en cuenta sus propios derechos. Para ello es también necesario identificar los escenarios y prioridades y de acuerdo a ellas disponer de un abanico de herramientas para enfrentar los obstáculos, incluyendo mecanismos de presión sin anular posibilidades de concertación.

GESTION TERRITORIAL INDIGENA

Antecedentes

La Gestión Territorial Indígena se comienza a analizar en la CIDOB a partir del año 2000, en el marco del programa en su Fase I.

Para esa época, los territorios indígenas presentaban profundas debilidades en términos de su sostenibilidad económica y de manejo de recursos naturales, y muchos de los proyectos que se ejecutaban en las TCO se orientaban principalmente al aspecto económico comercial, y no todos respondían a una visión integral sobre los pueblos indígenas. Por otro lado, el proceso de titulación de las TCO no arrojaba los resultados esperados¹ y, en su lugar, su culminación se debatía en medio de serias amenazas. Lo prioritario era, entonces, asegurar la propiedad de las TCO.

Con estos dos elementos la CIDOB comienza a trabajar la gestión territorial en el año 2001, con los propósitos de consolidar propiedad, generar bases para territorios autosostenibles y combatir la pobreza, pero también con la expectativa de contribuir al financiamiento de la organización.

Las primeras experiencias se asumieron en tres TCO consolidadas o en proceso de consolidación: Lomerío, Guarayos y Masetén.²

Para iniciar el proceso, la gestión territorial se asumió como ejercicio de planificación pero en dirección a la construcción de herramientas para la generación de economía: “aprender haciendo”. La ejecución del proyecto se concibió como un

1 Hasta el año 2000 se habían titulado alrededor de un millón de hectáreas en 5 TCO, de un total de 29 TCO demandadas en tierras bajas.

2 La primera gozaba de títulos comunales que le daban amplio margen de seguridad y el saneamiento se vislumbraba sin mayores conflictos. En Guarayos se habían titulado ya alrededor de 400 mil hectáreas en uno de los polígonos en que fue dividida para el proceso de saneamiento. El proceso para la titulación de la TCO Moseñenes estaba avanzando sin mayores problemas y fue efectivamente titulada en los primeros meses del año 2001.





acto pedagógico en sí mismo, pues se trataba de generar capacidades básicas para la administración del territorio en perspectiva de administración pública.

El proceso metodológico definido, aunque no tuvo un diseño previo muy riguroso, comprendió cuatro pasos, desde la identificación y planificación de usos del territorio, el análisis de normas para el uso de los recursos naturales y la delimitación de áreas para el aprovechamiento, hasta comenzar a implementar proyectos económicos.

En las TCO Lomerío y Masetén, que ya de tiempo atrás realizaban aprovechamientos forestales, enmarcaron los aprovechamientos en las reglas definidas para el nivel intercomunal. También se iniciaron proyectos de ganadería, apícolas y otros a nivel interfamiliar.

En realidad se trataba de proyectos demostrativos de la viabilidad de la Gestión Territorial Indígena (GTI), orientados a consolidar seguridad territorial. En términos de la CIDOB, las tareas a cumplir estaban relacionadas con el fortalecimiento organizativo, la formulación de Planes de Gestión Territorial; la capacitación y el financiamiento de proyectos.

Esta primera fase tuvo ejecución entre fines del 2001 y mediados del año 2004, período durante el cual se hicieron diagnósticos, se generaron estatutos y reglamentos y se hizo capacitación de técnicos y líderes indígenas. En el año 2004 el proyecto fue suspendido por dificultades administrativas en la CIDOB y se retomó en la segunda fase en el año 2005.

Resultados y avances

En junio de 2004, con el auspicio del programa, se realiza un taller de intercambio de experiencias de gestión territorial desarrolladas hasta el momento por diferentes TCO, incluidas las beneficiarias del componente, cuya sistematización da cuenta de los resultados y avances. (Orellana, 2004)

En la TCO Lomerío se contaba con 27 planes comunales y uno intercomunal entre 28 comunidades. Contaba además con el diseño preliminar de un Plan de Gestión Territorial Indígena; propuestas de estatutos y reglamento para la TCO y reglamentos aprobados en 5 comunidades. Como parte del control territorial se habían establecido proyectos en puntos estratégicos de la TCO y se habían definido

los usos del suelo. A nivel productivo se implementaron proyectos ganaderos, apícolas y de artesanías y se realizaba aprovechamiento forestal en dos comunidades. Por último contaban con estudios socioeconómicos de todas las comunidades y gestionaban convenios en materia de salud, educación, agua potable, mejoramiento de caminos y electrificación.

En la TCO Masetén se habían modificado los estatutos y reglamentos de la Organización del Pueblo Indígena Masetén (OPIM); se iniciaron gestiones con actores externos, gubernamentales y no gubernamentales, para canalizar apoyos; se habían formado líderes que se encontraban ejerciendo cargos a diferentes niveles (comunal, distrital y regional); se había fortalecido la visión de las comunidades sobre su TCO y se había modificado la estructura organizativa desde el nivel comunal. Contaban también con la información socioeconómica y la zonificación de su TCO y estaban ejecutando un proyecto agroforestal. En esta TCO hay que advertir que en una primera etapa, comprendida entre el año 2001 y 2002 se presentaron problemas de índole administrativo y el proyecto fue suspendido durante un tiempo.

En el caso de la TCO Guarayos también se presentaron inconvenientes debido a problemas internos de la organización que impedían que el sujeto colectivo se apropiara del proceso, motivo por el cual fue excluida del programa a un año de su inicio. No obstante, para la época del taller de intercambio de experiencias (junio de 2004), presentaron como resultado que se encontraban en ejecución 6 planes de manejo forestal aprobados y dos más se encontraban en proceso.

Como propósito explícito del proceso emprendido, el fortalecimiento organizativo arrojó resultados importantes:

- empoderamiento de las organizaciones y, en varios casos, la adecuación de estructuras orgánicas para fines de representación;
- la adopción de reglamentos para el funcionamiento de las organizaciones y la asignación de roles y responsabilidades a sus dirigentes, lo cual incentivó y facilitó un mayor control social;
- la formación de nuevos dirigentes que se vincularon a los procesos organizativos y comunitarios o que comenzaron a ejercer cargos públicos en el nivel local como sub alcaldes, concejales y otros;

- la identificación y práctica de mecanismos para la articulación de las TCO a la gestión municipal y de otras instancias públicas y privadas.

En menor medida se mencionan esfuerzos por promover la organización de las mujeres, aunque igualmente se identifican vacíos en este terreno que sirvieron de base para un involucramiento más decidido en la fase II.

Diferentes actores durante esta primera fase concuerdan que el origen del programa se dio en un momento clave del proceso del movimiento indígena y su lucha por la reivindicación de derechos. Identifican como resultado la generación de la capacidad operativa en las organizaciones, lo cual a su vez fue útil para que el Estado comenzara a dar respuesta a las demandas indígenas, aspecto reconocido por todos los involucrados desde diferentes instancias.³

Como un efecto de esta experiencia se relaciona también que los procesos de Gestión Territorial se extendieron a otras TCO, diferentes a las involucradas en el programa. Si bien puede afirmarse que el proceso de gestión no se inauguró con éste⁴ los dirigentes indígenas coinciden que la dinámica de la GTI se fue ampliando a otros territorios a partir del proceso impulsado por CIDOB – Danida y por la organicidad con que éste fue encarado.

En la sistematización de las experiencias presentadas en el taller, se afirma que en todas las TCO participantes se realizaron estudios y diagnósticos, de manera que cuentan con la información necesaria para acometer planificaciones de la gestión; se pusieron en marcha proyectos específicos, en su mayoría orientados al aprovechamiento de recursos naturales y a la implementación de servicios básicos, infraestructura y equipamiento, y se implementaron mecanismos de control territorial ante la penetración de agentes externos para explotaciones ilegales. Entre estos mecanismos se destacan la conformación de equipos de guardabosques en la TCO Mosestén, la instalación de puestos de control y el establecimiento

de asentamientos humanos en áreas vulnerables en la TCO Monte Verde, y el inicio de control sobre operaciones mineras en la TCO Lomerío, a manera de ejemplo.

Dificultades y lecciones

La primera dificultad que se menciona a propósito de esta primera experiencia orgánica, es que al momento de emprender la primera fase, había deficiencias en los mecanismos y herramientas para afrontar la gestión territorial. Se tenía claridad en la visión de lo que se proponía pero no en los mecanismos a utilizarse para el proceso, hasta cuando se llegó a los Planes de Gestión Territorial.

Como críticas a posteriori, se identifica que cuando comenzó el proceso éste se había enmarcado en una visión municipalista, lo cual implicaba hacer la gestión de los territorios indígenas a través de los municipios sobre la base de las regulaciones de la Ley de Participación Popular (Ley No. 1551 de 1994)⁵. Esta Ley, es “*la primera norma que hace pensar en lo territorial y lo social del desarrollo y le da voz formal a los indígenas.*” (Gaby Gómez, entrevista personal)

Con relación al municipalismo se destaca también que las TCO cuya ubicación se sobrepone con varios municipios, encontraron en este factor una limitante importante para promover la gestión integral de sus territorios y comenzaron a plantear la necesidad de reivindicar la autonomía política administrativa, que se vendría a reconocer en la nueva Constitución Política del Estado.

Un hecho que se indica como un déficit para el emprendimiento de la gestión de las TCO en aquél entonces, es que no se planteó el conocimiento de otras experiencias que ya venían en curso y no se realizaron intercambios.

Otros aspectos quizás menos relevantes se ubican en las dificultades surgidas a nivel administrativo en los casos de la TCO Mosestén y de la propia CIDOB y los problemas internos en la TCO Guarayos, que amenazaron la continuidad del proceso en las respectivas TCO y a nivel global.

³ Alcides Badillo, Jorge Salgado, y dirigentes, entre otros entrevistados

⁴ Las TCO Lomerío y Guarayos venían ejecutando proyectos de manejo forestal y otros con diversos apoyos, comenzando a organizar la gestión del territorio aunque no con ese nombre. En el caso de Lomerío programas de este tipo habían iniciado desde 1997 de una manera sistemática y con similares propósitos, lo que permite comprender el alcance de sus resultados en esta primera fase. También es el caso de la TCO Pilón Lajas de los pueblos Tsimane y Mosestén, que coincide con un Área de Reserva de la Protegida a cargo del SERNAP, con la cual el Consejo Tsimane venía adelantando un trabajo de cogestión; y la TCO Cayubaba en la cual desde 1999, han contado con el apoyo del PDCR II en el marco de la apoyo a la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal.

⁵ La Ley de Participación Popular, No. 1551 de 1994, regula por primera vez la participación social en el desarrollo local a través de Organizaciones Territoriales de Base (OTB), como mecanismo para articular a la comunidad local, entre ella las comunidades indígenas originarias, en torno a la acción municipal. Permite además la creación de Distritos Municipales Indígenas y la desconcentración de competencias municipales a través de ellos.

El diseño del componente en la Fase II

Para esta segunda fase de la GTI, el diseño se asumió de manera más organizada y para ello se realizaron estudios y análisis compartidos entre las organizaciones, Danida y asesores externos.

Además de las lecciones y obstáculos identificados en la fase precedente, se tomaron entre otras consideraciones, los avances verificados en Bolivia respecto al reconocimiento de los derechos específicos de los pueblos indígenas y en la regulación de normas jurídicas que permitían compatibilizar la gestión de la TCO en el marco administrativo del Estado, especialmente lo relacionado con la posibilidad de su conformación como Distritos Municipales Indígenas y Mancomunidades de Distritos Municipales. Los Distritos Municipales se vislumbraron para entonces como una opción concreta que les permitiría a las autoridades indígenas y originarias, asumir funciones delegadas por los gobiernos municipales para la administración de sus territorios, la ejecución de proyectos y la planificación del desarrollo en sus territorios.

Se consideró además que existiendo políticas que permitirían impulsar la gestión en las TCO⁶, su aplicación práctica presentaba dificultades por incoherencias y vacíos tanto en las políticas como en las normativas. Si estas dificultades no se superaban, sería difícil lograr resultados en la gestión territorial. Especialmente se mencionan limitaciones en cuanto a:

- Los derechos propietarios de las TCO debido al régimen de tenencia que les impide vender u otorgar garantías sobre la tierra.
- Ausencia de previsiones para promover o incentivar la explotación de recursos no renovables por parte de los propietarios de las TCO.
- Ausencia de regulación de la consulta a las comunidades para la explotación de recursos del subsuelo en sus territorios, no obstante que dichas actividades en las TCO implican limitaciones o pérdida de derechos sobre la tierra y generan impactos adversos para las comunidades.

6 Entre las que se mencionan el Plan Tierra, la Estrategia de Desarrollo Rural, el Plan Nacional de Saneamiento y Titulación y Políticas Públicas con Equidad de Género para Pueblos Indígenas de tierras bajas.

- La normativa sobre áreas protegidas que no contiene previsiones para los casos en que estas áreas se superponen con TCO, a las que se aplican todas las restricciones emanadas del Plan de Manejo del Área Protegida y de su zonificación. Ello hace necesario compatibilizar estos planes de manejo con los planes de desarrollo indígena, para lo cual el Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP) cuenta con experiencias de manejo en acuerdo con organizaciones de TCO.
- Por último, no se cuenta con instrumentos normativos sobre el recurso hídrico, no existe control sobre actividades contaminantes y a los concesionarios mineros se les concede el derecho para utilizar este recurso, incluso desviando los cursos de agua; y tampoco existe regulación para el aprovechamiento de vida silvestre o para incentivar el turismo por comunidades locales en áreas protegidas convergentes con TCO.

El único instrumento normativo considerado favorable a la gestión de las TCO era la Ley Forestal que confiere a sus propietarios el derecho exclusivo de aprovechamiento en sus TCO y dispone reglas especiales para su explotación y comercialización. Entre estas reglas, la conformación de Agrupaciones Sociales del Lugar, mediante las cuales se les autorizan planes de manejo a comunidades indígenas en TCO.

Lo anterior resultaba importante considerando que los territorios indígenas, especialmente en tierras bajas, cuentan con altas potencialidades en recursos del bosque y biodiversidad cuyo aprovechamiento integral puede ser fuente de ingresos para sus poblaciones. Pero no se contaba con políticas y normativas para el manejo de recursos no maderables y para el reconocimiento y protección de los derechos de propiedad intelectual respecto a la biodiversidad, conforme al artículo 8J del Convenio sobre Biodiversidad.

Los desafíos para la Gestión Territorial Indígena

A partir de las anteriores reflexiones, se vislumbraron como desafíos principales para la gestión de los pueblos indígenas en sus TCO, además de lograr resultados efectivos en la titulación y distribución de la tierra, los siguientes:

- Garantizar el manejo sostenible de los recursos naturales y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, tomando como punto de partida la cultura e identidad de la población, y al mismo tiempo fortaleciendo las organizaciones indígenas originarias y su control sobre el territorio.
- Vincular a las TCO en una estrategia de desarrollo económico, agropecuario, forestal, minero y otros rubros, y demostrar que es posible resolver los conflictos de tierras y mantener un clima de paz social y de concertación entre los sectores involucrados.
- Desarrollar una normativa para la gestión de las TCO considerada en forma transversal dentro del aparato estatal y municipal y en todos los sectores que son relevantes para la gestión territorial (educación, salud, desarrollo económico, medio ambiente y otros).

Para responder a estos desafíos, se consideró que la GTI se podía operar en dos procesos a ejecutarse simultáneamente:

- El fortalecimiento de mecanismos que generan gobernabilidad y capacidades para organizar, planificar, ejecutar, monitorear y evaluar estrategias de desarrollo en las TCO, lo cual se haría mediante el desarrollo de experiencias locales de gestión territorial en las TCO seleccionadas.
- El desarrollo de un marco normativo nacional, departamental y municipal con relación a las TCO y la construcción de capacidades institucionales para su aplicación en las entidades públicas relevantes, como vía para la institucionalización del concepto de gestión territorial a todos los niveles.

Estos dos procesos complementarios, serían claves para la aplicación práctica y para la institucionalización de los derechos indígenas originarios, y por ello se previeron acciones complementarias y concurrentes con los otros componentes del programa, especialmente transversalización.

El componente incorporó además de manera explícita, criterios de equidad de género y de discriminación positiva en favor de las mujeres, contemplando su participación como gestoras y actoras del proceso de gestión territorial y considerando sus necesidades en los procesos de planificación, implementación y evaluación del componente, así como mediante el apoyo al desarrollo de competencias específicas para ellas.

Los objetivos del componente de gestión territorial

De acuerdo al marco reseñado y el objetivo de lograr una gestión sostenible de las TCO por parte de los pueblos indígenas y originarios, se estableció como indicador de resultado que las TCO seleccionadas implementen planes de gestión con perspectiva de sostenibilidad y en articulación con municipios, instancias públicas y el sector privado.

Los objetivos inmediatos del componente se orientaron a:

1. Fortalecer la capacidad técnica y organizativa de los habitantes de las TCO seleccionadas y sus organizaciones para la definición y ejecución de Planes de Gestión Territorial Indígena (PGTI), incluyendo iniciativas de manejo sostenible de recursos naturales, en articulación con instancias públicas y del sector privado.
2. Fortalecer a las organizaciones en las TCO seleccionadas en su capacidad propositiva, de negociación y articulación con municipios y otras instancias públicas y privadas para la gestión integral y participativa.
3. Mejorar y desarrollar un marco normativo que facilite la Gestión Territorial Indígena de acuerdo con el Convenio 169 de la OIT
4. Fortalecer mecanismos públicos a nivel departamental y local que favorezcan la Gestión Territorial Indígena.
5. Establecer una red de información que apoye los procesos de GTI, en coordinación con las organizaciones indígenas originarias y ONG relevantes.

Previsiones para la ejecución del componente

La ejecución del componente se planificó con tres sub-componentes, los dos primeros de apoyo a la gestión territorial en tierras altas y en tierras bajas, y el tercero de apoyo a la institucionalización de la GTI con instancias públicas orientado a construir el marco legislativo y las capacidades necesarias para su aplicación a nivel nacional, departamental y municipal.

Para los subcomponentes 1 y 2 se estableció el trabajo directo con 5 TCO de tierras bajas y 13 de tierras altas, seleccionadas según criterios de avance en la titulación, la existencia

de experiencias piloto, visión de las organizaciones titulares sobre la gestión territorial, posibilidades para coordinar con otros actores y programas financiados por Danida. También se seleccionaron utilizando el criterio de la concentración geográfica para reducir costos.

Las líneas principales de trabajo de estos subcomponentes comprendieron las siguientes acciones:

- Capacitación de equipos técnicos propios con determinados grados de especialidad y promoviendo siempre la equidad de género.
- Planificación y desarrollo de estrategias para la gestión territorial, incluyendo planes comunales y planes de gestión para cada TCO.
- Interacción, incidencia y negociación con actores externos.
- Articulación de las comunidades con instancias públicas, principalmente municipios.
- Diseño y ejecución de proyectos demostrativos (piloto) a escala pequeña, que ayuden a sintetizar el trabajo y a aumentar la gestión, organización y planificación a nivel interno.
- Divulgación de las experiencias a otras comunidades.

Para la ejecución del subcomponente en tierras altas, ISALP y CENDA asumieron el apoyo en estrecha coordinación con las respectivas organizaciones regionales o locales en Potosí y Oruro (CAOP, FAOI-NP y CONAMAQ) y Cochabamba (CRSUCIR). En tierras bajas el apoyo fue asumido por la oficina técnica de la GTI de CIDOB. Todas las instancias contarían con el apoyo de la Unidad de Asistencia Técnica a la Sociedad Civil, establecida en el programa ADPI.

Para la incorporación de los enfoques de género y discriminación positiva se estableció que los actores principales (CIBOD/GTI, ISALP y CENDA) elaborarían en la fase de arranque una línea base sobre mujer indígena de todas las TCO y definirían indicadores de género relacionados a la gestión territorial.

La ejecución del Subcomponente institucional, prevista en estrecha vinculación con el componente de Transversalización, quedó a cargo del Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios como entidad ejecutora principal, en colaboración con las Unidades Departamentales de Asuntos

Indígenas y Pueblos Originarios, y las instancias públicas nacionales relacionadas.⁷

La estrategia para este subcomponente comprendía la revisión y ajuste de reglamentos, normas técnicas y guías metodológicas relacionadas a la GTI y la construcción de capacidades institucionales en las entidades públicas para la aplicación de dichas normas, para lo cual los esfuerzos se concentrarían en la capacitación y el desarrollo y transversalización de un marco normativo específico para la GTI. Las acciones previstas, comprendían:

- Capacitación y fortalecimiento a las instancias públicas relevantes al nivel, departamental y municipal.
- Convenios sobre proyectos piloto con entidades públicas, incluyendo capacitación.
- Sistematización y divulgación de información.
- Desarrollo del marco normativo.

Para coordinar la ejecución del subcomponente se debía establecer un Consejo Nacional de GTI con la participación de las organizaciones indígenas y originarias y las entidades públicas relacionadas con la temática estableciendo un Fondo de financiamiento a proyectos de desarrollo normativo e institucional que promovieran las instituciones públicas integrantes del Consejo.

El subcomponente debía también fortalecer mecanismos públicos a nivel departamental y local para favorecer la gestión territorial indígena, y para ello se proponía la consolidación y fortalecimiento de las Unidades Departamentales de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (Potosí, Oruro, Santa Cruz y Beni) y de la Mancomunidad de Distritos Municipales Indígenas del norte de Potosí, así como promover la creación y consolidación de otros distritos y mancomunidades. Con este mismo propósito también debía contribuir a transversalizar el conocimiento y el respeto a los derechos indígenas en los ámbitos departamentales y municipales mediante el impulso a procesos de capacitación de autoridades tradicionales y municipales. Por último, se debía formular una política pública a favor de Pueblos Indígenas Altamente Vulnerables.

7 Ministerio de Participación Popular, Ministerio de Desarrollo Sostenible – Dirección General de Biodiversidad y Dirección de Ordenamiento Territorial - Servicio Nacional de Áreas Protegidas –SERNAP-, Superintendencia Forestal, Viceministerio de Turismo, Superintendencias Forestal y de Minas, entre otras.

El contexto del país y la reconducción del subcomponente institucional de la GTI

El propósito para el involucramiento de instituciones estatales en la ejecución del componente, se basa en que la gestión territorial indígena no es posible si no hay un desarrollo normativo acorde con los derechos indígenas, reconocidos hoy en la Constitución Política del Estado, especialmente en el campo relacionado con el sector productivo en las TCO y con los recursos naturales. Por tal motivo, este subcomponente se orientó a la construcción de un marco legislativo y el desarrollo de las capacidades necesarias para su aplicación a nivel nacional, departamental y municipal.

Durante 2005, el Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios, encargado de este subcomponente y del componente de transversalización estableció las condiciones y mecanismos para la asignación de recursos a proyectos de desarrollo normativo con las entidades públicas pertinentes. Además estableció convenios con las prefecturas de Potosí, Santa Cruz, Beni y Oruro, para fortalecer la capacidad institucional de sus respectivas Unidades de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios, tal como estaba previsto en el diseño del programa.

La posesión de Evo Morales como Presidente de la República en enero de 2006 y los cambios introducidos tanto en el marco institucional como en el marco político modificaron las condiciones de ejecución prevista para el subcomponente, debido al cierre del Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios y el traslado inicial de sus funciones al Viceministerio de Tierras del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente. En junio del mismo año, fue presentado el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, en el cual la temática indígena se asume de manera transversal a todas las políticas de Estado, y las atribuciones para su formulación y promoción se trasladan al Ministerio de la Presidencia. De este modo, la ejecución del componente de transversalización del ADPI pasó a tal Ministerio, quedando el Viceministerio de Tierras a cargo del subcomponente institucional de GTI, además de lo relativo al saneamiento y titulación de TCO.⁸

8 En este campo al Viceministerio se le asignaron, entre otras funciones, las relativas al diseño y ejecución de políticas y proyección de normas para el funcionamiento del INRA y la distribución de tierras, la regularización del derecho propietario y el ejercicio de éste derecho, y para la formación de asentamientos humanos integrados a planes productivos de acuerdo con la políticas de uso de la tierra, así como el fomento al desarrollo económico social de las comunidades campesinas y los pueblos indígenas y originarios. (Viceministerio de Tierras, 2008).

La orientación del GTI por el Viceministerio de Tierras

El Plan Nacional de Desarrollo incorporó la GTI como una política intersectorial del Estado y estableció lineamientos para el apoyo a las TCO, partiendo de reconocer que los pueblos indígenas y originarios no se reflejan en el mapa político-administrativo del país ni en los presupuestos públicos, pese a constituir una población mayoritaria en todo el territorio nacional y a que hacen su propia gestión en las TCO y los distritos indígenas de acuerdo a sus usos y costumbres.

Para superar tal situación de exclusión, se plantea el reconocimiento de la gestión de las TCO como ideario del Estado, en el cual el poder debe ser ejercido bajo la modalidad de democracia social con enfoque comunitario. En este sentido, el Plan delinea una Política de Gestión Territorial y Gobernabilidad con programas para el reordenamiento territorial, la configuración de autonomías municipales y regionales de acuerdo con comunidades lingüísticas y culturales y la reconstitución de las comunidades originarias en distritos, municipios, mancomunidades y entidades territoriales indígenas, para garantizar de ese modo el ejercicio pleno de sus derechos y la administración y gestión de sus territorios de acuerdo a sus usos y costumbres. La toma de decisiones estaría a cargo de la Asamblea Constituyente y los referendos autonómicos.⁹

En consonancia con estos lineamientos, el Viceministerio de Tierras acometió la tarea de desarrollar un marco referencial y funcional sobre las Entidades Territoriales Indígenas como parte de la estructura político-administrativa del país y apoyar la generación de propuestas conceptuales y metodológicas, con destino a su consideración por la Asamblea Constituyente. El tema, que fue planteado por las organizaciones en la primera reunión del Consejo Nacional de GTI, resultaba complejo en un momento de mucha tensión política por el asenso al Gobierno del Movimiento al Socialismo y la convocatoria a la Asamblea Constituyente, que se enfrentaban por la oposición con la reclamación de autonomías departamentales. Por ello debían esperarse las conclusiones de la Asamblea Constituyente sobre el posible establecimiento de las TCO como entidades territoriales autónomas para asumir entonces los cambios normativos.

9 Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, Capítulo Democracia con Participación, Poder Social Comunitario y Descentralización.

Lo anterior, aunado a la previsión de varias instancias de coordinación para la cuestión indígena¹⁰ que generan duplicidad, conduce a la reflexión sobre la pertinencia de la conformación del Consejo del GTI y sobre las estrategias y mecanismos más adecuados para el desarrollo normativo, y se plantea la necesidad de reconducir el componente para adecuar sus objetivos y alcances a las condiciones políticas del momento, especialmente para generar información y aportar insumos para la formulación de las propuestas normativas en el marco de la Asamblea Constituyente. Para ese momento, se propuso conformar un Comité Directivo y un Comité de Gestión Ad Hoc con la participación del Viceministerio de Tierras como cabeza de sector, los otros ministerios y viceministerios involucrados y las organizaciones indígenas originarias. (Informe de Revisión Técnica 2007)

El papel del Estado en la GTI

Hasta entonces el papel del Estado con relación a la gestión de las TCO se reducía al campo normativo mientras las acciones en terreno eran desarrolladas por las organizaciones con apoyo de instancias técnicas sin ninguna coordinación con el Estado. En coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo, el Viceministerio de Tierras propuso que se contemplara la intervención directa del Estado y se asumieran nuevos instrumentos de coordinación entre éste y las organizaciones titulares de las TCO.

La intervención directa del Estado se sustenta en su obligación de respaldar y promover el ejercicio del derecho propietario de los indígenas y originarios, para lo cual no es suficiente la emisión del título jurídico de propiedad. Se requiere además que las comunidades apropien y generen desarrollo en sus territorios porque de lo contrario se trataría de una reforma agraria incompleta, como en efecto se venía ejecutando. El Gobierno se propuso entonces asumir la reforma agraria en una dimensión económico-productiva, organizativa, institucional, social y cultural; recuperar y fortalecer visiones y prácticas tradicionales de uso del territorio, y orientar los recursos de inversión a la producción comunitaria.

10 Consejo Interinstitucional de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas Originarios para el componente de transversalización; CITCO para el componente de Saneamiento y Titulación de TCO, y Consejo de Desarrollo para el componente GTI.

Para la intervención concebida en esta dimensión, se definieron tres grandes líneas de apoyo, con una perspectiva regional diferenciada:

- En Tierras Altas, la reconstrucción agro ecológica del espacio, a partir de la recuperación de suelos y de los sistemas tradicionales de cultivo y la gestión del agua.
- En Tierras Bajas, la conservación, manejo y aprovechamiento de los recursos de los bosques tropicales mediante planes agroforestales y silvopastoriles de aprovechamiento sostenible de bosques nativos, de reforestación con especies autóctonas y de impulso a las actividades económicas alrededor de los recursos del bosque.
- A nivel nacional, promover una gestión territorial especial para los pueblos indígenas altamente vulnerables.

El Fondo originalmente destinado a la financiación de propuestas de las instituciones públicas para el desarrollo normativo, se orientaría también a la ejecución de proyectos demostrativos en las líneas de apoyo definidas, como temas centrales para el control y la gestión del espacio territorial indígena y originario, y como base para construir un modelo agroforestal comunitario.

A través de los proyectos demostrativos, se asumen los objetivos de lograr la interacción plena entre las organizaciones y las instancias del Estado en todos los niveles territoriales, el desarrollo del marco normativo, la generación de lineamientos e insumos para la formulación de políticas públicas y programas de desarrollo indígena en las TCO y el impulso a normativas internas.

En sustitución del Consejo Nacional de GTI se definió la conformación de tres instancias para la interacción entre el Estado y las organizaciones: Dos Comités Consultivos que se encargarían de la aprobación de los proyectos demostrativos para tierras altas y bajas, respectivamente, y mesas técnicas para la reflexión técnica y normativa de la GTI en los niveles territoriales.¹¹

11 La propuesta para la reconducción del componente y del Fondo fue construida conjuntamente con la CIDOB, el CONAMAQ y sus unidades técnicas, además de los viceministerios de Desarrollo Rural y Agropecuario (Área de Suelos), el de Biodiversidad, Recursos Naturales y Medio Ambiente, el Ministerio de Aguas, y el Viceministerio de Inversiones Públicas y Financiamiento Externo.

Los mecanismos e instancias de coordinación para la GTI

Los Consejos Consultivos de Tierras Altas y Tierras Bajas con las diferentes instancias estatales vinculadas a la ejecución y las organizaciones, funcionaron en la práctica pero no se llegaron a formalizar, no obstante contar para ello con los documentos constitutivos. La dinámica política generada en torno al proceso constituyente no permitió a las organizaciones dar respuesta formal a estas iniciativas, lo que no impidió que la coordinación se surtiera de manera espontánea.

La Secretaría Técnica prevista para el funcionamiento del Consejo se constituyó en el Viceministerio de Tierras y bajo su impulso se elaboraron los diagnósticos en forestería comunitaria para tierras bajas, en recuperación de suelos y sistemas tradicionales de cultivo para tierras altas, y un análisis económico productivo de las TCO como base para la formulación de los proyectos demostrativos a ser financiados por el Fondo. Además se elaboró un enfoque estratégico de trabajo y una herramienta metodológica para pueblos indígenas altamente vulnerables y para pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial, con insumos sobre niveles de coordinación, prioridades sectoriales, criterios de vulnerabilidad y herramientas conceptuales, y una versión preliminar del Plan de Emergencia para el Pueblo Yuqui.

También se elaboró la propuesta preliminar de un Plan de Capacitación en GTI para instancias públicas y comunidades indígenas de TCO, se produjeron los módulos necesarios para su ejecución.¹²

Con el apoyo de una consultoría especializada en género, se formuló una propuesta metodológica para incorporar la perspectiva de género en las estrategias establecidas para la gestión territorial, y se contribuyó a la construcción de esa perspectiva para el proceso de saneamiento de las TCO.

Para contribuir a la generación del marco normativo favorable a la GTI, se conformó una Mesa Técnica con las organizaciones

y las ONG que apoyan los procesos de gestión, incluyendo organizaciones externas al programa ADPI. En 2007 se organizaron además mesas regionales y locales para articular la acción pública y privada relacionada con la GTI. Durante ese año se realizaron mesas nacionales para el análisis general sobre GTI en TCO; sobre degradación de suelos en tierras altas y sobre forestería comunitaria en tierras bajas; y mesas regionales y locales sobre los sistemas de producción quinua-camélidos, la capacidad agroecológica de los sistemas tradicionales en tierras altas y sobre los aprovechamientos forestales no maderables en tierras bajas y la chiquitanía. En tierras altas se realizó una mesa técnica sobre la mujer y el manejo de suelos y los sistemas tradicionales de producción.¹³

En los años posteriores, en el marco ya de los proyectos demostrativos, se constituyeron mesas locales en la Amazonía norte (Riberalta), en la Chiquitanía y en las tierras altas. Al tiempo que permitieron perfilar los proyectos demostrativos, las mesas técnicas fueron el espacio propicio para generar tejidos interinstitucionales necesarios para su implementación y para que las instancias gubernamentales se fueran involucrando paulatinamente en las dinámicas de la GTI.

Uno de los resultados previstos para el subcomponente GTI institucional era la construcción de un sistema de información sobre la gestión territorial. Para ello se diseñó una base de datos que fue el insumo fundamental para la elaboración de un atlas de Territorios Indígenas Originarios, próximo a publicarse.

Los preacuerdos establecidos en el 2005 por el Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios con las prefecturas departamentales quedaron en suspenso. Las Unidades de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios fueron constituidas por las prefecturas y funcionaron con altibajos durante la primera fase del programa (1999–2004), sin mucho interés de parte de los gobiernos prefecturales y sin mucha receptividad por parte de las organizaciones indígenas. Con la reconfiguración de los gobiernos departamentales como consecuencia de la elección popular de prefectos en el 2006 y su perspectiva autonómica, estas unidades no se consolidaron en la mayoría de departamentos. Por tal motivo, no se realizaron acciones de coordinación a este nivel.

En su lugar se produjeron acercamientos a nivel departamental y local y se realizaron acciones conjuntas con

12 Se elaboraron módulos sobre la leyes relacionadas a la GTI (Leyes de Participación Popular, de Municipalidades, y de Hidrocarburos en relación con el Convenio 169 de la OIT) y sobre la temática GTI, incluyendo una sistematización de sus diferentes conceptualizaciones a partir de la recuperación de lecciones aprendidas en experiencias e iniciativas económicas productivas entre el Proyecto Pro-Tierras y la Unidad de GTI, ambos programas gubernamentales concebidos para el desarrollo de comunidades y pueblos indígenas originarios.

13 Ver memorias en www.vicetierras.gov.bo/ADPIB

ISALP, CIDOB-GTI, CICDA, las autoridades de Raqaypampa y otras instancias gubernamentales para incorporar los proyectos demostrativos de GTI en los planes departamentales, para la construcción conjunta de instrumentos normativos y para la sistematización de las experiencias, alrededor de las mesas regionales y locales. Este modo de coordinación era más factible en el nuevo escenario político y resultaba más consecuente con la decisión del Gobierno de transversalizar la temática indígena en todas las instancias y políticas de Estado. Resultado de estas acciones, fue el apoyo de los departamentos de Oruro y Potosí y varios municipios a los proyectos de las organizaciones en tierras altas.

El plan de capacitación para gobiernos municipales y autoridades indígenas y los módulos temáticos diseñados, se pusieron a prueba para su validación en talleres piloto, aprovechando la implementación de los proyectos demostrativos, para lo cual se incorporaron temas como los procesos administrativos establecidos por la legislación nacional.

El involucramiento de los niveles departamental y municipal se dio de mejor manera con las prefecturas de Cochabamba y de Santa Cruz, y sus pares municipales en los programas para la atención al pueblo vulnerable Yuqui y el pueblo Ayo-reo, respectivamente. Por esta vía, las temáticas de pueblos vulnerables y en aislamiento fueron incorporadas en tales prefecturas, al igual que en la Presidencia de la República y la Cancillería, constituyendo un avance trascendental en el proceso de transversalización, y como factor clave para lograr resultados favorables a la supervivencia de dichos pueblos.

El desarrollo normativo

El proceso de adecuación normativa para garantizar la efectividad de los derechos de los pueblos indígenas y el fortalecimiento de una institucionalidad favorable a la GTI, se asumió en el proceso de la Asamblea Constituyente. Sobre la base iniciada por el Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios, el Viceministerio de Tierras preparó un documento que recoge las propuestas de las organizaciones indígenas, originarias y campesinas relacionadas con la tierra, el territorio, los recursos naturales renovables y no renovables, la GTI y la autonomía, y conformó la Comisión Técnica con las organizaciones nacionales de indígenas

originarios, campesinos, colonizadores y mujeres campesinas¹⁴ y sus instituciones de apoyo, para la formulación de propuestas de consenso, compatibles con los usos y costumbres de las comunidades.

Con base en dichas propuestas se preparó un marco referencial y funcional sobre las Entidades Territoriales Indígenas como parte de la estructura político-administrativa del país y se apoyó la generación de propuestas conceptuales y metodológicas, las cuales también fueron incorporadas a los debates de la Constituyente a través del Ministerio de Desarrollo Rural, el Ministerio de la Presidencia y de las propias organizaciones.

Adicionalmente se impulsó la reglamentación de la consulta para la explotación de hidrocarburos en TCO y se comenzó a preparar el terreno para la reglamentación de este derecho respecto a explotaciones mineras. Ello sin embargo, se encuentra en suspenso debido a las posibilidades de un cambio legislativo general una vez se instale la nueva Asamblea Legislativa Plurinacional en enero de 2010.

El Fondo GTI y los proyectos demostrativos

Mientras se suscribía el memorando de entendimiento sobre la reconducción del componente, se avanzó en las acciones preparatorias del funcionamiento del Fondo GTI, se inició la coordinación con las organizaciones para la priorización de TCO a ser beneficiarias, y se apropiaron los recursos para la financiación de los proyectos demostrativos.

Un primer ejercicio fue la formulación participativa del Proyecto Demostrativo “Desarrollo Forestal Indígena Comunitario en la TCO Monte Verde”. Se concluyó un diagnóstico sobre el potencial de los recursos forestales y se elaboró un primer borrador sobre estrategias de manejo en las TCO de tierras bajas, se arribó a consensos sobre los criterios para la intervención en rubros económico productivos en la zona amazónica y se perfiló el “Programa de Desarrollo de Capacidades Locales para el Manejo Sostenible de Productos no Maderables” con base en la demanda las TCO Chácobo, Cavineño y Multiétnico II para el aprovechamiento de goma y castaña.

14 CONAMAQ, CIDOB, Confederación Sindical de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) Federación Nacional de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa (FNMC-BS), Confederación Sindical de Colonizadores (CSC) y el Movimiento Sin Tierra (MST).

En cuanto a recuperación de suelos se realizó un diagnóstico sobre la situación en TCO de Tierras Altas que incluye el análisis de 82 TCO tituladas y la superposición de mapas temáticos, y se formuló una propuesta de estrategias y políticas para su recuperación. El Viceministerio de Tierras se incorporó al Comité de Coordinación del Sistema Titicaca, Desaguadero, Poopo y Salares, en el cual se definieron las bases para una estrategia conjunta de intervención entre instituciones públicas y privadas y actores sociales en torno a la implementación integrada de los proyectos demostrativos en la gestión 2009.

Los programas y proyectos perfilados se orientan a satisfacer demandas muy concretas en los temas centrales para el control y la gestión del espacio en las TCO y fueron diseñados en la perspectiva de obtener *Resultados Verdes*, para lo cual, es preciso generar una productividad exitosa en lo económico y una normativa que conduzcan a la apropiación comunitaria de los beneficios.

La ejecución de los proyectos demostrativos perfilados anteriormente comenzó el segundo semestre del 2008. Al retraso en la firma de la carta de entendimiento sobre la reconducción del Fondo GTI, se sumó la necesidad de efectuar ajustes técnicos y administrativos para inscribir los proyectos ante el Viceministerio de Inversión Pública, lo cual se hizo más complejo por la reestructuración de esta instancia que incluyó cambios inesperados en los procedimientos. El pesado e intrincado procedimiento establecido por la legislación nacional para la ejecución de los recursos públicos, que implica largos tiempos de gestión con otras instancias gubernamentales, también contribuyó al retraso en la ejecución de los proyectos.

Desarrollo Forestal Integral Indígena Comunitario en la TCO Monte Verde

Para el diseño y ejecución de este proyecto, se partió del proceso de gestión que se viene desarrollando de tiempo atrás en esta TCO, con la intención de reforzarlo en la perspectiva de la nueva Constitución. Desde el año 2000, la Organización Indígena Chiquitana (OICH), con el apoyo de OXFAM América, inició la reflexión sobre la GTI en Monte Verde como estrategia para la consolidación de su propiedad en medio del proceso de saneamiento que atravesaba por graves conflictos con terceros. Las prioridades entonces eran controlar el aprovechamiento de recursos forestales

por explotadores ilegales y motivar a las comunidades a fundar asentamientos con miras a la consolidar la TCO.¹⁵

En el año 2008 se concreta el proyecto demostrativo, dirigido al aprovechamiento forestal, maderable y no maderable, y a ejercer control en una zona donde se comienzan a asentar colonos. Durante el 2009 se realizó el inventario forestal en 100.000 hectáreas a ser intervenidas y el censo forestal en un área de 4.000 hectáreas para el aprovechamiento anual, como base para la elaboración del Plan de Manejo. Se espera iniciar el aprovechamiento en el 2010 en época seca.

El directo responsable de la explotación será el Comité de Gestión Territorial a nombre de las tres centrales y contará con el apoyo del Viceministerio de Tierras hasta la primera zafra (año 1). Los trabajos se realizarán directamente por las comunidades pero los corteros serán remunerados por el proyecto hasta cuando se comience a vender la madera. A partir de ahí se debe autofinanciar, incluyendo el sostenimiento Comité de Gestión. La distribución de ingresos excedentes se hará entre las tres Centrales por iguales partes y éstos serán destinados a proyectos en beneficio de sus comunidades. El proyecto beneficia a cerca de 10.000 habitantes de 1.428 familias agrupadas en 128 comunidades del pueblo Chiquitano.

Control territorial y formación en gestores comunitarios de bosque en las TCO Ayopaya y Masetén

Este proyecto tiene por objeto establecer un sistema de vigilancia y control territorial en la zona colindante de ambas TCO asediada por explotadores ilegales de madera. Su implementación se inició con la capacitación de Gestores Comunitarios de Bosque y su acreditación en coordinación con la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra. El equipo inició las actividades de vigilancia y control mediante recorridos periódicos previamente planificados, durante los cuales se recogió información georeferenciada sobre el territorio y sus potencialidades.

¹⁵ Este proceso fue interrumpido luego de la elección de Asamblea Constituyente, época en que se iniciaron las agresiones violentas contra las organizaciones indígenas. En diciembre del 2006 la sede de la Central Indígena Paiconeka de San Javier fue incendiada y también en Concepción y San Rafael, líderes y organizaciones sufrieron una serie de agresiones. El trabajo no obstante continuó con el fortalecimiento organizativo y la construcción de propuestas para la Asamblea Constituyente. (Cejis, 2010)

Desarrollo de capacidades locales para el manejo sostenible de recursos forestales no maderables en el Norte Amazónico

El proyecto para el aprovechamiento de la goma y la castaña en las TCO Chácobo, Cavineño y Multiétnico II, se propone constituir una especie de fondo rotatorio que permita a las comunidades cosechar estos productos en mejores condiciones económicas, rompiendo la lógica del *habilito*¹⁶ como instrumento de explotación. Su ejecución se inició en el 2009 con las tareas preparatorias para el inicio del aprovechamiento en el mes de abril de 2010, y la construcción y rehabilitación de centros de acopio. Con cada una de las tres TCO se elaboraron planes de negocios. El proyecto aportará los recursos de arranque para la cosecha por espacio de quince días para cincuenta familias.

En el rubro de la castaña se cuenta con el apoyo de la Empresa Boliviana de Almendra¹⁷, para asegurar mercado para el producto en mejores condiciones económicas que las ofrecidas por las empresas privadas intermediarias.

Desarrollo de Capacidades para el manejo sostenible e integral de lagarto en los Territorios Indígenas Multiétnico y Mojeño Ignaciano

Para la ejecución de este proyecto, a partir del 2009 se inició por su socialización con las comunidades, la conformación de un equipo técnico, y la formulación de una estrategia regional para la comercialización y uso integral del lagarto, recogiendo experiencias de las TCO Isiboro Sécuré y Tacana. Al cierre del programa se encontraban en elaboración los diagnósticos comunales para acopiar insumos para los planes de manejo. El Proyecto se ejecuta en coordinación con el Programa Lagarto del Viceministerio de Medioambiente Biodiversidad y Cambios Climáticos.

Desarrollo de normativas internas

Desde agosto de 2009 se está apoyando la revisión de las normativas internas, su actualización y articulación con las disposiciones de la nueva Constitución Política del Estado, en las TCO Monte Verde y el Territorio Indígena Multiétnico TIM II para fortalecer la estructura de gestión y para la formulación

de ajustes para la gestión de los proyectos de manejo forestal, especialmente en cuanto a la apropiación de recursos naturales disponibles en las TCO (agua, minas, maderas), el rescate y la reapropiación de prácticas y visiones tradicionales de gestión. Adicionalmente se desarrolló una guía para el manejo de proyectos y la redistribución equitativa de sus beneficios.

De otro lado, con campesinos e indígenas afro-bolivianos y aymaras se formuló de manera participativa un reglamento para el manejo de áreas colectivas en zonas de titulación individual.

El proceso para la recuperación de suelos en tierras altas

La línea de acción en tierras altas para la recuperación de suelos obedece a que ello es una urgencia para la sostenibilidad de las comunidades e implica grandes inversiones en reforestación masiva y manejo de cuencas. El proceso se inició con diagnóstico de suelos en todas las TCO ubicadas por encima de los 3.400 msnm, identificando un grado de erosión superior al 90%. Conjuntamente con el Ministerio de Aguas se realizó el mapeo de cuencas y TCO, y con esa base se identificaron 17 microcuencas a ser intervenidas. En 2008 se inició una estrategia de articulación interinstitucional con el Ministerio de Aguas, el Viceministerio de Desarrollo Rural y con las Prefecturas para iniciar una acción integral. La articulación se consolidó en torno al Plan Nacional de Cuencas, priorizando la intervención en cinco cuencas de las 17 identificadas en el diagnóstico.

El diagnóstico que inicialmente se hizo en 82 TCO tituladas, fue posteriormente actualizado y ampliado a otras 21 TCO. En coordinación con CONAMAQ, sus organizaciones afiliadas y el Viceministerio Recursos Hídricos y Riego, se elaboraron 34 perfiles de proyectos para preinversión con 4 componentes básicos, entre ellos acciones de riego y forestación, primero en las TCO y luego en todas las tierras ubicadas en la cuenca aunque no fueran TCO. Los proyectos contaron con el cofinanciamiento del Viceministerio de Cuencas y aportes de las Prefecturas (20%).

Al cierre del programa se había cumplido la fase de preinversión y se encontraba para licitación la elaboración de los diseños finales de los proyectos.

¹⁶ Sistema por el cual un patrono entrega provisiones y dinero a los trabajadores a manera anticipo para la recolección del producto. Se conoce también como el sistema de endeude, porque los recolectores siempre le están debiendo al patrono.

¹⁷ La castaña fue incluida en el subsidio a madres lactantes y en el desayuno escolar.

Pueblos aislados o en contacto inicial y pueblos vulnerables

Para emprender el trabajo en este rubro, se organizó en el año 2006, junto con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, IWGIA y CIDOB, un Seminario Regional sobre pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial de la Amazonía y el Gran Chaco. Se constituyó posteriormente una plataforma interministerial con los ministerios de Justicia (Viceministerio de Justicia Comunitaria), de Salud y Deportes (Viceministerio de Medicina Tradicional e interculturalidad), de la Presidencia y de Desarrollo Rural Agropecuario y Medio Ambiente, el Defensor del Pueblo y la Cancillería para la construcción participativa de políticas a favor de dichos pueblos.

Algunos avances en cuanto al diseño e implementación de políticas en este campo, se relacionan con la atención al pueblo Yuqui, a las comunidades cautivas del pueblo Guaraní en haciendas del Chaco boliviano,¹⁸ y la salvaguarda a segmentos del pueblo Ayoreo.

Para la atención al pueblo Yuqui, conjuntamente con otras instituciones se elaboró un plan de intervención en salud articulado a los servicios locales y del Sistema Nacional de Salud, lo cual permitió mitigar una micosis pulmonar que ataca a los integrantes de este pueblo indígena. El Viceministerio de Tierras, a través de la Unidad de Gestión Territorial Indígena (UGTI) desarrolló una estrategia de seguimiento y evaluación al escenario de vulnerabilidad de este pueblo a través con la formulación de un plan de emergencia de gestión de la TCO Yuqui considerando acciones además de la salud, en fortalecimiento orgánico, consolidación territorial y derecho a la identidad. El plan de emergencia también contempló acciones en el marco de la Mancomunidad de Municipios del Trópico de Cochabamba, como el mejor escenario para promover el respeto a los límites territoriales de la TCO Yuqui con los colonos.

Para la salvaguarda territorial a favor del pueblo Ayoreo se impulsa un proceso de construcción participativa de una "Estrategia Binacional de Protección de Segmentos Ayoreos en Aislamiento Voluntario", cuyos circuitos de itinerancia corresponden al área fronteriza de Bolivia con Paraguay. El tema se incorporó en la agenda binacional con la firma de una declaración conjunta por los Presidentes de ambos países. Con el

apoyo y la orientación de la Cancillería se iniciará el proceso de conformación de un grupo binacional de trabajo (técnico, político y diplomático) para alcanzar los objetivos propuestos en la estrategia.

Por último, se inició un diagnóstico sobre el escenario de vulnerabilidad del pueblo Araona.

Conceptualización de la Gestión Territorial Indígena

La visión indígena originaria

De acuerdo con la sistematización del intercambio de experiencias realizado en 2004, la concepción de Gestión Territorial Indígena que se ha ido construyendo entre las organizaciones, comprende dos componentes básicos: la gestión como proceso o dinámica permanente de construcción que no parece tener un final anticipado, y los actores indígenas como protagonistas que le dan vitalidad a dicho proceso en relación con otros actores. En dicho proceso confluyen como elementos básicos un ideal que tienen presente los indígenas y las decisiones que se adoptan en el territorio. Las expectativas se orientan a mejorar las condiciones de subsistencia y a ocupar, manejar y administrar el territorio, de acuerdo a las formas organizativas propias, lo que expresa la autonomía para la toma de decisiones. (Orellana, 2004)

Las presentaciones sobre lo que significa la gestión territorial para las organizaciones que desarrollaron la experiencia inicial, expresan, efectivamente, esta idea y presentan como elementos fundamentales, ligados al ideal de autogobierno y autonomía, los siguientes:

- recuperación y ocupación del territorio
- reconstitución del ayllu y del sistema tradicional de autoridades originarias
- control, uso y desarrollo del territorio
- uso sostenible de los recursos naturales en el marco de la cultura
- toma de decisiones sobre la organización, el territorio y la población
- desarrollo integral de acuerdo a cultura, visiones, normas y formas organizativas propias
- planificación, administración y ejecución transparentes y participativas.

18 Ver al respecto en el componente de Saneamiento y Titulación de TCO.

Para el pueblo Guarayo, la GTI *“Son los acuerdos del pueblo y su organización para realizar acciones o trabajos en el control, uso y desarrollo del territorio gwarayu en sus distintas áreas (recursos naturales, productivo, cultural, espiritual, organizativo, educación salud) para lograr su propia autonomía”*. Para el pueblo Chiquitano de Monte Verde la GTI se trata de *“un proceso que parte desde la recuperación de nuestro territorio, ocuparlo y desarrollarnos integralmente como pueblo indígena de acuerdo a nuestra cultura Chiquitana, nuestra visión, nuestras normas y nuestras formas organizativas, teniendo en cuenta las generaciones presentes y futuras.”* (En Orellana, 2004)

Luego de la ejecución de las experiencias piloto entre los años 2001 y 2004, la CIDOB consideraba la Gestión Territorial Indígena como *“la capacidad de decisión y aplicación de la autogestión de un pueblo indígena sobre un territorio legalmente establecido (TCO) basado en la defensa de los derechos indígenas, partiendo desde sus valores culturales de una manera integral con perspectiva de sostenibilidad y en articulación con la sociedad nacional.”* (CIDOB, 2004)

ISALP por su parte consideraba la GTI como *“proceso en el cual se recrean las condiciones necesarias para el control, planificación y manejo del espacio territorial del ayllu, respetando su forma de organización, de productividad de articulación simbólica y relacional que tienen entre el hombre y el ecosistema. Este proceso, enmarcado en sus prácticas interculturales, implica además, la generación de capacidades de negociación en los pueblos indígenas y originarios, para proponer políticas públicas en lo social, económico, político y cultural, que recojan sus visiones de desarrollo integral y sustentable, permitiéndoles articularse a la modernidad para de esta manera mejorar sus condiciones de vida”*. (ISALP, 2004)

CENDA, que ya venía apoyando a la TCO Raqaypampa, considera que *“la gestión territorial pasa por garantizar una cuota de autonomía que permita efectivamente a las organizaciones indígenas ejecutar planes integrales de desarrollo territorial que cuenten con el pleno respaldo del reconocimiento estatal y municipal y, por otro lado, desarrollar la gestión territorial a partir de mecanismos de control social legítimos y naturales que funcionan con gran eficiencia, como son las propias entidades indígenas, basadas en usos y costumbres”*. (CENDA, 2004)

La conceptualización en el componente del ADPI

El componente diseñado para la ejecución de la Gestión Territorial Indígena, admite que existe un conjunto amplio de criterios e interpretaciones sobre este tema, dependiendo de los enfoques e intereses de los actores. En Bolivia el tema se considera relativamente nuevo y estrechamente vinculado al proceso de reconocimiento de los derechos específicos de los pueblos indígenas originarios, especialmente sus derechos territoriales, y su conceptualización deriva de las prácticas que se van generando, como lo expresan efectivamente las visiones indígenas referidas en el punto anterior.

Para los indígenas y originarios el territorio no es solamente un área física, sino el espacio de reproducción económica, social y cultural, y se corresponde con una dinámica histórica que involucra a los ancestros, las creencias, los conocimientos, y que se genera en fuertes vínculos de parentesco. De acuerdo con esta visión, la GTI comprende una serie de prácticas y reglas para la vida de un pueblo indígena en todos sus ámbitos, sean éstos ecológicos, productivos, sociales, culturales o espirituales, que se desarrollan a partir de sus propias estructuras y dinámicas de organización social y política. La GTI, así concebida, se asimila al ideal de autodeterminación de un pueblo indígena en su territorio.

Esto indica que la GTI comprende un abanico de temas que incluyen el manejo, la organización, la defensa y el control del territorio. Sin embargo, en las TCO coexisten otros actores e intereses diferentes a los indígenas originarios (empresas, población no indígena, instancias gubernamentales) y además la gestión se encuentra regulada por normas y políticas estatales, que en muchos casos no son coherentes con los derechos indígenas originarios, lo que implica que en la práctica la gestión sea compartida. Si el control que sobre su territorio pueda ejercer un pueblo indígena originario depende de un contexto específico, de una correlación de fuerzas políticas locales y de un marco normativo, se puede asumir, entonces, que la esencia de la GTI abarca el funcionamiento interno de la TCO así como las relaciones con el Estado y con otros actores.

Es por la derivación anterior que en el diseño del componente, la GTI se asume como *“el proceso de desarrollo de capacidades para la interacción entre la gestión indígena originaria y la gestión pública, con miras a avanzar hacia un manejo autónomo y soste-*

nible de las TCO, de acuerdo con los derechos indígenas originarios y la realidad de sus tierras y habitantes.” (Danida, 2004)

Confirmando la afirmación preliminar relativa a que la concepción de GTI deriva de los procesos y prácticas que se generen, para el 2006 la CIDOB, había ajustado su visión de la GTI, la cual concibe como “*El proceso por el que las organizaciones indígenas dueñas de un territorio titulado como TCO, lo manejan de una forma participativa y en consenso entre las diversas comunidades, ejecutando sus decisiones con el fin de mejorar su nivel y calidad de vida de acuerdo a sus valores culturales.*” (En Patiño, 2008)

Consultadas en diferentes espacios, las organizaciones involucradas en la ejecución de la segunda fase del ADPI, se observa que mantuvieron la asociación de la gestión territorial al ejercicio de autodeterminación y autonomía en un territorio, y, en palabras de los originarios de tierras altas, “*el camino hacia el buen vivir o sumaj kawsay*”.

El ejercicio de la autonomía o el camino hacia el *buen vivir*, se concibe como:

- La administración del territorio.
- El control territorial mediante el uso y aprovechamiento de recursos naturales.
- La toma de decisiones sobre las acciones que se desarrollan en la TCO.
- La construcción de un plan de desarrollo para manejar los propios recursos con autonomía del Municipio.
- Garantizar la seguridad alimentaria.
- Un paso más en el proceso de desarrollo y articulación con el Estado.

A estos que serían significados esenciales de la GTI, se agrega que ésta tiene como objetivos inmediatos, entre otros, la consolidación y el fortalecimiento de las organizaciones y de sus capacidades para la definición y ejecución de planes de gestión territorial y para la negociación, incidencia y articulación con instancias públicas y privadas.

A partir de las culturas ancestrales andinas, a las cuales pertenece la mayor parte de la población del país, la nueva Constitución de Bolivia incorpora el concepto de “*buen vivir*” como principio básico de la gestión estatal.

“*El Estado asume y promueve como principios ético-morales de la sociedad plural: ama qhilla, ama llulla, ama suwa (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón), suma qamaña (vivir bien), ñandereko (vida armoniosa), teko kavi (vida buena), ivi maraei (tierra sin mal) y qhapaj ñan (camino o vida noble)*”. (Artículo 8, Constitución Política del Estado)

Para el Gobierno, *Vivir Bien* significa priorizar la vida en comunidad y vivir una vida más sencilla, en armonía con la naturaleza; vivir en complementariedad niños, jóvenes y ancianos, hombre con mujer; defender la identidad, respetar las diferencias y retomar la unidad de todos los pueblos para llegar al Abya Yala o gran comunidad. Vivir Bien es realizar un control obligatorio de los habitantes a la comunidad y a todas las autoridades; construir soberanía desde las comunidades y ejercerla por medio del consenso comunal y a favor del bien común. Para lograr el vivir bien se requiere retomar la agricultura para cubrir necesidades básicas de subsistencia; proteger y guardar las semillas para preservar la riqueza ancestral agrícola; retomar las propias tecnologías y la reciprocidad del trabajo en las comunidades; mantener una producción equilibrada y reconstruir la vida en el campo para consolidar soberanía alimentaria. También hay que recuperar la riqueza natural del país y permitir que todos se beneficien de ella de manera equilibrada y equitativa. Por ello el Estado nacionaliza y recupera las empresas estratégicas del país e impulsa su aprovechamiento en equilibrio y convivencia con naturaleza en contraposición a una explotación irracional de los recursos naturales.¹⁹

En este mismo sentido, ISALP apoya la gestión territorial, considerando que va más allá de una proyección netamente económica: “*Implica el fortalecimiento de la base productiva del ayllu y garantizar su seguridad alimentaria; mantener el equilibrio y la complementariedad en sus relaciones simbólicas; y, el fortalecimiento de su sistema organizativo mediante procesos de reconstrucción de sus identidades y restitución de su sistema de autoridades tradicionales. La GTI se entiende como un proceso hacia adentro del ayllu y hacia afuera con la modernidad y el Estado para mejorar las estrategias de negociación, especialmente en lo referente al aprovechamiento de los recursos naturales.*” (ISALP, 2009)

19 David Choquehuanca, Ministro de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia, extractos de entrevista concedida al diario La Razón, publicada el 31 de enero de 2010. Se puede consultar en: www.la-razon.com/versiones/20100131_006989/nota_247_946416.htm

Los procesos de GTI en Tierras Bajas

De acuerdo con los criterios de selección definidos en el componente, las TCO seleccionadas en tierras bajas fueron las siguientes:

- Las TCO de la experiencia piloto: Lomerío y Masetén. Las dificultades internas inviabilizaban el trabajo en Guarayos y por ello fue retirada.
- Dos nuevas TCO: Chácobo-Pacahuara y Cavineño.
- Dependiendo de los avances del proceso se había previsto incorporar otra TCO en el año 2006, y esta fue la TCO Macharetí, del pueblo Guaraní. Además, en el 2008 se incorporó la TCO Yuracaré.

El proceso general ejecutado

En realidad el inicio de esta fase para la CIDOB-GTI, no era en estricto sentido un inicio. Era, más bien, la continuación de un proceso emprendido años atrás, durante el cual los indígenas de tierras bajas construyeron visiones y herramientas, precisamente aquellas de las carecían cuando emprendieron la experiencia piloto.

Si bien los elementos centrales a trabajar en esta fase eran básicamente los mismos que habían desarrollado en la experiencia piloto (diagnósticos, zonificaciones, reglamentos, estatutos, planes y proyectos), para este momento se contaba con la conciencia sobre la necesidad de asumir la tarea como proceso; es decir, generando una dinámica con la organización y las comunidades en función de la consolidación organizativa, la gestión del territorio y la articulación con otras instancias del Estado.

Cuando se estaba en la etapa de diseño, CIDOB propuso trabajar en articulación e incidencia. Luego se llegó al consenso de orientar el trabajo al fortalecimiento organizativo y a la generación de capacidades para que las mismas comunidades asuman la gestión de sus TCO.

Se analizaron posibilidades para emprender el trabajo por temas, por dinámicas o por niveles de gestión. Al final se acordó trabajar con dinámicas a diferentes niveles e ir apropiando los temas, los cuales son, en esencia los que componen un plan de desarrollo:

- Organización.

- Educación y salud referidas tanto a los modos culturales como a la denominada atención formal.
- Economía, producción y recursos naturales; que consideren la generación de ingresos, las actividades productivas de las familias y asociaciones, y el aprovechamiento de los recursos dentro del territorio.
- Control territorial como manejo y consolidación del espacio territorial.
- Servicios básicos, donde se considera el acceso a agua potable, saneamiento básico, energía y sistemas de comunicación, entre otros.

La cultura y las relaciones de género se asumen en cada uno de los temas como líneas transversales.

La gestión se concibió en varios niveles (familiar, comunal, zonal o intercomunal y TCO) de acuerdo a los actores definidos por la organización para liderar la gestión. *“Cada organización indígena dueña de un territorio define cuáles son los niveles en los que se desarrollará la Gestión”*. (Patiño, 2008)

Las herramientas para emprender la gestión y garantizar su funcionamiento son:

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

El Sistema de Gestión Territorial Indígena: La Hormiga

Los temas, los niveles y las herramientas para la gestión en las TCO darían lugar a un Sistema de Gestión Territorial Indígena:

“Se definió trabajar como proceso (dinámica con organización y comunidades para la realización de

diagnósticos, reglamentos y estatutos) para construir hacia adentro (consolidación organizativa). Al tiempo que se hace la administración del territorio (toma de decisiones sobre los recursos y acciones en TCO) se van incorporando los temas (salud, educación, control, recursos naturales, etc.) y se hace incidencia para la articulación (municipios, prefecturas y Gobierno), hasta conformar el SGTI.” (Salgado, entrevista personal)²⁰

Las fases para la GTI

Las etapas para poner en marcha la gestión de un territorio, fueron, en orden:

- Decisión de la organización para iniciar la gestión de su territorio.
- Diagnóstico: recolección de información secundaria y en campo sobre todos los temas o líneas de acción, y análisis por la organización.
- Planificación con base en el diagnóstico de acuerdo a cada cultura.
- Reglamento, como marco regulatorio de la gestión. Los reglamentos parten de las normas tradiciones de cada pueblo, consideran los estatutos y normas actuales e incluyen nuevos elementos que se consideren necesarios para el manejo.
- Gestión en sí, en busca de los resultados previstos en fortalecimiento organizativo, ejecución de planes, aplicación de reglamentos y del sistema normativo, elaboración y ejecución de proyectos integrales, y relacionamiento. (En Patiño, 2008)

Los Planes de Gestión Territorial fueron un punto de llegada en la Fase I. Para la Fase II se priorizaron los planes anuales ya que por su concreción en los temas (v.g. salud) facilitan la gestión, teniendo en cuenta además que todas las instancias estatales planifican y presupuestan sus recursos a un año.²¹

La puesta en práctica

Tomando en cuenta las lecciones aprendidas en la primera fase, se concluyó en la conveniencia de contratar la capacitación con una institución con experiencia, especialmente en

²⁰ Jorge Salgado fue coordinador de la GTI CIDOB entre los años 2003 y 2008.

²¹ Entrevista con Jorge Salgado y Mónica Herbas, consultora de GTI-CIDOB entre 2005 y 2009 para las TCO Cavineños y Macharetí

formación en liderazgo, (CIDOB, 2005) y ésta se encargó a la ONG Apoyo para el Campesino-Indígena del Oriente Boliviano (APCOB).

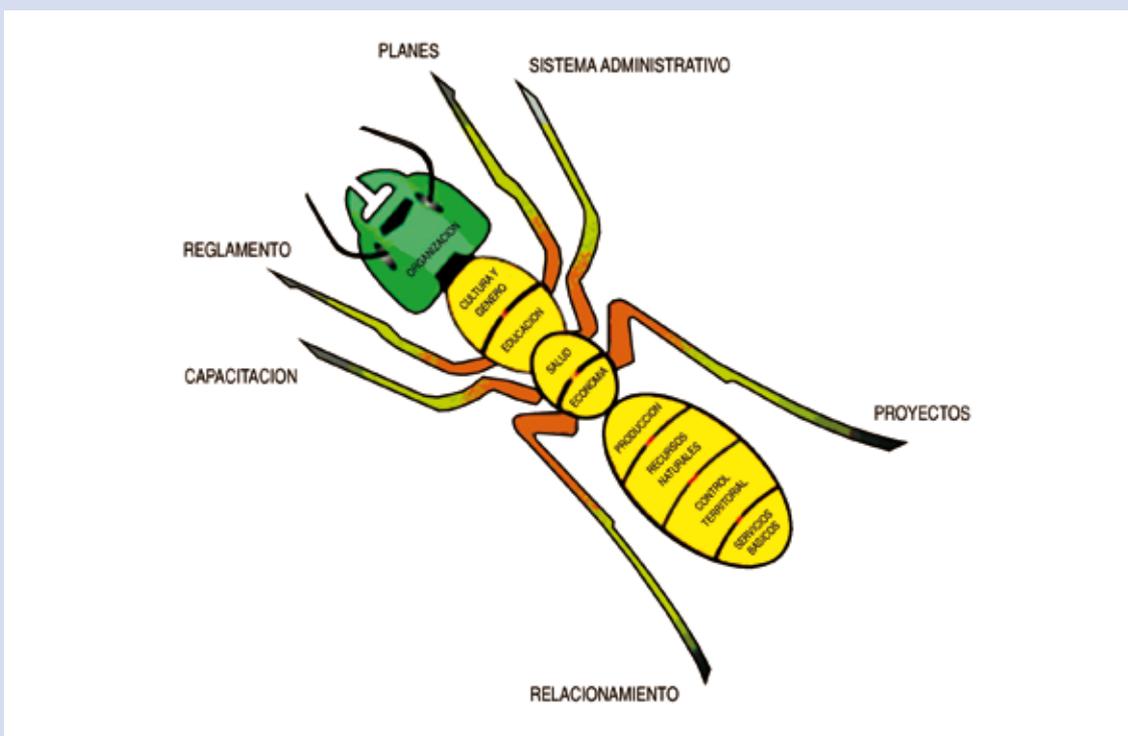
Conjuntamente con el equipo de APCOB, el cuerpo técnico y dirigentes de la CIDOB, diseñaron el proceso de modo que recogiera la experiencia anterior. Primero se realizó un diagnóstico de necesidades de capacitación de comunitarios, técnicos indígenas y dirigentes, con base en el cual se diseñaron los contenidos y los aspectos pedagógicos, incorporando técnicas innovadoras como la gestión virtual de una TCO a ser desarrollada en aula o el juego de la gestión con puntajes. La capacitación se orientó al reforzamiento de la autonomía y al relacionamiento con prefecturas y municipios, con cuatro módulos:

- Módulo 1: bases generales para la gestión territorial y herramientas didácticas para que los capacitados replicaran módulo en las comunidades
- Módulo 2: Etapas de la GTI: Capacitación, Planificación, Reglamentos, Administración, Sistema administrativo y Proyectos
- Módulo 3: Relacionamiento (Municipios y Prefecturas) y diseño de programas por líneas de acción: Juego de la gestión
- Módulo 4: Práctica de GTI a partir de situaciones hipotéticas: Gestión virtual de TCO en aula, Juego de la gestión con puntajes para la GTI.

La metodología permitía la adaptación de los contenidos a la situación de cada TCO, debido a que los talleres desarrollaban ejercicios prácticos a partir de situaciones reales o hipotéticas. Alternando con la capacitación se iban desarrollando los pasos para la gestión en las comunidades y las réplicas en terreno. Para las réplicas, los técnicos que se capacitaban directamente elaboraron los módulos y APCOB apoyó su implementación en una comunidad de Macharetí, Chácobo-Pacahuara, Cavineños y Masetén y en dos en Lomerío.

La capacitación se dirigió a técnicos indígenas seleccionados por cada organización de todas las TCO participantes. (Macharetí, Chácobo Pacahuara, Cavineños, Masetenes y Lomerío) y su aplicación se hizo entre el primer trimestre del 2007 y el segundo semestre del año 2008. Con el ingreso al programa de la TCO Yuracaré, a inicios del 2008 cuando correspondía el Módulo 4, se puso a prueba la me-

Este sistema fue representado por una hormiga para facilitar la comprensión de la gestión.



El cuerpo de la hormiga representa el territorio, en el que están dibujadas como anillos las líneas de acción (educación, salud, economía, producción, recursos naturales, control territorial y servicios básicos). La cultura y las relaciones de género se ubican en el tórax, lo cual significa que la gestión de un territorio depende de la cultura de cada pueblo indígena. La cabeza de la hormiga es la organización indígena (no solo la directiva), que dirige la gestión del territorio indígena.

Las patas, que permiten que la hormiga se mueva, son las herramientas para que una organización haga la gestión de su territorio. Cada una de las patas de la hormiga debe tener el mismo tamaño con el fin de lograr un movimiento adecuado, lo cual significa que la gestión del territorio debe ser integral.

Conceptualización de la GTI (En Patiño, 2008)*

* La representación del sistema de GTI a través de la hormiga, fue elaborada por uno de los técnicos indígenas de la Capitanía guaraní de Macharetí (José Mani), para facilitar su comprensión, y se convirtió en el símbolo de la Gestión Territorial Indígena en la CIDOB.

todología para su nivelación en los tres módulos anteriores con los demás participantes, permitiendo en poco tiempo desarrollar un acumulado de casi 6 años de experiencia.²²

En la capacitación participaron de manera directa 35 personas (15 mujeres y 20 hombres) que posteriormente se con-

virtieron en capacitadores en sus comunidades y territorios. Con las réplicas fueron más de un centenar los capacitados (CIDOB, 2008), aunque solo se cuenta con registros de 54.

El tema de administración de la TCO fue reforzado durante las gestiones 2008 y 2009, con énfasis en control social. Para ello se elaboraron dos módulos adicionales dirigidos a superar deficiencias en el manejo administrativo financiero por parte

22 Miguel Ipamo, Coordinador GTI-CIDOB, en taller de devolución de avances de sistematización, noviembre 2009.

de los técnicos locales, el primero sobre control, seguimiento, evaluación y elaboración de presupuestos; y el segundo sobre contabilidad manual y manejo de paquete contable. Este último, sin embargo, no se llevó a cabo. El primero se desarrolló en talleres en la ciudad de Riberalta para los técnicos Chácobo y Cavineño; en Puquio para los de Lomerío; y en Macharetí. (Patiño, 2008)

Escuela de Proyectos

En el marco de un convenio de cooperación entre la CIDOB y la Fundación PUMA, ésta invitó a participar al equipo técnico regional de la CIDOB en la Novena Escuela de Proyectos, la cual se llevó a cabo en Tarija entre los meses de septiembre y octubre de 2007. La finalidad era darles a conocer los procesos, procedimientos, metodologías y herramientas de preinversión utilizados por la Fundación y sentar las bases para una Escuela de Proyectos para Pue-

blos Indígenas en TCO. En los primeros meses del 2008 se acordó realizar un primer ejercicio para preparar los perfiles de proyectos de manejo y aprovechamiento productivo de recursos naturales renovables en TCO a ser financiados por un Fondo de Cofinanciamiento constituido entre la Fundación PUMA y la CIDOB, sobre la base de los recursos del Componente GTI del programa ADPI. La primera capacitación se hizo en tres ciclos (pre escuelas) con eventos en Santa Cruz, Camiri, Riberalta y Trinidad, en los que participaron representantes de 23 TCO (febrero de 2008).

En estos primeros ejercicios se formularon 43 ideas de proyectos, de las cuales 20 fueron seleccionadas para ingresar a la primera escuela de proyectos, en la que participaron efectivamente los representantes de 18 de ellos (abril y junio de 2008). Los proyectos fueron aprobados para su financiamiento por el Fondo. (CIDOB, 2008)

Promoción de técnicos de GTI



Con base en esta experiencia se implementó la Escuela Indígena de Proyectos, la cual se desarrolla también con cuatro módulos:

- Conceptos y partes de un proyecto
- Identificación de proyectos en el Plan de Gestión Territorial Indígena en las ideas insertas en los programas sectoriales
- Marco lógico básico: plan de ejecución, presupuesto y cronograma
- Redacción de perfiles de proyectos con base en marco lógico

En esta experiencia se capacitaron 54 personas, entre técnicos locales indígenas (70%) y líderes comunales y de TCO de cada organización (30%). En Chácobo-Pacahuara se capacitaron 9 técnicos; Lomerío 9, Macharetí 10, Caviveño 11 y Mosenén 15.

Finalizando el año 2009, se realizaba en la CIDOB la tercera versión de la Escuela Indígena de Proyectos, en la cual se preparaban los proyectos a ser presentados para su financiación por el Fondo de Desarrollo Indígena creado por el Gobierno con los ingresos provenientes del Impuesto Directo a los Hidrocarburos.

Los avances y resultados de la gestión territorial en las TCO de tierras bajas

Durante el proceso de aplicación de los módulos de capacitación, los técnicos indígenas, lideraban las actividades en sus respectivos territorios. En el orden de la formación recibida, realizaron diagnósticos, planes y reglamentos comunales; y el Plan de Gestión Territorial Indígena, planes anuales, reglamentos y estatutos de las respectivas TCO. También replicaron las capacitaciones recibidas con instrumentos previamente diseñados, le hicieron seguimiento a la ejecución de los planes y a los reglamentos, y ajustaron, formularon, ejecutaron y evaluaron proyectos.

Al finalizar el 2009 un acumulado muestra que en la fase 2 del programa ADPI se elaboraron 120 planes comunales, 3 intercomunales, 2 zonales y 6 planes de Gestión Territorial Indígena en las 6 TCO; se elaboraron y ajustaron 6 estatutos y se elaboraron 85 reglamentos. En el marco de estos planes se formularon 31 proyectos de los cuales 11 fueron ejecutados y 9 se

Número de capacitados por TCO			
TCO	Mujeres	Hombres	Total
Caviveño	2	7	9
Chácobo Pacahuara	s.d.	s.d.	12
Yuracaré	s.d.	s.d.	4
Mosenén	5	3	8
Lomerío	8	8	16
Macharetí	s.d.	s.d.	4

cuadro 14 Fuente: CIDOB, 2008 y 2009

encuentran en ejecución al cierre del programa. En la Escuela de Proyectos se elaboraron 34 proyectos para el financiamiento por el Fondo de Desarrollo Indígena constituido con recursos de los impuestos a los hidrocarburos. (CIDOB, 2009)

Resultados generales

Finalizando el 2009 se destaca como un logro importante que la experiencia de la GTI se extendió de manera irreversible a las TCO de tierras bajas. Actualmente de 29 TCO que existen en tierras bajas, 27 ya cuentan con Planes de Gestión Territorial Indígena. Solo 6 fueron parte del proceso impulsado por CIDOB en el marco del ADPI, pero éste se fue generalizando a través de los intercambios de experiencias, de la capacitación que llegó no solo a los técnicos y dirigentes de las TCO involucradas, y del relacionamiento de la CIDOB con otras instituciones que apoyan en el terreno a las TCO. Por su parte, las organizaciones, dirigentes y en general las personas entrevistadas en la última fase, señalan los siguientes resultados:

Escuela de aprendizaje. El proceso de GTI es asumido como una escuela, especialmente en coordinación y planificación: “la universidad para líderes y técnicos”. Los equipos técnicos con sus dirigentes identifican con facilidad proyectos estratégicos, los formulan y gestionan su financiamiento, y las comunidades ahora saben identificar bien sus necesidades y prioridades en el marco de su cultura, hacer sus planes operativos y gestionar con ellos ante los municipios e instituciones privadas. Ahora las organizaciones, las comunidades y los comunarios saben defenderse y cuentan con herramien-

tas para ello. “Es el primer paso para la conformación de las autonomías indígenas”.

Consolidación y control territorial. El proceso condujo al conocimiento y apropiación del territorio por las comunidades, lo cual contribuyó a la consolidación de la propiedad de las TCO, y al control de avasallamientos y de explotaciones ilegales mediante asentamientos humanos y la implementación de proyectos productivos. Las acciones para el control territorial fueron de menos a más, a medida que se contaba con instrumentos, como los Planes de Gestión Territorial Indígena, los estatutos y los reglamentos. Los proyectos que fortalecen la gestión del territorio fueron una de las actividades más importantes y no obstante que algunos no tuvieron los resultados esperados en lo económico, fueron efectivos para el control territorial.

Fortalecimiento organizativo. La gestión territorial fue fundamental para el fortalecimiento de la organización en tanto contribuyó a la institucionalización de instancias de coordinación entre organizaciones y comunidades (Asambleas) y las dotó de capacidad operativa. Ello generó mayor apertura y confianza entre comunidades, organizaciones y líderes. También generó capacidades para la incidencia política y para la articulación con instancias municipales y departamentales e instituciones privadas y dotó a las TCO de infraestructura operativa (oficina con equipamiento).

Mujeres y GTI. Se impulsó la organización y participación de las mujeres a todos los niveles, con avances importantes a nivel comunal. En todo

el proceso fue evidente que la participación de las mujeres es más efectiva en las comunidades, donde su intervención es fundamental para la gestión y el control territorial, y para la definición y ejecución de proyectos productivos. La participación de las mujeres en espacios políticos y organizativos es menor. No obstante, Lomerío, avanzó bastante si se considera que logró llevar una mujer a la Asamblea Constituyente; cuenta con Capitana Mayor y mujeres formadas desempeñando diferentes cargos. Avances similares también se presentan en Macharetí.

Relaciones más horizontales. La GTI contribuyó a relaciones más horizontales con instituciones gubernamentales y no gubernamentales, empresas y otros, con las cuales se pasó de una relación de imposición a otra de consulta y concertación: “antes imponían ahora piden permiso y consultan”.

La experiencia de participación y relacionamiento en ámbitos gubernamentales se ejemplifican en las TCO Macharetí y Lomerío. La primera, inserta representantes en puestos públicos que hacen más efectivas las relaciones con la alcaldía y la prefectura, producto de lo cual contribuyen a la ejecución de sus planes y proyectos. En Lomerío, por haberse declara-

Proyectos ejecutados o en ejecución

cuadro 15

TCO	Proyectos	Estado de ejecución
Lomerío	Aprovechamiento forestal Carpintería comunitaria Ganadería	En ejecución la fase dos del aprovechamiento forestal y la carpintería
Chácobo Pacahuara	Recolección y comercialización de Castaña	En fase de fortalecimiento con apoyo de F.Puma
Cavineño	Ganadería Recolección y comercialización de castaña Aprovechamiento de la goma	Aprovechamiento de goma en fase inicial
Mosetén	Aprovechamiento forestal	Suspendida la ejecución en 2009 por problemas internos En fase de reimplementación
Macharetí	Ganadería Apicultura	Ganadería en fase de ampliación a las comunidades
Yuracaré	Aprovechamiento forestal Recolección y comercialización de chocolate silvestre	

do como Primer Territorio Indígena Autónomo de Bolivia, de acuerdo con la nueva Constitución Política del Estado.

Los Planes de Gestión Territorial Indígena permitieron no solo el apalancamiento de financiamiento sino que le han servido al Estado para darle respuesta a las demandas indígenas. En todas las TCO fueron base para el apoyo al desarrollo de infraestructura social (educación, salud y caminos).

LA GTI EN TIERRAS ALTAS

Las tierras altas iniciaron la ejecución del componente de GTI en la segunda fase del programa ADPI.

Aplicando los criterios definidos por el programa para escoger las TCO (que estén tituladas o próximas a obtener su título, concentración geográfica para mayor eficiencia y que sus autoridades compartan las visiones sobre la GTI), se definieron tres áreas geográficas de trabajo:

- En Potosí Central, municipios de Tomave y Urmiri, 5 ayllus miembros del Consejo de Ayllus Originarios de Potosí (CAOP).
- En el norte de Potosí y sudeste de Oruro, 9 ayllus en las municipalidades de Uncía, Chayanta, Llallagua y Challapata, agrupados en la FAOI-NP, que junto con la CAOP forman parte del Consejo de Naciones y Marcas del Qullansuyo (CONAMAQ).
- La TCO Raqaypampa en Cochabamba organizada en la Central Regional Sindical única Campesina e Indígena de Raqaypampa CRSUCIR, la cual forma parte de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) y no de CONAMAQ.

A diferencia de las tierras bajas, las organizaciones originarias de tierras altas no contaron con instancias propias de apoyo a la implementación de la GTI. El apoyo en Potosí y Oruro se encargó a la institución ISALP y en Raqaypampa a la ONG CENDA de Cochabamba.

El proceso en Potosí-Oruro

En las zonas central y norte de Potosí y sureste de Oruro, el proceso fue implementado con 13 TCO en Potosí y una en Oruro, que abarcan un total de 422 comunidades. En la propuesta inicial

habían considerado 15 TCO, pero el ayllu Killakas de Urmiri, solicitó ser excluido porque el proceso para la titulación de su TCO presentaba conflictos cuya solución estaban gestionando y no se veía pertinente iniciar otro proceso antes de la titulación.

Debido a la inestabilidad política del país y a la dificultad de acordar los planes de trabajo en algunos ayllus, su ejecución se inició recién en 2008 y gran parte de las actividades se realizaron en el último año del Programa.

La capacitación, uno de los pilares fundamentales del componente, fue concebida como proceso de Acción-Reflexión-Acción, que parte de la experiencia y situaciones concretas, genera la reflexión participativa sobre éstas, y vuelve a acciones concretas para la transformación del punto de partida. Los énfasis fueron puestos en el fortalecimiento de capacidades de planificación y ejecución de planes operativos con todas las autoridades de los ayllus, y en la capacitación de los facilitadores para el manejo del Sistema de Información Geográfica.

La ejecución estuvo a cargo del equipo técnico de ISALP conjuntamente con los facilitadores seleccionados en los ayllus. En aplicación de la metodología Acción-Reflexión-Acción, recopilaban la información sobre los recursos de las TCO y las oportunidades disponibles, las potenciales inversiones e intentaron articular los intereses de la comunidad con otros actores. También se elaboraron planes comunales; planes intercomunales de desarrollo y los planes de gestión en todas las TCO involucradas.

“Los planes se construyeron paso a paso desde a familia hasta el ayllu.”

En total se realizaron 2.700 eventos, entre talleres, cabildos, reuniones e intercambios de experiencias, en los que participación de 94.847 personas (66% varones – 34% mujeres). En este proceso, 354 de las 422 comunidades articuladas a las TCO, elaboraron sus planes comunales con la activa participación de los miembros de cada una de las comunidades. También se acordaron planes de desarrollo intercomunal y los Planes de Gestión Territorial Indígena TCO, los cuales fueron formulados con una perspectiva de desarrollo sostenible y de equidad de género. Los Planes de Gestión Territorial Indígena incorporan los planes comunales e intercomunales y son una síntesis del potencial de las comunidades.

Para la generación de capacidades en lo administrativo y el manejo y control de recursos naturales, se impulsaron espacios de intercambio de experiencias entre los ayllus de ambas zonas donde se ejecutó el programa (central y norte de Potosí y sudeste de Oruro), se realizó un encuentro entre ayllus del norte de Potosí y del suroeste de Oruro, con la TCO de Raqaypampa sobre minería y planificación, y otros encuentros se realizaron con TCO de tierras bajas.

Sistema de Información Geográfica

Como una herramienta básica para la GTI se diseñó e implementó un Sistema de Información Geográfica (SIG) sobre pueblos indígenas en el Departamento de Potosí, el cual contiene información cartográfica, jurídica, socioeconómica, calidad de recursos naturales, salud y educación. El SIG se basa en 13 estudios de intervención y caracterización de recursos naturales y sistematiza toda la información recopilada en los múltiples eventos realizados, la cual fue digitalizada y ordenada, y se ha complementado y validado en los diferentes ayllus.

Paralelo a la construcción del SIG se encaró el fortalecimiento de capacidades en los técnicos locales y autoridades para su uso permanente y la promoción de acciones relativas al manejo de recursos y protección del territorio.

El SIG recoge también información sobre contaminación de suelos y aguas por lo que, además de haber sido la base para la formulación de los PGTI, también ha sido una herramienta para orientar la defensa de las TCO frente a empresas mineras, una de las actividades que se ha incrementado en muchas TCO generando grandes impactos y discusiones al interior de las comunidades y autoridades. Con base en la información recopilada en el SIG, tanto a las empresas mineras como a las entidades públicas se les ha comenzado a exigir el cumplimiento de la normatividad sobre medioambiente y derechos indígenas originarios.

El SIG además, ha sido muy útil en el proceso de saneamiento y titulación de las TCO, especialmente por el aporte de información acumulada para el análisis y resolución de conflictos territoriales entre autoridades de diferentes ayllus, y constituye una herramienta fundamental para el proceso de construcción de las autonomías indígenas en el nuevo modelo de Estado Plurinacional.

Desarrollo normativo

Si bien en cada ayllu existen normas tradicionales que devienen de sus usos y costumbres, las autoridades originarias consideraron necesario aprovechar el marco de la GTI para elaborar estatutos en cada TCO, como forma para definir y regular los mecanismos organizativos, el manejo de los recursos naturales y la justicia comunitaria.

En el marco del fortalecimiento de las capacidades técnicas y organizativas se elaboraron y validaron normas internas que definen estructuras, instancias y mecanismos organizativos para la GTI en 12 ayllus de Potosí, las cuales se encuentran en aplicación como marco regulatorio de cada TCO.

Aprovechando el contexto político favorable a los pueblos indígenas, se generó un proceso de análisis y elaboración de propuestas con destino a la Asamblea Constituyente entre los ayllus articulados en el programa y sus organizaciones matrices, así como con otras organizaciones indígenas originarias. De este modo se logró que las propuestas unificadas de los pueblos indígenas originarios incorporaran, entre otros, los derechos colectivos sobre conocimientos tradicionales, la seguridad alimentaria o el derecho a la educación intercultural.

En el año 2008 se preparó, validó y divulgó una propuesta de Estatuto Marco para las autonomías indígenas originarias y se elaboró una propuesta de anteproyecto de ley sobre gestión territorial indígena.

Participación de la mujer

Para la ejecución del proceso y conforme estaba comprometido en el componente, ISALP definió una línea base sobre enfoque de género, tanto para el saneamiento y titulación de las TCO como para la GTI. El enfoque se basa en el ejercicio dual de autoridad *Qari-Warmi*, que responde al principio de complementariedad y equilibrio históricamente desarrollado por los pueblos andinos.

Desde el proceso de reconstitución de los ayllus (iniciado en la década de los 80) se impulsó la participación de la mujer en los espacios de reflexión y su promoción para el ejercicio de cargos políticos, a nivel de Comités de Vigilan-

cia, Concejalas y Alcaldesas. En el caso de los proyectos demostrativos implementados, las mujeres han jugado un rol decisivo en los de turismo comunitario y de textiles y, junto a los varones, en los proyectos lecheros y de manejo y uso de recursos naturales en general.

Los proyectos demostrativos

El componente de la GTI apoyó la formulación y ejecución de 13 proyectos sinérgicos o proyectos demostrativos concebidos como parte de la planificación de acciones orientadas a un desarrollo con identidad. Estos proyectos a su vez fueron articulados con los distintos niveles del Estado, especialmente los municipios.

Para la definición y formulación de los proyectos demostrativos se siguieron básicamente los criterios de recuperación, revalorización y fortalecimiento de prácticas tradicionales de producción y manejo de recursos naturales con las finalidades de recuperar los ecosistemas degradados y generar

alternativas económicas y seguridad alimentaria para las comunidades. En algunos casos también se tuvo el criterio de ejercer control territorial.

En este marco, los proyectos se orientaron al repoblamiento de ganado bovino, caprino y camélido, la construcción de terrazas y la recuperación de suelos degradados mediante la forestación, sistemas de riego y aprovechamiento del recurso hídrico, la producción agrícola, el desarrollo artesanal en el área de los textiles y el etnoturismo (ver cuadro 16).

La definición de los proyectos fue lenta por dificultades para arribar a consensos entre los ayllus y comunidades. Para la ejecución, los ayllus se organizaron en comisiones de coordinación, control y seguimiento, presididas por las autoridades originarias y apoyadas por ISALP, en las cuales se contó con la participación de representantes de los municipios y la Prefectura de Potosí.

Teniendo conciencia del limitado periodo de financiamiento, durante el proceso se hizo especial hincapié en la sosteni-

Piscicultura en ayllu



bilidad de los proyectos, para lo cual ha sido fundamental el fortalecimiento de las capacidades de las autoridades originarias, especialmente para gestión de recursos financieros con los municipios y las Prefecturas de Potosí y Oruro. Es así que los proyectos han sido articulados con los municipios correspondientes a cada TCO, lo cual permite institucionalizar y generar sostenibilidad a la GTI, garantizando su continuidad luego de la finalización del ADPI. En este sentido se apalancaron recursos de cofinanciamiento con aportes de municipios y prefecturas equivalentes al 39,4% del costo total y un 26% entre otras fuentes privadas más una contraparte local en dinero y mano de obra. Los mayores aportantes son la Prefectura de Potosí y el Municipio de Uncía y en menor medida el Municipio Belén de Urmiri.

La GTI en Raqaypampa, Cochabamba

La TCO Raqaypampa se encuentra ubicada al extremo sudeste del departamento de Cochabamba, en la provincia de Mizque. En diciembre de 2004 fue titulada por una superficie

de 55.025 hectáreas para una población de 10.644 habitantes. Su población está organizada en 5 subcentrales y 41 sindicatos. La máxima instancia organizativa de la TCO es la Central Regional Sindical Única de Campesinos Indígenas de Raqaypampa (CRSUCIR).

Las actividades económicas principales de Raqaypampa son la agricultura y la ganadería, en un área que no supera el 55% del territorio. La producción agrícola (principalmente papa, maíz y trigo) se encuentra amenazada por la erosión de la tierra y la escasez de lluvias. En la ganadería también se registra una disminución del número de animales a causa de la escasez de agua y pastos. Por estos motivos la producción de alimentos se limita al consumo familiar y no se registran excedentes para la venta. La tendencia a la disminución de las tierras productivas, genera un fuerte incremento de la migración, la cual generalmente es temporal y varía de acuerdo a la escasez de alimentos. En el período 2002-2003 un 18.4% de la población se desplazó fuera de la TCO por más de un mes.

Vista parcial del ayllu Qaqachaca



Por estas dificultades, Raqaypampa ha solicitado la dotación de tierras adicionales en las tierras bajas.

Durante los dos primeros años de ejecución del programa (2005-2006) la GTI se concentró en la elaboración y ejecución de planes comunales e intercomunales de desarrollo. El proceso se emprendió con el apoyo de CENDA, la Fundación PUSI-SUYU y el Centro de Formación Originaria de Alturas (CEFOA) para la capacitación de los técnicos locales, la realización del diagnóstico y la generación de estrategia de desarrollo. El diagnóstico se realizó en asambleas comunales a nivel sindical, de Subcentral y en la Central Regional. La sistematización de la información fue realizada por los técnicos indígenas, y éstos también apoyaron la elaboración de los planes comunales y el ajuste del Plan de Desarrollo del Distrito Indígena de Raqaypampa con miras a captar los recursos de coparticipación tributaria que le corresponden a la Subalcaldía de Raqaypampa. Los planes comunales fueron negociados e implementados como parte de los planes operativos anuales del Municipio de Mizque, a pesar de que en varias ocasiones las autoridades municipales obstaculizaron la ejecución de algunos planes, argumentando falta de presupuesto.

La capacitación se realizó mediante un plan global orientado a fortalecer los aspectos administrativos y de comunicación, las organizaciones de mujeres y las capacidades de negociación y articulación de los planes de gestión territorial con las instancias públicas y privadas, prestando particular atención al aspecto de género. El plan se ejecutó entre los técnicos de CEFOA, dirigentes o ex dirigentes y el equipo de CENDA.

La TCO desarrolló un documento de línea de base de género sobre la participación de las mujeres en el control y gestión indígena e impulsó el fortalecimiento de las organizaciones de mujeres de 14 sindicatos de las subcentrales de Raqaypampa, Laguna, Santiago y Salvia. Resultado de este proceso es el aumento de la participación de las mujeres en las actividades relacionados con la gestión y el control territorial y la incorporación de dos mujeres al Comité Ejecutivo de CRSUCIR.

La capacitación en lo administrativo a las autoridades de la TCO puso énfasis en lograr la desconcentración de recursos de la Alcaldía de Mizque para su ejecución por la Subalcaldía de Raqaypampa, lo cual se hizo efectivo a partir de enero de 2009. La Subalcaldía ahora define los presupuestos y cuenta con su propio equipo técnico.

Durante el proceso de GTI se formuló un Plan de Control Territorial Indígena con las correspondientes normas comunales para la gestión y control de la TCO, y se elaboraron reglamentos para el funcionamiento de la radio originaria y de la actividad minera en su territorio.

La construcción del reglamento sobre minería fue un proceso particularmente complejo debido al auge de esta actividad en una de las Subcentrales de la TCO (Molinero), donde se generaron conflictos con las comunidades que la Central Regional (CRSUCIR) no pudo controlar en su momento. La caída de los precios de los minerales a inicios del 2008 apaciguó el conflicto y pudo concluirse la discusión y aprobación del reglamento.

El proceso de la Asamblea Constituyente motivó a los dirigentes de Raqaypampa a concluir su propuesta de conformación como Municipio Indígena y presentarla al Pacto de Unidad de las organizaciones nacionales y a la Asamblea Constituyente. La propuesta de Municipio Indígena fue reorientada en la Asamblea hacia las Autonomías Indígenas Originarias Campesinas, que finalmente fueron incorporadas en la Constitución Política del Estado. A partir de ello, se elaboró el estatuto de Raqaypampa en un amplio proceso de discusión desde las Subcentrales y posteriormente en la CRSUCIR.

El estatuto de Autonomía Indígena de Raqaypampa fue una de las primeras propuestas para la concreción de este derecho constitucional y tuvo mucha repercusión en otras organizaciones indígenas originarias campesinas, que comenzaron a elaborar sus propias propuestas autonómicas.

Se realizaron 13 encuentros con organizaciones de tierras bajas y tierras altas, cuatro de ellos solo con mujeres, para el intercambio de experiencias en gestión y control territorial, en comunicación y sobre la propuesta de Estatuto de Autonomía.

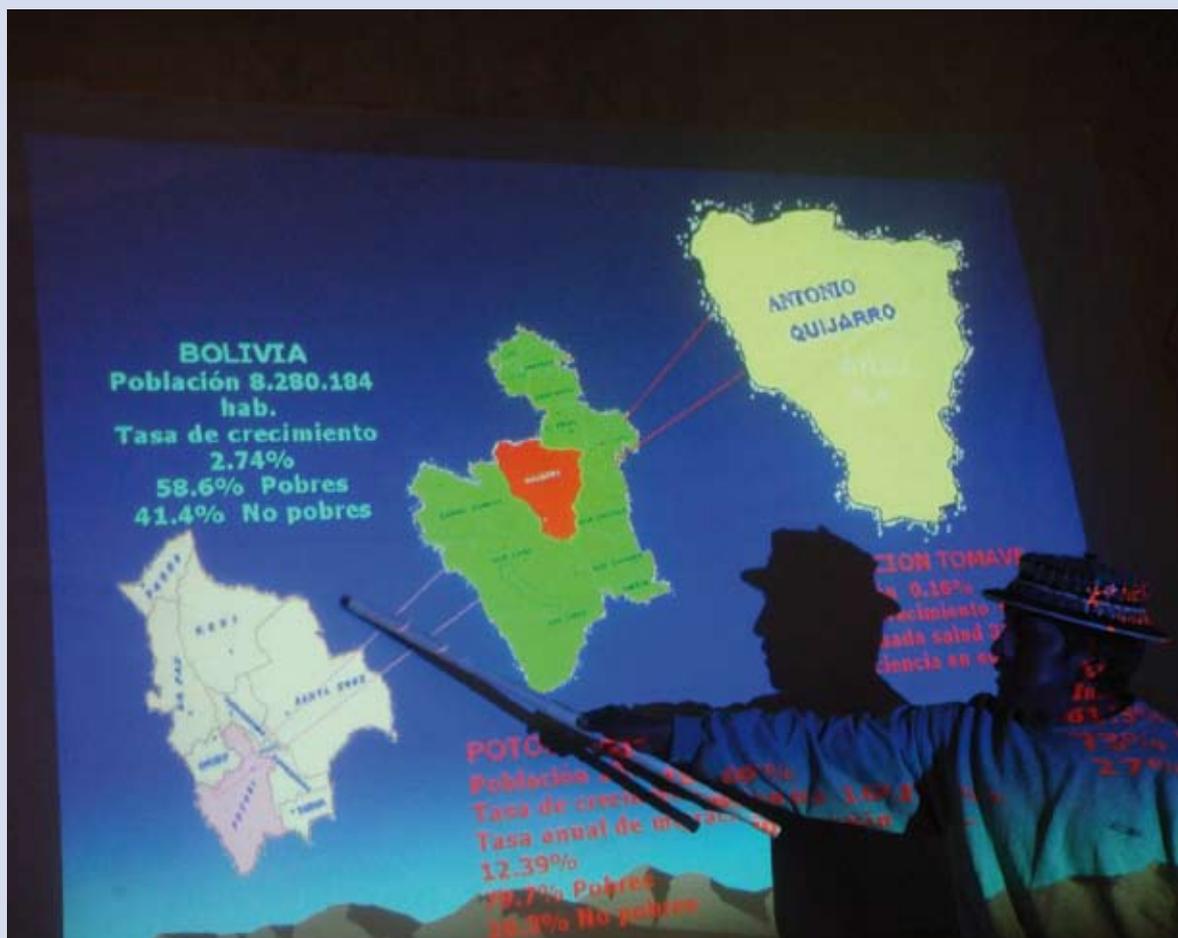
La Radio comunitaria como proyecto demostrativo

En Raqaypampa la radio ha sido una herramienta fundamental en el proceso de reconstitución y reconfiguración territorial. Por ello la TCO llegó a un acuerdo para la ejecución del proyecto demostrativo en fortalecimiento de la radio, ampliando su cobertura geográfica y horario de funcionamiento para ganar en alcance e impacto a regiones vecinas. En el marco del proyecto se capacitaron 7 comunicadores locales, se

TCO/Ayllu	Proyectos	Estado de ejecución
Chullpa	Repoblamiento de ganado camélido	Construcción de infraestructura y adquisición de vientres y sementales
Sikuya	Construcción de terrazas para recuperar 6 has. con destino a la producción agrícola	Se recuperaron 11 has. con barreras de piedra y 56 con barreras vivas. En gestión proyectos para cultivo de papa y sistema de riego.
Aymaya	Repoblamiento de ganado bovino y camélido	Culminó ejecución al cierre del Programa
Kharacha	Repoblamiento de ganado vacuno y camélido	Proyecto ejecutado con mayor número de beneficiarios. Las mujeres son responsables de la producción, transformación y comercialización, lo cual mejora su "prestigio" en la comunidad.
Chayantaka	Plantación de tunas para reducir la erosión de suelos, diversificar alimentación y producir forraje para el ganado	Ejecución en 92 hectáreas. El Municipio de Chayanta asumió el compromiso de darle continuidad al proyecto en 2010.
Phanacachi	Conservación de la biodiversidad mediante el repoblamiento forestal del ayllu	Reforestación con árboles frutales y no frutales, construcción de 18 viveros comunales con especies nativas, de los cuales 16 están en producción. El Municipio de Uncía lo incluyó en su plan anual de 2010
Jucumani	Desarrollo de artesanía de textiles para consumo propio y comercialización	Construcción y equipamiento de 6 módulos productivos. Pendiente la implementación formal y plan de sostenibilidad
TCO Layme-Puraka	Producción textil	5 módulos, 3 para Layme y 2 para Puraka. Hasta marzo de 2010 se hacía el equipamiento para iniciar la producción.
Andamarca	Aprovechamiento y manejo del recurso hídrico con sistema de riego y construcción de la represa de Churicollo para mejorar producción agrícola y piscicultura	Siembra de alevinos de trucha con apoyo del Municipio de Belén de Urmiri y Unitas
Jatun Ayllu Yura	Producción de manzanas y de crianza de caprinos	Ejecutado en convenio con ISALP Danida, DELA Potosí y el Municipio de Tomave
Sullka	Producción de textiles y módulo lechero para diversificar dieta alimentaria	El proyecto textil lo ejecutan 60 mujeres de las comunidades de Tarana y Tica Tica y el módulo lechero se ejecuta en la comunidad de Calazaya con apoyo financiero de "Castelvi Solidari" de España. Sullka es la única TCO que no ha recibido cofinanciación del Municipio.

TCO/Ayllu	Proyectos	Estado de ejecución
Jila	Etnoturismo y apoyo al trabajo con vicuñas y piscicultura en seis comunidades	Construcción de infraestructura en la zona del Lago Toro Se ejecutó solo con apoyo de Danida por retraso en la entrega de transferencias comprometidas por la Prefectura y el Municipio
Marka Qaqachaca	Etnoturismo	Construcción de infraestructura básica, mejoramiento de poblados y desarrollo de dos circuitos turísticos en Mankarana (tierras bajas) y Patjarana (tierras altas). El proyecto se articula con el Departamento de Oruro y el Municipio de Challapata y se encuentra para iniciar su funcionamiento.

Exposición sobre GTI en el ayllu Jila



adquirieron nuevos y más potentes equipos de transmisión, se elaboró el reglamento interno de la radio, y se tramitó y obtuvo la licencia de transmisión por un período de 10 años.

La radio funciona en la actualidad en el sindicato Rumi Muqu, bajo una frecuencia AM y emite 9 horas diarias de programación con producciones realizadas por los comunicadores locales. La calidad de los programas ha llevado a captar oyentes de comunidades lejanas y la firma de convenios publicitarios que contribuyen a su sostenimiento.

El proyecto fue cofinanciado en un 50% con aportes locales y del Municipio de Mizque y en sus planificaciones anuales se incorpora una asignación para la radio.

Desde el primer semestre de 2008 la dirección del proyecto fue transferida a la Central Regional Sindical la cual opera con dos grupos consolidados de trabajo. Uno de apoyo a la ejecución de la GTI y otro de apoyo a la gestión de la Subalcaldía. Desde entonces el rol de CENDA se redujo a asesorar a las autoridades y al equipo técnico de Raqaypampa.

Acciones complementarias de formación auspiciadas por el ADPI

Desde los inicios del ADPI, se han coordinado esfuerzos con el programa Fondo para el Manejo de Bosques de Bolivia (FOMABO) y a partir del 2006 se apoya el diseño de un programa de formación académica, respondiendo a la recomendación de ENRECA de orientar actividades académicas para complementar los resultados y alcances de los programas sectoriales de DANIDA.

En este marco, durante la ejecución del programa se gestaron los acuerdos con la Universidad de Copenhague, que brinda educación formal a técnicos en GTI, y se suscribió un acuerdo con FOMABO para la implementación de dos programas de formación e investigación. El Programa de Investigación Participativa Revalorizada en Gestión Territorial – PIPRGT, promovido con la Facultad de Ciencias Agrícolas, Pecuarias, Forestales y Veterinarias de la Universidad Mayor San Simón (UMSS), la Agroecología Universidad Cochabamba (AGRUCO), la Universidad Gabriel René Moreno de Santa Cruz (UAGRM) y la Universidad de Copenhague; y Programa de Profundización de Conocimientos para Técnicos Indígenas en Gestión Territorial para el Manejo de Recursos Natura-

les, con la Escuela de Ciencias Forestales de la Universidad Mayor San Simón (UMSS) y la CIDOB.

El primero de ellos, el PIPRGT, surge como una iniciativa para la formación de recursos humanos indígenas y la revalorización de saberes locales en diálogo con la ciencia moderna y se propone recuperar los conocimientos y saberes de los pueblos indígenas originarios para incorporarlos en los programas de formación y en los programas de investigación científica que desarrollan estos centros universitarios con la finalidad de mejorar la calidad de la formación de futuros profesionales de origen indígena para la gestión territorial indígena.

Dada la escasa tradición académica en el tema de gestión territorial indígena, se busca promover la investigación acción participativa en la formación de jóvenes estudiantes universitarios de origen indígena, mediante la realización de sus tesis de grado en función de las necesidades de los territorios indígenas originarios y de promover su desarrollo a partir de sus propias capacidades.

La iniciativa es promovida por el Viceministerio de Tierras, la CIDOB y CONAMQ como un programa muy importante para profundizar el tema de la GTI y complementar los avances y logros obtenidos en el programa ADPI. El Viceministerio de Tierras se incorporó como miembro del Directorio del Proyecto.

Para el año 2009, el programa seleccionó 20 estudiantes indígenas (12 de tierras altas, 8 de tierras bajas) para ser beneficiarios de becas para la elaboración de sus tesis de grado de maestría en los ayllus Tapacarí y Bolívar en tierras altas y en las TCO Concepción y Macharetí en tierras bajas, en coordinación con CONAMAQ y CIDOB respectivamente. De los 20 seleccionados concluyeron 17 estudiantes.

El programa con la Escuela de Formación Forestal se dirige a la formación de técnicos indígenas con énfasis en investigación, análisis y discusión de sus procesos de gestión territorial, para complementar y validar el conocimiento técnico operativo adquirido durante la ejecución del componente del ADPI, en grado de especialización por una instancia universitaria de reconocida trayectoria académica. Este programa se propuso formar en el primer año a 60 estudiantes en dos versiones semipresenciales y en los primeros meses del 2010 se graduaron 56 técnicos indígenas de las TCO Lomerío, Mosestén, Chácobo Pacahuara, Cavineño, Yuaracaré, Lecos de Apolo e Itonama.

Resultados y avances en la GTI

La ejecución del componente de Gestión Territorial Indígena del ADPI, deja resultados generales, además de los específicos señalados en sus tres subcomponentes.

Un primer y básico resultado tiene que ver con que las normas más importantes para garantizar la gestión de las TCO a la luz de los postulados del Convenio 169 de la OIT, fueron incorporadas en la nueva Constitución Política del Estado, entre ellas la relativa a la conformación de las autonomías indígenas. Esta histórica reivindicación de los pueblos indígenas originarios se fortaleció durante la ejecución del ADPI, al punto que fue precisamente en las experiencias de GTI que las comunidades comprendieron que la gestión de sus territorios no sería factible si no gozaban de autonomía plena para su manejo y el control de los recursos naturales. A esta conclusión fueron conducidas por las dificultades experimentadas para articular sus demandas con las instancias municipales y departamentales del Estado y por la falta de atención a sus problemas concretos que se verificaba por la inacción del Gobierno de turno.

Paradójicamente, y como otro resultado de la ejecución del componente, en el transcurso del proceso la mayoría de las TCO involucradas en el programa consiguieron permear estas instancias gubernamentales e insertar en planes municipales y departamentales sus demandas más urgentes, como lo acreditan las experiencias de Raqaypampa, Macharetí o las TCO de Potosí. Al mismo tiempo el Gobierno nacional asume la decisión de generar interacciones directas hacia estos territorios para ganar presencia y establecer condiciones para su propuesta de desarrollo comunitario. Es así que no solo hacia este propósito se orientan los recursos de la cooperación de Dinamarca, sino que además se crea el Fondo de Desarrollo Indígena con un porcentaje de los impuestos a los hidrocarburos.

Este Fondo, cuya distribución quedó a cargo de las mismas organizaciones, será el encargado de darle sostenibilidad al proceso emprendido por los pueblos indígenas originarios en el marco del ADPI, al igual que las puertas abiertas con municipios y departamentos para incorporar demandas indígenas en sus planes de desarrollo.

También a nivel normativo se cuenta con la reglamentación de la consulta previa para operaciones hidrocarburíferas en las TCO, la cual es fundamental para que el ejercicio del derecho a la autonomía sea real, y también como fuente de financiamiento para sus proyectos de desarrollo por la obligación de participar a las comunidades en los beneficios que reportan tales actividades y las compensaciones por los daños que éstas causan a sus vidas y territorios.

La experiencia acumulada por las organizaciones para la gestión de sus TCO, y la cualificación técnica y operativa que adquirieron, como lo expresaron dirigentes y comunarios de base, constituyen el primer escalón para el ejercicio de la autonomía y el control de sus territorios en el marco de las nuevas condiciones de reconocimiento formal de los derechos de estos pueblos.

Se destaca también el cumplimiento del objetivo de generar articulaciones no solo con instancias públicas. Estas articulaciones se gestaron además con instituciones privadas, nacionales y extranjeras, con las cuales se han empezado a construir relaciones de cooperación en términos más horizontales. En este campo es preciso mencionar el convenio de cooperación de la CIDOB con la Fundación Puma para su involucramiento en la ejecución de proyectos en tierras bajas y especialmente el impulso dado a la Escuela Indígena de Proyectos que ha cualificado enormemente a los técnicos indígenas en tierras bajas.

Las articulaciones abarcaron un escenario más amplio al de las propias organizaciones y entidades de cooperación financiera. Ella se reflejó en la participación activa de instituciones públicas y privadas en las mesas locales, regionales y nacionales que se fueron implementando en torno a la GTI, que facilitaron la realización de diagnósticos y la definición de estrategias de capacitación, de información y comunicación y de producción. En el caso de organizaciones no gubernamentales, fue explícita su predisposición para aportar sus experiencias y conocimientos y para acompañar a las organizaciones en la implementación de los proyectos demostrativos, lo cual contribuyó además a su apropiación de ellos por las comunidades, condición para la sostenibilidad de los mismos.

En materia de formación, tienen especial importancia los programas establecidos con los centros universitarios bajo el auspicio del ADPI y el Fondo de Manejo de Bosques, y con la cooperación de la Universidad de Copenhague y la

Universidad de San Simón, para la formación académica y la investigación en los temas relacionados a la gestión territorial, de cuya ejecución ya se cuenta con un nutrido grupo de técnicos y profesionales indígenas en esta materia.

Estos y otros resultados deberán ser objeto de seguimiento especial por las organizaciones y por las instituciones gubernamentales porque son la base para la sostenibilidad de los procesos emprendidos por las comunidades en el marco del programa, a la vez que para la hacer realidad los postulados que orientan el Plan Nacional de Desarrollo formulado por el Gobierno para la construcción del Estado Plurinacional.

Los resultados y avances obtenidos para hacer realidad una gestión indígena de sus territorios, no ocultan las dificultades que se presentaron en el proceso, muchas de las cuales se prolongarán en el futuro si es que no se les presta la debida atención.

Son recurrentes las críticas de las organizaciones en cuanto a dificultades y limitaciones para la ejecución de recursos públicos en general y en especial cuando éstos deben canalizarse a través de las organizaciones. Ello ha llevado a muchos de los actores del programa a afirmar que el Gobierno carece de mecanismos que garanticen eficacia de su ejecución en materia de desarrollo comunitario.

La existencia de un marco normativo para la gestión de recursos públicos, que obliga al cumplimiento de requisitos y trámites que se surten en tiempos muy extendidos, retrasa inexorablemente la ejecución y, de paso, genera tensiones con las poblaciones beneficiarias, con el consecuente deterioro de la credibilidad de éstas en las instituciones ejecutoras. Ligado a lo anterior, la falta de experiencia en la ejecución estatal mediante la transferencia de recursos públicos a las organizaciones e instituciones privadas dificultó la adopción de mecanismos y procedimientos para el manejo del Fondo para el financiamiento de proyectos demostrativos en GTI auspiciado por el ADPI. Iguales cuestionamientos hacían los representantes de las organizaciones de tierras bajas al Fondo de Desarrollo Indígena conformado con recursos del impuesto a los hidrocarburos para programas de desarrollo con las comunidades cuando, finalizando el año 2009, discutían los proyectos a ser financiados por este fondo.

Como correlato de lo anterior, las organizaciones no tienen un suficiente conocimiento de los procedimientos administrativos

que se deben surtir para la ejecución de recursos públicos, lo cual genera dificultades para su gestión administrativa.

Puede sintetizarse lo anterior en una excesiva burocracia estatal que dificulta los trámites y hace pesada y lenta la gestión administrativa en su conjunto.

Otro factor que incide en la ejecución de las políticas públicas tiene que ver con el cambio de autoridades y personal técnico en instancias gubernamentales, lo cual se verificó sucesivamente entre el 2006 y el 2009.²³ Los cambios de autoridades, implican muchas veces modificaciones y ajustes en las líneas programáticas, las prioridades e incluso en los mandos medios, que afectan la continuidad de los procesos y desestimulan el interés de las comunidades y organizaciones y su credibilidad en el Estado. Sin bien los cambios en personal o directivos son normales en las instituciones gubernamentales, los traumatismos que ellos generan pueden evitarse o minimizarse si se cuenta con mecanismos para garantizar la continuidad de los procesos. El principal de estos mecanismos es que los procesos o políticas que se impulsan obedezcan a políticas de Gobierno definidas con visión de largo plazo.

En cuanto a rotaciones de personal técnico, éstas fueron frecuentes en varias de las instancias con la cuales se coordinaban acciones para la GTI²⁴, en algunos casos derivada de procesos de reestructuración interna, así como la insuficiencia de recursos humanos, dificultaron la continuidad de acciones conjuntas, haciendo necesario procesos intermedios de empalme.

Relacionado con lo anterior, se pone de presente también la ausencia de instancias efectivas de coordinación no solo con las organizaciones de la sociedad civil, sino incluso al interior de las instituciones gubernamentales y entre éstas. Ello se identifica como déficit en la ejecución del ADPI dado que las instancias previstas para coordinar y hacer coherentes las acciones entre las diferentes instituciones y organizaciones involucradas no fueron conformadas o no funcionaron en los componentes de transversalización y gestión territorial.

23 Durante este período pasaron cinco Ministros de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente (MDRAMA), el último de ellos, derivado del cambio a Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, en febrero de 2009.

24 Por ejemplo, en el Viceministerio de Cuencas, en el componente del Plan de Acción de Lucha contra la Desertificación (PAN) involucrado en la ejecución del programa para la recuperación de suelos en tierras altas, o en la ex Superintendencia Forestal y en la Dirección Forestal del Ministerio de Desarrollo Rural y Medio Ambiente con quienes se coordinaban acciones en tierras bajas.

Un problema central que aqueja al Estado boliviano es el relacionado con la efectividad de las normas generales y su cumplimiento obligatorio por actores privados y también por los públicos. Durante el proceso se hizo evidente que, por ejemplo en Potosí, las regalías provenientes de la minería no se reinvierten en medio ambiente. Tampoco hay certeza que éstas u otras actividades extractivas cumplan con los postulados de la legislación en materia ambiental y sobre derechos de las poblaciones indígenas y originarias. Frente a esto, el Estado carece aún de mecanismos de control efectivos, que se espera puedan ser desarrollados a partir de la nueva Constitución y la recomposición del aparato estatal en su conjunto.

Pero tan grave o más que esto puede ser que el propio Estado no disponga aún de mecanismos para el cumplimiento de derechos indígenas fundamentales, ampliamente reconocidos en los programas del Gobierno y en las normas emergentes del proceso de cambio que vive Bolivia. Al respecto se menciona que aún no implementa el proceso de consulta a las comunidades en cuyos territorios se propone desarrollar proyectos extractivos u otros considerados de interés público. Para las comunidades resulta un contrasentido que habiéndose reglamentado por decreto supremo la consulta para la explotación de hidrocarburos en TCO, el Gobierno omita su cumplimiento cuando se trata de proyectos auspiciados por el Estado.

Aprendizajes para los actores de la GTI

La experiencia de la GTI tanto por las organizaciones como por las instituciones del Estado puede dejar grandes lecciones pero las mismas hasta ahora no han sido suficientemente exploradas, especialmente por los actores en conjunto.

Los pueblos indígenas originarios, sin embargo, en sus diferentes eventos de sistematización de experiencias y en los intercambios realizados, han derivado aprendizajes de la experiencia acumulada, en el caso de tierras bajas desde la primera fase de ejecución de la experiencia. Una general en la que confluyen las diferentes organizaciones es que la GTI los ha llevado a pensar el territorio y su futuro como pueblos para la elaboración de los planes bien sean comunales, intercomunales o territoriales, y esto es lo que ha permitido que las relaciones con otras instancias, públicas y privadas, se mejoren sustancialmente. Contar con planes construidos colectivamente y reflexionando su futuro es un soporte que le

da seriedad y efectividad a la interlocución y además sienta las bases para el ejercicio de su autonomía porque tienen la iniciativa y no están sujetos a lo que otras instituciones les vengan a proponer.

Desde cuando las TCO empezaron a construir sus planes de gestión y sus propios proyectos, al mismo tiempo comenzaron a gestarse articulaciones con los municipios y departamentos, los cuales paulatinamente empiezan a incorporar las demandas indígenas.

Para lo anterior, ha sido fundamental la formación de los equipos técnicos. Las organizaciones coinciden en que la intervención de técnicos indígenas ha contribuido además a una mayor apropiación de las autoridades de la gestión en general y de los proyectos en particular y facilita el trabajo de éstas para su adecuada ejecución porque además cumplen un rol de articuladores con las comunidades.

Otras lecciones identificadas por las organizaciones, son las siguientes:

- El intercambio de experiencias incrementa los conocimientos e incentiva la implementación de procesos de gestión en territorios que aún no han comenzado a realizarla de manera organizada y sistemática.
- A mayor participación de los pobladores en las diferentes actividades (diagnósticos, planes comunales, formulación de proyectos), mayores son los resultados. Para la buena ejecución de los proyectos y para su adecuado control es necesario asegurar un alto compromiso de la población, asegurando su participación desde los primeros pasos. Cuando la mayor parte de la población conoce y comparte lo que se propone, la incidencia frente a actores externos mejora en todos los niveles. Del mismo modo, las negociaciones con empresas u otros actores son mejores cuando se asumen con el pleno conocimiento de todas las comunidades y sus bases que si solo lo hace una comunidad aislada o los dirigentes.
- La participación de las mujeres es fundamental en todas las etapas de la gestión, desde la realización de diagnósticos hasta la definición y ejecución de planes y proyectos, para que éstos funcionen. La poca participación de las mujeres, ha llevado a que la GTI y los proyectos comunales no generen mayores resultados o fracasen.

- Para que sean aplicables, los sistemas normativos deben ser producto de una construcción social, deben responder a las circunstancias de cada comunidad u organización y deben pasar por varias etapas antes de su aprobación. Los pobladores deben participar tanto en su construcción como en la socialización y aprobación de los mismos. Lo anterior es aplicable también para la definición de normas estatales que conciernen a los pobladores en general y en especial a los pueblos indígenas y sus derechos.
- Para la gestión territorial y la ejecución de proyectos, los roles de la directiva de las organizaciones deben ser bien definidos y diferenciados para evitar duplicidad y concentración, y para prevenir irregularidades. La dualidad de funciones y la falta de formación profesional para desempeñar un cargo conducen a manejos irregulares, lo cual conlleva al fracaso de los objetivos propuestos y al desprestigio de la organización y del profesional. Se debe evitar mezclar los roles de dirección con los de administración de recursos económicos.
- La capacitación debe hacerse como parte de un proceso de construcción social previamente definido de modo que tenga aplicación práctica en el mismo. Es decir, debe responder a unas necesidades identificadas y llenar el vacío para que contribuyan a avanzar en el proceso.
- Como parte de la capacitación deben considerarse las réplicas y diseñar previamente instrumentos sencillos para hacerlas. Esto permite que el beneficiario de la capacitación apropie los conocimientos, que cumpla la función de socializarlos y que se maximicen los resultados. Un aspecto importante constituye el uso del idioma indígena para llegar a las comunidades de base.

Transporte de castaña en la TCO Chacobo Pacahuara



IMPACTOS GENERALES DEL PROGRAMA DE COOPERACION

La lucha por los derechos territoriales indígenas en Bolivia, que se inició desde la década del 90 ha sido el del proceso de saneamiento, titulación y distribución de tierras a nivel nacional, y las organizaciones han sido su protagonista central. Ello ha generado resultados cualitativos adicionales a los cuantitativos sobre el reconocimiento de la propiedad territorial de los pueblos indígenas originarios sobre más de 16.800.000 hectáreas tituladas como TCO hasta diciembre de 2009.

A partir de su reivindicación territorial, los pueblos indígenas originarios en Bolivia se convirtieron en movimientos sociales estructurales o sujetos políticos con vocación de poder y contribuyeron de manera significativa al proceso de politización de la cuestión étnica y a los cambios que a nivel político se suceden en Bolivia. Los constantes procesos de reclamación social que desarrollaron, particularmente en la última década con sucesivas marchas, fueron involucrando cada vez más la demanda de cambios estructurales al unísono con otros sectores sociales organizados. De asumir el saneamiento y titulación de sus TCO como un proceso técnico jurídico, pasaron a reclamar modificaciones en la estructura de tenencia de tierras y en la configuración de los poderes del Estado.

No hay que olvidar que fueron precisamente los pueblos indígenas y originarios quienes con su marcha del 2002 pusieron en la agenda política del país la urgencia de una Asamblea Constituyente que permitiera redefinir la conformación y el ejercicio de los poderes públicos e incluso el modelo mismo de Estado y quienes de manera radical enfrentaron los poderes tradicionales afincados en la alta concentración de la propiedad agraria en tierras bajas.

Si bien este proceso de politización del movimiento indígena obedece a múltiples factores, también es claro que al mismo contribuyó de manera significativa el apoyo que brindó la





cooperación internacional, especialmente la de Dinamarca a través del soporte al proceso de reconocimiento de los derechos indígenas originarios desde el año 1995.

Ya se mencionó cómo a través de este apoyo y bajo la doble estrategia de involucrar en el financiamiento tanto a las instituciones estatales como a las organizaciones representativas de los pueblos indígenas y originarios, se lograron avances significativos en la titulación de sus territorios, con efectos evidentes sobre todo el proceso de regularización de la propiedad agraria en Bolivia.

También se ha mencionado cómo los obstáculos que se opusieron al reconocimiento de la propiedad territorial indígena en tierras bajas fueron una de las causas de la conflictividad social y política que vivió el país en la última década. En efecto, si se analizan con mayor detenimiento y profundidad los pormenores del proceso de saneamiento y titulación de las TCO emprendido en el año 1997, salta a la vista que la demanda territorial indígena originaria y la tenacidad de su lucha pusieron al descubierto sectores e intereses que acaparaba el control del aparato estatal, haciendo de éste el mayor factor de exclusión y desigualdad de las que han sido víctimas los pueblos originarios en Bolivia.

De este modo fue que el proceso de saneamiento de la propiedad agraria pasó a convertirse en uno de los temas nodales que alindaron a diversos sectores sociales para enfrentar a los sectores dominantes en pos del control del aparato estatal como medio para empezar a resolver las causas estructurales de la exclusión, la discriminación y la desigualdad.

Del proceso técnico jurídico para el saneamiento y titulación de las TCO, las organizaciones indígenas originarias pasaron a reclamar la modificación de la estructura de tenencia de tierras. De ésta saltaron a la reclamación del ejercicio transparente de los poderes públicos y las funciones estatales en beneficio del conjunto de la población, llegando a vislumbrar que para ello era necesario construir un nuevo pacto social a través de una Asamblea Constituyente que permitiera definir un modelo de Estado y un modelo de desarrollo que tome en cuenta a las diversidades sociales y culturales de que es depositaria la sociedad boliviana.

Estos pasos del movimiento indígena originario confluyeron con otros actores sociales que reclamaban también cambios sustantivos, los que dieron origen a la crisis política que devi-

no en dos sucesiones presidenciales forzadas por la presión social en los años 2003 y 2005 y el posterior ascenso al Gobierno de un dirigente social originario del pueblo Aymara.

No es necesario entonces realizar grandes esfuerzos para encontrar correlaciones entre la lucha por el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y el estado de situación actual en Bolivia. En la primera se enmarcó el apoyo de la cooperación de Dinamarca que, conjuntamente con otras cooperaciones bilaterales, bajo la doble estrategia de apoyar al tiempo al Estado y a las organizaciones sociales representativas, apostaron a hacer efectivos los derechos de los pueblos y comunidades históricamente postergados en Bolivia.

Es por ello que los diferentes actores del largo proceso de cooperación entre los gobiernos de Bolivia y Dinamarca, identifican impactos que trascienden los resultados que éste se propuso. Esos impactos se identifican en cuatro renglones de la vida social y política del país en relación con las aspiraciones y derechos de los pueblos indígenas originarios: La incorporación efectiva en el marco jurídico nacional de los derechos reconocidos a los pueblos indígenas en el Convenio 169 de la OIT, la construcción de bases para adecuar el mapa político administrativo del país a la realidad de configuración étnica de su población; el inicio de la transformación del modelo de Estado monocultural excluyente; y la definición de bases teóricas para un modelo de desarrollo que acoge la tradición y perspectiva comunitaria de los pueblos originarios.

No sobra resaltar que los impactos que identifican los actores en el proceso que se sistematiza, son producto de un proceso gestado en el país independientemente del involucramiento de la cooperación de Dinamarca y en el que confluyen múltiples causas que no dependen ni pueden ser controlados por acciones o estrategias deliberadas de uno o varios actores. Precisamente por ello se consideran impactos y no resultados y no se los atribuye al proceso auspiciado por la cooperación danesa.

1. El reconocimiento de los derechos indígenas

Aunque este fue un objetivo explícito de la cooperación entre Bolivia y Dinamarca, el proceso que llevó a la realización de una Asamblea Constituyente y a la adopción de una nueva Constitución Política de Bolivia, estuvo permeado por la dinámica y discursos contruidos en ejecución del ADPI. La nueva Constitución boliviana, integra de manera transversal

los derechos de los pueblos indígenas reconocidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos, en especial el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la recientemente aprobada Declaración Universal sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. El Convenio 169 fue incorporado a la legislación nacional de Bolivia desde el año 1991 mediante Ley 1257. No obstante sus postulados no habían sido compatibilizados con las normas que en diferentes materias deben viabilizar su aplicación.

Hoy la Constitución Política ratificada en referendo de 2009, inserta la esencia de los derechos reconocidos en el Convenio 169 y diferentes disposiciones jurídicas adoptadas durante la última fase del ADPI comienzan a dar las pautas para su aplicación. Es el caso de la reglamentación de la consulta previa para efecto de operaciones hidrocarburíferas en las TCO o la reglamentación del régimen electoral transitorio que regula el referendo para la conformación de las autonomías indígenas originarias. El proceso general legislativo para viabilizar la aplicación de los postulados constitucionales en éstas y otras materias está actualmente a cargo de la Asamblea Plurinacional elegida en diciembre de 2009.

Este reconocimiento de los derechos indígenas si bien es aún formal conduce a cambios sustanciales. Hoy los indígenas saben que tienen derechos, cuentan con instrumentos para reclamar su aplicación y para defenderlos. Y, lo más importante, se han apropiado de esos derechos y se han empoderado en sus territorios, como lo expresa uno de los dirigentes entrevistados:

“Ya no pueden entrar extraños a nuestros territorios y aplastarnos”.

2. El saneamiento y titulación de las TCO cambia el mapa de Bolivia

El reconocimiento de la propiedad territorial de los pueblos indígenas originarios, aún sin concluir, es parte del escenario político del país en el que se propone la construcción y desarrollo del nuevo Estado Plurinacional. De acuerdo con las disposiciones constitucionales, el mapa político de Bolivia debe reflejar las TCO no solo para el ejercicio de la autonomía política administrativa de que son depositarios, sino también en la configuración y el ejercicio de los poderes jurisdiccional y legislativo y en el manejo y aprovechamiento

de las riquezas naturales de que disponen sus territorios y el país en su conjunto.

Al cierre del programa en diciembre de 2009, no solo se habían realizado los primeros referendos para erigir a las TCO en autonomías indígenas originarias. Se encontraban además en proceso de análisis y concertación las propuestas para reglamentar mediante Ley el funcionamiento de las autonomías indígenas, bien como TCO o bien convertidas a municipios indígenas. Las propuestas deberán ser analizadas por la Asamblea Plurinacional en el transcurso del año 2010 y expedida la Ley correspondiente.

También se estaba impulsando por el Ministerio de Justicia el proceso de análisis para la formulación del proyecto de Ley de deslinde jurisdiccional entre la justicia de los pueblos indígenas originarios y la justicia ordinaria del Estado Plurinacional.

3. La transformación del Estado

La Asamblea Constituyente sentó las bases para la transformación del Estado hacia un Estado Plurinacional que refleje en su composición y funcionamiento la diversidad de pueblos indígenas que habitan en el territorio boliviano.

Por su parte, las organizaciones indígenas originarias perciben desde ya una transformación real, más allá de las declaraciones formales a favor de su incorporación plena. Si bien el ejercicio de los derechos reconocidos apenas comienza a perfilarse, las comunidades y organizaciones sienten que son parte de ese Estado y que sus diversas instancias las escuchan y acuerdan con ellas las decisiones que les conciernen.

También perciben una mayor presencia del Estado en sus territorios, la que se hace manifiesta, entre otras cosas, con el impulso y respaldo a proyectos comunitarios.

De otro lado, funcionarios gubernamentales consideran que hoy cuentan con una institucionalidad fortalecida y en capacidad plena de administrar la cuestión relativa a la tenencia de la tierra y el manejo y aprovechamiento de las riquezas nacionales como una función del Estado y como servicio público, lo que antes se venía trasladando a actores privados en función de las leyes del mercado.

4. Bases para un nuevo modelo de desarrollo: El Buen Vivir

Como fruto de la construcción ideológica y política alrededor de las prácticas milenarias de los pueblos originarios, tanto los movimientos sociales como los sectores en ejercicio del poder político han definido las bases teóricas de lo que sería un nuevo modelo de desarrollo diferente al que ha regido los destinos del país basado en la apropiación individual y privada de las riquezas.

Esas bases se asientan en la perspectiva comunitaria de los pueblos originarios e incorporan un enfoque de integralidad y preservación de los ecosistemas para el manejo territorial, el aprovechamiento de los recursos naturales y el acceso a las riquezas que éstos generan.

Esta perspectiva se refleja de manera explícita en el concepto de *Buen Vivir* incorporado por el Gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo e identificándolo como el camino más seguro para el nuevo tipo de sociedad.

Los impactos anteriores se ubican en el proceso de cambio que vive Bolivia en el último lustro, en el cual los pueblos indígenas originarios se identifican como actores de primer orden.

Sienten que las personas involucradas en la ejecución del ADPI, que las organizaciones y sus cuerpos directivos y técnicos fueron preparados en el marco de la ejecución del programa, y que éste permitió *redondear* la visión del país sobre los pueblos indígenas y sus derechos.

PERSPECTIVAS

Derivado de la aprobación de una nueva Constitución Política del Estado que modifica sustancialmente las bases de los modelos económico y político del Estado y con la instalación de la Asamblea Plurinacional como nuevo órgano legislativo en enero de 2010, es apenas previsible que se inicie un proceso de adecuación normativa en todas las áreas relacionadas con la implementación de los nuevos modelos. Así, en materia económica se prevén cambios en las leyes Forestal, de Áreas Protegidas, de Medio Ambiente, de Aguas y del Código de Mi-

nería, entre otros, los cuales están íntimamente relacionados con los derechos indígenas y originarios y específicamente con la gestión territorial indígena.

En materia política, el tema de mayor trascendencia a ser legislado es el relativo al reordenamiento político territorial del Estado y la puesta en funcionamiento de las autonomías indígenas y originarias.

Si bien la situación política del país se ha estabilizado a partir de la aprobación de la Constitución Política del Estado mediante referendo y de la consolidación de la gestión gubernamental vía procesos electorales, estos cambios pueden nuevamente derivar en escenarios de confrontación política en torno a la implementación de las autonomías indígenas con base territorial en TCO y a las condiciones para el aprovechamiento de los recursos naturales en las mismas, confrontaciones que pueden darse incluso entre pobladores originarios.

A este respecto, es necesario tomar en cuenta que están tomando auge contradicciones entre organizaciones o grupos de campesinos originarios de tierras altas frente a la territorialidad de los pueblos indígenas en tierras bajas, la cual consideran como una nueva forma de latifundio en detrimento de las posibilidades de acceso equitativo a la tenencia de tierras, especialmente por la situación de tierras altas y valles, regiones donde las tierras disponibles son limitadas y poco productivas por el alto nivel de degradación de los suelos, obligando a la constante migración de sus pobladores en busca de nuevas oportunidades de supervivencia.

A lo anterior se suma la visión de algunos sectores ligados al gobierno que promueve la revisión de las TCO para sustraer a su interior áreas para el poblamiento campesino y el reclamo de titulaciones individuales en detrimento de las titulaciones colectivas con el argumento que éstas obstaculizan transacciones económicas y crediticias necesarias para generar desarrollo.

Estos dos factores podrían en el futuro constituir un punto de quiebre no solo de las políticas gubernamentales en la materia sino de la unidad entre sectores indígenas, originarios y campesinos de tierras altas y bajas que dieron soporte al cambio del control del poder político en Bolivia.



FUENTES

Barragán, Carmen

“Informe de Revisión Técnica del Componente de Gestión Territorial Indígena”. La Paz

Bautista Durán, Ruth

2009 “Mujeres autoridades: *pasiris, mama t’allas, residentes y yanapiris*. Del proceso SAN TCO a la organización originaria”. Consultoría de Género AVSF-CICDA. La Paz.

Bolaños España, Nancy T.

2008 “Los recursos intangibles de las comunidades y pueblos indígenas originarios de Bolivia”. Potosí: ISALP

Bulloven, Hans & Barragán, Carmen

2009 “Informe Anual 2008”. La Paz: Embajada de Dinamarca

Colque, Águeda O.

2007 “Prácticas culturales que restringen y/o favorecen la participación de la mujeres en la Gestión Territorial Indígena”. Potosí: Colección GTI/ISALP

Camacho, Carlos

2006 “Algunas ideas sobre la organización de las actividades respecto de integración de derechos y perspectivas indígenas en las políticas públicas”. Documento ADPI.

2008 “Herramientas para la formulación de planes de gestión territorial indígena”. MDRayMA, Vice-ministerio de Tierras – UGTI.

2009 “Políticas Públicas para una sociedad plurinacional: La experiencia de Bolivia”

2009 “Herramientas para formular políticas públicas interculturales en el contexto de la descolonización”. La Paz: ADPI

CEJIS

2003 “Reforma Agraria – 50 años. TCO y tierras campesinas”. Artículo Primero, Revista de debate social y jurídico. Santa Cruz de la Sierra: Editorial El País.

2010 “Ruta sobre la gestión territorial emprendida por las centrales de la Provincia Ñufla de Chávez en la TCO Monte Verde”. Fotocopia documento de trabajo.

CENDA

2004 “Definición de GTI”. Cochabamba.

2007 “Plan global de capacitación. Área: comunicación popular radiofónica. CEFOA (Centro de Formación Originaria de Alturas). Cochabamba

2009 “Informe Final Gestión Territorial Indígena 2005-2009”. Cochabamba

2010 “Informe físico y financiero Noviembre 2008 – Diciembre 2009. TCO CSUTCOA – Ayopaya. ADPI Componente de Saneamiento y Titulación de Tierras”. Cochabamba.

Chumacero, Juan P.

2010 “Trece años de reforma agraria en Bolivia. Avances, dificultades y perspectivas”. En “Reconfigurando territorios, reforma agraria, control territorial y gobiernos indígenas en Bolivia”. Informe 2009. La Paz: Fundación Tierra.

CIDOB

2004 “Conceptualización del proceso de gestión”. Presentación al Taller de Experiencia en GTI, Cochabamba, junio de 2004.

2005 “Experiencias y aprendizajes en la primera fase sobre Gestión Territorial Indígena”. Santa Cruz de la Sierra, CIDOB-GTI

- 2008 “Informe del Convenio con la Fundación PUMA”. Santa Cruz de la Sierra.
- 2009 “Informe físico y financiero quinquenio 2005 – 2009 ADPI Componente III Gestión Territorial Indígena”. Fotocopia. Santa Cruz de la Sierra.

CIPCA, varios autores

- 2008 “Saneamiento de tierras en seis regiones de Bolivia 1996 – 2007”. Cuadernos de Investigación. Santa Cruz de la Sierra, Grupo Design.

Hoffmeyer, Hans

- 2005 “Características de las economías indígenas originarias, Gestión Territorial Indígena y demandas étnicas”. La Paz

Hoffmeyer, Hans & Gómez-García, Gaby

- 2006 “Informe de Terminación del Programa”. La Paz: ERD

Fundación Tierra, varios autores

- 2010 “Reconfigurando territorios, reforma agraria, control territorial y gobiernos indígenas en Bolivia”. Informe 2009. La Paz: Fundación Tierra.

García Linera, Alvaro, Chávez León, Marxa. y Costas Monje, Patricia

- 2004 “Sociología de los movimientos sociales en Bolivia. Estructuras de movilización, repertorios culturales y acción política”. La Paz: Plural editores,

INRA

- 2008 “La tierra tiene nombre de mujer. Equidad y género en el proceso de saneamiento de tierras”. La Paz: Editorial INRA.
- 2010 “Resumen de demandas de TCO y sub-áreas de TCO tituladas – Según Anexo H”. ADPI Fase II Componente SAN-TCO
- 2010 “Resultados del proceso agrario a nivel nacional”. En: www.inra.gob.bo
- 2010 “Breve historia del reparto de tierras en Bolivia. Resultados de la Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria en Bolivia – Tomo I”. La Paz, Producción Editorial INRA. En: www.inra.gob.bo
- 2010 “La Tierra vuelve a manos indígenas y campesinas. Resultados de la Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria en Bolivia – Tomo I”. La Paz: Editorial INRA. En: www.inra.gob.bo

ISALP

- 2006 “Enfoque Institucional de Gestión Territorial Indígena”. Presentación en Power Point.
- 2007 “Autoridades Originarias solucionan conflictos en sus demandas de TCO para consolidar su territorio. Potosí.
“Acompañamiento y seguimiento a los procesos de saneamiento de TCO en el Departamento de Potosí. Sistematización de la gestión 2007”. Potosí.
“La Gestión Territorial Indígena orientada hacia las Autonomías Indígenas de Bolivia”. Potosí.
- 2009 “Proyectos Demostrativos”. Potosí.
- 2010 “Informe Final Gestión Territorial Indígena, financiado por Danida”. Potosí.

Jiménez, L. y Ferreyra, A.

- 2008 “Los caminos hacia la GTI. Experiencias de capacitación y formación de líderes indígenas” La Paz: Embajada de Dinamarca - Ibis Dinamarca.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia

- “El vivir bien como una respuesta a la crisis global”. La Paz

Oehlerich, Annie

2005 "Línea de base de género del programa".

Orellana, René

2004 "Experiencias sobre Gestión Territorial Indígena en Tierras Bajas de Bolivia". Sistematización del taller realizado en Cochabamba, junio de 2004. Cochabamba, MAIPO MPP/PDCR-II CIDOB/Danida.

Meyer, Evan

2004 "Análisis de capacidades institucionales financieras/administrativas y operativas de CENDA, ISALP, CPTI, GTI/CIDOB, Superintendencia Forestal y Unidad de Ordenamiento Territorial. Su participación en la segunda fase". La Paz.

Paredes, Javier y Canedo, G.

2007 "10 AÑOS SAN-TCO. La lucha por los derechos territoriales indígenas de tierras bajas de Bolivia. Sistematización". CIDOB-CPTI, Santa Cruz de la Sierra, La Rosa Editorial.

Patiño, M.

2008 "Conceptualización de Gestión Territorial Indígena. CIDOB- GTI". Santa Cruz de la Sierra.

2008 "Sistematización de Experiencias en Gestión Territorial Indígena". CIDOB- GTI". Santa Cruz de la Sierra.

"Guía para elaborar Planes de GTI" CIDOB-GTI, Santa Cruz de la Sierra

Peres Arenas, José & Vadillo Pinto, Alcides

2008 "Evaluación de Proyectos Demostrativos (PD) en el marco de Gestión Territorial Indígena (GTI). La Paz: Embajada de Dinamarca. Versión digital.

Rada, Alfredo

2003 "Demandas Territoriales en la Región Andina". En Cejis, Revista Artículo Primero No. 14, Santa Cruz de la Sierra, Editorial El País.

Rodriguez, L. y Calisalla, Oscar

2008 "Metodología de diagnóstico y tratamiento de conflictos. Enseñanzas del proyecto de saneamiento y titulación de tierras comunitarias de Origen (SAN-TCO) en los departamentos de Oruro, Chuquisaca, Cochabamba (Bolivia).

Romero, Carlos

2003 "La Reforma Agraria en las Tierras Bajas de Bolivia". En Cejis, Revista Artículo Primero No. 14. Santa Cruz de la Sierra, Editorial El País.

2005 "La cuestión agraria: entre latifundistas y "avasalladores". En www.constituyentesoberana.org

2008 "La Tierra como fuente de poder económico, político y cultural". La Paz: IWGIA & Isbol.

Salgado, Jorge

2010 "La Gestión Territorial Indígena en tierras bajas: ¿Autonomías Indígenas?". En "Reconfigurando territorios, reforma agraria, control territorial y gobiernos indígenas en Bolivia". Informe 2009 Fundación Tierra, La Paz.

Tamburini, Leonardo

2001 "El proceso para la titulación de la TCO Monte Verde". En Cejis, Revista Artículo Primero No. 10. Santa Cruz de la Sierra.

2002 "La realidad del saneamiento de la propiedad agraria. En IWGIA, Revista Asuntos Indígenas No. 2/02. Copenhague.

2009 “Lecciones del proceso de titulación del territorio indígena Monte Verde”. En Cejis, Sistematización del proceso de SAN-TCO Monte Verde. En preparación.

Torrez Valverde, Mario

2009 “Informe del estado de los proyectos demostrativos según TCO”. Potosí: ISALP

Urioste, Miguel y Kay, Cristóbal

2005 “Latifundios, avasallamientos y autonomías. La reforma agraria inconclusa en el Oriente”. La Paz, Fundación Tierra.

Vilaseca Velasco, Javier

2007 “Aplicación de justicia comunitaria en la Marka Qaqachaca”. Potosí: ISALP

Viceministerio de Tierras - Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente

2006 “Informe Final”. La Paz

2008 “La Revolución Agraria. Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria. La Nueva Política de Tierras. La Paz.

VSF-CICDA & Comunidades del Intersalar

2007 “Quinoa y territorio. Experiencias de acompañamiento a la gestión del territorio y la autogestión comunal en la zona Intersalar del altiplano boliviano”. La Paz.

2007 “78 pasos del SAN-TCO. Avances del saneamiento por TCO a enero de 2007”

2006-2009: Informe gestiones 2006, 2007 y 2008 y Resumen del estado de avance físico de TCO 2008-2009

2008 “Evaluación-Estrategia de Salida. Propuesta de acompañamiento de San Tco para el tercer año de la fase 2”

2009 “Segundo Tribunal Agrario de la Mujer. 19 y 20 de agosto de 2009”. Memoria.

2009 “Plan de control social conjunto Conamaq y VSF-Cicda”. Informe avance de actividades (Intercambios)

s/f “Propuesta técnica para el saneamiento interno de la Marka Challacollo”. Documento borrador.

ANEXO

TCO TITULADAS CON APOYO DE DANIDA (1997–2009) por departamentos y en hectáreas

DEPARTAMENTO	TCO	REGIÓN	Nº TÍTULOS	TOTAL TITULADO
Beni	Baures	T. Bajas	1	135.417
	Canichana	T. Bajas	2	27.080
	Cavineño	T. Bajas	2	471.862
	Cayubaba	T. Bajas	2	156.142
	Chácobo-Pacahuara	T. Bajas	2	485.260
	Itonama	T. Bajas	2	691.880
	Joaquiniana	T. Bajas	2	217.489
	More	T. Bajas	1	60.753
	Movima I y II	T. Bajas	4	56.039
	Pión Lajas (Tsimane-Mosetén)	T. Bajas	1	346.127
	Territorio Indígena Chimán-TICH	T. Bajas	2	300.397
	Territorio Indígena Multiétnico - TIM	T. Bajas	1	357.457
Subtotal	Departamento de Beni			3.305.903
Chuquisaca	Ayllu Valle de Quillacas (Pojpo)	T. Altas	1	1.551
	Consejo de Caciques Jatun Kellaja y otros (Payacollo)	T. Altas	4	93.030
	Yucas Jatun Ayllu San Juan de Orkas	T. Altas	1	7.226
Subtotal	Departamento de Chuquisaca			101.807
Cochabamba	Ayopaya – CSUTCOA	T. Altas	1	536.377
	Challa Grande sección Aransaya A	T. Altas	1	4.978
	Kirkiawi	T. Altas	2	64.944
	Raqaypampa - CRSUCIR	T. Altas	1	55.025
	Yuracare	T. Bajas	1	241.170
Subtotal	Departamento de Cochabamba			902.494
La Paz	Araona	T. Bajas	1	77.774
	Lecos de Apolo	T. Bajas	1	238.162
	Lecos de Larecaja	T. Bajas	2	86.682
	Moseten	T. Bajas	1	100.831
Subtotal	Departamento de La Paz			503.449

DEPARTAMENTO	TCO	REGIÓN	Nº TITULOS	TOTAL TITULADO
Oruro	Ayllu Andamarca Pol. 1	T. Altas	2	9.832
	Ayllu Araya Callapa	T. Altas	1	2.836
	Ayllu Cahualli (Pol. 1 a 4)	T. Altas	1	7.964
	Ayllu Cahualli Araya Cantón Condo C	T. Altas	1	2.933
	Ayllu Cahualli Maga	T. Altas	1	13.148
	Ayllu Callapa	T. Altas	1	8.457
	Ayllu Callapa Abajo Primera	T. Altas	1	10.055
	Ayllu Collana Norte Condo Pol. 1 y 2	T. Altas	1	4.509
	Ayllu Collana Picachani	T. Altas	1	55.973
	Ayllu Collo Huanapa y Villahuanapa	T. Altas	1	61.954
	Ayllu Hiluta Chahuara	T. Altas	1	3.280
	Ayllu Ilave Grande	T. Altas	1	11.479
	Ayllu Mallcoca	T. Altas	1	568
	Ayllu Primera Cabeza Tapakarí Pol. 1	T. Altas	1	4.141
	Ayllu Qaqachaca	T. Altas	1	42.950
	Ayllu Sullka Marka de Huari	T. Altas	1	2.007
	Ayllu Sullca Villa Esperanza	T. Altas	1	15.381
	Ayllu Sullkayana Tercero de Norte Condo	T. Altas	1	6.022
	Ayllu Sullkayana	T. Altas	1	16.560
	Ayllu Tacagua	T. Altas	2	6.531
	Ayllu Tuaña	T. Altas	1	61.339
	Ayllu Yanaque Changara de Cala Cala	T. Altas	1	4.153
	Ayllu Yucasa Pol. 1, 2, 3	T. Altas	2	1.337
	Caico Bolívar Collana B (Conversión)	T. Altas	1	2.679
	Comunidad Pacollani del Ayllu Moscoca	T. Altas	1	2.171
	Huayllamarca	T. Altas	1	32.556
	J'acha Marka Tapakari Condor Apacheta	T. Altas	1	33.872
	Marka Aroma	T. Altas	2	40.369
	Marka Mayachtasita Marcanaca	T. Altas	1	45.421
	Marka Pampa Aullagas Pol. 1	T. Altas	1	64.622
	Marka Salinas de Garcí Mendoza Pol. 1	T. Altas	1	242.030
	Marka Santuario de Quillacas	T. Altas	1	30.870
	Totora Marka	T. Altas	1	136.131
	Saucari (C.AO.S.) Suras	T. Altas	1	251.605
Subtotal	Departamento de Oruro			1.235.735

DEPARTAMENTO	TCO	REGIÓN	Nº TITULOS	TOTAL TITULADO
Pando	Yaminahua – Machineri	T. Bajas	1	25.675
Subtotal	Departamento de Pando			25.675
Potosí	Aransaya y Urinsaya de Tolapampa (Polígono 1)	T. Altas	1	492.205
	Asociación Ayllus de Calcha (Pol. 1)	T. Altas	1	34.816
	Asoc. Ayllus de Tauka Urinsaya y Qhasa Aransaya	T. Altas	1	111.181
	Asociación Ayllus de Tauka y Chicoca	T. Altas	1	139.070
	Asociación Ayllus de Yawisla	T. Altas	1	16.162
	Asociación Ayllu Pati Pati	T. Altas	1	4.866
	Ayllu Aransaya	T. Altas	1	7.381
	Ayllu Jucumani	T. Altas	1	27.922
	Ayllu Chiutari Alta y Baja	T. Altas	1	6.362
	Ayllu Chutahua Alta y Baja	T. Altas	1	4.231
	Ayllu Coacari	T. Altas	1	7.131
	Ayllu Coipasi Alta y Baja	T. Altas	1	3.533
	Ayllu Chayantaca	T. Altas	1	36.367
	Ayllu Jatun Mankasaya	T. Altas	1	5.045
	Ayllu Jatun Tauqa-Pata Tauqa	T. Altas	1	5.396
	Ayllu Jatun T'ulla	T. Altas	1	39.784
	Ayllu Juch'uy Tauqa	T. Altas	1	2.609
	Ayllu Juchuy Qhapaqanaqa	T. Altas	1	3.264
	Ayllu Juchuy Qullana	T. Altas	1	959
	Ayllu Kapakanaqa	T. Altas	1	15.908
	Ayllu Kollana	T. Altas	1	18.551
	Ayllu Kork'a	T. Altas	1	25.999
	Ayllu Mangasaya	T. Altas	1	9.066
	Ayllu Originario Ankasoca Puitucu	T. Altas	1	4.837
	Ayllu Originario de Lupaca	T. Altas	1	1.022
	Ayllu Originario de Tirina	T. Altas	1	6.259
	Ayllu Pacaja Alta y Baja (Chaquí)	T. Altas	1	4.827
	Ayllu Palli Palli	T. Altas	1	1.246
	Ayllu Panacachi	T. Altas	1	22.959
	Ayllu Phuna Alta y Baja (6 Áreas)	T. Altas	1	11.621
	Ayllu Qhasa	T. Altas	1	3.063
	Ayllu Qullana	T. Altas	1	1.990
	Ayllu Saca Saca	T. Altas	1	238

DEPARTAMENTO	TCO	REGIÓN	Nº TITULOS	TOTAL TITULADO
	Ayllu Saca Saca	T. Altas	1	238
	Ayllu Sikuya	T. Altas	1	12.683
	Ayllu Sinsima	T. Altas	1	58.926
	Ayllu Sullka Jatun Juchuy	T. Altas	1	75.200
	Ayllu Takahuani	T. Altas	1	9.300
	Ayllu Talina	T. Altas	1	36.041
	Ayllu Ullaga	T. Altas	1	4.013
	Ayllu Uma Uma	T. Altas	1	5.650
	Ayllu Urinsaya	T. Altas	1	7.876
	Ayllu Uruquilla	T. Altas	1	1.541
	Ayllu Visijsa (Chaquí)	T. Altas	1	4.050
	Ayllus Layme-Puraka	T. Altas	1	38.734
	Chira	T. Altas	1	539
	Chiro	T. Altas	1	11.501
	Chullpa (Charcas)	T. Altas	1	8.917
	Huaycaya Mangasaya	T. Altas	1	2.789
	Jatun Ayllu Pocoata (Pol. 1,3,4)	T. Altas	3	37.356
	Jatun Ayllu Toropalca	T. Altas	1	138.601
	Jatun Ayllu Urinsaya	T. Altas	1	7.350
	Jila Grande y Jila Chico	T. Altas	1	61.545
	Juchuy Qhurqa Pol.1	T. Altas	1	2.366
	Karacha (Polígono 2)	T. Altas	1	1.659
	Killakas de Urmiri (Polígono 1)	T. Altas	4	18.795
	Pacasi	T. Altas	1	5.236
	Phuna Alto Chico Chico	T. Altas	1	3.854
	Qaña Alta y Baja	T. Altas	1	10.876
	Sullka	T. Altas	1	639
	Sullk'a Jilatikani	T. Altas	1	4.020
	Totora I	T. Altas	1	51.532
	Vacuyo Ayllu Andamarca	T. Altas	1	81.549
Subtotal	Departamento de Potosí			1.779.008

DEPARTAMENTO	TCO	REGIÓN	Nº TÍTULOS	TOTAL TITULADO
Santa Cruz	Bajo Paragua (Chiquitano)	T. Bajas	1	374.151
	Charagua Norte (Guaraní)	T. Bajas	4	109.165
	Charagua Sur - Parapitiguasu (Guaraní)	T. Bajas	3	129.822
	Guarayos	T. Bajas	9	1.151.164
	Iupaguasu (Guaraní)	T. Bajas	2	38.229
	Kaaguazu (Guaraní)	T. Bajas	1	68.964
	Kaami (Guaraní)	T. Bajas	3	34.397
	Lomerio (Chiquitano)	T. Bajas	1	259.189
	Monte Verde (Chiquitano)	T. Bajas	1	947.441
	Otuquis	T. Bajas		220.346
	Takovo Mora (Guaraní)	T. Bajas	4	2.301
Subtotal	Departamento de Santa Cruz			3.335.169
Tarija	Itika guasu (Guaraní)	T. Bajas	2	95.394
	Tapiete	T. Bajas	1	24.840
Subtotal	Departamento de Tarija			120.234
TOTAL TITULADO CON APOYO DE DANIDA			177	11.309.474

