

Beatriz Huertas Castillo

## LOS PUEBLOS INDIGENAS EN AISLAMIENTO

### SU LUCHA POR LA SOBREVIVENCIA Y LA LIBERTAD

Este libro nos ofrece perspectivas históricas y antropológicas para entender la fragilidad de los indígenas aislados frente al contacto con la sociedad mayor. Nos hace apreciar la importancia, tanto para la diversidad cultural como para la biológica, de resguardar sus territorios para su futuro y el futuro de la humanidad.

Con bases científicas, jurídicas, en acuerdos internacionales y principalmente desde la perspectiva de derechos humanos, B.H. Castillo presenta sólidos argumentos sobre la urgencia de realizar un esfuerzo nacional e internacional para defender los territorios, la integridad cultural y la vida de los indígenas en aislamiento.

Propone alianzas estratégicas entre comunidades locales, federaciones indígenas, el gobierno peruano y actores internacionales para frenar la actual fiebre de la caoba en Madre de Dios, que está acabando con los últimos reductos de maderas finas y los últimos refugios de indígenas aislados en el Perú y en el mundo.

IWGIA 2002 - ISBN 87-90730-57-7 - ISSN 0108-9927



CORPI (Ed.)

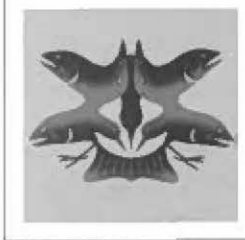
## UNA HISTORIA PARA EL FUTURO

### TERRITORIOS Y PUEBLOS INDIGENAS EN EL ALTO AMAZONAS

El presente texto tiene un doble propósito. Por un lado pretende reunir algunas observaciones útiles acerca de los trabajos territoriales emprendidos por la primera región descentralizada del movimiento indígena amazónico peruano, la que se constituyó como Coordinadora Regional de los Pueblos Indígenas de San Lorenzo (CORPI), dentro del sistema nacional liderado por la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP). Por otra parte, busca resaltar, desde una experiencia concreta, la importancia central de las demandas territoriales como eje de articulación de las diferentes manifestaciones del movimiento organizativo indígena en la Amazonía.

IWGIA. GRUPO DE TRABAJO RACIMOS DE UNGURAHUI y COORDINADORA REGIONAL DE LOS PUEBLOS INDIGENAS DE SAN LORENZO 2002  
ISBN: 87-90730-55-0 - ISSN: 0108-9927

## EL MUNDO INDIGENA 2001-2002

Coordinadores regionales  
& Diana Vinding (eds.)

## EL MUNDO INDIGENA 2001/2002

La edición del informe anual de IWGIA cuenta con la contribución de investigadores y activistas indígenas y no indígenas

- Ofrece un panorama de la situación actual y los momentos cruciales de los pueblos indígenas de las Américas, África, Asia, el Ártico y el Pacífico, acontecidos en 2001 y principios de 2002, poniendo especial atención en la mujer indígena.
- presenta informes del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas y sobre el proceso del establecimiento del Foro Permanente de los pueblos indígenas en el sistema de las Naciones Unidas.

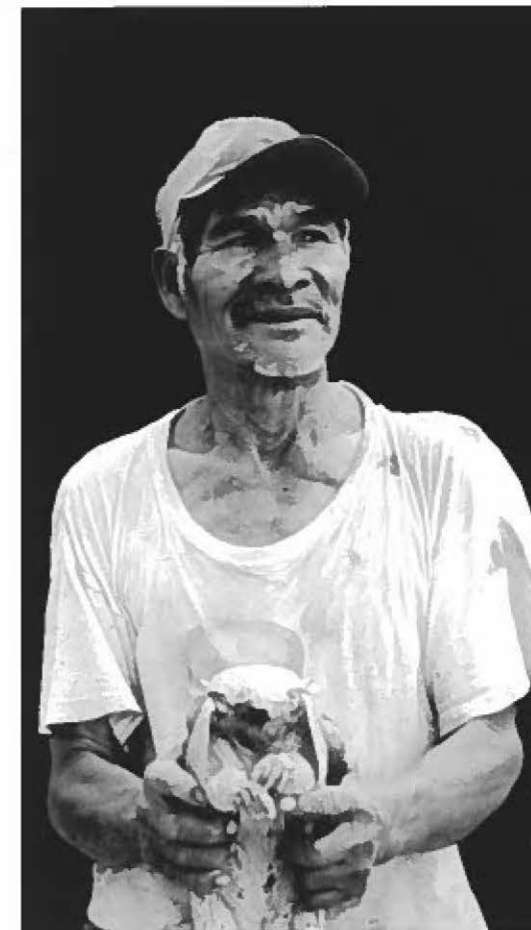
IWGIA 2002  
ISBN 87-90730-71-2, ISSN 0105-6367



GRUPO INTERNACIONAL DE TRABAJO  
SOBRE ASUNTOS INDIGENAS

# ASUNTOS INDIGENAS

## BOLIVIA



IWGIA

## editorial

4

Alejandro Parrollada

## bolivia

EL PROCESO AGRARIO EN BOLIVIA  
LA FRUSTRACION DEL SANEAMIENTO AGRARIO

6

Carlos Romero Bonifaz y Ana Cecilia Betancur

LA REALIDAD DEL SANEAMIENTO  
DE LA PROPIEDAD AGRARIA  
EL PROCESO PARA LA TITULACION DEL TERRITORIO INDIGENA DE MONTE VERDE

18

Leonardo Tamburini y Ana Cecilia Betancur

POR EL RESGUARDO AL TERRITORIO  
Y LA PARTICIPACIÓN INDIGENA

28

Carlos Mamani Condori

DIALOGO CON  
MARCIAL FABRICANO

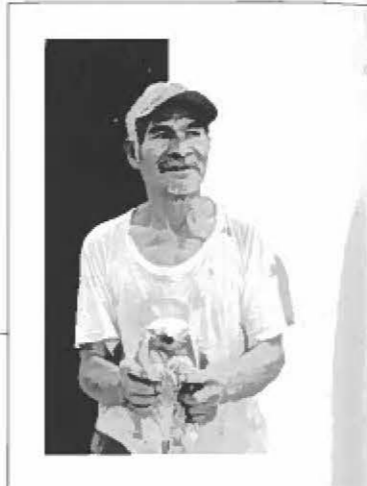
34

Alejandro Parrollada

¿SOBREPOSICION DE TERRITORIOS  
O SOBREPOSICION DE INTERESES?

36

Juan Carlos Rojas Calizaya



NOSOTRAS,  
LAS MUJERES DE IZOZOG

46

Zulema Barahona y Felicia Barrientos

LA GESTION TERRITORIAL  
INDÍGENA:

EL CONTROL DEL TERRITORIO CAMINA SOBRE DOS PIES

48

Alcides Vadillo Pinto

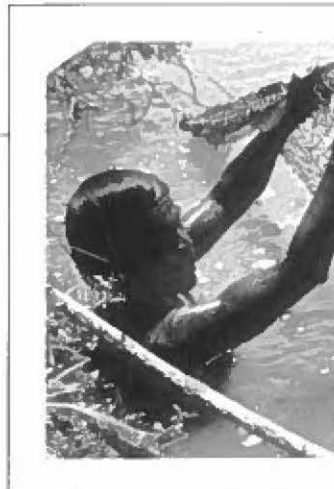
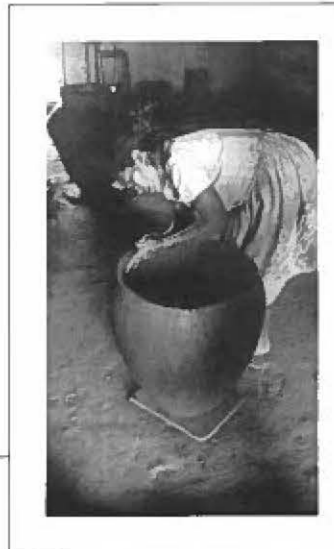
CAMINANDO HACIA  
LA AUTONOMIA:

MUNICIPIOS INDIGENAS Y PLURALIZACION DEL ESTADO

56

René Orillana H.

Cubierta: fotos de Gastón Crespo y Pablo Lasansky



Asuntos Indígenas se publica cuatro veces al año



GRUPO INTERNACIONAL DE TRABAJO SOBRE ASUNTOS INDIGENAS

### Secretariado Internacional

Classensgade 11 E, DK-2100  
Copenhague, Dinamarca  
Tel.: (+45) 35 27 05 00  
Fax: (+45) 35 27 05 07  
E-mail: iwgia@iwgia.org  
Página web: www.iwgia.org

### Editora: Marianne Jensen

Precio: US\$ 5.00 + franqueo por ejemplar - (ISSN 1024-3283)  
Precios de suscripción  
US\$ 40.00 (particulares) US\$ 70.00 (instituciones)

Las opiniones expresadas en las publicaciones de IWGIA no reflejan necesariamente las del Grupo de Trabajo. No se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación sin autorización de la organización.

Por Alejandro Parellada



Durante los meses de mayo y junio pasado, bajo la bandera de el Asamblea Constituyente, se realizó la "Marcha por la Soberanía Popular, el Territorio y los Recursos Naturales". La movilización, encabezada por pueblos y organizaciones indígenas de tierras bajas, el Movimiento de Campesinos sin Tierra (MST) y varias federaciones departamentales de campesinos, llegó a congregarse a más de 4.000 personas, creando una verdadera conmoción política, dada la proximidad de las elecciones nacionales. Otras marchas comenzaron días después en el altiplano y los valles, lideradas por el Consejo de Ayllus y Markas del Qullasuyo (CONAMAQ), y desde el norte de La Paz y el trópico Cochabambino. Luego de encontrarse las marchas del altiplano y los valles con la del oriente llegan a La Paz, donde días antes, una delegación de indígenas encabezados por el

entonces Presidente de CIDOB, Marcial Fabricano, tras una huelga de hambre habían suscrito ya un acuerdo para la adopción de reformas a la constitución que incorporaran un nuevo mecanismo de "reforma total de la Constitución con participación ciudadana". La Marcha que recién arribaba a La Paz generó un nuevo compromiso en el que los partidos políticos con representación parlamentaria y el Gobierno se comprometían a incorporar la Asamblea Constituyente.

Más allá de las reivindicaciones puntuales de la marcha, esta movilización abrió un puente importante entre los pueblos indígenas de tierras bajas y andinas y -posiblemente el principal logro- interpeló al sistema político en su conjunto, dejando en evidencia a los partidos tradicionales. Al final, ni el Parlamento y ni el Gobierno cumplieron sus compromisos, pero un nuevo mapa electoral se configuró en Bolivia después de las elecciones del 30 de junio.

Contra todos los pronósticos, el Movimiento al Socialismo, MAS, liderado por el dirigente cocalero aymara Evo Morales, alcanzó 581.884 de los votos, que equivale al 20.9% del electorado nacional, apenas 42.242 votos (1.5%) menos de los que obtuvo el Movimiento Nacional Revolucionario, MNR. Mientras tanto, el Movimiento Indígena Pachacuti, MIP, liderado por el aymara Felipe Quispe logró 169.065 votos. Se llegó así a la increíble posibilidad que Evo Morales pueda ocupar la Presidencia del país en la segunda ronda que definiría el Parlamento Nacional. Pero, como era de imaginar, el MNR recibió el apoyo de los partidos tradicionales, formando un gobierno de coalición con el Movimiento de Izquierda Revolucionario, MIR.

El Parlamento es ahora ocupado por 24 diputados campesino-indígenas, que constituyen el 18% de la Cámara Baja, mientras que el Senado es ocupado por tres representantes campesino-indígenas, que constituyen el 11% de la Cámara Alta. La gran mayoría de ellos provienen del MAS y el MIP pero también el MNR ha aportado con un senador campesino por la región de Pando, el MIR con una diputada por Chuquisaca y el movimiento Nueva Fuerza Republicana, NFR, con un dirigente quechua de Cochabamba. También en los partidos tradicionales han salido electos 5 suplentes campesino indígenas.

Las causas de la votación masiva a favor de los sectores campesino indígenas se deben buscar en el desgaste de los partidos tradicionales, que no han podido satisfacer las demandas sociales.

De acuerdo al Informe de Desarrollo Humano en Bolivia del 2002 del PNUD, el 63% de los bolivianos está por debajo de la línea de pobreza, es decir, no tiene ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas, y el 37% no puede cubrir siquiera sus necesidades alimenticias. Estos inconcebibles índices de pobreza están asociados a la falta de derechos de los campesinos e indígenas sobre sus tierras y recursos naturales.

De hecho, la titulación de los territorios ha sido y continúa siendo la principal reivindicación de los pueblos indígenas. La marcha indígena realizada en 1990 por "el Territorio y la Dignidad" y la marcha de 1996 resultaron en la promulgación de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (Ley INRA) que reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la titulación de sus tierras originarias. La nueva legislación, considerada entonces como muy avanzada, despertó muchas expectativas dentro de las organizaciones indígenas, pues ordenaba el saneamiento y titulación de amplios territorios de las tierras bajas de Bolivia, en un periodo de 10 meses.

A 6 años de la aprobación de la ley, los resultados de la titulación no son exactamente lo que esperaban los pueblos indígenas. Mientras que las propiedades no indígenas (la mayoría grandes extensiones de ganaderos o tierras ociosas) se van consolidando, sólo un 10% de las demandas comprometidas por el gobierno a favor de los indígenas han sido tituladas, siendo una parte importante áreas alejadas de los sitios de asentamiento de las comunidades indígenas.

Las causas del lento y accidentado proceso de titulación son varias. Por un lado, el reglamento de la Ley impuso todo tipo de complicaciones para la ejecución efectiva del saneamiento. Pero pareciera también que los funcionarios del INRA cargan con una gran parte de la responsabilidad. Como se analiza en varios de los artículos de la presente publicación, sobre el INRA pesan graves acusaciones de ineffectividad y corrupción, favoreciendo siempre a los grupos de poder.

Más allá de los escasos resultados en términos de los espacios titulados, existe también una fuerte polémica alrededor de los derechos de los pueblos sobre sus recursos. Las demandas indígenas están perforadas por concesiones forestales, mineras y petroleras y en el caso de algunos territorios, como en la zona del Chaco, la superposición de concesiones petroleras es del 100%. La gestión territorial es también debatida en esta publicación, donde René Orellana y Alcides Vadillo analizan la

propuesta de Municipios Indígenas, a partir del nuevo régimen municipal, planteado en la Ley de Participación Popular de 1996 y la posterior Ley de Municipalidades de 1999. La propuesta se dirige a buscar mayor coherencia y unidad de los límites municipales con los territorios indígenas, reconociendo o construyendo mecanismos que les permitan el acceso a recursos públicos para la gestión territorial.

El pasado 4 de agosto se instaló el nuevo Parlamento y, como lo definió la prensa nacional, "dos Bolivias se miraron de frente". Ya en la sesión de apertura del Congreso, se dejó en claro que estábamos en presencia de un acontecimiento extraordinario. Los representantes indígenas se expresaron en sus propios idiomas, algunos mascando coca y con sus vestimentas tradicionales, ante la mirada atónita de la clase política boliviana.

El bloque de diputados y senadores campesino-indígena está en la obligación de aprovechar esta oportunidad histórica para impulsar propuestas sobre cuestiones impostergables, como el llamado a la Asamblea Constituyente para la modificación de la Constitución Política del Estado, y trabajar alrededor de los problemas básicos que afectan a la población: ¿Cuáles serán las reformas necesarias para resolver el problema de la tierra en el país?, ¿Cuál será el rumbo de la guerra contra la coca? y ¿Cómo reorientar la política económica y social de Bolivia?

# EL PROCESO AGRARIO EN BOLIVIA

## La frustración del saneamiento agrario

### Antecedentes

#### Estructura inequitativa de tenencia de tierras

La Reforma Agraria adoptada en Bolivia en 1953, fue concebida para actuar el principio de que la tierra es para quien la trabaja y que es derecho del campesino la dotación gratuita de tierras. Además de proponerse como objetivo redistribuir la tierra mediante la afectación y eliminación del latifundio, la reforma concebía como eje de la distribución el aprovechamiento y productividad que a ésta debía dársele, y condenó el uso ocioso e improductivo de la tierra.

Algunos de estos propósitos fueron parcialmente satisfechos durante los 39 años de vigencia de la Reforma. Efectivamente se afectaron los latifundios ociosos en los valles y el altiplano, pero en contrapartida, se llegó a la excesiva parcelación de la propiedad. En la tierras bajas en cambio, se sucedió la alta concentración de tierras en pocas manos, concentración que fue factible gracias a las irregularidades y corrupción reinante en las instituciones encargadas de la Reforma Agraria: el Consejo Nacional de Reforma Agraria y el Instituto Nacional de Colonización.

Diferentes fuentes de información, tanto oficiales como provenientes de instituciones académicas, si bien señalan estadísticas contradictorias acerca de la tenencia de tierras, todas coinciden en que la misma es absolutamente inequitativa. Según Pablo Pacheco, con base en informes oficiales:

Hasta 1993 fueron distribuidas aproximadamente 26 millones de tierras fiscales a propietarios individuales en las tierras bajas del país, de las cuales 22.8 millones (87.6%) fueron dotadas a 78.000 propietarios medianos y grandes y 3.2 millones de has. (12,4%) fueron adjudicadas a 76.000 pequeños productores asentados en las áreas de colonización.<sup>1</sup>

La entrega de títulos que ocasionó la concentración de tierras en el Oriente fue regida por la prebenda política y la corrupción, llevando incluso a la sobreposición de títulos en las mismas áreas (hasta 7 títulos sobre un mismo predio).

Las graves irregularidades que se presentaban, justificaron la intervención de las instituciones de Reforma Agraria en noviembre de 1992, a objeto de efectuar una auditoría del estado legal de los diferentes títulos y trámites agrarios y realizar un inventario de los que hubieran sido llevados regularmente para dejar sin ninguna validez los adquiridos de manera irregular. La Intervención también tenía por cometido definir un nuevo marco jurídico para reorganizar el régimen de distribución de tie-

Indígena tapiete, Chaco - Foto: Gastón Crespo

rras y proceder al saneamiento de la propiedad agraria de todos los fraudes cometidos bajo el régimen anterior.

En 1996 se logró un consenso entre el Gobierno, los representantes del sector agropecuario y las organizaciones indígenas para establecer este marco regulatorio y, en octubre del mismo año, se aprobó la Ley No. 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria (Ley INRA). Los campesinos no compartieron este consenso bajo el argumento de que se violaba la disposición constitucional sobre la dotación gratuita de la tierra en su favor.

La Ley INRA ordenó el saneamiento de toda la propiedad agraria en un plazo de 10 años a partir de su promulgación para clarificar la situación legal de las tierras agrarias, dotar las tierras indígenas y campesinas, y anular los títulos de propiedad fraudulentamente obtenidos. Manteniendo el postulado de *la tierra para quien la trabaja*, al proceso de saneamiento se le asignó también por finalidad revertir las propiedades que no cumplieran una función económica y social, así como consolidar las propiedades que habiéndose obtenido regularmente, cumplieran con dicha función.

#### Derechos indígenas sobre la tierra

La Reforma Agraria de 1953 había desconocido la existencia de los pueblos indígenas del Oriente, a quienes catalogaron como tribus selvícolas, poniéndolos bajo tutela estatal. Durante su vigencia, los pueblos indígenas estaban conminados a acceder a la propiedad de la tierra, en el mejor de los casos como comunidades campesinas, y muy pocas comunidades lograron títulos de propiedad. Pero más grave aún es que muchas de las tierras distribuidas por las instituciones de reforma agraria, incluso en varios títulos sobrepuestos, eran las tierras ocupadas por los pueblos indígenas.

Fueron los pueblos indígenas del Beni los que inauguraron la reivindicación de su existencia y sus derechos con



la Marcha "Por el Territorio y la Dignidad" realizada en 1990. Como resultado de esta marcha y hasta 1992 lograron el reconocimiento mediante Decreto Supremo de los primeros territorios indígenas (Araona, Chimán, Sirionó, Pílon Lajas, Isiboro Sécuré, Multiétnico, Yuquí, Wennhayek) algunos de ellos sin especificar superficie y ni su ubicación precisa.

Para julio de 1991 fue aprobado en Bolivia, por medio de Ley No. 1257, el Convenio 169 de la OIT, el que vino a constituirse en el primer referente de reconocimiento de derechos a los pueblos indígenas. En 1995 fue aprobada la reforma de la Constitución Política del Estado (CPE) que reconoció expresamente el derecho de los pueblos indígenas a sus Tierras Comunitarias de Origen (TCO) y al uso y aprovechamiento exclusivo de sus recursos naturales. En adelante, comenzó el proceso de cambio legislativo que vino a introducir en diferentes leyes específicas los derechos indígenas establecidos en la Constitución.

La Ley INRA, gracias a la presión ejercida por la Segunda Marcha Indígena realizada en agosto de 1996 cuando se discutía el proyecto, reguló el derecho de los pueblos indígenas a la titulación de sus tierras de origen, y a esta misión le asignó prioridad por sobre otros mandatos legales. Adicionalmente, reconoció de manera expresa las demandas territoriales de estos pueblos (33 territorios indígenas) y ordenó su titulación en el plazo improrrogable de 10 meses contados a partir de su aprobación. La titulación de todas estas tierras indígenas estaría sujeta, sin embargo, a la ejecución del saneamiento en las respectivas áreas y dejaba salvo los derechos de particulares legalmente adquiridos y las posesiones anteriores en dos años a la aprobación de la Ley. Ordenó también la titulación inmediata de los territorios reconocidos por Decreto Supremo entre 1990-92 y su saneamiento, con cuyos resultados podrían modificar las superficies tituladas.

Pero en julio de 1997 se aprobó el reglamento de la Ley. Los plazos establecidos para la titulación de las tierras indígenas (10 meses en la Ley), automáticamente quedaron convertidos en más de 700 días. El proceso de sanea-

miento agrario incorporaba tantas y tan complicadas etapas que desde entonces fue previsible que materializar los derechos reconocidos en la Constitución y las demandas de titulación de tierras admitidas por la Ley, sería un resultado difícil de lograr.

### El saneamiento de la propiedad agraria

El saneamiento de la propiedad agraria fue definido por el Reglamento de la Ley como un procedimiento técnico-jurídico dirigido al perfeccionamiento de los derechos agrarios. A pesar de que la Ley no lo establezca de manera explícita, el proceso de saneamiento debe ser entendido fundamentalmente como un proceso social dirigido a recuperar tierras que han sido ilegalmente obtenidas, acaparadas en demasía e improductivas, para su consiguiente redistribución a favor de quienes carecen de tierras. En el caso de las tierras indígenas, debe ser asumido como el proceso dirigido a formalizar el derecho propietario sobre las mismas, que nace de su ocupación ancestral y es reconocido como originario tanto por la Constitución Política como por la propia Ley INRA.

Si bien no se puede pretender que el saneamiento agrario sea equiparable a una Reforma Agraria, es decir, que resuelva integralmente todos los problemas que tienen que ver con la tenencia de la tierra, mínimamente debería contribuir a resolver los conflictos de posesión y propiedad, a modificar la actual estructura de tenencia concentrada de tierras y a garantizar la titulación de las tierras indígenas y campesinas. Para ese efecto, es esencial que su procedimiento sea ágil, transparente y eficiente. Pero la reglamentación, lejos de garantizar estas características para facilitar el cumplimiento de sus objetivos, se ha convertido en el mayor obstáculo para su logro.

### El proceso de saneamiento

El proceso de saneamiento de la propiedad agraria en Bolivia, fue dispuesto en el Reglamento de la Ley INRA en tres modalidades: saneamiento simple para propiedades individuales y comunitarias; saneamiento catastral para áreas de interés público, y el saneamiento de tierras indígenas (TCO). El procedimiento, básicamente el mismo para las tres modalidades, incluye 11 etapas previstas en el Reglamento de la Ley:

- Presentación de solicitud de saneamiento o demanda de titulación
- Admisión o Rechazo de la solicitud
- Resolución Determinativa de área de saneamiento: establece definitivamente el área en la que se va a ejecutar el proceso
- Relevamiento de Información en Gabinete
- Campaña Pública: se informa a todos los interesados sobre el inicio del proceso y las fechas para realizar el trabajo de campo

- Pericias de Campo: se miden las propiedades y posesiones que reclaman particulares y se verifica el cumplimiento de la Función Económico Social (trabajo)
- Evaluación Técnico Jurídica: Se analizan los resultados de las pericias de campo sobre el cumplimiento de la Función Económico Social y se analiza la legalidad de los documentos presentados por terceros en respaldo de los derechos que reclaman
- Exposición Pública de Resultados o notificaciones: Se informa públicamente sobre los resultados de las dos etapas anteriores con el fin de que se puedan corregir errores
- Resoluciones Finales: Deben emitirse resoluciones por cada uno de los predios o derechos reclamados por particulares y por las tierras indígenas o campesinas que se consolida a favor de los demandantes. Contra estas resoluciones se puede interponer recursos ante el Tribunal Agrario, en cuyo caso es necesario esperar a que el Tribunal resuelva y se cumpla lo ordenado por éste antes de pasar a la última etapa.
- Declaratoria de Área Saneada
- Emisión de Títulos Ejecutoriales

Las etapas han sido desarrolladas con más detalle por disposiciones administrativas del INRA, señalando pasos que se deben cumplir en cada una de ellas, lo que hace que el proceso sea más lento.<sup>2</sup>

El saneamiento de tierras indígenas incorpora etapas adicionales, como la certificación del carácter étnico del pueblo indígena demandante y un estudio de necesidades espaciales, que deben realizar el Ministerio de Asuntos Campesinos y Pueblos Indígenas y Originarios, la georeferenciación de la superficie demandada y su posterior inmovilización para evitar el otorgamiento de nuevos derechos sobre dicha área.

La tramitación y el impulso de los procesos de saneamiento están a cargo de las oficinas regionales correspondientes pero las decisiones son aprobadas y adoptadas por la Dirección Nacional, presentándose a veces contradicciones que retrasan aún más el proceso.

Aún con todas estas dificultades impuestas desde la reglamentación de la Ley INRA, podría ser factible que los procesos culminaran en el largo período previsto. Pero adicionalmente, la Dirección del INRA emite de manera permanente normas técnicas para la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias que rigen los derechos agrarios, las mismas que en la mayoría de los casos permiten eludir su cumplimiento o facilitan la consolidación de predios que han sido obtenidos de manera fraudulenta, en todos los casos en perjuicio de los derechos indígenas y campesinos. Esto lleva a que constantemente las organizaciones afectadas realicen reclamaciones administrativas y judiciales, protestas y presiones sociales, para que las normas sean anuladas o modificadas, paralizando forzosamente los procesos para evitar su aplicación.

Entre las normas técnicas se destacan las relativas a la valoración de los trabajos en los predios que son objeto de

saneamiento, la verificación de la legalidad de los documentos que sustentan derechos reclamados y la regulación de la carga animal para la adjudicación de propiedades ganaderas. Un común denominador de estas normas ha sido que buscan ampliar las propiedades particulares, legitimar documentos fraudulentos y consolidar propiedades donde no existe trabajo alguno que la justifique. Cada vez que se tiene conocimiento de una nueva norma, las organizaciones indígenas y campesinas recurren a los tribunales de justicia inútilmente, por cuanto en casi todos los casos éstos las respaldan por ilegales e inconstitucionales que sean. Finalmente, las organizaciones recurren a la movilización social para lograr su modificación. Pero una vez modificadas, los gremios interesados en las normas, sus exclusivos beneficiarios, activan sus propios mecanismos de presión y, con otros nombres y diferentes redacciones, las mismas normas vuelven a emitirse.

Un ejemplo de ello, sólo por citar alguno, es el relativo al manual para la verificación en campo de los trabajos que sustentan la propiedad agraria. Días antes de finalizar el año 1999, el Director Nacional del INRA aprobó un manual de procedimiento para este efecto. En enero de 2000, las organizaciones demandantes del territorio de Monte Verde y otras organizaciones indígenas impugnaron el manual y exigieron su concertación en la Comisión Agraria Nacional, organismo que reúne a todos los sectores del agro boliviano. No obstante que en dicha Comisión se lograron consensos para la emisión de un nuevo manual, el INRA sólo lo aprobó bajo la presión de la Tercera Marcha Indígena y Campesina, realizada en julio del mismo año. En septiembre de 2001 la Cámara Agropecuaria del Oriente, justificando reclamaciones en la crisis económica por la que atraviesa el país, logra que el Gobierno suscriba un acuerdo en el que se compromete a adoptar normas que contradecían los acuerdos suscritos con las organizaciones indígenas y campesinas un año atrás. La crisis desatada por la explosión de conflictos en todo el país y varias movilizaciones sociales que exigían la anulación de aquel acuerdo, impidieron su cumplimiento. Sin embargo, el 31 de diciembre siguiente, la Dirección Nacional del INRA, aprueba una nueva norma técnica que modifica la anterior, y el ciclo vuelve a iniciarse.

El razonamiento al que conduce la situación es que no existe en Bolivia una institucionalidad legítima y representativa, capaz de garantizar un orden, y que su debilidad orgánica permite que opere en el terreno la ley del más fuerte. Esto es particularmente lo que se ha evidenciado en el año 2001, cuando los conflictos por la apropiación de la tierra comenzaron a incorporar la violencia armada en contra de indígenas y campesinos que reclaman la titulación de sus tierras.

Las condiciones de entramamiento jurídico y administrativo, ineficiencia, corrupción y debilidad institucional en las que se desenvuelve el proceso agrario en Bolivia, son la causa de los exiguos resultados que se tienen en 5 años de vigencia de la Ley y de la explosión de conflictos violentos por el acceso a la tierra, llevando a una tremenda frustración a quienes creían que con la nueva Ley era posible sanear la distribución de tierra de la corrupción que reinó durante el régimen de la Reforma Agraria y

lograr una nueva distribución que ponga en vigencia los derechos siempre rezagados de los pueblos indígenas y originarios y de las comunidades campesinas.

### Resultados del saneamiento agrario

La Tercera Marcha por "Tierra, Territorio y Recursos Naturales" realizada por las organizaciones indígenas, campesinas y de colonizadores del oriente del país en julio de 2000, fue motivada por los obstáculos que se observaban en el proceso de saneamiento evidenciando que este conducía más a la consolidación de propiedades ilegales y de latifundios improductivos que a entregarle tierras a indígenas y campesinos. Hasta ese momento, alrededor de medio millón de hectáreas habían sido tituladas a indígenas en tierras bajas, mientras que ni un solo metro se había titulado en tierras altas ni a comunidades campesinas. La movilización de entonces, mostraba en el escenario nacional la aparición de conflictos y disputas de tierras con tendencia de progresiva gravedad en la Amazonia Norte, Santa Cruz y el Chaco tarijeño, por lo que urgía la pronta ejecución del saneamiento en estas regiones del país.

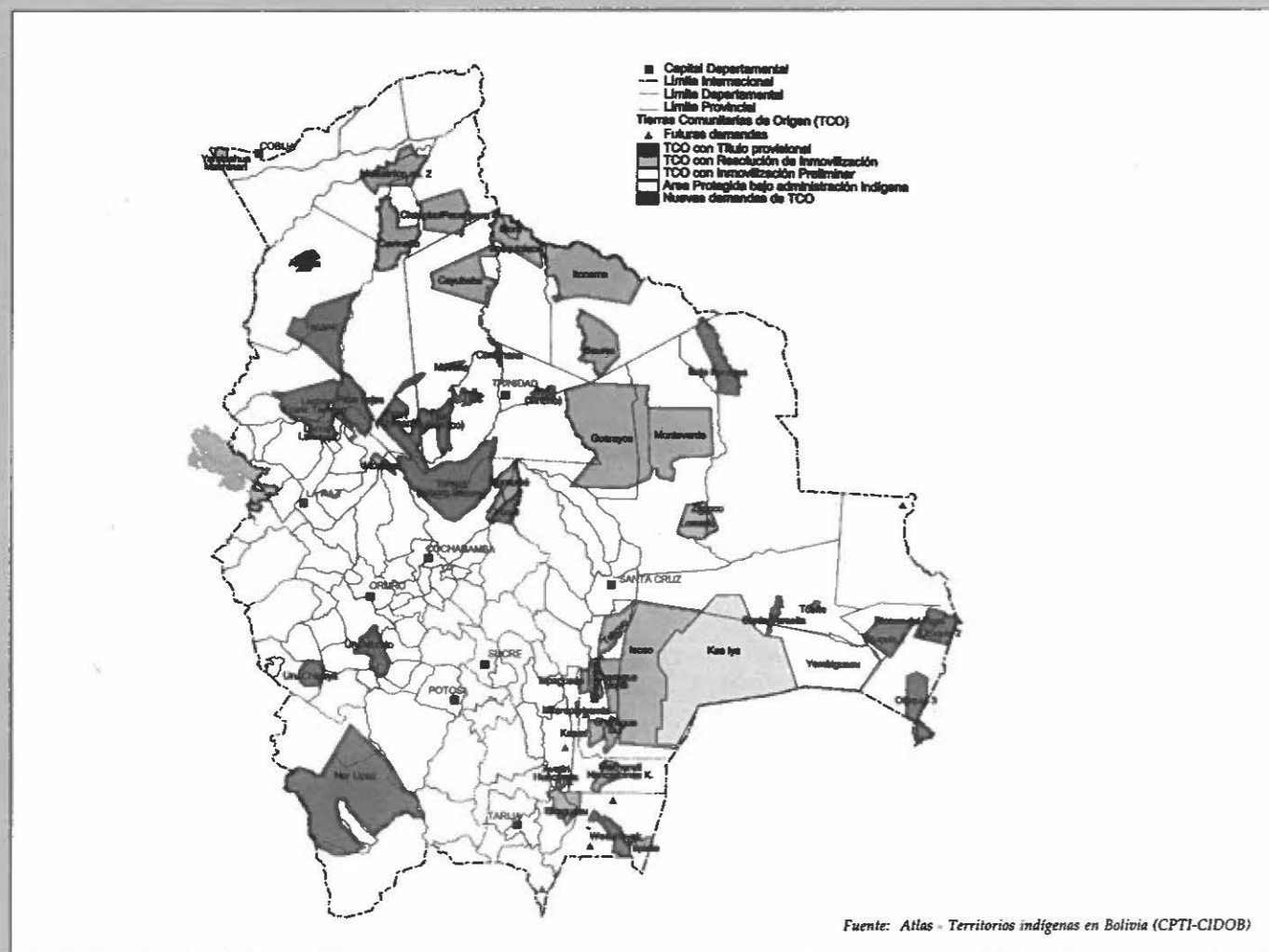
No obstante que entonces obtuvieron como resultado la aprobación de normas para agilizar los procesos de saneamiento, entre ellos la fijación de un plazo de 1 año para culminar el saneamiento de tierras campesinas e indígenas en el Norte Amazónico del país y la Provincia Gran Chaco del Departamento de Tarija y un plazo de 3 años para el Departamento de Santa Cruz, los procesos continuaron demasiado lento.

De una extensión superficial de 109,8 millones de hectáreas que tiene Bolivia, 103,3 constituyen tierras rurales que, de acuerdo con la Ley INRA, deben ser objeto de saneamiento, para lo cual la Ley otorgó un plazo de 10 años. Pasados los primeros 5 años, el saneamiento no arroja resultados que permitan prever su finalización y menos aún el cumplimiento de sus objetivos. Hasta marzo de 2002, sólo el 11% de la totalidad de las tierras que deben ser saneadas han cumplido con dicho procedimiento.

Cuadro 1  
ESTADO DEL SANEAMIENTO

	Superficie en Hectáreas	Porcentaje
Tierras rurales objeto de Saneamiento	103.297.981	100%
Superficie en proceso de Saneamiento	27.937.343	27%
Superficie Saneada	10.930.373	11%
Lo que falta sanear	64.229.427	62%

Fuente: INRA.<sup>3</sup>



Fuente: Atlas - Territorios indígenas en Bolivia (CPTI-CIDOB)

En el caso de las tierras indígenas, los resultados parciales son también muy bajos, más aún tomando en cuenta que la Ley otorgó prioridad para su titulación. En total se han presentado 92 demandas de titulación de tierras indígenas, tanto en tierras bajas como en tierras altas, por una superficie aproximada de 34.000.000 de has. Esta superficie incorpora las demandas admitidas por la Ley en 1996, los Territorios Indígenas reconocidos por Decreto Supremo entre 1990 y 1992, las solicitudes de conversión de propiedades comunarias al régimen de territorios indígenas previsto en la Ley, y nuevas demandas presentadas con posterioridad a la aprobación de la Ley 1715.

### Territorios Indígenas en las tierras bajas del país

La Ley 1715 de octubre de 1996 reconoció expresamente 16 demandas de las organizaciones indígenas para la titulación de 33 territorios con una superficie de 14.200.000 has. en tierras bajas (amazonía, gran chaco, chiquitania y trópico). La Ley, otorgó un plazo de 10 meses para su saneamiento y titulación, plazo que se haría efectivo a partir de octubre de 1996.

Una vez se dio inicio a los procedimientos y actuaciones previstas en la Ley y en el reglamento, la extensión de

las demandas reconocidas por la Ley, comenzó a disminuir paulatinamente. Para iniciar el saneamiento, el INRA determinó una superficie de 11.762.000 has., 2.500.000 has. menos que las demandadas. Un segundo recorte se originó en la recomendación que, por disposición del Reglamento, debía hacer la entidad estatal competente de asuntos indígenas, determinando cuánta superficie "necesitaban" los indígenas para su desarrollo. Un rasgo que caracteriza las recomendaciones realizadas por el Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios es que recomienda disminuciones significativas a los territorios indígenas de la amazonía y Santa Cruz, donde existen tierras suficientes para consolidar sus demandas, y, en cambio, recomienda aumentar las extensiones en la región del Chaco, donde las tierras están totalmente acaparadas por hacendados ganaderos.

Los recortes en las extensiones a ser tituladas a los indígenas han continuado a medida que avanzan los procesos gracias a la constante emisión de normas por el INRA que permiten consolidar predios particulares ilegalmente obtenidos. En 5 años de saneamiento de estos territorios, hasta el presente sólo se han titulado 2.056.000 has. equivalentes al 17.4 % de la superficie total de saneamiento. (ver cuadro No. 2)

Cuadro N° 2  
TIERRAS INDIGENAS RECONOCIDAS POR LA LEY 1715 (INRA)

N°	TCO's DEMANDADAS	Departamento	Superficie Demandada (1)	Superficie Saneamiento (2)	Superficie Titulada (3)
1	CAVINEÑO	Beni	544.138	523.249	
2	CHACOBO - PACAHUARA	Beni	531.849	510.895	
3	MULTIETNICO II	Pando - Beni	380.725	441.471	289.471
4	YAMINAHUA - MACHINERI	Pando	193.533	41.921	25.675
5	BAURE	Beni	713.415	505.776	
6	CAYUBABA	Beni	810.673	651.840	
7	ITONAMA	Beni	1.345.693	1.227.363	
8	JOAQUINIANO	Beni	337.226	345.507	
9	MORE	Beni	86.595	81.974	
10	MOVIMA	Beni	26.629	27.219	
11	MOSETENE	La Paz - Cochabamba	194.000	116.436	96.808
12	YURACARE	Cochabamba	328.486	244.336	241.170
13	GUARAYO	Santa Cruz	2.194.433	2.205.370	932.275
14	LOMERIO	Santa Cruz	296.162	290.788	
15	MONTE VERDE	Santa Cruz	1.159.173	1.059.964	
16	RINCON DEL TIGRE*	Santa Cruz	99.288	97.871	97.743
17	SANTA TERESITA*	Santa Cruz	48.736	49.726	77.545
18	TOBITE*	Santa Cruz	11.224	22.373	26.104
19	ZAPOCO*	Santa Cruz	26.595	26.749	43.344
20	AVATIRI - HUACARETA	Chuquisaca	16.135	17.697	3.317
21	AVATIRI - INGRE	Chuquisaca	13.850	9.162	
22	CHARAGUA NORTE	Santa Cruz	235.250	227.477	
23	CHARAGUA SUR	Santa Cruz	132.769	109.590	
24	ISOSO	Santa Cruz	1.987.287	1.951.782	163.459
25	ITIKAGUASU	Tarija-Chuquisaca	229.800	216.003	
26	ITIKAPARIRENDA	Chuquisaca	12.300	11.679	7.116
27	IPAGUASU	Santa Cruz	81.000	54.388	28.076
28	KAAGUASU	Santa Cruz	126.500	131.218	
29	KAAMI	Santa Cruz	100.750	95.947	
30	MACHARETI-ÑANCARAINZA	Chuquisaca	164.265	142.450	
31	TAKOVO MORA	Santa Cruz	356.697	272.451	
32	TAPIETE	Tarija	54.743	51.366	24.840
33	YEMBIGUASU	Tarija	1.369.100		
	TOTAL		14.209.019	11.762.037	2.056.943

1) de Vries, Aldert. *Territorios Indígenas en las Tierras Bajas de Bolivia*. CIDOB, CPTI, SNV. Santa Cruz, 1998.

2) y 3): INRA. Estadísticas 2001

Cuadro N° 3

## TERRITORIOS CON D.S. TITULADOS

TCO	Departamento	Superficie Reconocida D.S. (1)	Superficie Titulada (2)	Superficie en Saneamiento (3)	Superficie Consolidada (4)
Araona	La Paz	92.000	95.036	95.036	0
Pilón Lajas	Beni - La Paz	400.000	396.264	0	0
ChimAn	Beni	392.220	401.323	156.593	0
MultiEtnico	Beni	352.000	343.262	171.632	0
Isiboro Sécuré	Beni	Sin Superficie	1.236.296	30.970	25.114
Sirionó	Beni	Sin Superficie	62.903	63.661	0
Yuquí	Cochabamba	115.000	127.204	122.240	0
Wennehayek	Tarija	195.639	197.849	197.849	0
<b>Total</b>		<b>1.546.859</b>	<b>2.860.139</b>	<b>837.981</b>	<b>25.114</b>

1) de Vries, Aldert. Territorios Indígenas en las Tierras Bajas de Bolivia. CIOB, CPTI, SNV. Santa Cruz, 1998.

2) INRA. Estadísticas 2001.

3) y 4): CEJIS

Cuadro N° 4

## NUEVAS DEMANDAS DE TCO INTERPUESTAS

N°	TCO	Departamento	Superficie Demanda	Sup. para Saneamiento
1	Canichana	Beni	34.181	33.460
2	Tacana	La Paz	549.465	549.465
3	Tacana II	La Paz	454.469	454.469
4	Timi	Beni	98.389	98.389
5	Movima II	Beni	2.205.016	2.388.894
6	Pantanal	Santa Cruz	1.820.153	1.820.153
7	Otuquis	Santa Cruz- Beni	1.675.038	rechazada
8	Bajo Paragua	Santa Cruz	366.952	383.827
9	Lecos Apolo	La Paz	654.137	654.137
10	Lecos Larecaja	La Paz	166.387	162.414
11	Guaraní Yacuiba	Tarija	353.225	353.225
	<b>Total</b>		<b>8.377.411</b>	<b>6.898.433</b>

Fuente: Estadísticas INRA, Noviembre 2001

Los 8 territorios indígenas que fueron reconocidos entre 1990 y 1992 como producto de la "Marcha por el Territorio y la Dignidad" que protagonizaron los pueblos indígenas del Beni en agosto de 1990 están en peores condiciones. Los Decretos Supremos por los cuales se reconoció a estos territorios no establecían la titularidad del derecho de dominio de los pueblos indígenas beneficiarios. Tampoco habían sido delimitados geográficamente y en algunos casos no especificaban la superficie que se reconocía como tierras indígenas. La Ley 1715 dispuso que estos territorios debían ser titulados inmediatamente, pero que los mismos debían someterse al proceso de saneamiento para dejar a salvo los derechos de terceros adquiridos legalmente antes de la emisión de los Decretos Supremos. Los 8 territorios fueron titulados en 1997 por una superficie de 2.860.000 has., pero sólo se ha iniciado el saneamiento sobre una superficie de 837.981 has. habiendo culminado hasta la

fecha con la consolidación de sólo 25.114 has., equivalentes a menos del 1 % de la superficie titulada y sólo el 3% de la superficie en saneamiento. (Ver cuadro N° 3)

Con posterioridad a la aprobación de la Ley 1715 o Ley INRA, 11 nuevas solicitudes de titulación de tierras indígenas han sido presentadas en tierras bajas. Del total de la superficie demandada por 8.377.000 has., el INRA ha determinado realizar saneamiento en 6.898.000 has. dejando por fuera de este procedimiento 1.500.000 has. Los procesos de saneamiento de estas tierras recién están comenzando. (Ver cuadro N° 4)

Adicional a estos territorios, una solicitud de conversión al régimen de tierras indígenas se ha presentado en tierras bajas, por una superficie de 63.608 has. sobre las cuales las comunidades ya contaban con títulos obtenidos bajo el régimen anterior.

Cuadro No. 5

## DEMANDAS INDÍGENAS EN TIERRAS ALTAS

Departamento	Demandantes	Superficie	Tituladas
La Paz	Marka Camata	64.039	
	Ayllus Tititkani - Takaka	1.810	
	Ayllu Janq'u Jaqi Abajo	6.500	
	Nacionalidad Indígena Urus de Irohito	54,5	
Oruro	Jacha Suyo Pakajaqui	1.187.314	
	Uruchipaya	166.946	151.804
	Urumurato		
	Jacha Charangas	2.491.913	
	Marka Pama Aullagas	110.384	
	Suyo Jatun Killacas Asanajaqi	1.281.633	
	Cuerpo de Autoridades Originarias Saucari	274.562	
	Ayllu Tacagua	6.405	
	Nor Lipez - CUPTCNLP	2.540.151	
	Ayllu Uma Uma	7.871	
Potosí	Jatun Ayllu Yura	232.931	
	Vacuyo Ayllu Andamarca	87.435	
	Ayllu Sikuya	14.469	12.683
	Ayllu Panacachi	29.675	
	Valdivieso	222.173	
	Jatun Ayllu Pcoata	131.900	
	Jatun Ayllu Urinsaya	18.451	
	Ayllu Chullpa	39.828	
	Ayllu Kirkiawi	68.588	
	<b>Total</b>		<b>9.136.837</b>

Fuente: INRA<sup>4</sup>

## Territorios Indígenas en Tierras Altas

En lo que se refiere a las tierras indígenas del altiplano y los valles, correspondientes a los pueblos Quechua y Aymara, éstos habían accedido a la titulación de tierras comunales en virtud de la Ley de Reforma Agraria de 1953. Sus tierras sin embargo, constituyen en gran parte minifundios y están altamente degradadas por la baja calidad de los suelos y la sobreexplotación a que han sido sometidos, lo que determina que las tierras tituladas no garantizan el sustento de las comunidades. Hasta el presente, las comunidades del altiplano han presentado nuevas demandas de tierras indígenas por una superficie de 9.136.000 has. De estas, sólo han sido tituladas 12.683 has. equivalentes al 0.14% del total demandado. (Ver cuadro N° 5)

Conviene hacer notar que el mayor porcentaje superficial demandado se concentra en los Departamentos de Oruro y Potosí, lo que se explica porque en estas regiones los ayllus o pueblos originarios han preservado sus áreas

de ocupación y han sobrevivido con mayor fortaleza a las políticas de asimilación y eliminación de la comunidad, implementadas por diferentes gobiernos tanto durante la colonia como en el período republicano. A esto se suma el hecho de que en estas zonas el sistema de haciendas no logró mayores niveles de desarrollo.

Finalmente, algunas comunidades en la perspectiva de recomponer sus Ayllus tradicionales, han solicitado la conversión de sus tierras comunales en tierras indígenas sujetas al régimen previsto de la Ley 1715 y la Constitución Política del Estado. En total han solicitado la conversión al régimen de tierras indígenas de 74.656 has. Las solicitudes aún no han sido resueltas.

Cuadro No. 6

## SOLICITUDES DE CONVERSION EN TIERRAS ALTAS

Departamento	Demandantes	Superficie
La Paz	Ayllu Achirjiri	762
	Ayllu Calla Arriba	3.310
	Ayllu Sullkatiti	
	Lawaqullo	8.786
	Ayllu Sullkatiti Titiri	8.786
	Ayllu Khonkho	
	Liqui Liqui	6.891
	Ayllu Qhunqhu	
	Milluni	6.891
	Ayllu Parina Arriba	4.196
	Ayllu Parina Baja	7.553
	Ayllu Titicani Challaya	2.812
	Ayllu Titicani Tukari (Kupi)	3.740
	Ayllu Cuipa	8.360
	Ayllu Hucuri Milluni	
	Ancohaqui	1.013
	Ayllu Pueblo Jesús de Machaca	1.970
	Ayllu Qurpa	3.823
	Ayllu Yawriri	4.266
	Comunidad Originaria de Chorocoma	1.497
	<b>Total</b>	<b>74.656</b>

Fuente: INRA.<sup>5</sup>

Cuadro N° 7

## RESULTADOS CONSOLIDADOS DEL SANEAMIENTO DE TIERRAS INDIGENAS

Tierras Indígenas en Tierras Bajas	No.	Superficie Demanda	Superficie para Saneamiento	Superficie consolidada	Porcentaje/ Superficie Saneamiento
Reconocidas por la Ley 1715	33	14.209.019	11.762.037	2.056.943	17.48
Reconocidas por D.S.	8	2.860.139	2.860.139	25.114	0.87
Nuevas Demandas	11	8.377.411	6.898.433	-0-	0
Solicitudes de Conversión	1	63.608	63.608	63.608	100
<b>SUBTOTAL Tierras Bajas</b>	<b>53</b>	<b>25.510.177</b>	<b>21.584.217</b>	<b>2.145.665</b>	<b>9.94</b>
<b>Tierras Indígenas en Tierras Altas</b>					
Nuevas Demandas	23	9.136.837	9.136.837	12.683	0.14
Solicitudes de Conversión	16	74.656	74.656	-0-	0
<b>SUBTOTAL Tierras Altas</b>	<b>39</b>	<b>9.211.493</b>	<b>9.211.493</b>	<b>12.683</b>	<b>0.14</b>
<b>TOTAL TCO</b>	<b>92</b>	<b>34.721.670</b>	<b>27.935.571</b>	<b>2.158.348</b>	<b>7.72</b>

Fuentes: de Vries, Aldert. 1998. *Territorios Indígenas en las Tierras Bajas de Bolivia*. CIDOB, CPTI, SNV. Santa Cruz, 1998.  
INRA. Estadísticas 2001  
CEJIS. Programa Indígena

Como se puede observar en los cuadros anteriores, del total de tierras indígenas a nivel nacional, determinadas para saneamiento, hasta la fecha sólo se ha consolidado a favor de los indígenas un total de 2.158.000 has. de las cuales 63.000 corresponden a conversión de tierras que ya habían sido tituladas, quedando solo como nuevas titulaciones 2.056.943 en tierras bajas y 12.683 has. en tierras altas. Las tierras tituladas equivalen sólo al 7.7 de las superficies en saneamiento. (Ver cuadro N° 7)

Si bien hay que tomar en cuenta que los primeros años de aplicación de la Ley incluyen además la reestructuración de las instituciones competentes, el ajuste de procedimientos y la consecución de recursos financieros para el cumplimiento de sus funciones, es de esperarse que los resultados no avancen a un ritmo porcentual equivalente en el tiempo, es decir, el 10% de resultados por cada año. Sin embargo, cumplir en la mitad del plazo sólo el 11% de las tierras rurales del país y sólo el 7.7% de las tierras reclamadas por indígenas, da cuenta de innegables deficiencias en la aplicación de la Ley.

Los bajos resultados, obligan cuando menos a identificar factores que expliquen las dilaciones. Entre ellos, pueden citarse como los más relevantes, la insuficiente voluntad política del Estado, la rigidez de normas técnicas cuya aplicación elevaron los costos económicos del proceso, las marchas y contramarchas en la puesta en vigencia de procedimientos y normas técnicas que no gozaban de consensos, contradecían el espíritu del proceso o contemplaban actuaciones burocráticas y discrecionales, y, especialmente, se observa claramente la obstaculización del proceso por parte de grupos de poder que, además de recurrir a los medios a su disposición en las



Concentración en Plaza San Francisco, La Paz - Foto: Taller de Historia Oral Andina

instancias competentes del aparato estatal, han incorporado un nuevo elemento al proceso: la violencia.

### El saneamiento agrario y los conflictos por la tierra

Los problemas que presenta el proceso de saneamiento ya habían sido identificados años atrás y múltiples han sido los esfuerzos de las organizaciones indígenas y campesinas por hallarles solución, especialmente porque durante los años 99 y 2000 ya comenzaban a expresarse potenciales conflictos vinculados a la tenencia de la tierra en los territorios donde avanzaba el saneamiento. Fue esto precisamente lo que motivó que en julio del 2000 las organizaciones indígenas, campesinas y de colonizadores de tierras bajas, emprendieran una marcha para presionar al Gobierno la adopción de soluciones para agilizar y transparentar los procedimientos, a fin de que se pudieran revertir los magros resultados que se vislumbraban. Pero los esfuerzos fueron vanos.

A partir de Septiembre del año 2001 múltiples conflictos de tierras salen a la luz pública en el Oriente Boliviano. Las disputas se van sucediendo una a otra y, en algunos casos, tienen rasgos de violencia progresiva, a tal punto de poner en cuestión las posibilidades de su resolución en

el marco de la legalidad e institucionalidad vigentes.

El Territorio Indígena Monte Verde expresa la mayor resistencia indígena por la consecución de sus territorios lo que explica que se haya convertido en un símbolo en tierras bajas. La acumulación de tensiones entre los indígenas demandantes y una red de personas amparadas en esferas de poder local y nacional que buscan sustentar supuestos "derechos" en este territorio, condujeron a las acciones de hecho contra los dirigentes indígenas, sus asesores y funcionarios estatales que pretendieron intervenir para la protección del territorio. Las acciones de hecho de sectores dominantes a nivel local se comienzan a producir cuando, gracias a la acción de las organizaciones indígenas, el proceso de saneamiento arrojaba resultados favorables al pueblo indígena. La situación de Monte Verde muestra no solo el desprecio de la sociedad local por la reivindicación territorial del pueblo chiquitano, sino también el bajo compromiso y la debilidad de las instituciones estatales por la protección de los derechos indígenas en general.

En otras zonas del Departamento de Santa Cruz, una hacendada avasalla tierras tituladas a favor de una comunidad campesina asentada en la zona por más de 15 años; una empresa agroindustrial invade tierras campesinas y destroza sus cultivos con el uso de maquinaria pesada; terratenientes, concesionarios madereros y empresas petroleras que especulan con la tierra y explotan

los recursos naturales contaminando el medio ambiente inician una cruzada bajo el rótulo de la conservación ambiental para expulsar campesinos que ocupan tierras que antes hacían parte de una reserva forestal. En el norte amazónico, ganaderos que pretenden apoderarse de las mejores tierras del pueblo indígena Itonama paralizan el saneamiento para que se expulse a los indígenas de las tierras de su interés; también ganaderos y grupos de poder local ejercen presión obligando al pueblo indígena Baures a renunciar a más del 50% de su demanda y posteriormente secuestran a dirigentes indígenas y funcionarios del INRA que realizaban el saneamiento, con lo cual lograron paralizarlo.

Todos estos conflictos tuvieron en común con el conflicto de Monte Verde, el accionar erróneo de las instituciones estatales competentes que favorecían los intereses contrarios a indígenas y campesinos, a pesar de que la legitimidad y legalidad de sus derechos estaba plenamente probada. En casi todas las situaciones que se presentaron las instituciones recurrieron a la utilización de la fuerza pública contra los campesinos, dueños legítimos de las tierras en disputa, evidenciando un manejo parcializado de los conflictos.

Paralelamente, los Comités Cívicos y algunos medios de comunicación, optaron por la desinformación y los acontecimientos que se iban sucediendo eran presentados a favor de los grupos de poder local y en contra del sector campesino. Los Comités Cívicos, presentaban sus discursos regionalistas, ecologistas y hasta de legalidad para encubrir la defensa de intereses terratenientes, madereros y petroleros, dejando en evidencia, además, actitudes racistas y reaccionarias carentes de un mínimo de vocación democrática para tratar la problemática con transparencia, objetividad y responsabilidad.

Los conflictos dejaron varios heridos, campesinos detenidos y con acciones penales en su contra, mientras los agresores pasaban impunes con el respaldo de las autoridades oficiales.

Los conflictos llegaron a su máxima expresión en el mes de noviembre con la masacre de Pananti. Un grupo de aproximadamente 40 paramilitares fuertemente armados, incursionan en tierras que, abandonadas desde años atrás, habían sido ocupadas por núcleos de campesinos sin tierra desde el año 2000, dejando un saldo de 6 campesinos y un hacendado muertos y 21 campesinos heridos. Un puesto de control militar, ubicado a 100 mts. de distancia del lugar de los hechos, no intervino y las investigaciones judiciales se encaminan a encontrar los responsables de la muerte del hacendado, procesando a varios de los sobrevivientes de la masacre, mientras los responsables de ésta se pasean impunes.

Las inequidades en la distribución de la tierra, la existencia de latifundios abandonados y la necesidad de acceder a la tierra por parte de varios miles de campesinos en diferentes regiones del país, impulsó la organización del Movimiento Sin Tierra (MST) en la Provincia Gran Chaco del Departamento de Tarija, en el año 2000. En junio de ese mismo año, 180 familias organizadas en núcleos de campesinos sin tierra ocupan el predio "Pananti", además

de establecer otros asentamientos en predios abandonados.

La formación de campamentos campesinos en tierras abandonadas fue respondida con una severa represión policial, por lo que en el año 2000, los campesinos organizados en el MST protagonizan una marcha por "La Tierra y la Dignidad", que culmina con el compromiso del Gobierno de respetar los asentamientos y ejecutar el saneamiento agrario en el plazo de un año.<sup>6</sup>

En octubre del mismo año, comenzaron los hostigamientos a los núcleos de campesinos asentados en tierras abandonadas. Grupos de terratenientes y mercenarios armados incendian el campamento campesino Los Sotos dejando heridos de bala a varios de sus integrantes, incluyendo mujeres y niños. En abril se produce otro asalto contra el núcleo "Nueva Esperanza" en un operativo que habría sido dirigido por un ex diputado nacional. Al mes siguiente fueron atacadas, con el apoyo de la policía montada, las comunidades "Salada Grande" y "Salada Chica", chaqueñas asentadas por varias décadas en la zona. Dos nuevos ataques fueron perpetrados contra el núcleo Los Sotos en el mes de mayo y en octubre comenzaron los ataques contra el núcleo "Pananti". 8 personas son heridas y se forma un cerco alrededor del campamento. En respuesta las fuerzas militares realizan operativos para "controlar" la zona reprimiendo a los campesinos. Los hostigamientos terminan con la masacre del 9 de noviembre.

### Algunas conclusiones

La relación entre las acciones de violencia y el saneamiento de la propiedad agraria, puede verse claramente en el caso de Pananti, un predio de aproximadamente 2.940 has., que habiendo sido dotado en el año 1974 a una familia que por entonces colaboraba estrechamente con el régimen militar, había sido abandonado 8 años atrás. El saneamiento de dicho predio no podría ser largo ni costoso por lo pequeño del predio y por estar abandonado por más de un lustro. Pero no se realizó a pesar de los acuerdos suscritos por el MST con el Gobierno. Cuando se produce el asentamiento campesino recién aparece un nuevo propietario detrás del cual ingresan al escenario grupos mercenarios para expulsar a través de la violencia y el crimen organizado a los campesinos sin tierra.

En el caso del Territorio Indígena Monte Verde, es también claro que la tardanza en el proceso de saneamiento permitió el ingreso ilegal de particulares al territorio indígena buscando apropiarse de éste antes que el INRA culminara el saneamiento. La forma cómo el proceso fue desarrollado aumentó sus expectativas de consolidar sus nuevas propiedades. El accionar de los indígenas para garantizar el avance del procedimiento en el marco de sus derechos legales y constitucionales, mostró que los resultados del saneamiento no favorecerían dichas expectativas y es entonces cuando surge la violencia para tratar de ganar con acciones de hecho lo que en derecho no les pertenece.

Dado que el saneamiento continúa estancado y no existe una clara disposición de las instituciones competentes para impulsarlo con agilidad y transparencia, los conflictos de tierras tienden a agudizarse, multiplicarse y hacerse más complejos. No se trata solamente de disputas aisladas por la tenencia y el acceso a la tierra. Los bajos resultados del saneamiento en la mitad del plazo legal para su ejecución, dan cuenta de innegables deficiencias en la aplicación de la Ley.

El contexto de violencia en que se desenvuelve el proceso agrario hace necesario un replanteamiento del mismo y de las condiciones estructurales que impiden la consecución de sus finalidades últimas de regularizar los derechos agrarios y de eliminar el latifundio en el oriente y el minifundio en el occidente del país para redistribuir tierras y permitir el acceso a las mismas de indígenas y campesinos.

Ello no será posible sin embargo, en el actual contexto que se caracteriza por la articulación de los grupos de poder y su disposición a actuar, inclusive por la vía del matonaje, para evitar un saneamiento agrario efectivo y en el marco de la legalidad. La actuación de las autoridades políticas, judiciales y policiales en el ámbito local, abiertamente parcializada a favor de los grupos de poder, muestran que las reformas estatales apuntan más bien a consolidar esos poderes y desarticular, en contrapartida, a los movimientos sociales.

Por su parte, los sectores sociales paulatinamente van perdiendo confianza en la institucionalidad y la legalidad, en virtud a que éstas son permanentemente rebasadas o ignoradas. El movimiento indígena y campesino tienen la ventaja de haber logrado consolidarse como actores sociales protagónicos en el escenario nacional, pero coyunturalmente se encuentran afectados por divisiones internas, lo que ha determinado que la lucha por la tierra y el territorio se desenvuelva en el marco estrictamente local, con nuevas estrategias de control físico de la tierra y los recursos naturales y el impulso a procesos de ocupación y reocupación. Si bien ello es determinante en la defensa de sus derechos, puede conducir a que se pierda una perspectiva nacional y se dispersen los esfuerzos por reconducir estructuralmente un proceso que no favorece la equidad y la democracia en el acceso a la tierra. En estas condiciones, en el horizonte parecen vislumbrarse sólo dos caminos: construir consensos sólidos en torno a transformaciones estructurales relativas a la cuestión agraria o dejar que el proceso se agote y que las disputas sigan su propio curso de resolución.

Si asumimos el primer camino, debemos plantearnos no solamente reconducir el proceso agrario boliviano, sino también la reorganización del país y sus poderes públicos. Este proyecto requiere la vigencia plena de un Estado social de derecho en el que los mecanismos de control y fiscalización sean efectivos, en el que los órganos de poder sean realmente independientes y no se encuentren al servicio de un sólo sector o grupo, en el que las decisiones sean tomadas en función de la naturaleza diversa de la sociedad boliviana, en el que los medios de comunicación se encuentren al servicio del país y a los que

puedan tener acceso todos los sectores, de tal manera de construir opinión pública madura y veraz.

En definitiva se trata de encarar el proceso con responsabilidad, objetividad, convicción democrática y compromiso nacional. El punto de partida para esto es necesariamente el reconocimiento real y no formal de que Bolivia es un país multiétnico y pluricultural y que los pueblos indígenas y originarios tienen derechos ancestrales sobre sus tierras. El segundo paso es debatir con transparencia la problemática de la tierra y el territorio, no solo en el contexto del saneamiento agrario y la Ley INRA, sino fundamentalmente en el marco de las reformas a la Constitución Política del Estado.

El segundo camino es el que caracteriza la coyuntura presente. Grupos de poder dispuestos a proteger la ilegalidad; un Estado cómplice, carente de voluntad, decisión y autoridad, y sectores sociales cada vez más escépticos frente a la Ley, al Estado, al diálogo y a los compromisos.

### Notas y referencias

- 1 Pacheco, Pablo. Estilos de desarrollo, deforestación y degradación de los bosques en las tierras bajas de Bolivia. CIFOR - CEDLA - FUNDACIÓN TIERRA, La Paz, 1998.
- 2 Todo lo relativo al proceso de saneamiento, etapas y flujogramas, puede consultarse en la página web: [www.inra.gov.bo](http://www.inra.gov.bo)
- 3 *La Prensa*, La Paz, 24 de octubre de 2001
- 4 *Gaceta Agraria de Bolivia*, Año III No. 3. La Paz, 25 de marzo de 2002, pág. 6.
- 5 *Ibid.*
- 6 Datos extractados del documento: "Antecedentes de la mantanza de los campesinos sin tierra de Bolivia" elaborado por Keiko Chisaka, Responsable del tema Tierra de CEDIB y presentado en el Foro Social por la Tierra y la Vida en Cochabamba, el 9 de noviembre de 2001.

*Carlos Romero Bonifaz es abogado, director del Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS), institución que asesora a las organizaciones indígenas y campesinas del Oriente en la defensa y promoción de sus derechos colectivos y la titulación de sus tierras. Ana Cecilia Betancur es abogada y cooperante del Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo. Asesora el trabajo de CEJIS en materia de derechos de los pueblos indígenas.* □

# LA REALIDAD DEL SANEAMIENTO DE LA PROPIEDAD AGRARIA

EL PROCESO PARA LA TITULACION DEL TERRITORIO INDIGENA DE MONTE VERDE



Por Leonardo Tamburini  
y Ana Cecilia Betancur

En enero de 1995, las Centrales Indígenas que reúnen a las comunidades chiquitanas de las ex reducciones jesuíticas de San Javier y Concepción, presentaron ante el Presidente de la República la demanda para la titulación de su Territorio de Monte Verde, ubicado en la Provincia Nuflo de Chavez en el Departamento de Santa Cruz. En marzo de 1996, luego de más de un año de silencio, ante constantes reclamos indígenas y cuando ya se habían producido los primeros conflictos por el intento de apropiación ilegal del área demandada por personas ajenas a las comunidades, el memorial de demanda recién fue recibido formalmente, justificando la demora con argumentos atribuibles a la burocracia estatal.<sup>1</sup>

## La Ley INRA: expectativas frustradas

En octubre de 1996, como fruto de la "Segunda Marcha Indígena por la Tierra", y de los acuerdos logrados con la Confederación Agropecuaria Nacional (CONFEAGRO), el Gobierno y las organizaciones indígenas, se promulga la Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria (Ley INRA). La nueva Ley, además de disponer de las reglas básicas para sanear la propiedad agraria de los múltiples fraudes cometidos en su distribución durante más de 30 años, reconoció expresamente las demandas territoriales de los pueblos indígenas como Tierras Comunitarias de Origen (TCO) y ordenó su titulación en un plazo perentorio de 10 meses, dejando a salvo los derechos adquiridos legalmente por particulares a su interior. Ordenó también inmovilizar las tierras reconocidas para impedir el reconocimiento de derechos a su interior.

Pero durante los primeros años de vigencia, la ley comenzó a ser inaplicada. La prohibición de otorgar nuevos derechos en las tierras demandadas por los indígenas fue violentada rápidamente: en julio de 1997 la Superintendencia Forestal otorgó derechos forestales a empresas madereras al interior de los territorios recién reconocidos.<sup>2</sup> En el caso de Monte Verde, 3 empresas forestales fueron beneficiadas con una extensión de más de 120.000 has.<sup>3</sup> Y sólo hasta octubre de 1998, a más de un año de vencido el plazo otorgado por la Ley para la titulación, el INRA inició la ejecución del proceso previo de saneamiento para dejar a salvo los derechos de los particulares.

Han pasado ya más de tres largos años y la titulación del territorio de Monte Verde aún no se produce, dejando al desnudo los múltiples intereses que se mueven alrededor de la propiedad agraria, la corrupción que ha acompañado la distribución de tierras en Bolivia y una visión que desdice de los derechos indígenas en todas las esferas de poder. El "saneamiento de la propiedad agraria" previsto para "sanear la propiedad" de los fraudes cometidos y otorgar los títulos de propiedad a campesinos e indígenas, se ha convertido en un proceso para legitimar la distribución fraudulenta de la tierra y reducir al máximo las posibilidades de acceso a la tierra a las comunidades indígenas.

## Antecedentes: La Reforma Agraria y la concentración de la propiedad en el Oriente

La Reforma Agraria decretada en 1953 tenía como objetivo la eliminación del latifundio luego de que se verificara la excesiva concentración de tierras en pocas manos (En 1950 el 4.5% de los propietarios rurales controlaban el 70% de la propiedad agraria). Luego de 40 años de aplicación, esa situación fue parcialmente modificada (el 28% de los beneficiarios concentraban el 53% de la propiedad agraria). Mientras en el altiplano y los valles se promovió la excesiva parcelación de la tierra, configurando una situación de minifundio improductivo, en las tierras bajas se produjo una mayor concentración de la propiedad en latifundios, también improductivos. De 26 millones de has. distribuidas, el 87.6% corresponden a propietarios medianos y grandes mientras que el 12.4 % fueron adjudicadas a pequeños productores en áreas de colonización (Hernández y Pacheco, 2000).<sup>4</sup>

Foto: CIDOB - CENDIC

A partir de 1992 con la Intervención del Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) y el Instituto Nacional de Colonización (INC), se constataron las múltiples irregularidades y fraudes en la distribución de la propiedad agraria durante la vigencia de la reforma del 53. Los funcionarios agrarios que se resguardaban en el paraguas de la institucionalidad (las tierras se dotaban en ejercicio de sus funciones), simulaban las actuaciones judiciales o administrativas requeridas para la dotación o adjudicación. Pero desde mucho antes se sabía que la distribución era prebendaria y corrupta, especialmente durante los gobiernos de facto, por lo que se habían emitido normas anulando las dotaciones de tierras fiscales entre julio de 1980 y octubre de 1982 y las transferencias realizadas entre 1971 y 1982 de superficies mayores a 50 has.

A mediados de la década del 80, las recurrentes denuncias de corrupción, fueron los antecedentes más cercanos a la Intervención, que se decretó en 1992 cuando salieron a la luz pública las irregularidades para la dotación a un Ministro de Estado de casi 100.000 has. en el Departamento de Santa Cruz.

La Intervención tenía como propósitos, entre otros, establecer las irregularidades o ilegalidades que se hubiesen cometido en materia agraria, identificar las superposiciones agrarias, la doble titulación y el acaparamiento de tierras, hacer un registro detallado de la propiedad rural y ordenar el uso de la tierra. Muchos de estos objetivos se lograron: se identificaron varios fraudes de tierras, se iniciaron juicios contra los responsables llegando a encarcelar a algunos, se elaboraron registros de expedientes y, por primera vez, se tuvieron cifras más o menos aproximadas de la situación de tenencia de la tierra en el país.<sup>5</sup>

La Intervención suspendió los juzgados agrarios, piedra angular del antiguo régimen, con lo cual cerró el paraguas de la legalidad en la que se amparaba la corrupción. Pero esto no fue suficiente para poner freno a los fraudes. Los destituidos jueces siguieron "trabajando" de manera independiente y por su propia cuenta, utilizando sus sellos, papeles oficiales y todos los instrumentos con que contaban cuando ejercían funciones públicas, y continuaron distribuyendo tierras. Varios expedientes de estos aparecieron en Monte Verde, suscritos por jueces que habían sido denunciados penalmente por la Intervención.

Como la Intervención tenía entre sus funciones las de hacer el registro de los títulos y trámites agrarios, no tardó en desaparecer un libro de registros en el INRA Santa Cruz, en cuyas páginas se imputaron títulos y expedientes recién nacidos. Muchos de estos papeles, fabricados a partir de 1992 pero con fechas anteriores (sobre todo de los años 1980-82), obtuvieron incluso certificaciones de legalidad emitidas por el INRA. Lo que permite ahora identificarlos, es que no tenían el número de registro oficial que se daba a los expedientes regularmente tramitados, así que les dieron por nombre: «trámite sin número de expediente».

Muchos de los "nuevos propietarios" ingresaron al territorio indígena de Monte Verde con los respaldos logrados a ocupar sus "propiedades" recién adquiridas, lo que determinó que en 1998 los chiquitanos instalaran los "pues-

tos de control" para impedir nuevos ingresos. Las denuncias y acciones de presión de los indígenas y el escándalo de prensa, hicieron apurar al Gobierno las gestiones para conseguir los recursos necesarios para el saneamiento de Monte Verde. Las reacciones de los ilegales afectados provocaron la salida del entonces Director Nacional del INRA.

### El Saneamiento de Monte Verde

La demanda para la titulación de Monte Verde fue originalmente presentada por una superficie de 865.000 has. a principios de 1995. Luego de haberse dado por recibida en marzo de 1996 y trasladada a la Intervención para que iniciara su trámite legal, ésta identificó la existencia de 21 predios particulares al interior de la demanda, que sumaban aproximadamente 70.000 has. La demanda de los indígenas chiquitanos fue ampliada en octubre de 1996 a una superficie de 1.159.000 has. pero esta extensión fue reducida a 1.059.964 has. determinadas por el INRA para iniciar el proceso de saneamiento y titulación del territorio indígena. A fines de 1997, el INRA identificó 26 predios particulares a su interior.

Recién en 1998 el INRA comenzó formalmente el proceso de saneamiento, que incluye múltiples etapas a efectos de involucrar a todos los que reclamen derechos al interior de las tierras indígenas. El proceso de saneamiento en general es un proceso lento y complicado que parece haber sido diseñado para entorpecer el cumplimiento del principal objetivo trazado por la Ley: "sanear" la propiedad agraria. Esta afirmación puede verificarse en el caso de Monte Verde:

De 26 predios particulares que fueron identificados por el INRA antes de iniciar el proceso de saneamiento, una vez cumplidas las primeras etapas de éste, aparecieron 174 predios<sup>6</sup> que, en documentos, suman el 70 % de toda la extensión sobre la que se realiza el proceso. Hay que tomar en cuenta que las organizaciones chiquitanas con los puestos de control habían frenado casi por completo el ingreso de particulares a su territorio, una vez que se anunciara el inicio del saneamiento. (ver cuadro 1)

Contrariando las normas que disponen abstenerse de medir en terreno predios que no presentan trabajo ni posesión, el INRA mensuró todos los predios reclamados por los particulares, por una superficie de casi 500.000 has. El hecho de haberlos mensurado, generó en los particulares la expectativa de su reconocimiento e iniciaron nuevos desmontes ilegales en la TCO, generando nuevos conflictos con los demandantes. (ver cuadro 2)

Entre los particulares que reclamaban derechos al interior del territorio indígena, según clasificación realizada por el propio INRA, 69 debían ser desechados de plano por ser fraudulentos sus documentos, trámites o expedientes y 3 más por ser ocupaciones de hecho ilegales. En los 88 predios restantes, que acreditaron respaldos tramitados regularmente, debía analizarse la realización de trabajos productivos, por ser esta la condición básica establecida en la Constitución para adquirir o conservar la propiedad agraria. En caso de que cumplieran plenamente esta condición, el INRA debía

consolidar las propiedades a los terceros reclamantes. En caso contrario, debía revertirlas para ser dotadas a las comunidades demandantes como TCO.

En lugar de proceder conforme a las normas vigentes, la Dirección Nacional del INRA emitió nuevas normas<sup>8</sup> que abrían espacio para que, tanto los que sustentaban sus reclamaciones en documentos fraudulentos, como los que no cumplían el requisito de la productividad, pudieran consolidar a su favor los predios que reclamaban.

Ante esta situación, la Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CEPSC) y las organizaciones chiquitanas demandantes, impugnaron las nuevas normas y solicitaron al INRA suspender su aplicación y proceder a modificarlas por vía de la concertación entre todos los sectores reunidos en la Comisión Agraria Nacional (CAN). En respuesta, el proceso de saneamiento de Monte Verde fue injustamente paralizado hasta junio de 2000, cuando los indígenas anunciaron que emprenderían una nueva marcha por la tierra en la que, entre otras cosas, reclamaron y consiguieron su modificación.

### La etapa final del saneamiento: la hora de las decisiones

La "III Marcha Indígena, Campesina y de Colonizadores por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales", que concluyó a mediados del mes de julio del 2000, dejó para los indígenas algunas modificaciones al reglamento de la Ley INRA para agilizar los procesos de saneamiento y garantizar que los títulos y trámites agrarios fraudulentos fueran desechados al momento de emitir las resoluciones finales y se remitieran al Ministerio Público para su investi-

Cuadro No. 1

#### PREDIOS IDENTIFICADOS EN EL TERRITORIO INDIGENA DE MONTE VERDE

Período	Extensión	Fecha	Total Terceros	Superficie en Documentos
Primera Demanda	865.900	Mayo/96	21	71.189
Ampliación Demanda	1.159.173	Oct./96	29	139.074
Superficie para Saneamiento	1.059.964	Nov./97	26	137.719
Proceso de Saneamiento	1.059.964	Dic./99	160	770.904

Cuadro No. 2

#### PREDIOS RECLAMADOS POR TERCEROS DURANTE EL SANEAMIENTO

Clase	No. de Predios	Superficie Documento	Superficie Mensurada
Titulados	35	69.615	76.001
Trámites	39	85.607	83.148
Posesiones	14	26.657	36.250
Ocupaciones de hecho	3	3.603	6.886
Títulos y Trámites Fraudulentos <sup>7</sup>	69	585.421	295.612
<b>TOTAL</b>	<b>160</b>	<b>770.904</b>	<b>497.897</b>

gación penal. En Monte Verde, más de 60 documentos irregulares debían seguir este camino. (Ver Cuadro 2)

Las nuevas normas no fueron sin embargo suficientes para que el proceso de titulación de Monte Verde continuara y concluyera. Luego de múltiples reuniones, memoriales, negociaciones y viaje de los expedientes agrarios de ida y regreso entre Santa Cruz y La Paz, se llegó a un supuesto acuerdo para la titulación de 944.000 has. del territorio indígena, afectando parcialmente las concesiones forestales que en sobreposición habían sido otorgadas en julio de 1997.

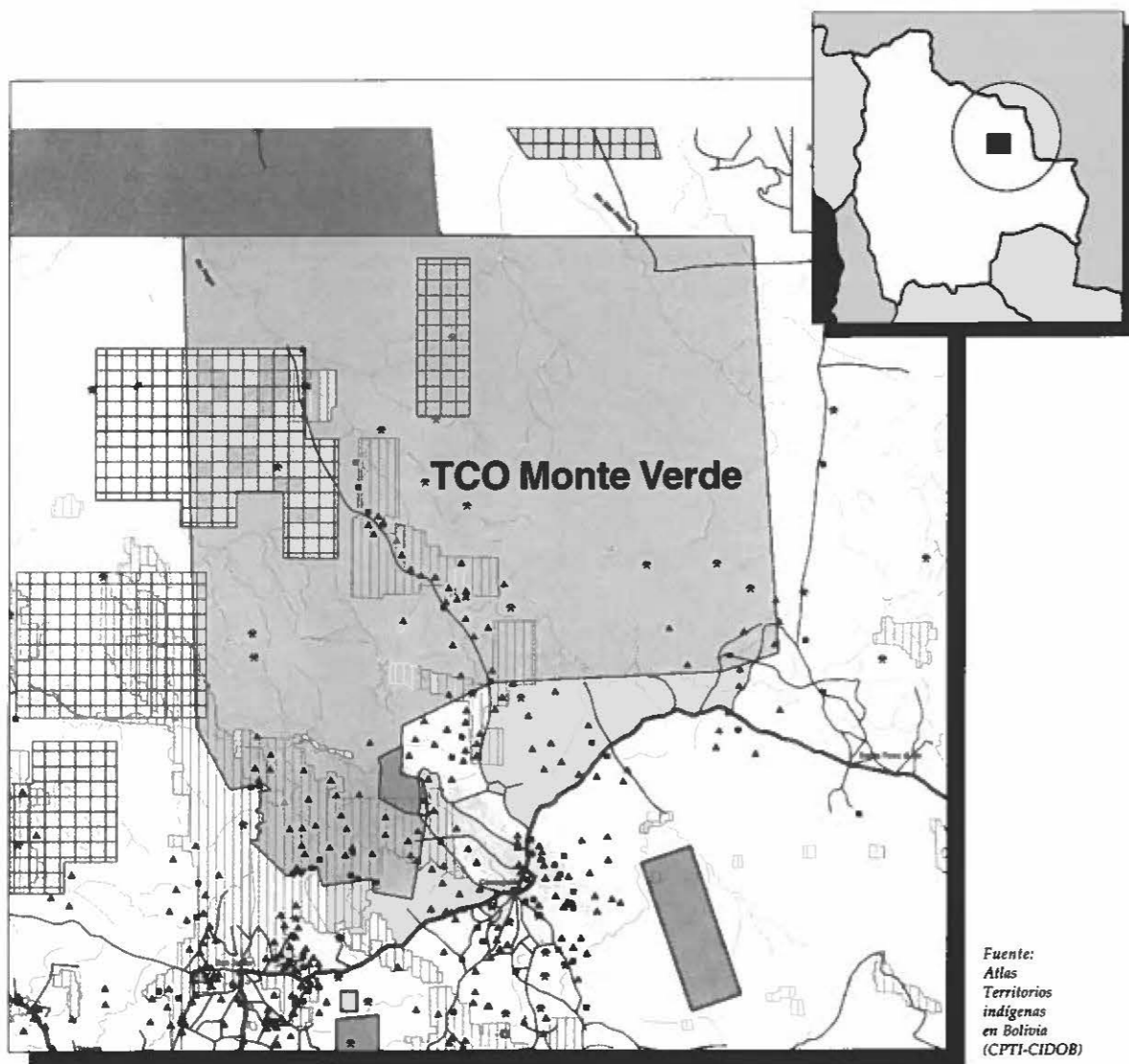
La Resolución por la que se disponía la titulación del territorio indígena, fue emitida el 29 de septiembre de 2000 reconociendo una superficie de 881.253 has., 60.000 has. menos de lo acordado que se debían restar a las concesiones forestales. La resolución presentaba además innumerables defectos de forma y de fondo que la hacían muy vulnerable frente a los enemigos del territorio indígena. La más grave de las irregularidades era que no definía la situación de los particulares que reclamaban derechos al interior del territorio indígena. A éstos les quedaría una superficie de 111.000 has. de las 500.000 que les había medido el INRA.

Una vez conocida la resolución de dotación, el sector ganadero conforma un "Comité de Terceros de Monte Verde" para impedir la titulación a los indígenas de las tierras que querían para sí. Para los indígenas en cambio, a pesar de que existían algunas discrepancias con respecto a la extensión incierta de algunos predios, el tema pasó a ser la situación legal de las concesiones forestales que debían ser reducidas en 63.000 has. para que su territorio alcanzara la extensión que había recomendado el Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originario, como necesaria para su desarrollo.

### Consolidación de Concesiones Forestales y de propiedades ilegales vía «conciliación»

De acuerdo con la Resolución que otorgó las concesiones forestales y con reciente sentencia de la Corte Suprema de Justicia,<sup>9</sup> éstas debían reducirse en lo que fuera necesario para ser tituladas como tierras indígenas.

En el marco de las conversaciones que se suscitaban entre el Gobierno y el movimiento campesino con motivo del bloqueo de carreteras entre septiembre y octubre de 2000, el Director del INRA se comprometió con los indígenas a emitir una nueva resolución en la que se ordenaría afectar las concesiones forestales. Pero una vez



Fuente:  
Atlas  
Territorios  
indígenas  
en Bolivia  
(CPTI-CIDOB)

levantado el bloqueo campesino, el INRA se resiste categóricamente a hacerlo.

Las organizaciones indígenas y campesinas que habían marchado en julio del mismo año, recurren al Ministro de la Presidencia, quién había suscrito los acuerdos de entonces y éste, asumiendo el fallo de la Corte Suprema y a pesar de la oposición del INRA, ratificó la responsabilidad de titular el territorio indígena hasta la superficie recomendada, afectando las concesiones forestales. Sin embargo, luego de gestiones realizadas por los empresarios forestales a través de la Cámara Nacional Forestal (cuyo presidente era uno de los concesionarios en Monte Verde), el Ministro de la Presidencia desconoció los compromisos asumidos, y fundamentó la consolidación de las concesiones.

Los indígenas consideraban la posibilidad de movilizarse nuevamente para hacer cumplir el fallo de la Corte Suprema de Justicia y la legislación frente a las condiciones de la propiedad agraria. Pero el INRA departamental se les anticipó buscando salvar parte de lo que habían "perdido" los terceros y los convocó a todos a una mal llamada "conciliación". Con el falso argumento de que el procedimiento cumplido para la

titulación había sido ilegal, presionó a los indígenas chiquitanos a aceptar la conciliación. Para entonces los terceros ya habían impugnado la resolución emitida por el INRA ante el Tribunal Agrario Nacional argumentando que no se había resuelto previamente la situación de sus predios.

A la conciliación concurren en masa los terceros, legales e ilegales, y bajo presión, obligaron a los indígenas a ceder más de 20.000 has. de su territorio, lo cual aceptaron con el objetivo de que se lograra finalmente su titulación. Los terceros beneficiarios de las conciliaciones desistieron de la impugnación presentada ante el Tribunal Agrario, y el Director Nacional del INRA asumió un nuevo compromiso con los indígenas para emitir la nueva resolución que, además de incorporar las conciliaciones, corrigiera las deficiencias jurídicas de la anterior y ordenara una compensación hasta completar una extensión equivalente a la que había sido objeto del proceso de saneamiento (1.059.964 has.) a cambio de no afectar las concesiones forestales.

La nueva resolución de dotación salió el enero 4 del 2001, pero, para sorpresa de los indígenas, tenía las



Mujer chiquistana, Monte Verde. Foto: Gastón Crespo

mismas deficiencias que la emitida en septiembre, pues to que no resolvía jurídicamente la situación de los predios particulares reclamados por los particulares, y presentaba otras irregularidades jurídicas.

### Cuadro No. 3

#### LA RESOLUCIÓN DE DOTACIÓN 024/2001 EN CIFRAS

Clase	Extensión
Superficie Terceros	137.046
Dotación TCO Superficie Disponible	856.538
Compensación a la TCO en Área Fiscal Disponible*	199.320
Total Titulación	1.055.859

\* Superficie ubicada al norte de la demanda de TCO, fuera de ésta.

La resolución ni siquiera fue notificada, con lo que los terceros que habían impugnado la primera resolución y que no habían sido favorecidos con "conciliaciones", tuvieron oportunidad para presentar un nuevo recurso ante el Tribunal Constitucional, buscando anular todo el proceso de saneamiento. Una vez admitido el recurso, el proceso de titulación de Monte Verde quedó de nuevo suspendido.

### El Poder Judicial interviene a favor de los ilegales

La intervención de los tribunales de justicia en los procesos de titulación de tierras indígenas ha sido hasta el presente, bastante negativa a efectos de la vigencia de sus derechos constitucionales.

A pesar de que la misión del Tribunal Constitucional es precisamente salvaguardar el orden y los derechos establecidos por la Constitución Política del Estado y que los derechos indígenas y campesinos están allí consagrados, lejos está de este Tribunal comprender su alcance y menos aún garantizar su respeto. Por el contrario, los pronunciamientos de este Tribunal contribuyen significativa y eficazmente a la lucha que han emprendido los terceros ilegales para apoderarse de las tierras indígenas.

En un primer fallo<sup>10</sup> el Tribunal anuló una disposición que abreviaba los procesos para la titulación de tierras indígenas. En una segunda sentencia<sup>11</sup> carente de fundamentos jurídicos, el Tribunal anuló una norma establecida para que el INRA declare la inexistencia de los documentos fraudulentos que respaldan pretensiones agrarias de los particulares en las tierras indígenas. Con esto, abrió una puerta para que los papeles fabricados por los ex-jueces agrarios con posterioridad a su destitución en 1992, de los cuales alrededor de 70 se presentaron en Monte Verde, sigan circulando indefinidamente como válidos.<sup>12</sup> El mensaje de las sentencias constitucionales fue claro para los terceros ilegales y una nueva oleada de invasiones al territorio indígena comenzó en agosto del 2001, con maquinaria, herramientas y peones a bordo, para hacer los trabajos

preparatorios para el reconocimiento de sus propiedades. En una semana más de 400 has. fueron desmontadas.

Para los chiquitanos el mensaje también fue claro: los "caminos jurídicos", como ellos dicen, se cerraban definitivamente con la articulación de los poderes del Estado en torno a la distribución prebendaria y corrupta de la propiedad agraria, que ha beneficiado y sigue beneficiando a los entornos del poder. Las comunidades decidieron entonces reinstalar los puestos de control para impedir el acceso de terceros ilegales a su territorio y de éstos vinieron reacciones violentas contra los indígenas y contra una comisión de la Superintendencia Forestal que intentaba realizar inspecciones en terreno por los desmontes ilegales.

Ante las acciones de violencia, la respuesta de las autoridades fue llegar a nuevos acuerdos. A instancias de la Federación de Ganaderos, la Prefectura y el INRA departamental, se suscribió un nuevo acuerdo con la Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz y la Superintendencia Forestal para la culminación del saneamiento en los términos de Ley y el funcionamiento permanente de los puestos de control a cargo de la Superintendencia Forestal, a cambio de que los indígenas restituyeran la circulación de los particulares, controlando el ingreso de implementos de trabajo.

Una vez suscrito el acuerdo y mientras se informaba de éste en cada uno de los puestos de control (cuatro en total), el 15 de septiembre se produjo un ataque violento en la Central Indígena Paikoneka, en el que una turba de enardecidos particulares, con hombres armados, golpean brutalmente y retienen por varias horas a uno de los abogados que asesora jurídicamente a las comunidades. A pesar de que el acuerdo había sido auspiciado y suscrito por ellos a través de la Federación de Ganaderos, no estaban conformes con su redacción, pues esperaban que por este acuerdo se les reconocieran como válidos para adquirir la propiedad, los trabajos recién realizados.

### El Gobierno les da la mano a los inconformes

En medio del escándalo por la violencia desatada por los terceros de Monte Verde, y múltiples conflictos por la tenencia de la tierra que se iban sucediendo en distintas zonas del país, el Gobierno suscribe con la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO) y el Comité Cívico Pro Santa Cruz, un acuerdo en el que se compromete a modificar las normas para consolidar a sus asociados la propiedad agraria.

La coincidencia entre los puntos del acuerdo con los problemas que durante todo el proceso de saneamiento de Monte Verde se han presentado entre los indígenas de un lado, y el INRA y los terceros ilegales del otro, es asombrosa: Modificar las normas técnicas para la verificación de trabajos durante el saneamiento, modificar la regulación de la carga animal para ampliar propiedades ganaderas, reglamentar un nuevo proceso de saneamiento para propiedades tituladas o dotadas antes de la Ley 1715 y durante la dictadura de García Meza (recuérdese que los títulos fabricados por los ex-jueces agrarios, llevaban fecha de éste período), garantizar por la fuerza el respeto a todo tipo de "propiedad privada", e intervenir a las ONG que trabajan

con indígenas y campesinos.

Este acuerdo, lejos de tranquilizar a los terceros que reclaman propiedades en el territorio indígena de Monte Verde y a todos los beneficiarios de la distribución de tierras en Santa Cruz durante la Reforma Agraria, agrupados en el Comité Cívico, les dio sustento para comenzar una campaña pública convocando a la violencia contra campesinos supuestamente invasores de reservas naturales y forestales, y de otras "propiedades". Los efectos no se hicieron esperar. El Comité Cívico de Yapacaní con el apoyo de la policía y jueces agrarios, emprendieron acciones para desalojar de sus propias tierras a los campesinos de La Enconada, aduciendo que eran invasores de la Reserva El Choré. Más tarde, el 9 de noviembre, ocurre la masacre en Yacuiba contra campesinos sin tierra, con un saldo de seis muertos y una veintena de heridos, ante los propios ojos de las autoridades militares y policiales de la zona, y los aplausos del Comité Cívico de la región. El de Santa Cruz, asiente.

### El Tribunal Agrario abre otra compuerta para la propiedad improductiva

En medio de las instigaciones a la violencia contra campesinos, las críticas al Convenio suscrito con la CAO y los vanos esfuerzos del Gobierno para que los sectores acepten participar en una Cumbre por la Tierra, el Tribunal Agrario Nacional emite su sentencia en el proceso de Monte Verde, declarando probadas las pretensiones de los terceros.<sup>13</sup> Ello no tenía mucho sentido puesto que aquellas habían quedado previamente satisfechas con las sentencias del Tribunal Constitucional. Pero el Tribunal Agrario le adicionó algo más, que no había sido solicitado por los demandantes: complementar las pericias de campo para verificar trabajos y, en consecuencia, evaluar nuevamente los predios solicitados por los terceros.

Tomando en cuenta que las etapas previstas en el procedimiento se habían cumplido cabalmente, no queda muy claro a qué se refiere la sentencia del Tribunal. Pero no hay que ser muy suspicaces para advertir que se trata de contribuir a que los terceros puedan consolidar sus pretensiones, pues el Tribunal considera que tienen mejor derecho que los indígenas. De hecho, la sentencia emitida por este Tribunal advierte que los indígenas no tienen derecho sobre la tierra sino una mera expectativa que podrá ser satisfecha en tanto se hayan saneado las propiedades reclamadas por los particulares.

Esta sentencia fue emitida en octubre de 2001 y el proceso para la titulación del territorio indígena de Monte Verde, suspendido desde enero del mismo año, aún no se reanuda. Los esfuerzos de las organizaciones para reactivarlo en el marco de la legalidad vigente han resultado vanos hasta ahora y puede ser que no se reactive hasta que quienes se oponen a su titulación logren consolidar una nueva normativa favorable a sus intereses.

### Algunas Conclusiones

La disputa actual por este territorio se centra más que en una cantidad de hectáreas (que representan el 50% del

territorio indígena), en la legalidad de los procedimientos y en el reconocimiento real de los derechos indígenas.

Explicar los entramados jurídicos del proceso recorrido resulta cuando menos ininteligible para cualquier ciudadano, incluso si es experto en asuntos de derecho agrario. Pero las múltiples actuaciones administrativas, políticas y judiciales que se han sucedido a lo largo de estos 4 años, y las cifras que se tienen como resultados parciales, dan cuenta de que en el fondo los sectores dominantes no aceptan el reconocimiento de los derechos indígenas y no están dispuestos a permitir que a éstos se les titulen las tierras que legalmente y en justicia les pertenecen.

Según los datos iniciales, menos de 30 particulares tendrían derechos agrarios al interior del territorio indígena de Monte Verde cuando apenas se iniciaba el proceso de saneamiento en 1997. Sin embargo, en las resoluciones que hasta el presente se han emitido, los terceros han pasado a ser 93. Entre estos, una veintena cuentan con documentos absolutamente falsos.

Pero lejos de aceptar estos resultados, los terceros parecen estar dispuestos a llegar hasta las últimas consecuencias para lograr mucho más de las 140.000 has. obtenidas hasta el presente, y las instituciones competentes han dado signos claros de favorecer sus pretensiones. Si al final terminaran consolidando las 500.000 has. que injustamente midió el INRA cuando realizó las visitas en terreno, tendríamos que de las 1.060.000 has. que les correspondían, a los indígenas finalmente les titularían 440.000 has. luego de descontar las 122.000 para las concesiones forestales.

La pregunta que nos queda es ¿qué sentido tiene mantener procedimientos tan largos, tan costosos y tan desgastadores, que incluyen además el ejercicio de la violencia, para culminar en el punto de partida?

El caso de Monte Verde es meramente ilustrativo de lo que sucede en el proceso de saneamiento de la propiedad agraria que ha emprendido Bolivia desde 1996 con la aprobación de la Ley 1715:

Una primera cuestión que cabe resaltar es la inaplicación de la legalidad. El reconocimiento de las demandas territoriales indígenas por la Ley INRA no ha pasado de ser una mera declaración formal pues dicho reconocimiento no ha generado ninguna garantía de protección a aquellas demandas por parte de los diferentes órganos del Estado. El otorgamiento de concesiones forestales sobre las tierras indígenas reconocidas, contra expresa prohibición de la Ley, a pesar de la excusa de la condicionalidad de los derechos forestales otorgados, dejaron en evidencia desde un primer momento que las instituciones estatales no iban a cumplir las regulaciones recién aprobadas.

Los plazos y procedimientos previstos por la Ley INRA para emitir los títulos de propiedad y para iniciar los procesos garantizando protección efectiva sobre las tierras reclamadas por los indígenas, no solo no se cumplieron sino que pasaron a ser considerados como meras ficciones de la Ley. Los 10 meses fijados en octubre de 1996 para sanear y titular las tierras indígenas, pasaron a ser dos años en el reglamento, y aún estos tampoco se cumplen.

Lo que teóricamente lograron los indígenas con la Ley

INRA en 1996, fue retrocedido con el reglamento emitido en 1997 que estableció el procedimiento para el saneamiento y titulación de sus tierras. Las normas y procedimientos, que aparecen como muy minuciosos y desagregados, no solo hacen interminable el proceso sino que lo hacen incomprendible aún para el más avezado de los abogados. Esto le permite al INRA y a cualquier autoridad judicial, eludir el cumplimiento de la Ley, facilitando la adopción de decisiones arbitrarias y prebendalistas.

Adicionalmente, la emisión constante de "normas técnicas" por parte de la Dirección Nacional del INRA, en las que con sutilezas gramaticales algunas veces, y otras en abierta contradicción, revierte las reglas de juego establecidas por un consenso social en la Ley INRA, hacen difícil imaginar que en los próximos años se concluya el proceso de saneamiento y que los indígenas alcancen la titulación siquiera de la mitad de las tierras que les fueron reconocidas en 1996.

La historia de las luchas indígenas en materia de tierra y territorio, sus principales derechos, parecen inútiles. Desde 1997 cuando se otorgaron concesiones forestales, las organizaciones vienen reclamando el cumplimiento de la Ley y el respeto por sus derechos. Sucesivamente, una y otra norma, actuación administrativa o judicial aparecen para reducir las tierras indígenas o evitar su titulación en las áreas que son de interés para los sectores de poder. Luego de las concesiones aparecieron los estudios y recomendaciones que hacía el Viceministerio de Asuntos Indígenas que definía cuánta tierra necesitaban los indígenas. Luego la modificación del Reglamento después de un año de discusiones entre todos los sectores involucrados, y posteriormente una constante pugna contra las Resoluciones Administrativas del Director del INRA aprobando "normas técnicas" que revierten las modificaciones.

Las sentencias de los altos tribunales de justicia, la violencia ejercida por los detentadores del poder terrateniente y los acuerdos de éstos con el alto Gobierno para garantizarles sus intereses, vienen a cerrar el camino a la vigencia de los derechos indígenas.

Todos estos factores han determinado los bajos resultados del proceso de saneamiento que comenzó por las tierras indígenas, pero algunos interesados pretenden atribuir las causas a deficiencias en la legislación. Esto ha dado pie para que se proponga nuevamente la modificación de la Ley INRA, y el Gobierno presente una nueva propuesta para modificar su Reglamento, modificado ya dos veces en el 2000. Pero la discusión en lo técnico y jurídico es una trampa que esconde los problemas de fondo: la tierra sigue siendo un factor determinante en la conformación de los poderes locales y regionales y éstos no permiten que haya una adecuada redistribución.

El proceso de saneamiento de Monte Verde y los múltiples conflictos sobre la tenencia de la tierra que se han suscitado en el último año en todo el país, demuestran que la sociedad boliviana lejos está de aceptar y reconocer la dignidad a los pueblos indígenas y más lejos aún se encuentra de reconocer sus derechos territoriales. Muestra también que no existe una institucionalidad capaz de garantizar los derechos de los asociados y que más bien se dirige a la protección de los intereses de los que tradicional-

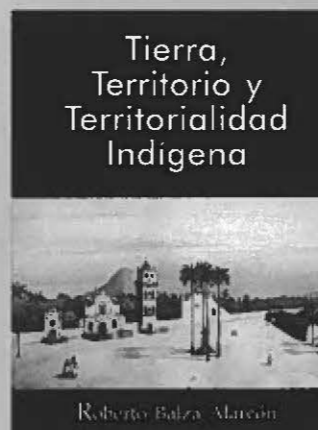
mente han detentado el poder.

## Notas y referencias

- 1 Ver historia de elaboración y presentación de la demanda en: Pérez, Romina. 1996. "Monte Verde - Territorio Indígena". Artículo Primero No. 2. CEJIS, Santa Cruz. Págs. 36 y ss.
- 2 85 Concesiones fueron otorgadas por la Superintendencia Forestal en julio de 1997, por una extensión aproximada de 5.8 millones de has., 25 quedaron sobrepuestas con 8 territorios indígenas en una extensión de 714.958 has.
- 3 de Vries, Aldert. 1998. *Territorios Indígenas en las Tierras Bajas de Bolivia*. Santa Cruz: CIDOB, CPTI, SNV. Pág. 34.
- 4 Hernáiz, Irene y Pacheco, Diego. 2000. *La Ley INRA en el espejo de la historia*. La Paz: Fundación Tierra.
- 5 INRA. 1997. "Tenencia y Distribución de la Tierra en Bolivia". Mimeo. La Paz.
- 6 Varios predios se presentaron al saneamiento fundidos en un solo, por lo que en los cuadros, el total es de 160.
- 7 En esta clasificación se agrupan 54 trámites sin número de expediente, 7 títulos falsificados, 1 carpeta falsificada; 2 trámites cuyos expedientes no se han ubicado, y 5 trámites hechos en gabinete por el Consejo Nacional de Reforma Agraria.
- 8 Por resoluciones administrativas, se aprobó un manual para valorar el cumplimiento de la Función Económico Social y otro manual para la revisión de legalidad de los títulos y trámites que respaldan los derechos.
- 9 Sentencia Suprema de fecha 05 de mayo de 2000. José Bailaba Parapaino en representación del Directorio de la Central Indígena de las Comunidades de Concepción (CICC) y el Directorio de la Central Indígena Paiconeca de San Javier (CIP-SJ) y Bienvenido Sacu Morovenchi, en representación de la Central de Organizaciones de Pueblos Nativos Guarayos (COPNAG), contra el Fiscal General de la República.
- 10 Tribunal Constitucional. Sentencia Constitucional No. 042/01, 15 de junio de 2001. Dra. Elizabeth Iñiguez de Salinas, Magistrada Relatora. En recurso de inconstitucionalidad interpuesto por terceros en el proceso de saneamiento del territorio indígena guaraní de Iroso.
- 11 Tribunal Constitucional. Sentencia Constitucional No. 050/01, 21 de junio de 2001. Dr. Felipe Tredinnick Abasto, Magistrado Relator.
- 12 A pesar de la declaratoria de inconstitucionalidad de la Disposición Transitoria Tercera del D.S. 25848, los artículos 177, 178, 179 y 367, del D.S.25763 (Reglamento de la Ley INRA), todos vigentes, disponen los casos para la declaratoria de inexistencia de títulos y trámites.
- 13 Tribunal Agrario Nacional. Sentencia Sla. No. 016/2001, 5 de octubre de 2001. Dr. Gilberto Palma Guardia, Vocal Relator.

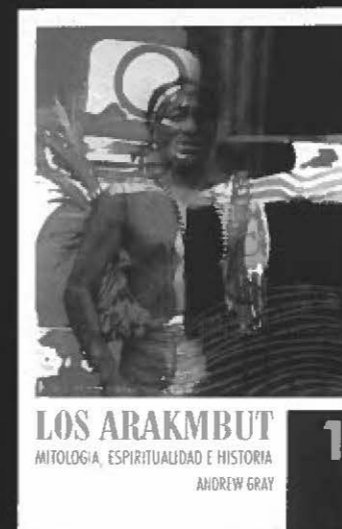
*Leonardo Tamburini es abogado, coordinador del Programa de Derechos Indígenas del Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social - CEJIS. Desde 1996 asesora el proceso para la titulación del territorio indígena de Monte Verde y otros territorios indígenas en Santa Cruz. Ana Cecilia Betancur es abogada y cooperante del Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo. Asesora el trabajo de CEJIS en materia de derechos de los pueblos indígenas.* □

## NUEVAS PUBLICACIONES DE IWGIA



ISBN 99905-0-038-X - 14 US\$ más costos de envío

En 1996 diferentes pueblos indígenas de las tierras bajas de Bolivia plantearon al gobierno de su país 16 demandas territoriales, totalizando 22.244.922 has. A más de 4 años de este acontecimiento sólo se tituló de manera definitiva el 3,8% de esta superficie. El texto de Roberto Balza se propone encontrar respuestas a la postergación de la consolidación de los derechos territoriales indígenas, analizando desde un punto de vista crítico el proceso que se dio después de la promulgación de la ley INRA. Mediante el estudio del pueblo indígena chiquitano de San José, demuestra que las formas de ocupación del espacio varían a través del tiempo, según la relación tecnología-medio ambiente-cantidad poblacional, y afirma que por este motivo, la definición de los límites territoriales de cada pueblo indígena deben fijarse a partir de la comprensión de la forma en que cada uno de ellos maneja y ocupa su espacio en la actualidad. Esta postura, que rompe con estereotipos y esquemas políticos que han caracterizado el tema, abre una nueva perspectiva que, de ser tomada en cuenta, contribuiría a la resolución de la necesidad de los indígenas de contar con un territorio propio en el interior del Estado boliviano.



1. LOS ARAKMBUT  
MITOLOGÍA, ESPIRITUALIDAD E HISTORIA  
ISBN 87-90730-56-9



2. EL ULTIMO CHAMAN -  
CAMBIO EN UNA COMUNIDAD AMAZONICA  
ISBN 87-90730-68-2



3. DERECHOS INDIGENAS Y DESARROLLO  
AUTODETERMINACION EN UNA COMUNIDAD AMAZONICA  
ISBN 87-90730-69-0

18 US\$ más costos de envío

Los arakmbut constituyen un pueblo indígena que vive en la región de Madre de Dios, en el sudeste de la selva tropical peruana.

Desde sus primeros encuentros con misioneros, en la década del cincuenta, han demostrado capacidad de resistencia y determinación para afirmar su identidad frente a numerosas dificultades.

Esta triología describe los diferentes modos por los cuales los arakmbut superan los peligros que les reodean: mediante su mitología y su fortaleza cultural, su flexibilidad social y su capacidad para incorporar conceptos y actividades no-indígenas dentro de sus estrategias de defensa.

En cada área se advierte la constante presencia del espíritu invisible, un lazo esencial que conecta los libros entre sí.

# POR EL RESGUARDO AL TERRITORIO Y LA PARTICIPACION INDIGENA

Por Carlos Mamani Condori



Comenzando el siglo XXI la idea del cambio, el *pachakuti*<sup>1</sup>, como se expresa en las lenguas andinas aymara y quechua, es pensada cada vez como una necesidad inaplazable por el conjunto de familias, comunidades y pueblos indígenas que continúan sosteniendo la identidad político territorial *Qullasuyu*.<sup>2</sup>

El Qullasuyu, país de la salud, en miles de años de historia configuró una presencia y personalidad muy importante en el conjunto regional andino, en especial en el contexto del Tawantinsuyu.

Con la imposición del régimen colonial, que aún continúa vigente a la sombra de formas republicanas, los *qullas* y particularmente los aymaras protagonizan una inquebrantable defensa de su identidad, derechos colectivos y territorio. De los cuatro *suyus*<sup>3</sup> que conformaron el Tawantinsuyu: Chinchaysuyu, Kuntisuyu, Antisuyu y Qullasuyu, sólo los *qullas* mantienen, defienden su identidad e incluso proponen un proyecto societal a futuro, basado en los principios de la reconstitución y restitución.

El país de los *qullas*, *collas* o *coyas*, como también se los conoce, se encuentra en una mayor parte bajo jurisdicción de la república de Bolivia, se extiende hacia el sur históricamente hasta Tucumán (el término -tukuiman- en quechua) y baja hacia la costa del Pacífico que hoy es parte de Chile y el Perú para extenderse por el norte hasta las mismas puertas de la antigua ciudad imperial del Cuzco. A pesar de esta situación la lucha ha sido una sola. Rumimaki<sup>4</sup> principios del siglo XX movió huestes aymaras en ambos lados de la frontera entre Puno y La Paz por la defensa de las tierras de ayllu<sup>5</sup> y contra la agresión de latifundistas mistis (criollo mestizos). Se cultivan y bailan una cultura, una misma música y danzas en Tirana (Chile), Puno (Perú) y las ciudades bolivianas.

En este artículo se particularizará la situación de los *qullas* en Bolivia, en especial bajo la coyuntura de las reformas políticas dentro del proceso de globalización y ajuste estructural que el Estado emprendió con bastante ímpetu en el último decenio de 1900.

## La asimilación: una de las últimas expresiones del colonialismo

Entender la historia reciente de los pueblos indígenas en Bolivia, requiere una necesaria referencia al cambio de la política colonial ocurrida durante la segunda mitad del siglo XX (1952) que con la incorporación del indio a la república trastocó la institucionalidad de un Estado asentado en la discriminación racial, el voto calificado, y que respondía al interés de un reducido grupo de privilegiados criollos.

La enorme masa de nuevos ciudadanos, potencialmente amenazadora a los privilegios y dominio criollo, requería de un instrumento de control, entonces fue impuesto a escala masiva el sindicato campesino. A esta organización se le impuso un discurso y práctica estatal de asimilar al indígena a través del progreso tanto técnico como sociopolítico al «arrancarlo», según la ideología

nacionalista, de un tiempo anclado en el medioevo y transportarlo al siglo XX, convirtiéndolo al siervo en ciudadano.

Bajo ese marco los indígenas no tuvieron más alternativa que memorizar la versión hispano-criolla del pasado y asumirse mestizos. Fue la apertura del sistema escolar a los indios que conllevó una crisis de transición entre la «desindianización» y la fidelidad a la identidad. De 1952 hasta finales de 1970, casi tres decenios, el silencio fue absoluto. Los indígenas marcharon mudos en pos de su ciudadanía y su incorporación a la nación boliviana, como rezaba el artículo 120 del decreto Ley No. 3937, promulgado en enero de 1955. Junto al sindicato campesino, el cuartel (servicio militar obligatorio) se convirtió en otro de los instrumentos de dogmatización y «ciudadanización» bolivianas.

A pesar de los ambiciosos postulados de «civilizar» al indio, arrancarlo de la pobreza a través de la aculturación, como rezaban los objetivos del Instituto Indigenista Interamericano, los *qullas* resistieron. Así, a pesar de la guerra fría, la Alianza para el Progreso, el rigor de la escuela castellanizada, el cuartel del ejército y el sindicato campesino, los indios alzaron nuevamente su voz:

*Si me conociste y no pudiste estar conmigo, es porque te avergüenzas de mi raza y sólo cuando sirvo para inspirar tus nostalgias, sirvo para que te vuelvas poeta. Aunque me sigas por el mundo, nunca encontrarás a este Indio altivo y orgulloso de su pasado grandioso*  
(Juan Condori Uruchi 1985)<sup>6</sup>

En verdad, la asimilación sólo fue un postulado ideológico y tenía como objetivo la desaparición de los idiomas propios y la «desindianización», sin impacto alguno en la situación económica y social de las comunidades indígenas. Líderes como Juan Condori Uruchi pronto se dieron cuenta que el pongueaje<sup>7</sup> servil al gamonalismo se había convertido en pongueaje político; la ciudadanía concedida servía no para elegir, participar en la toma de decisiones, administración pública y todo lo que supone un sistema democrático, sino sólo para votar candidatos que continuaban siendo los *q'aras* (criollos), la casta de gamonales y privilegiados burócratas.

## El pachakuti vs. reformas del Estado

Este telón de fondo marca de manera particular el escenario de confrontación entre la proyección social y política de los pueblos indígenas, que en la más pura filosofía política andina, plantea la necesidad de realizar un *pachacuti* y los esfuerzos que desarrolla el Estado, ante el evidente fracaso de su política de asimilación, ensayando medidas de reforma con las que espera todavía fundar las bases de un Estado nación.

Sin embargo, las reformas apenas constituyen parches faciales para una vieja estructura colonial corroída por los vicios del caudillismo, el autoritarismo y la corrupción. Para nuestra exposición nos interesa referirnos a:

- La Ley 1551, más conocida como Participación Popular, promulgada el 21 de abril de 1994.
- La Ley 1715, conocida asimismo como INRA, y promulgada el 18 de octubre de 1996.

### Municipalización o supuesta "participación popular"

De la primera, sus apologistas señalaron que modificó las formas de participación, las estructuras organizativas en lo político, social y territorial, e incluso las condiciones de vida de los indígenas<sup>8</sup>, si esto último fuera así, ¿se habría producido un milagro! Sin embargo lo que ocurre en los Andes, donde en la mayoría de los municipios la población es enteramente indígena o en ciudades como La Paz, donde los aymaras son una incuestionable mayoría, la participación es aún un mito y una falacia, propaganda barata de los partidos políticos. Si bien en los municipios rurales, concejales y alcaldes son fenotípicamente indígenas, en la práctica política son un fiel remedo de sus patrones partidarios, a este respecto está claro que el llamado sistema de partidos es apenas un entramado de patronazgo y clientelismo institucionalizado; que subordina a alcaldes y concejales a través de una serie de controles: asesoría técnica, papeles firmados en blanco, etc. Así queda claro que lo dicho en la calle: "con la Participación Popular lo único que se ha hecho es descentralizar y popularizar la corrupción", es una verdad; pues la corrupción que antes estaba concentrada en la elite criollo-mestiza con la municipalización se ha extendido a los líderes locales cooptados en forma clientelar.

En esta situación es difícil avizorar ninguna posibilidad de participación, si ese entramado patrón-cliente continúa vigente y desvirtúa los principios democráticos de ciudadanía y participación. En este marco la gestión indígena (democracia, toma de decisiones, etc.) ha sido reducida a apenas el distrito municipal indígena, que en un principio se pensaba sería un espacio autónomo. Con la experiencia se ha comprobado que es apenas una repartición y dependencia desconcentrada de la burocracia municipal, sujeto al poder del alcalde, y mediante éste a los caciques políticos. En los municipios, donde fueron conformados distritos municipales indígenas, los subalcaldes indígenas son tramitadores de obras públicas, que a cambio de una pequeñísima remuneración facilitan las labores de la administración municipal centralizada en la alcaldía.

Con la municipalización del país, las organizaciones naturales de los pueblos indígenas fueron notablemente debilitadas, al imponerse el poder económico de los alcaldes, y con ello, la intromisión político-partidista. El resultado es hoy la fragmentación organizativa, la reaparición del caudillismo y el indudable dominio de la manipulación del Ministerio de Asuntos Campesinos y Pueblos Indígenas Originarios (MACPIO), restablecido en circunstancias totalmente extrañas<sup>9</sup>.

Con la reconstitución, que protagonizan los pueblos indígenas del Qullasuyu, las tradicionales estructuras organizativas territoriales: ayllu, *marka*<sup>10</sup> y suyu están volviendo a emerger en contraposición a los municipios, cuya delimitación territorial es arbitraria y atenta contra la integridad sociocultural de las comunidades. La reconstitución de la *marka* a la cabeza de autoridades indígenas con funciones de gobierno y gestión

administrativa en este proceso significa un importante aporte a la democratización del país, especialmente el indígena, porque su elección y gestión se encuentran sujetos al control social de las comunidades, y así la corrupción es menos posible. Con la reconstitución de la *marka* es posible unir la tradición indígena de administración local con las necesidades de reforma estatal, especialmente en lo que se refiere a la desconcentración de servicios: educación, salud, etc. Sin embargo es de considerar que las *markas* son parte de unidades mayores: Suyu que están en pleno trámite de reconocimiento territorial.

### Ley de tierras y territorio indígena

El país es escenario de una confrontación multiseccular por la propiedad y el dominio de la tierra entre colonizadores (terratinentes, empresarios agroindustriales, madereros, barraqueños, etc.) e indígenas, que periódicamente cobra las vidas de la gente que defiende sus tierras y derechos, como el ocurrido en el paraje de Pananti<sup>11</sup> en el sur del país, donde fueron masacrados 7 campesinos indígenas sin tierra.

La tierra es propiedad, posesión y dominio inmemorial de los pueblos indígenas -quién podría afirmar lo contrario- sin embargo, desde la invasión española de 1532, fue una potencia extranjera que se proclamó titular del dominio originario de nuestro territorio, luego con el liberalismo y la independencia las dependencias coloniales se proclamaron estados soberanos y volvieron a apropiarse de nuestros territorios. Nuestros mayores fueron obligados a comprar sus propias tierras de los extranjeros por primera vez durante el siglo XVI, y desde aquella fecha hasta hoy, casi periódicamente debemos "recomprar" una y otra vez las mismas tierras, así como una y otra vez los mismos colonizadores invalidan los títulos extendidos.

Últimamente, desde 1997, con la Ley 1715 que dice tener por objeto, "garantizar el derecho propietario sobre la tierra" los aymaras, qhichwas y urus quedaron bastante confundidos:

- Si esta ley a través del Saneamiento pretende extender nuevos títulos de propiedad, ¿en qué quedan los anteriores? Los que fueron comprados a la Corona de España, las sucesivas revisitas<sup>12</sup> y composiciones, los títulos extendidos por la república (revisitarios y de la reforma agraria).
- ¿Las tierras objeto de saneamiento son las tradicionalmente poseídas desde milenios y consagradas sucesivamente por el imperio inca, la corona de España y la república? En todo este tiempo la población ha crecido y la tierra no alcanza para todos.
- La comunidad, el ayllu, con la modernización se ha transformado, sus miembros son pobladores urbanos y rurales o ambos a la vez, el término propiedad queda en cuestión.

Esta ley, a pesar de contener principios de justicia respecto a los pueblos indígenas, al estar inspirada en el Convenio 169 de la OIT, queda restringida al ámbito de la propiedad privada y no así en el reconocimiento pleno de los derechos territoriales de los pueblos indígenas. Lo que supone la continuidad de una política colonialista de extracción, en especial de recursos mineros e hidrocarburos.



A diferencia de lo que ocurre con la Ley de Participación Popular, el interés en su aplicación es evidente en los pueblos indígenas, especialmente para las autoridades *jilaqtas*, *kurakas* y *mallkus*.<sup>13</sup> El documento "Aruski-pasipxañani Propuesta de los Ayllus, Markas y Suyus de la República" del Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ) expresa:

### 1. Territorio

- Respeto al dominio territorial indígena a través de la adopción de preceptos constitucionales y normas legales que den lugar a una nueva configuración geográfica, política y administrativa del país.
- Respeto y cumplimiento de la CPE en su artículo 171, Convenio 169 (Ley N° 1257) y Ley N° 1715 relativos a los territorios indígenas.
- Respeto al ejercicio autónomo de administración del territorio indígena según la configuración política y cultural de los pueblos indígenas, expresado en departamentos: Charka, Qhara Qhara, Pakajaqi, Karanga....
- El proceso de saneamiento de TCOs debe ser rápido, gratuito a la sola presentación de títulos de Composición de la Corona de España (compra y venta), Revisitarios y Ejecutoriales. El Saneamiento de TCOs debe ser ejecutado directamente por el INRA y no a través de empresas privadas.

### 2. Gestión y administración del territorio indígena originario y tenencia de la tierra

- Establecimiento, mediante la Constitución Política del Estado, de autonomía territorial indígena para su administración propia.
- Respeto a los derechos de gestión territorial de los pueblos indígenas originarios, según el Convenio 169 de la OIT, Convenio de Diversidad Biológica, Convención Ramsar, Lucha contra la desertificación, etc.
- Revisión de los límites político-administrativo departamentales, provinciales y cantonales de acuerdo al ordenamiento territorial de los antiguos suyus y markas, tomando en cuenta los territorios continuos y discontinuos. Para ello debe elaborarse una propuesta de legislación de reordenamiento territorial del país.
- Distribución equitativa de tierras fijando la misma extensión de la Pequeña Propiedad para la Mediana Propiedad y la Empresa Agropecuaria.

Con esta perspectiva, organizaciones indígenas de los Andes desarrollan un esfuerzo orgánico cuyo resultado ha sido la admisión de los derechos territoriales de los pueblos indígenas por parte del Estado.

La titulación de dichos territorios<sup>14</sup> constituye en un primer término el resguardo de la propiedad y dominio indígena del peligro siempre latente de expropiación por

empresas transnacionales y Estado, la contaminación ambiental, depredación etc. Y, en un segundo término, es el paso inicial para establecer la gestión indígena, cuya meta es el desarrollo, la superación de la pobreza y marginación que hoy postran a los indígenas de las ciudades y el campo, afectando sus lazos comunales de solidaridad y cohesión.

### El ayllu y la propuesta de restitución

En los Andes la puesta en agenda del tema indígena indudablemente es el resultado de un esfuerzo interactivo

	Provincia	Depart.	Extensión Has.
1. Jach'a Suyu Pakajaqi	Pacajes	La Paz	1.058.400
2. Marka Jesús de Machaqa	Ingavi	La Paz	820.075
3. Uru Iru Itu	Ingavi	La Paz	54
4. Marka Qamata	Muñecas	La Paz	64.049
5. Jach'a Karanka	(8prov.)	Oruro	2.491.913
6. Uru Chipaya		Oruro	166.946
7. Uru Murato		Oruro	151.804
8. Ayllu Takawa		Oruro	6.405
9. Ayllu Panakachi	Bustillos	Potosí	14.108
10. Ayllu Sikuya	Bustillos	Potosí	14.181
11. Ayllu Chullpa	Bustillos	Potosí	40.432
12. Ayllu Uma Uma		Potosí	7.871
13. Ayllus Wakuyu Antamarka		Potosí	98.350
14. Baldivieso	Baldivieso	Potosí	222.173
15. Ayllu Yura		Potosí	232.931
16. Nor Lipez	Nor Lipez	Potosí	500.000
17. Ayllu Kirkiyawí	Bolívar	Cochab.	-----

entre el Taller de Historia Oral Andina (THOA) y las comunidades aymara qhichwas, que luego de una profunda crítica a las relaciones pueblo indígena y Estado, desarrollaron un proceso de reconstitución de la institucionalidad indígena. El proceso principió con el ayllu (por constituir institución base), luego la marka y finalmente los suyus, que dieron lugar a la emergencia de un movimiento indígena, organizado en Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu. La constitución de este Consejo Nacional tiene como objetivo la restitución de sus derechos a los pueblos indígenas:

- Identidad
- Territorio
- Libre determinación

Con la reconstitución del ayllu se ha logrado un importante avance en la restitución de los derechos colectivos, la asimilación a través de la negación de la institucionalidad y los derechos colectivos de los pueblos indígenas ha sido contrarrestada con la revaloración de la identidad colectiva, la vivificación de las tradicionales

jurisdicciones indígenas y, lo que es más importante, con la restitución de las autoridades en sus fueros. El Mallku, ahora es otra vez el símbolo de la autoridad y poder indígena en los andes, el Qullasuyu. □

### Notas y referencias

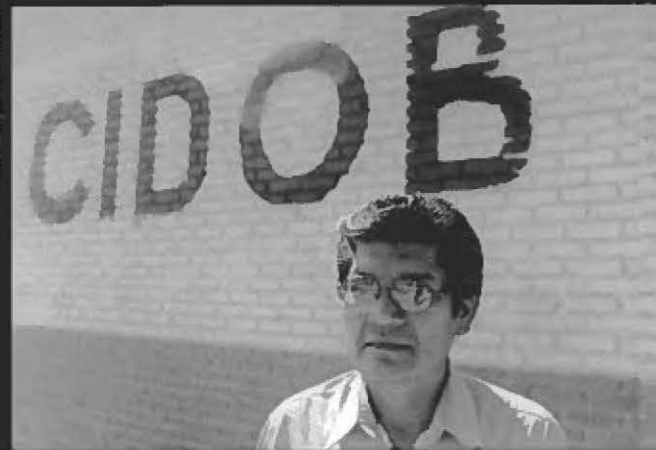
- 1 Revolución y cambio, mundo al revés como lo definió tempranamente el cronista qhichwa Felipe Guaman Poma de Ayala
- 2 Qullasuyu es el nombre histórico del país que con el derrumbe del imperio colonial español fue nombrado Bolivia. Está habitada en su parte andina por tres naciones: Aymara, Qhichwa y Uru. Qullasuyu es una palabra compuesta que se traduce Qulla: salud, medicina, aunque Qullana también dicen el primero, el mayor con relación a los otros 3 suyus del Tawantinsuyu. Suyu: es jurisdicción, país. Así Tawantinsuyu se traduce 4 (tawa) suyus
- 3 Suyu: Jurisdicción étnico territorial
- 4 Nombre qhichwa del mayor de ejército del Perú, Teodomiro Gutiérrez.
- 5 Ayllu: Comunidad territorial conformada sobre una base parentelar
- 6 Fue el año de 1976 que el joven universitario Juan Condori Uruchi escribió «Los aymaras somos todo un pueblo» y no sólo clase; fue el comienzo de un proceso de autoidentificación, de crítica y resistencia a la asimilación. Con Juan Condori Uruchi advino el reencuentro con lo propio y la reconciliación con el pasado. El manuscrito nos fue facilitado por el autor y existe una versión publicada en el Boletín Chitakolla No 19, de abril de 1985.

- 7 Término andino de servilismo, que deriva de la costumbre del indio que cuida la puerta (punku).
- 8 Véase Ana María Lema (coord.) *De la huella al impacto. La Participación Popular en municipios con población indígenas*. PIEB, La Paz, 2001, pp. XXIII
- 9 Nos referimos al apoyo dado por líderes indígenas, en especial Felipe Quispe, Secretario Ejecutivo de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia a la creación de un ministerio que tradicionalmente fue de manipulación y control político de las masas indígenas.
- 10 Marka: Jurisdicción territorial andina que agrupa un número de ayllus
- 11 Los autores de este crimen fueron latifundistas y asesinos a sueldo que dejaron además a 20 heridos entre mujeres y niños. La defensora del pueblo Ana María Campero declaró "todos los campesinos fueron muertos con un tiro en el corazón", quiere decir, fueron cazados por veteranos como si fueran enemigos o simplemente animales, a quienes hay que despejar del latifundio.
- 12 Revisita: Práctica colonial de control de población (censo) y de tierras continuada por la administración republicana
- 13 Mallku: Concepto de poder y autoridad indígena, cóndor
- 14 El logro de la admisión de las demandas enumeradas, e incluso la titulación es el resultado de un esfuerzo colectivo de organizaciones indígenas e instituciones de cooperación que contaron y cuentan con el apoyo de Oxfam América, Fundación Interamericana, Ibis Dinamarca, DANIDA y Banco Mundial.

Carlos Mamani Condori es historiador, miembro del Taller de Historia Oral Andina, THOA. □



# NOSOTROS OPTAMOS POR EL DIALOGO



## Diálogo con Marcial Fabricano, Presidente de la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia, CIDOB

### El largo camino a la titulación de tierras

*¿A 12 años de la Primera Marcha Indígena y a 6 de la promulgación de la Ley INRA, qué evaluación hace la CIDOB, de su lucha para la titulación de los territorios indígenas?*

El movimiento indígena en Bolivia no ha hecho cálculos de cómo y cuándo culminaría la titulación de tierras y cuales serían sus dificultades. Lo digo así, de la forma más sincera.

Pero permítame enumerar algunos hechos que han sido importantes para llegar a la situación en la que nos encontramos hoy.

Todo esto de la demanda de los territorios surgió muy desde adentro del movimiento indígena, sin un estudio del alcance que tendría. Imagínate que en 1990 nos reunimos sólo 300 personas, de diferentes pueblos, para hacer un análisis sobre la problemática de la tenencia de la tierra y de la constante invasión de nuestro habitat. Los temas candentes eran la repartija de tierras en el Bosque Chimanes, en el Isiboro Secure y las tierras del pueblo Sirionó. Estas tres problemáticas mayores las juntamos y fue esto lo que movió la Marcha de 1990. Allí se consiguieron los Decretos Supremos, beneficiando a 8 territorios.

Posteriormente los Decretos fueron cuestionados como inconstitucionales, pues no había ninguna ley en la cual se amparen. Es por eso que, a partir de entonces, comenzamos a trabajar en un proceso para conseguir amparo legal a nuestras reivindicaciones, especialmente sobre nuestras tierras, así como la personalidad jurídica. Ya en 1991 empezamos en la elaboración de un proyecto propio de Ley Indígena.

El 11 de julio de 1991 fue ratificado el Convenio 169 de la OIT como ley de la República y ese fue el primer instrumento que amparaba los derechos indígenas. Y bajo ese amparo, seguimos defendiendo los derechos de los Decretos Supremos del año anterior. En el 92/93 ya

estabamos gestionando nuestro proyecto de ley ante el Estado, pero se avecinaba un cambio de gobierno y por ello no se le dio el tratamiento necesario.

Ya con el nuevo gobierno y en base a nuestra propuesta de Ley, se pudo ir modificando otras leyes como fue el caso de la Reforma Educativa, como la Ley de Participación Popular y como la Reforma a la Ley Forestal.

En 1994, con la reforma de la Constitución, logramos introducir en el artículo 171, el derecho de los indígenas al territorio, a nuestros recursos naturales y la personalidad jurídica de nuestros pueblos así como el reconocimiento de nuestras propias normas. Podemos decir que los indígenas recién somos bolivianos desde 1994.

Pero todo este proceso, desemboca en 1996, con la discusión de una ley que de seguridad jurídica a nuestros territorios, me refiero claro a la ley 1715, la ley INRA. Son etapas que como verás, hemos ido consolidando, pero con muchas dificultades.

### La aplicación de la Ley INRA

*Pero el cumplimiento de la ley no fue tan simple...*

Es verdad. Luego de la ley vino su reglamento y el proceso de aplicación de la Ley INRA ha sido más complicado de lo que esperabamos.

A los primeros territorios reconocidos por Decretos Supremo se les sumaron 16 nuevas demandas surgidas en la Marcha del 96 y según la ley, estos territorios deberían ser saneados y titulados en el transcurso de 10 meses. Eso dice la ley. Pero esos 10 meses se están convirtiendo en 10 años.

Pero claro, si nos preguntamos quienes son los que dictan las leyes, quienes son los responsables de controlar su cumplimiento y quienes son los que se benefician, veremos que estamos en una situación difícil. Siempre hemos estado marginados, postergados cuando se trata

de aplicar las leyes, como es el caso del saneamiento y la titulación de tierras.

Hay sectores que se sienten muy molestos con el saneamiento, que se sienten perjudicados con las reformas legales, pues estos sectores se han acostumbrado a vivir a costa del sacrificio de los indígenas.

Han habido y siguen habiendo dificultades para cumplir esta ley y para que se cumpla esta justa causa, requerimos apoyo, tanto a nivel nacional como internacional.

*¿Pero están conformes con los resultados alcanzados hasta el momento?*

Nunca vamos a estar conformes si no nos aproximamos a las demandas de nuestros pueblos. Pedimos 30 millones de hectareas y de esas 30 el Estado ha respondido con sanear 16 millones de hectareas. Hasta el momento, se han titulado un poco más de 2 millones de hectareas. Podemos ver, definitivamente, que hay un avance, lento, pero de hecho estamos teniendo títulos.

### Reforma Constitucional

*CIDOB ha venido planteando desde hace tiempo una reforma a la Constitución. ¿Podrías explicarnos en que consiste la propuesta?*

Queremos ser responsables con las demandas de nuestros pueblos. No queremos mezclar nuestras reivindicaciones con propagandas electorales.

Tenemos trabajado un proyecto de reforma constitucional, donde decimos que la participación de los pueblos indígenas tiene que ser de manera directa. No necesariamente por la vía de partidos políticos, sino que tengamos representación directa. Dentro de esta reforma constitucional, debemos tener un regimen especial para los pueblos indígenas, donde tengamos derechos económicos y sociales. Y estos derechos hay que transformarlos en políticas de Estado.

### Nueva generación de dirigentes

*Desde afuera da la impresión de que existen importantes pugnas internas dentro de CIDOB...*

Existe un gran descontento en todo Bolivia y hay una nueva generación que pide a gritos una mayor participación en las decisiones del Estado. Y el movimiento indígena no es un sector asilado, estático. Hay una dinámica y un aprendizaje en todos los niveles dirigenciales. Ya no están sólo los mismos dirigentes que generaron el movimiento. Algunos de estos fundadores están siendo testigos y hasta golpeados por esta nueva generación que quiere conducir el movimiento. Nosotros somos un movi-

miento que reúne a diferentes pueblos de diferentes regiones. Y estas regiones tienen dinámicas diferentes y no lo consideramos como divisiones. Se trata entonces de armonizar estas dinámicas. Hay sin duda una nueva generación, con mucho potencial, que está en condiciones de conducir el movimiento. Pero debemos cubrir también otros espacios aparte de las organizaciones indígenas, debemos tener representantes en el Poder Legislativo, Judicial y Ejecutivo.

### Las alianzas

*¿Qué política de alianzas se plantea CIDOB hacia otros sectores sociales? Pareciera ser todavía difícil la unidad de los indígenas de tierras bajas con los indígenas o campesinos de las tierras altas.*

Los pueblos de tierras bajas, desde un inicio, nos hemos considerado indígenas. Los andinos han preferido identificarse como campesinos y siempre renegaron, protestaron sobre el término indígena. Pero ahora, en toda la lucha que se está emprendiendo, los andinos se están acogiendo al término indígena y si es así, pues bienvenido. Me parece muy bien que hayan encontrado sus raíces y nosotros sin duda les apoyaremos.

Pero han habido fricciones. Han existido otros actores sociales que han apoyado el movimiento indígena, a los que reconocemos por su apoyo solidario, pero también – y lo digo con todo respeto- a veces no acordamos sobre la manera de encarar nuestra lucha y quieren imponer sus posiciones sobre las del movimiento.

En la Marcha del 96, los andinos consideraron que la ley INRA favorecía sólo a los pueblos de las tierras bajas, generándose desacuerdos en pleno proceso de movilización. Pero el apoyo a los campesinos no debe afectar nuestros derechos consolidados. Es el caso del pedido de algunos sectores andinos para anular la ley INRA. Estamos abiertos a estudiarla y a modificarla, pero no simplemente eliminarla, así porque sí.

De cualquier manera hoy podemos ver que el Consejo de Marcas y Ayllus han hecho demandas territoriales en las tierras altas, basándose en la ley INRA y ya tienen dos territorios titulados y si hay más demandas el Estado deberá seguir respondiendo por ellas.

A pesar de todo esto, podemos decir que hay un claro acercamiento con CONAMAQ y nosotros siempre vamos a estar del lado de ellos, apoyando sus demandas.

Pero está claro que nuestras modalidades son diferentes. El mundo quechua y aymara optaron por una modalidad sindical y una metodología de lucha mucho más radical, con bloqueos, huelgas y con otro tipo de medidas. Es su estrategia y nosotros la respetamos. Nuestra posición, como movimiento indígena, es el diálogo, pues todos los habitantes de Bolivia tenemos derechos.

*Mayo de 2002. Diálogo con Alejandro Parellada - IWGIA. □*

# ¿SOBREPOSICION DE TERRITORIOS O SOBREPOSICION DE INTERESES?

Por Juan Carlos Rojas Calizaya

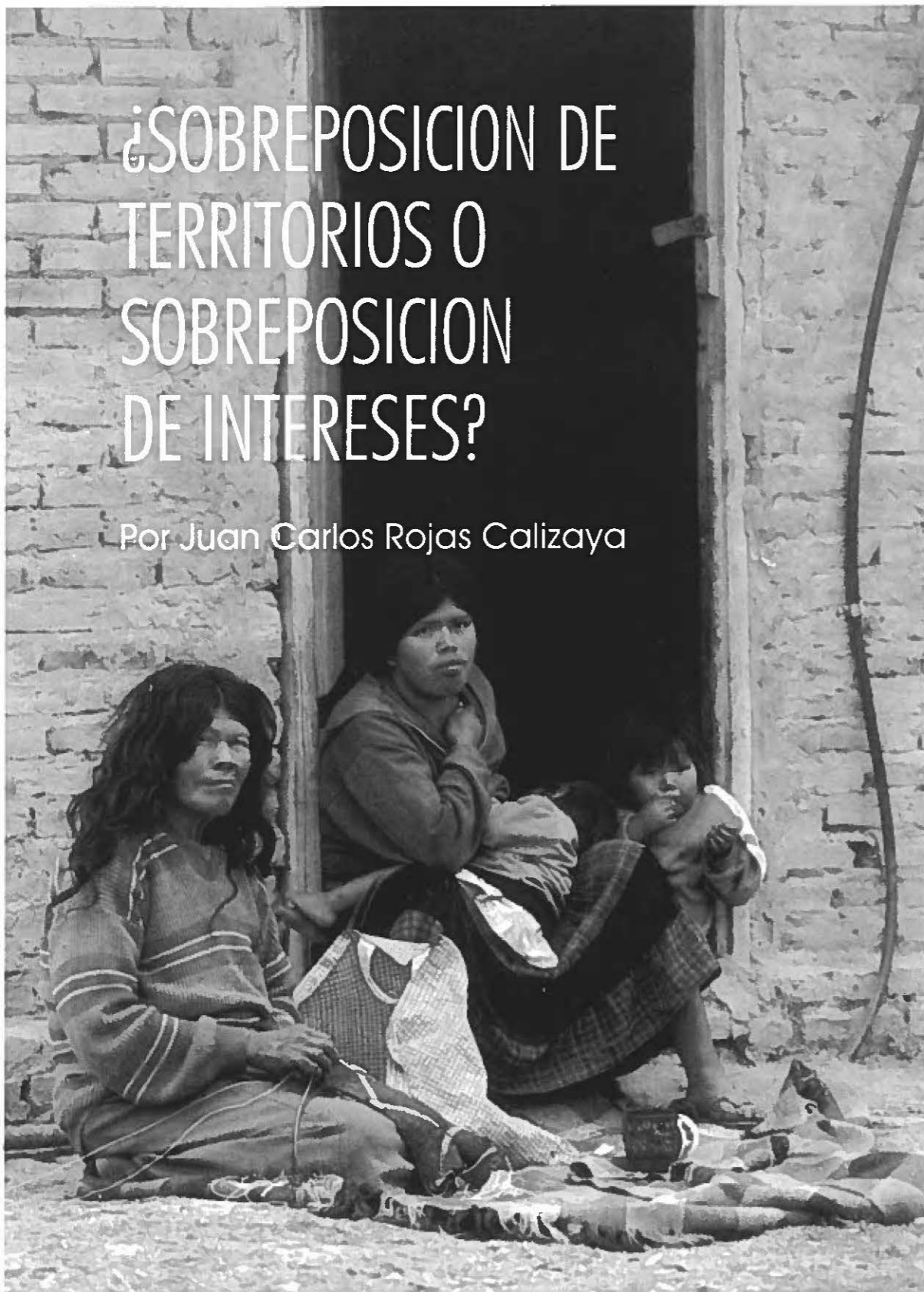


Foto: Pablo Lasansky

No existe territorio indígena, sobrepuesto con una concesión petrolera, que no haya tenido conflictos con las empresas petroleras concesionarias. Sin embargo, esta historia es reciente; se puede decir que en el último lustro los conflictos se acentuaron por la capitalización de YPFB (Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos) que entregó los yacimientos existentes en toda la franja con potencial hidrocarburífero.

## Antecedentes

Desde que se descubrieron los primeros yacimientos en 1926 en las cercanías de Camiri, el petróleo ha aportado recursos al Estado boliviano, ha movido muchos intereses, ha ocasionado guerras militares y comerciales; pero no se ha traducido en desarrollo para las regiones productoras, cuyas condiciones de exclusión en muchos casos no han variado sustancialmente.

Al poco tiempo de descubrirse petróleo, la Standard Oil y la Royal Dutch Shell llevaron a Bolivia y Paraguay a una guerra (1932 - 1935) donde ganaron las empresas y perdieron los dos países. Resulta curiosamente injusta la situación de los guaraní isoseños que fueron obligados a participar en esta guerra, ya que eran considerados como enemigos por ambos bandos. El 21 de diciembre de 1936 se crea YPFB, se expropián las concesiones petroleras en marzo de 1937 y se logra el autoabastecimiento de carburantes en 1954. Paradójicamente es la época en que se proclama la política de "puertas abiertas" refrendada por el Código Davenport que abrió nuevamente las puertas a empresas extranjeras. En 1969, se nacionaliza el petróleo nuevamente a pesar de la oposición del gobierno de Washington. El 5 diciembre de 1996 se da paso a la capitalización que ha configurado el nuevo escenario de la matriz energética: concesiones y la llegada de nuevas empresas petroleras. Sobre este proceso de capitalización existen varios estudiosos que han desnudado sus falencias, contradicciones e ilegalidades.

En el tiempo de existencia de la entidad estatal del petróleo, dos fueron sus aportes: abastecer de energía barata al mercado interno y generar ingresos por regalías y exportación. En el último tiempo fueron el principal sustento del Tesoro General ante la caída de los precios de los minerales, sosteniendo incluso el proceso de reformas estructurales y la capitalización de las empresas estatales o, lo que es lo mismo, financiando su propio deceso. Al contrario, fue parte del manejo político por parte de los distintos gobiernos y su carácter de economía de enclave lo hizo encapsulado y con pocas relaciones con su entorno; de ahí es que en el ámbito de las organizaciones sindicales, a los petroleros se los denominaba como la aristocracia obrera.

En ese tiempo de descubrimiento e intervención estatal, no había problemas en las comunidades indígenas para la explotación petrolera; su presencia era considerada como algo normal. Normal porque en varios territorios indígenas existen y existieron desde donde la memoria alcanza, vertientes de un líquido espeso que servía para

sus mecheros y que luego se transportaba por viaductos que en algún accidente dejaban escapar el líquido apreciado. Pero también normal porque así lo impuso YPFB, entrando en los territorios o comunidades sin consultar, simplemente por ser la entidad estatal del petróleo. Hacían lo que hace toda empresa petrolera: sendas, explanadas, transporte de maquinarias, llegar con contingentes de trabajadores, cazar animales del monte, desparramar sus desechos, dejar "petroleritos" por donde pasaban. Todo esto era considerado como normal, porque el impacto estaba focalizado en puntos específicos, porque aportaban al Tesoro General, porque no había conciencia ambiental y porque no había organización que se pusiera al frente.

Mientras se desarrollaba la capitalización de YPFB, se reconfiguraba la matriz energética boliviana con los descubrimientos de las reservas de gas y se desarrollaban las organizaciones indígenas con su plataforma de demandas. En ese contexto, se diseñó el nuevo escenario de conflicto/negociación entre las empresas petroleras y los pueblos indígenas, donde el Estado es mero espectador.

## En busca de la Tierra sin Mal, la Loma Santa o la Puerta del Cielo

¿De dónde nace la actitud de los pueblos indígenas para ponerse al frente de las empresas petroleras?

La respuesta más contundente es: de su territorio. Para los mojeños, los bienes más preciados son el monte y la libertad, por los que han marchado muchas veces y, en diferentes momentos, en busca de la Loma Santa. Los guaraní asumen el ser *iyambae* (sin dueño) como parte de su *ñande reko* (modo de ser) que se desarrolla en un cierto espacio, por los que mantienen el sueño de encontrar su *ivo imaraë* (la tierra sin mal). Los chiquitanos tienen como actitud constante encontrar *turuz napez* (refugio indígena), espacio donde estarán libres de las presiones de los blancos que los acosan desde la llegada de los españoles.

En cualquiera de los casos, se trata de la búsqueda (eterna) del lugar de la abundancia, la felicidad y el disfrute. Donde puedan realizar sus sueños, donde desarrollen todas sus capacidades, donde se relacionen libremente con los seres que son parte de su cosmovisión, o donde puedan realizarse plena y libremente. Esa búsqueda termina en un espacio concreto: en los tiempos actuales tiene mucho que ver con sus demandas territoriales porque son los escasos espacios los que pueden dar lugar a soñar. Para los indígenas, el territorio es algo integral, tanto lo que está por encima como por debajo de su superficie. El Estado boliviano los separó haciendo una ley para cada recurso y a pesar de que el movimiento indígena intentó inútilmente recuperar la calidad del territorio a través de la propuesta de la Ley Indígena.

Una forma de evitar las presiones sobre la tierra y sus recursos, y mantener abierta la puerta al futuro, fue exigir al Estado el reconocimiento legal de sus territorios ancestrales, pero tras 6 años de vigencia de la Ley del

Servicio Nacional de Reforma Agraria, los resultados han sido muy pobres.

En este marco es que se han dado las negociaciones/conflictos de indígenas con empresas petroleras.

### La enajenación de los recursos naturales, que incluyó a indígenas como parte del paquete

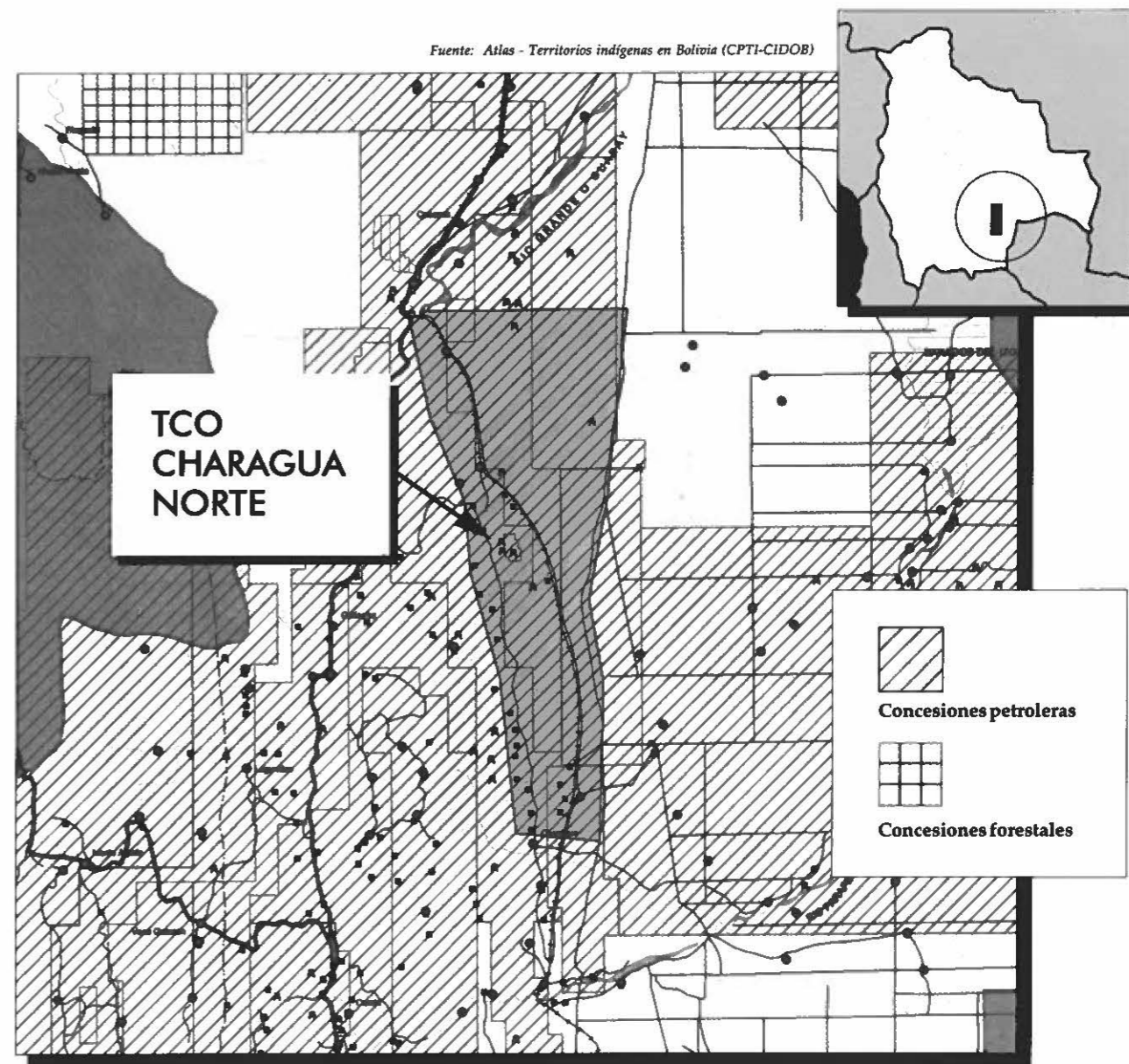
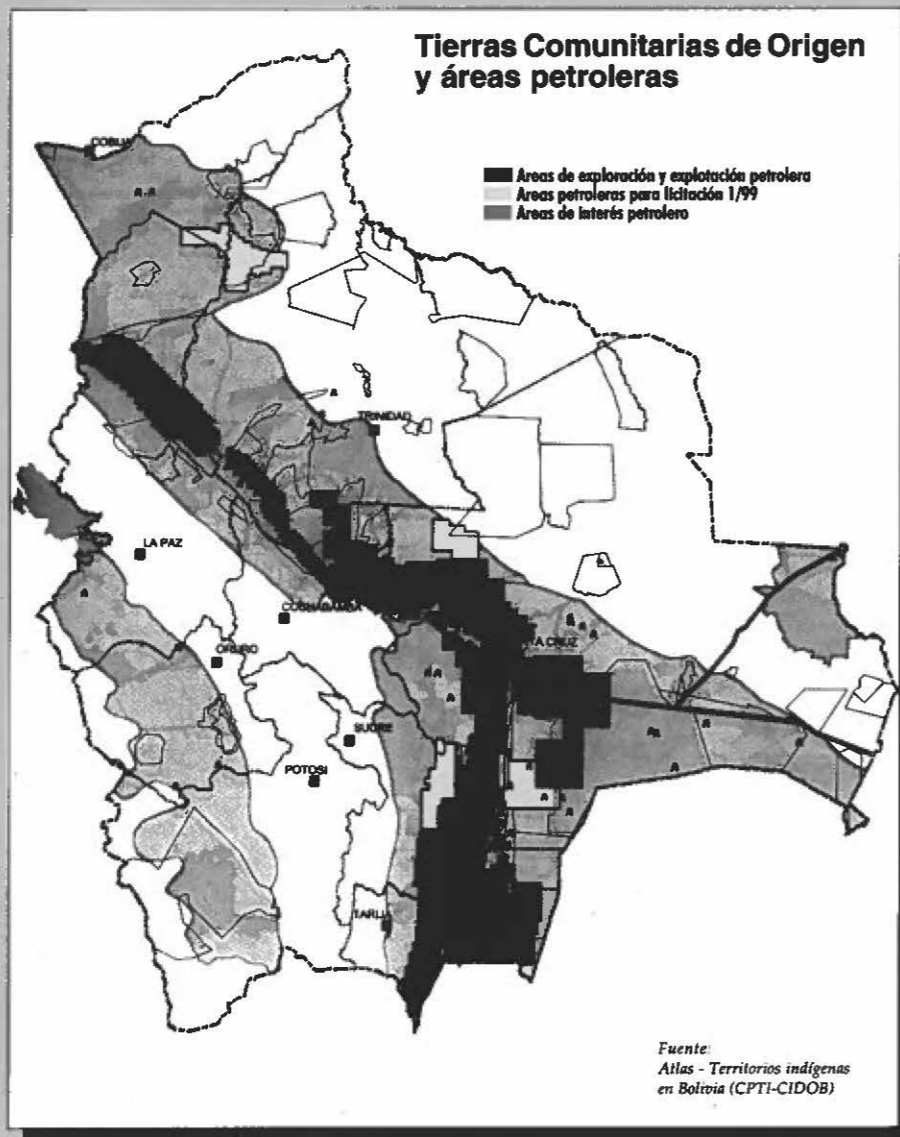
De los varios estudios realizados sobre el proceso de capitalización, se entiende que esto fue un error histórico para Bolivia ya que por recomendaciones del Banco Mundial e intereses de las empresas petroleras se ha perdido el control de los mayores recursos que tiene el país. El proceso fue "secreto", altamente beneficioso a las empresas extranjeras (especialmente para la quebrada ENRON) lleno de irregularidades en el plano legal que incluso lo hacen inconstitucional. Pero lo más grave es que ha dejado al Estado sin los importantes recursos que aportaba YPFB pues hasta ahora no se ven resultados de la inyección de capitales que comprometieron las capitalizadoras; por lo menos en lo que hace al empleo.

Sin duda, la capitalización más complicada fue la de YPFB por la magnitud de los recursos en juego y por su importancia estratégica. Aún así se la llevó adelante. El gobierno propone su "Triángulo Energético" que "amarre" el gasoducto al Brasil a la capitalización de YPFB, previa modificación de la Ley de Hidrocarburos, triángulo que se fue deformando con el tiempo por su inconsistencia. Primero cayó el argumento de que sólo capitalizando YPFB y modificando la Ley de Hidrocarburos habría gasoducto al Brasil, ya que Petrobras se compromete a entregar "llave en mano" el gasoducto, con lo que queda al descubierto la inutilidad de la participación de la ENRON. Luego fue la capitalización como tal, que fue hecha a pesar de la oposición de vastos sectores de la población por considerarla contraria a los intereses nacionales. Pero con el cambio de posición de la dirigencia nacional de los trabajadores petroleros se viabilizó este proceso. Inmediatamente vino la aprobación de la Ley de Hidrocarburos (No. 1689) que refrendaba este proceso, ley que

también fue cuestionada porque incluye articulados que van en contra de la Constitución o que atentan contra la economía nacional, como la rebaja sustancial en las regalías (de 32% a 18%).

Esta Ley, en su Art. 70, obliga a YPFB a firmar contratos de riesgo compartido para la exploración, explotación y comercialización de los hidrocarburos. Esta medida dio lugar a otra gran discusión porque el gobierno diferenció reservas viejas de reservas nuevas, asignando impuestos diferenciados, siendo el más bajo para las nuevas. Se sabe que las reservas viejas fueron consignadas como nuevas como parte de la estrategia de hacer atractivo el paquete para las empresas capitalizadoras.

Con este marco se licitaron los campos productores y el traspaso de las reservas probadas y probables de Bolivia. Hasta el 31 de enero de 1999 se habían suscrito 89 contratos de riesgo compartido, de los cuales 52 eran contratos derivados del proceso de capitalización de

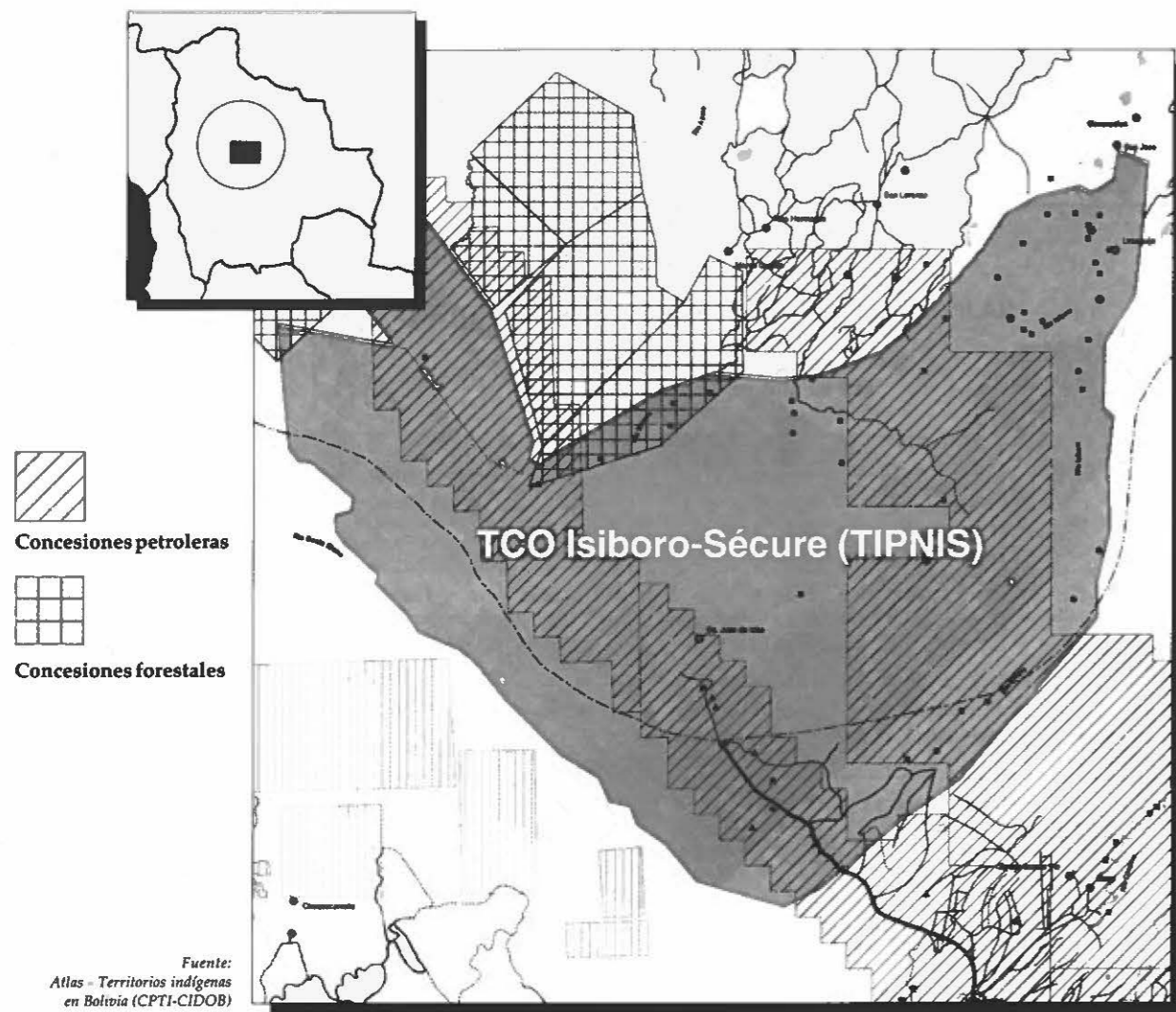


YPFB, 22 de la conversión de anteriores contratos de operación o asociación y 15 contratos por licitación de las nuevas áreas hidrocarburíferas. En otras palabras, Bolivia tiene un nuevo mapa, ya que se la seccionó en bloques el área de potencial hidrocarburífero. Obviamente la propuesta de licitación de los bloques no tomó en cuenta la existencia de territorios indígenas o parques nacionales tal como se ve en el cuadro de la página 41.

Cuando los pueblos indígenas hacen el reclamo a las empresas o al gobierno sobre este tema, la respuesta es que esta acción se respalda en el Art. 136 de la Constitución que dice que "son de dominio originario del Estado, además de los bienes a los que la Ley les da esa calidad, el suelo y subsuelo con todas sus riquezas naturales..." Extraña forma de hacer valer la Constitución para los bolivianos, la misma que no pudieron hacer valer durante el proceso de capitalización ya que no tomaron en cuenta

el mencionado artículo ni los posteriores que hablan de los recursos naturales y sus beneficios para el desarrollo nacional.

Esta actitud autoritaria respaldada en la Constitución o las leyes es una constante en la historia de la relación entre el Estado y los pueblos indígenas. Aquel no considera la existencia de pueblos y comunidades cuando existen "intereses superiores", aunque formalmente les reconocen derechos como la Ley 1257 que refrenda el Convenio 169 de la OIT, donde se establece el principio de consulta a los pueblos cuando existen decisiones o proyectos que los afectarán. En este caso, tal sería la magnitud del problema y los intereses en juego que una vez más el Estado se olvidó de los pueblos indígenas con territorios reconocidos y en proceso de titulación.



### La historia de las petroleras, en territorios indígenas

La franja con potencial petrolero cruza de norte a sur el territorio boliviano abarcando parte de Pando, el norte de La Paz, el suroeste del Beni, la región del trópico cochabambino, el oeste y sur de Santa Cruz, y la región chaqueña de Chuquisaca y Tarija. Paradójicamente, es la franja donde se encuentran la mayor cantidad de Tierras Comunitarias de Origen de los pueblos indígenas, cuyas demandas están en proceso de saneamiento. También es la región con parques nacionales o reservas de la biodiversidad. Resulta lógico que en esta región se encuentren riquezas naturales en el subsuelo, una abundante flora y fauna y pueblos indígenas con toda su riqueza. Para cualquier efecto es una simbiosis natural.

En estas tierras vivieron los indígenas desde tiempos inmemoriales, después fueron llegando otros seres que cambiarían su historia hasta el punto que ya parecen ser los extraños en esas tierras. Hubo de todo, aventureros espa-

ñoles, misioneros de diversas órdenes, ejércitos conquistadores, ganaderos, empresarios de la goma y la castaña, traficantes de animales silvestres, madereros legales e ilegales y, últimamente, petroleros. Estaban interesados en la fuerza de trabajo de los indígenas o en la explotación de los recursos naturales, sin importarles los efectos que se podía causar al medio ambiente o a las comunidades indígenas.

Cuando se desencadenó el proceso de capitalización con las concesiones a las empresas petroleras, el Estado ya había reconocido la propiedad de 5 territorios indígenas (1990-1993) así como la titulación de otros 17 (1996) mediante la aprobación de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria. Entonces, mientras por un lado daba en concesión parte del territorio nacional a las petroleras, por el otro reconocía el derecho de los pueblos indígenas a adquirir la propiedad de sus territorios. Este es el principal argumento que tienen en sus manos los pueblos indígenas para relacionarse con las petroleras, argumento que en el fondo responde a su cosmovisión de espacios

### SOBREPOSICIÓN DE TIERRAS COMUNITARIAS DE ORIGEN Y CONCESIONES PETROLERAS

Fuente: CPTI 2002			
Nombre de la TCO	Superficie en Has.		
	A sanear	Superposición	% de sobreposición
<b>Asamblea del Pueblo Guaraní (APG)</b>			
Iupaguasu	54,387	233	0.4
Takovo Mora	272,450	71,244	26.1
Kaaguasu	131,217	131,217	100.0
Kaami	95,947	95,947	100.0
Charagua Norte	227,476	119,878	52.7
Charagua Sur	109,589	62,537	57.1
Hti karaparirenda	11,678	1,590	13.6
Machareti Ñancaroiiza	142,450	66,401	46.6
Avatri Ingre	17,697	9,162	51.8
Avatiri Huacareta	9,162	9,162	100.0
Hikaguasu	216,002	200,152	92.7
Isoso	1,957,782	594,021	30.3
<b>Organizaciones de Capitanías Weenhayek y Tapiete (ORCAWETA)</b>			
Weenhayek	195,639	129,816	66.4
Tapiete	51,366	11,659	22.7
<b>Central de Pueblos Indígenas del Beni (CPIB)</b>			
Movima II	2,360,478	20,571	0.9
Territorio Indígena Chimán	401,419	149,106	37.1
Territorio del Parque Nacional			
Isiboro Sécure	1,236,205	223,718	18.1
Pilón Lajas	396,264	234,624	59.2
Territorio Indígena Multiétnico	343,262	14,847	4.3
<b>Central de Pueblos Indígenas de La Paz (CPILAP)</b>			
Tacana	549,464	148,574	27.0

que estaban al alcance de la empresa. Ambos, por ser un tanto aislados no tuvieron mayor repercusión.

Posteriormente se dieron casos con mayores incidencias que concitaron mucha atención por sus características y por la forma en que se dieron los resultados. Podemos citar los casos en el pueblo guaraní y mojeño como los más sobresalientes y que tienen mucho que enseñar.

### El caso guaraní

El pueblo guaraní es el que siente más el impacto de las petroleras por estar ubicado en la franja con mayor actividad petrolera y donde se han otorgado mayor cantidad de concesiones. Es por esto que su relación con las empresas será una constante en el futuro.

Hay varios pozos, clausurados, en producción y descubiertos que están dentro de territorio guaraní o en zonas cercanas; lo mismo sucede con los viaductos que atraviesan varios territorios. Los pozos cercanos a Camiri, agotados, están dentro del territorio de la zona Kaami. El gasoducto de Yacuiba a Río Grande atraviesa 6 territorios o zonas guaraníes (Yacuiba, Villamontes, Machareti, Parapitiguasu, Charagua norte y Takovo Mora). Todo esto a cargo de YPF.

En 1999 Pluspetrol contrató a la empresa Veritas para realizar trabajos de exploración. Pronto llegaron camiones, equipos y gente extraña que realizaba su trabajo sin mayor información en las comunidades de la zona Charagua norte. Desplegaron su Plan de Acción Social que consistía en la dotación de materiales escolares, atención médica, mantenimiento de algunos caminos, donación de un electrocardiograma para el hospital de Charagua y otros insumos que sumaron 28.943 \$US. La organización guaraní tardó en reaccionar porque no terminaban de entender lo que estaba sucediendo y por falta de información. Cuando pudo hacerlo ya concluía la exploración sísmica. Lo que la organización pudo hacer

libres para crear y recrear sus culturas, y proyectarse como pueblos. Obviamente el Estado, por las reformas en curso, pasaba a ser casi un espectador.

Por esto, la historia de negociación/conflicto con las petroleras es reciente, pero no por ello menos complicada. Las primeras experiencias de estas relaciones se dieron en el TIPNIS y en el Izozog. En el TIPNIS con la REPSOL, hubo avances importantes en el sentido de acordar la elaboración de un Reglamento de Consulta entre los pueblos indígenas y las petroleras. En el caso del Izozog porque con su convenio con la empresa responsable del gasoducto a Puerto Suárez logró fortalecer una Fundación que administra el Parque Kaa Iya así como el fortalecimiento institucional de la Capitanía del Alto y Bajo Izozog.

Los estilos fueron diferentes y los resultados también. Mientras unos tomaron como rehenes a trabajadores de la empresa y obligaron a reuniones con autoridades de gobiernos, concluyendo en la firma de convenios que todavía están pendientes, los otros desarrollaron un estilo diplomático que los llevó a conseguir ciertas demandas

fue iniciar los primeros contactos con la empresa mediante cartas que dieron lugar a una reunión donde la empresa argumentó la legalidad de sus actividades y su "interés" de colaborar con ciertas necesidades de las comunidades. Finalmente, la Capitanía le presentó una solicitud de dotación de 23 radios de banda corrida para las comunidades, que no fue respondida. Este es el antecedente del proceso de negociación/conflicto entre el pueblo guaraní y las empresas petroleras, que ha tenido una riqueza impresionante hasta ahora.

Al año siguiente Pluspetrol volvió para perforar su primer pozo exploratorio, el Tajibo X1, cerca de la comunidad de Igmiri dentro de la TCO Charagua norte, a su viejo estilo: con todo su equipamiento, desconociendo a las autoridades locales y las formas tradicionales de organización. Pero tuvieron que aceptar que estaban dentro de un territorio indígena y que existían autoridades tradicionales. Se realizaron varias reuniones para intentar un acuerdo pero la actitud de la empresa era la misma. Se presentó la demanda de la Capitanía para financiar parte de su Plan de Desarrollo y la respuesta siempre fue negativa. Finalmente, la organización decidió tomar el pozo para terminar con las dilaciones y lograr respuestas, hecho que fue evitado a 100 metros del pozo con la presencia de representantes del gobierno y de CIDOB. Este hecho dio lugar a que las negociaciones adquieran otro carácter, que desembocaron después de varios meses en la firma de un convenio en base a un Plan presentado por la organización que incluía el saneamiento de su TCO, la ampliación de sus oficinas, la dotación de material educativo y otros por un monto que asciende a 170.000 US\$; todo como parte de la fase exploratoria quedando que, cuando el pozo entre en producción, se firmaría otro convenio.

En diciembre del 2001 se bloquea la carretera Salinas - Santa Cruz el que obliga por una parte a la consolidación de una Comisión de Negociación del pueblo guaraní que incluye al Estado y a la empresa Transierra a negociar el derecho de vía del gasoducto GASYRG. De 20 metros de ancho y 377.5 Km de longitud, atraviesa las TCOs y zonas guaraní de Takovo Mora, Isoso, Charagua norte, Parapitiguasu, Macharetí, Villamontes y Yacuiba. La posición guaraní se fundamenta en que son dueños del territorio, el prevenir los posibles impactos ambientales, la participación en proyectos de impacto regional y lograr recursos económicos para impulsar proyectos de desarrollo.

En la fase crucial de negociación se enfrentaron las propuestas. Transierra propone 500\$US/Ha. sin conflicto y 300\$US/Ha. con conflicto; la APG propone 4.000\$US/Ha. Como son 7 territorios en conflicto las propuestas se fueron modificando en cada territorio por la particularidad de los mismos. En un momento de la negociación se presenta una propuesta uniforme para todos los territorios y empiezan a hablar del Plan de Relacionamiento y Apoyo Comunitario (PRAC) en sustitución del Plan de Desarrollo guaraní y como forma de reducir los montos a pagar. Finalmente se llega a un acuerdo que establece el pago de 1.966.560 US\$ por 983.28 Has. sobre las que se construye

el GASYRG y 1.050.000 US\$ para los 7 territorios. Este convenio ya firmado comienza a correr desde 23 de Abril de 2002.

### El caso mojeño

En la década de los 60, la Gulf Oil instaló el campamento Parker pero que con la nacionalización del petróleo durante el gobierno de Ovando, en 1969, esta empresa tuvo que abandonar. El 22 de noviembre de 1965, mediante el Decreto No. 07401 se crea el Parque Nacional Isiboro Sécure como forma de detener la migración de los colonos. El 24 de septiembre de 1990, como resultado de la Marcha por el Territorio y la Dignidad, fue reconocido como territorio indígena mediante DS No. 22610 y desde entonces se denomina Territorio Indígena del Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS).

En 1994, Repsol firmó contrato con el gobierno boliviano para explotar el Bloque Sécure durante 30 años. Bloque que alcanza a 771.000 Has. y que se extiende por 2 departamentos y se superpone al TIPNIS, Territorio Indígena Multiétnico (TIM), Territorio Indígena Chimán (TICH), Bosque Permanente de Producción Chimanés, y el Área de Protección de Cuenca Eva Eva - Mosevenes. La auditoría ambiental fue hecha por la empresa Arthur D. Little en Estados Unidos, el Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental fue copiado textualmente de otra concesión vecina por las empresas Furgo McClelland y SEPRO, que fue aprobado por el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible tiempo después de que las operaciones de exploración ya habían sido iniciadas.

En 1995 la empresa desarrolla sus trabajos con todo su potencial, atropellando lo que encuentran a su paso, lo que lleva a los indígenas a pronunciarse en contra de estas actitudes. El Encuentro de Corregidores y Representantes del TIPNIS se pronunció oficialmente en contra de estas operaciones que estaban siendo realizadas sin consultar con los indígenas y pidió reunirse con la empresa para dialogar sobre el tema, pero no tuvieron respuesta y no se modificaron las actitudes de los trabajadores. Cinco meses más tarde, un Encuentro Extraordinario de Corregidores y Representantes decide presionar para paralizar los trabajos de la empresa, intervienen directamente los campamentos y toman como rehenes a los trabajadores. Luego se realiza una reunión en Trinidad con participación de representantes del gobierno, YPFB, la empresa y la dirigencia indígena donde firman convenios para respetar el derecho de los indígenas a ser consultados para cualquier actividad petrolera, documentos que debían convertirse en norma legal. Las comunidades se quedaron con promesas de apoyo, algunos medicamentos y materiales escolares.

Otro capítulo se inició en enero de 1998 en el Beni y terminó en marzo en Cochabamba. La empresa negoció con la Organización Indígena Regional del Beni logrando como acuerdo: cumplir las leyes, dotar 4 radios de banda corrida, 2 pasajes para bachilleres a cualquier lugar de Bolivia, recursos para capacitar a indígenas y construir



Foto: archivo de IWGIA



un campamento para los guardaparques indígenas. Pero el convenio no se cumplió.

En mayo del 2000 la Repsol anunciaba a las autoridades e instituciones "representativas" de Trinidad, donde no había representación indígena, la inversión de 45 millones de dólares para la perforación del pozo exploratorio en la serranía de Eva Eva, contando con la complacencia de estas autoridades, que pedían a las autoridades nacionales permiso especial para el inicio de las actividades y advertían con sanción social a quien se opusiera a los trabajos. La empresa convenció a la dirigencia del Gran Consejo Tsimane a firmar el 11 de abril un Convenio de Servidumbre que otorgaba la "suma única e invariable de 1500 \$US por 11 Has. ocupadas" Este convenio le valió como Acta de Consulta para conseguir la autorización del gobierno y selló la conducta de la empresa en esta nueva etapa.

La movilización de contingentes de trabajadores y maquinarias movilizó a la dirigencia del TIM, que pidió formalmente al Viceministerio de Medio Ambiente la suspensión de los trabajos por no existir la licencia ambiental y por no haber consultado a las comunidades. Esto originó una visita de autoridades nacionales y representantes indígenas que no sirvió de mucho, puesto que el Ministerio de Desarrollo Sostenible manifestó que no había razones para suspender los trabajos ya que se había

cumplido con la consulta. Los corregidores del TIM se reúnen en un Seminario Taller donde se les informa sobre los alcances del trabajo de la empresa y sus antecedentes; emiten un pronunciamiento donde ratifican la suspensión de actividades hasta que se haga una consulta pública con los corregidores de las 17 comunidades del TIM y se declaran en estado de emergencia.

La empresa no se inmuta; más bien inicia una ofensiva con las poblaciones urbanas, de tal manera que consigue apoyo de las organizaciones e instituciones de San Borja y San Ignacio de Moxos. En este último caso llegan incluso a prohibir todo ingreso a la zona de operaciones si no es con permiso de la empresa o de la Alcaldía. Entre julio del 2000 y mayo del 2001 una comisión de las subcentrales del TIM y del TIMI realizaron visitas de inspección al campamento de perforación del Pozo que le permitieron hacer seguimiento. En este tiempo se denunciaron derrames de diesel, cacería de animales de monte, derrame de desechos a los arroyos circundantes, no-contratación de personal local, y se abrió el único prostíbulo en San Ignacio, que estuvo abierto hasta la salida de la empresa. Quienes estaban contentos con la presencia de la Repsol eran los sitios de alojamientos, locales de comida y diversión y algunas tiendas de abarrotes. También las autoridades municipales por el trato que recibían de la empresa. Después de perforar más de 5.800 metros encontraron

petróleo de buena calidad pero sin la suficiente presión, por lo que decidieron retirarse. En ese momento regalaron algunos materiales a comunidades vecinas y algunos otros a la Alcaldía de San Ignacio.

A fines del 2001, como parte de la consulta para la aprobación del EEIA de la Exploración Sísmica, tuvieron una reunión con el TIPNIS y la Central de Pueblos Indígenas del Beni (CPIB) a fin de realizar trabajos en la comunidad de Oromomo. En esta oportunidad los indígenas reclamaron compromisos incumplidos y acordaron continuar las negociaciones elaborando una Acta de la Reunión firmada por todos los representantes presentes. La empresa no volvió a otra reunión y presentó dicha Acta como parte de la Consulta Social del mencionado EEIA. Posteriormente visitaron las oficinas del TIM para realizar la Consulta Social. En esa oportunidad la dirigencia indicó que era un Encuentro de Corregidores la instancia adecuada para la consulta y la empresa dijo que podría financiar esa reunión. Tampoco volvieron a contactarse con la dirigencia del TIM. No se sabe nada de ellos hasta ahora.

### Algunas enseñanzas

Parecen hechos aislados, aunque son parte de las mismas consecuencias. La capitalización ha minimizado la acción del Estado, dejando el protagonismo a las empresas petroleras a los indígenas y a otros sectores sociales la necesidad de hacerse protagonistas por la fuerza de los acontecimientos.

La conducta de las empresas, con matices, resulta siendo la misma: el irrespeto a las leyes bolivianas, los regalitos para conseguir autorizaciones por encima de las normas, la absoluta falta de respeto por los indígenas dueños de los territorios que están superpuestos con las concesiones. En general, si a nivel de las relaciones con el Estado sus actitudes son de obtener ventajas permanentemente para lograr mayores ganancias con menores inversiones, esta actitud se replica en las diferentes regiones y en sus relaciones con indígenas adquiere matices de racismo.

La actitud del Estado es contemplativa con inclinaciones "naturales" a favor de las empresas. En todos los procesos de negociación abogaron por el cumplimiento de las normas y contratos, persuadieron a los indígenas para que aminoraran la calidad de sus demandas y el tono de sus advertencias. Muy pocas veces se dieron la tarea de hacer cumplir las leyes que reconocen los derechos indígenas.

La conducta de las organizaciones indígenas es de lo más diversa: desde las posiciones radicales más a nivel comunal, hasta las posiciones conciliadoras más a nivel nacional. Hay mucho de falta de información, ingenuidad y timidez en alguna dirigencia, mientras otra considera una oportunidad para beneficio personal. La conciencia ha ido creciendo, desde una actitud contemplativa hasta una actitud propositiva; de las reacciones aisladas a la ejecución de estrategias de largo aliento; de la presen-

tación de necesidades a la presentación de Planes de Desarrollo; de demandar participación para realizar consensos a demandar participación en los beneficios. Hay un tema pendiente, la contradicción de pedir compensaciones por algo que se sabe que no se repone, es como si se estuviera vendiendo los recursos del territorio, en esto tiene mucho que ver la conciencia sobre el medio ambiente y el desarrollo sostenible.

Si bien, esta historia es protagonizada por los indígenas existen sin embargo otros actores locales que tienen sus propias percepciones e intereses como las Alcaldías, los Comités Cívicos, los comerciantes, etc. La experiencia muestra que, como aliados, fortalecen las posiciones indígenas y, como contrarios, hasta las anulan.

La opinión internacional tiene su peso porque las empresas tienen sus sedes en Europa o Estados Unidos y les preocupa su imagen en este plano, puesto que favorecería o perjudicaría sus intereses. En nuestros casos, donde más ha influido una opinión externa ha sido en el caso del Gasoducto a Cuiaba (Brasil). Una estrategia de incidencia en el plano internacional tiene sus frutos que deben ser capitalizados adecuada y oportunamente.

### Agenda pendiente

Pero todavía hay varios temas pendientes que hacen al tema.

- Resulta extraño que una propuesta de Reglamento de Operaciones Petroleras en TCOs no pueda ser concertada y aprobada desde 1996. Este instrumento ha ido evolucionando en el tiempo, ocupando a asesores del gobierno y de las organizaciones indígenas, pidiendo el derecho a la consulta, a exigir el derecho a la participación en los beneficios de las actividades petroleras. Es imperioso contar con este instrumento legal para las TCOs.
- El derecho a la consulta y la participación en los beneficios obliga a modificar otras normas. La Ley de Hidrocarburos que incorpore esta figura; la Ley de Medio Ambiente que incorpore la figura de participación y control social sobre actividades que afectan a los ecosistemas; la Constitución Política del Estado que reconozca las autonomías indígenas objetivadas en los territorios. Es decir, los avances en las propuestas indígenas deben ser reconocidas por el Estado.
- Identificar mecanismos que obliguen a las empresas al cumplimiento de los convenios que firman con las organizaciones indígenas o en su defecto a establecer sanciones.
- Fortalecimiento de la capacidad negociadora y propositiva de las organizaciones indígenas, frente a las empresas petroleras y el Estado, en base al convencimiento de la defensa del territorio y sus recursos.
- Articular las acciones locales con las acciones nacionales. Aquellas son más reivindicativas por

ahora y hacen a espacios muy concretos, mientras que las otras apuntan a modificar las políticas nacionales. Son espacios complementarios porque son partes del mismo proceso.

- Rechazar el intento de convertir en Ley dos Decretos Supremos (No. 26365 y No. 26366) ya aprobados, por los cuales se amplía el tiempo de concesión por 15 años más, sin la obligación de devolver áreas que no sean trabajadas en los plazos previstos. Con esta propuesta de modificar la Ley de Hidrocarburos, las empresas se quedarán por 65 años en una concesión, con los consiguientes perjuicios que ello significa.
- Rechazar el intento de las empresas de adquirir en propiedad predios, como forma de preservar sus inversiones, porque no es legal y porque puede convertirse en la puerta para que intenten consolidar las concesiones a su favor.
- Pedir a las autoridades nacionales participar en los espacios de decisión para la venta del gas y el destino de los recursos que de allí provengan, de manera que lleguen efectivamente a las comunidades indígenas.
- Fortalecer la conciencia ambiental en las comunidades, desde la sabiduría ancestral, como parte de la consolidación de los territorios, el fortalecimiento de sus organizaciones y la vigorización de sus culturas.

### Bibliografía

- Enrique Mariaca Bilbao. 2001. "Petróleo en Bolivia". *Temas Sociales* # 22, Revista de Sociología UMSA, La Paz, 2001.
- CIPCA Cordillera. Archivos 2001-2001.
- Romina Pérez. 1996. "Monte Verde: Territorio Indígena". *Artículo Primero* # 2, CEJIS, 1996.
- CIPCA Beni. Archivos 2001-2002
- Oswaldo Calle Quiñónez. 2000. "El que manda aquí... soy yo". *EDOBOL*, 2000
- Alejandro Almaraz Ossio. 2001. "El esquema jurídico de la privatización de los hidrocarburos en Bolivia". *Temas Sociales* # 22, Revista de Sociología UMSA, La Paz, 2001.
- Constitución Política del Estado, UPS Editorial, 2000
- CPTI. 2000. *Atlas de los Territorios Indígenas de Bolivia*, Plural Editores,
- CPESC. 2001. "Bosque Seco Chiquitano". Mimeo presentado al Taller Nacional de Vigilancia Social de la Industria Extractiva en Territorio Indígenas de Bolivia, 2001
- OICH. 2001. "Vigilancia Social Indígena del gasoducto Bolivia - Brasil lateral Cuiaba". Mimeo presentado al Taller Nacional de Vigilancia Social de la Industria Extractiva en Territorio Indígenas de Bolivia, 2001
- CIPCA Cordillera. 2000. Desarrollo del conflicto entre la APG Charagua norte y la Compañía Pluspetrol.
- CIPCA Cordillera. 1999. "Tierras comunitarias de origen vs. concesiones petroleras". *Nee Jeroata* No. 67, 1999
- Marc Gavaldá. 1999. "Las manchas del petróleo boliviano". *CEDIB*, 1999
- CEDIB, Boletín electrónico *Petropress* No. 7, 2002

Juan Carlos Rojas Calizaya es educador de profesión. Ha vivido con el pueblo guaraní durante 6 años y con los pueblos mojeños 2 años. Actualmente es el Director Regional de CIPCA Beni. □



# NOSOTRAS, LAS MUJERES DE IZOZOG



Por Zulema Barahona  
y Felicia Barrientos

...No hemos querido conformarnos a que las mujeres se organicen, sino que debemos elaborar una estrategia de participación. Esta participación será para ser más personas, mujeres verdaderas, que se les reconozca su papel de incansables defensoras de nuestra cultura. Gracias a ellas somos izoceños y seguiremos siendo izoceños. Mientras nuestras hermanas se organizan y fortalecen, nuestra identidad y cultura están aseguradas...

Palabras de inauguración del Congreso CIMCI-Bonifacio Barrientos, Capitán Grande

La Capitanía del Alto y Bajo Izozog, CABI, es la representación tradicional del pueblo indígena guaraní izoceño, organizado en 25 comunidades con más de 8.000 habitantes, ubicados en el Chaco del Departamento de Santa Cruz al sudoeste de Bolivia. En su estructura alberga a la Central Intercomunal de Mujeres de la Capitanía del Izozog, CIMCI.

Las mujeres guaraní izoceñas integrantes de CIMCI, viven en grandes familias, acompañadas de sus hijos, las esposas de sus hijos, sus nietos, ayudándose a hacer los quehaceres de la familia, a cuidar los hijos, cocinar, tejer y otras tareas. Todos los días van a los chacos<sup>1</sup> a traer alimentos (yuca, maíz, camote...) para preparar la comida para sus familias, traen agua, leña y sus hijos más pequeños las acompañan en estas tareas.

También, lavan y deshollan los animales que los hombres cazan en el monte, los reparten y comparten con sus parientes más cercanos y toda la comunidad. Cuando es época, salen a pescar con los hijos, reúnen los pescados y algunos de ellos los preparan para cocinar, otros los secan en el horno o al sol para conservarlos por más tiempo.

Educación y mandan a los hijos a la escuela, cuando no es época de cosecha en el chaco, tejen, hamacas, vokos, tapices y otros artefactos.

Las mujeres en Izozog trabajan en el hogar, y en la producción, pero no siempre participan en las asambleas y reuniones de la comunidad, allí asisten los hombres.

Aunque no siempre fue así. Antes las mujeres asistían a las reuniones porque el sueño y sus predicciones eran escuchados y respetados por las autoridades y por los hombres. Ahora, no se cree ya mucho en los sueños y las mujeres necesitan hacer escuchar sus intereses a su pueblo.

Así, se fueron organizando, en un principio con el apoyo de la iglesia católica que organizaba los clubes de madres, en los mismos se tejía, bordaba y aprendía a cocinar. Después, los misioneros evangelistas también organizaron otros grupos de mujeres porque no estaban de acuerdo con que las mujeres bailen y jueguen en los otros grupos.

En este contexto, algunas mujeres promovieron la realización del Primer Congreso de Mujeres, en 1979, año en que se conforma la CIMCI (Central Intercomunal de Mujeres de la Capitanía del Izozog).

Años después se eligen capitanas comunales, y con el apoyo de instituciones no gubernamentales se forman grupos de mujeres en todas las comunidades. Ellas tienen tiendas de abastecimiento comunal, chacos para sembrar hortalizas, grupos de tejedoras asociadas y diversas otras cosas.

## Motivos que tienen las mujeres para organizarse

Para mencionar algunos de los problemas analizados por las mujeres de CIMCI mencionaremos:

- Los bajos ingresos económicos de los indígenas y de los pobladores del área rural; siendo los más bajos del país. En cambio, los índices de mortalidad son los más altos. A esto se suman los índices de analfabetismo más altos en los indígenas y todavía más altos en las mujeres indígenas (Congreso CIMCI)
- Muchas mujeres no tienen certificados de nacimiento y cédulas de identidad que acrediten su condición de ciudadanas. Aunque el gobierno de Bolivia ha decretado un seguro materno infantil, las mujeres no conocen este derecho y por tanto no acuden a los hospitales en busca de ayuda médica para sus partos. Las leyes de violencia familiar y la ley INRA son prácticamente desconocidas por las mujeres, siendo a menudo víctimas de hechos de violencia en el interior de sus familias
- Hay más analfabetas que analfabetos, más enfermas que enfermos, hay muchísimos menos dirigentes que dirigentes. En cambio, somos el sector que más trabaja, en la reproducción de hijos, en la producción y en trabajos comunitarios. Y para colmo, esta

situación no se reconoce y se nos califica como sector improductivo, pasivo e ignorante (Felicia Barrientos)

## Pero...¿cómo se ven a sí mismas las mujeres izoceñas?

Para ilustrar este tema, mencionaremos la memoria de un taller sobre roles de hombres y mujeres, en el que a través de actividades lúdicas, hombres y mujeres reflexionaron sobre ¿Qué significa ser hombre y qué significa ser mujer actualmente en el modo de ser izoceño?:

- Ser hombre significa ser padre de familia, cazador, trabajador en el chaco, jefe del hogar, proveedor de alimentos al hogar.

En este contexto, los hombres y las mujeres dijeron que un hombre puede ser autoridad comunal o regional, ser profesional (abogado, soldado, ingeniero, doctor, licenciado, etc.).

- Ser mujer significa ser madre de familia, pescadora, educadora de los hijos, responsable del hogar, trasladar la leña para la cocina, trasladar agua para la cocina.

En este contexto, los hombres y las mujeres plantearon que las mujeres *quieren ser* profesionales y autoridades comunales. Sin embargo, al analizar este punto, se evidenció que las mujeres presentan elevadas cifras de deserción escolar, acompañadas por un gran porcentaje de analfabetas y monolingües (las mujeres sólo hablan el idioma nativo). Este hecho fue visto como una barrera importante a la hora de considerar las aspiraciones de las mujeres.

Lo curioso de este ejercicio fue que, aunque es evidente el gran aporte de las mujeres en la esfera productiva (siembra, labores culturales y cosecha), el mismo no fue mencionado y tampoco reconocido ni por hombres ni por mujeres. En el mejor de los casos y cuando la facilitadora preguntó sobre esto, ambos grupos minimizaron el aporte de las mujeres en el chaco diciendo que era una "pequeña ayuda al trabajo del hombre" (Barahona, mayo de 2000).

## CIMCI hoy

CIMCI es importante portadora, creadora y defensora del *Yandereko* (modo de ser) izoceño, que reúne a representantes mujeres de las comunidades que se agrupan para atender los problemas de las mujeres y para defender los intereses de las mujeres de manera colectiva y organizada.

CIMCI es un espacio ganado por las mujeres izoceñas para lograr el ejercicio de sus derechos como personas con iguales capacidades y oportunidades que los hombres, es por tanto un instrumento político y estratégico de las mujeres izoceñas para mejorar la situación de desigualdad de las mujeres respecto a los hombres, en cuanto a oportunidades y posiciones políticas.

CIMCI es una escuela, donde las mujeres aprenden entre mujeres a participar, hablar, tomar decisiones, hacer llegar sus necesidades, y está reconocida y sujeta a la Capitanía del Izozog, CABI. Pero este es un trabajo largo y muchas veces es difícil hacer entender a los hombres y a las mujeres por qué es importante que las mujeres aprendamos a participar cada día más.

Cada vez, con más fuerza y más presencia las mujeres guaraní-izoceñas han negociado con sus propias organizaciones la priorización de sus demandas en sus planes estratégicos, como ejemplos en proceso podemos citar:

- En la fase final de ejecución: El Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas, IWGIA, ha financiado a CIMCI la capacitación de 30 capitanas comunales e intercomunales con resultados importantes en el área de liderazgo de mujeres. (Proyecto preparado y solicitado por las propias mujeres de CIMCI).
- En fase piloto: El Proyecto Kaa-Iya (financiado por USAID y WCS) está apoyando a seis grupos de mujeres en proyectos artesanales de producción de harina de pescado, café de Cupesí, y producción de miel de abeja nativa: tres productos que reúnen requisitos de manejo que los hace atractivos a las mujeres (de hecho, estas actividades han sido priorizadas por las mujeres).
- CIMCI, ha planteado a otras organizaciones de mujeres indígenas (menos fortalecidas) la idea de realizar un Congreso de Mujeres a nivel del oriente boliviano para analizar la situación de la participación de las mujeres en el seno de su organización matriz, la Central Indígena del Oriente Boliviano, CIDOB, que al igual que otras organizaciones regionales mantienen en sus directivas una cartera denominada "de género" cuyos roles y funciones no están claramente definidos y no siempre apoyan a las mujeres.

## Nota

1 Chaco: pequeña parcela cultivada con alimentos tales como el maíz, yuca, frijol

Felicia Barrientos es presidenta del CIMCI y Zulema Barahona es asesora de la misma organización. □

# LA GESTIÓN TERRITORIAL INDIGENA: EL CONTROL DEL TERRITORIO CAMINA SOBRE DOS PIES



Foto: Pablo Lasansky

Por Alcides Vadillo Pinto



## La gestión territorial indígena.

Algunos de los pueblos indígenas del oriente ya tienen sus Tierras Comunitarias de Origen (TCO's) tituladas y con ello surge la pregunta: ¿Y ahora que? ¿De qué manera encarar el manejo del territorio, la planificación del desarrollo de forma que garantice el manejo sostenible de los recursos naturales, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, el fortalecimiento de la identidad y de las organizaciones indígenas y el control territorial? En este contexto se ha empezado a hablar de *gestión territorial indígena*, término sobre el cual existe un amplio abanico de criterios e interpretaciones, desde el simple ordenamiento de uso del suelo, hasta los que plantean que es un instrumento para la consolidación de las autonomías de los pueblos indígenas. Este debate ha alcanzado dimensión nacional, con el planteamiento del reconocimiento de TCO's y la implementación de una gestión territorial indígena en las tierras altas de Bolivia.

En base a la experiencia de algunos meses de trabajo, en las TCO's de Guarayo, Chiquitano de Lomerio y Mosetenes, es que planteo la reflexión sobre dos aspectos fundamentales: 1) el territorio y 2) la autoridad. De las formas como se conjuguen estos dos aspectos dependerá la orientación y contenido de las propuestas de la gestión territorial indígena.

## El Territorio

El territorio ha sido, y continua siendo, una de las principales demandas de los pueblos indígenas. Sin duda alguna, la más polémica y debatida de todas, particularmente desde la marcha por el "territorio y la dignidad" (en el año 1990) hasta la aprobación de la Ley INRA (1996), pasando por la reforma constitucional (1994), lo que ha permitido un amplio proceso de discusión para precisar su alcance y contenido.

Durante el periodo señalado (1990 - 96), la demanda de territorios indígenas fue negada con el argumento político de que esta ponía en peligro la unidad del territorio nacional y, desde lo jurídico, se argumentó la inconstitucionalidad de la misma.<sup>1</sup>

Esta situación obligó al movimiento indígena a realizar la primera precisión conceptual, en el sentido de que no se estaba hablando de territorios desde el punto de vista del Derecho Internacional Público, donde el territorio es un elemento constitutivo del Estado y junto con la población, gobierno, norma jurídica y soberanía, son las exigencias de la comunidad internacional para la existencia y reconocimiento de un Estado. En cambio, desde el Derecho Público Interno, el concepto de territorio tiene una concepción patrimonial y otra administrativa; es decir, no se reivindica un ejercicio de **soberanía nacional**, sino, la **titulación en propiedad**, de la tierra y sus recursos

naturales existentes en ella, garantizando el derecho de uso, de disfrute y disposición de los mismos, de acuerdo con lo que establece el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo<sup>2</sup> y el reconocimiento de **autoridad y administración** de ese espacio territorial.

## El territorio para los pueblos indígenas y el desarrollo legislativo

Durante este debate conceptual, el movimiento indígena dejó bien claro, que para ellos, el territorio es el área geográfica en el cual ejercen una influencia cultural y sobre el cual reivindican el control político y derechos de propiedad de la integridad de los recursos naturales que existen dentro de ese espacio, por cuanto, en el territorio indígena, está la base del sistema de vida que garantiza la sobrevivencia de las sociedades y culturas indígenas.<sup>3</sup> En el concepto de territorio, para los indígenas, se unen dos aspectos: 1) el ejercicio del derecho de propiedad sobre la tierra y recursos naturales que en ella se encuentran; y 2) el ejercicio del poder o capacidad de administración política de ese espacio.

En el primer caso estamos hablando de derechos de propiedad, en el segundo, de jurisdicción y competencias administrativas; en el primer caso, hablamos de territorio para un pueblo, en el segundo, de autoridad para un territorio, aspectos que, en el marco del sistema de derecho, son regulados por leyes diferentes.

Para que estos dos aspectos puedan ser viables y operativos, en el marco de la Constitución Política del Estado y demás leyes nacionales, fueron desarrollados por separados, ya que unas son las leyes que crean los órganos de la administración pública a los cuales se les asigna **jurisdicción y competencia**, y otras, muy distintas, las leyes que regulan los **derechos de propiedad** sobre la tierra y los recursos naturales.<sup>4</sup> En el desarrollo legislativo posterior (Ley de Participación Popular, Ley Forestal, Ley INRA, etc.), se enmarca en la estrategia de conseguir cada uno de estos aspectos, por separado, pero unidos en un mismo sujeto de derecho, que es la **organización social de carácter étnico** que les representa.

## De los territorios indígenas a las TCOs

El concepto de territorio, desarrollado en la propuesta de Ley Indígena de CIDOB y el Convenio 169 de la OIT, fueron la referencia para el reconocimiento de los territorios indígenas, bajo la figura constitucional de Tierras Comunitarias de Origen. El artículo 3 de la Ley INRA III, señala:

"Se garantiza los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y originarias sobre sus tierras comunitarias de origen, tomando en cuenta sus implicaciones económicas, sociales y culturales, el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos natura-



les renovables, de conformidad con lo previsto en el artículo 171 de la Constitución Política del Estado. La denominación de tierras comunarias de origen comprende el concepto de territorio indígena, de conformidad a la definición establecida en la parte dos del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado mediante Ley 1257 de 11 de julio de 1991."

En el proceso de implementación de la Ley INRA, el reconocimiento de las Tierras Comunitarias de Origen, TCO's, se ha constituido en un concepto diferente al de territorios indígenas y en sustitución del mismo, el derecho originario, que tienen como pueblo indígena, ha sido sustituido por un estudio técnico de Necesidades Espaciales, que realiza el Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios. Este estudio toma en cuenta algunos criterios como el número de la población indígena, sus costumbres, sus formas de producción, los recursos naturales existentes y el potencial productivo del área demandada,<sup>5</sup> en función de los cuales recomienda una extensión territorial, a favor del pueblo indígena demandante. Consecuente con ello, el INRA, toma en cuenta la extensión señalada como necesidades espaciales y se reconocen, como TCO's, las tierras disponibles, que resultan estar alejadas de los lugares de asentamientos de las poblaciones indígenas. Seguro que no se trata de mentes perversas, que buscan desarticular a los pueblos indígenas ni desplazarlos a nuevos lugares de refugio, sino de realidades concretas, en este caso, de disponibilidad de tierras fiscales que pretenden "asegurar", a través del reconocimiento legal. El resultado de este proceso, es que tenemos un territorio como hábitat tradicional y otro como propiedad de TCO; pero además existe un tercero, la jurisdicción administrativa municipal. Tres

espacios territoriales sin coincidencia de límites entre ellos.

### El territorio como hábitat tradicional

La noción de territorio indígena como el hábitat tradicional o natural, como lo llama Pedro García, es un concepto que intenta acercarse a definir la realidad milenaria de relación entre los pueblos indígenas y su hábitat natural.<sup>6</sup> En este concepto tiene particular importancia el espacio físico y su relación con el uso tradicional, la espiritualidad, la historia, los antepasados, con las manifestaciones de la vida, la cultura y el desarrollo de sus elementos nacionales.

Los pueblos indígenas de tierras bajas, como señalan Diego Pacheco y José Mirtenbaum,<sup>7</sup> por lo general constituidos por los grupos seminómadas, pero con el devenir de los periodos coloniales y republicanos, tanto la población como el territorio fueron lentamente cercados por la activa invasión de instituciones occidentales. Gran parte de los pueblos indígenas, de las tierras bajas, fueron reducidos a vivir en misiones, católicas y/o evangélicas, con una estrategia de control de población a partir de la organización en pequeños poblados o comunidades, con poca o ninguna relación entre ellas, aún siendo del mismo pueblo indígena. Este elemento es fundamental en la percepción del espacio territorial como hábitat tradicional, también es decisivo en la conformación de las formas de autoridad tradicional.

Con el tiempo y como consecuencia de la expansión de la frontera agrícola, el desarrollo y la movilidad social, esos espacios comunarios misionales, se han constituido en centros de asentamientos humanos, urbanizados, formados por hacendados, sus trabajadores, comerciantes y migrantes, de diferentes regiones del país. Las áreas circundantes, que antes fueron parte de las misiones, se han constituido en haciendas que desplazan a los indígenas de estos lugares "tradicionales".

### El territorio como propiedad (TCOs)

La Constitución Política del Estado, en su artículo 171 del Régimen Agrario y Campesino, reconoce el derecho de los pueblos indígenas a sus tierras comunarias de origen. Resalto la ubicación constitucional para recordar que las TCOs son una forma de propiedad sobre tierras agrarias. Así lo entiende la Ley INRA en su artículo 3, en el cual reconoce y garantiza los diversos tipos de propiedad agraria, incluyendo en su parte III a las tierras comunarias de origen, en tal sentido, no existe la posibilidad de TCOs en tierras urbanas.

Llama la atención que quienes están escribiendo sobre el tema de gestión territorial indígena, ponen mucho énfasis en lo que las TCOs no son, pero muy poco sobre lo que sí son. Las TCOs son una forma de propiedad sobre tierras agrarias, aunque goza de ciertas características especiales: son tituladas a favor de pueblos y comunidades indígenas; no serán revertidas; enajenadas; gravadas; embargadas; ni adquiridas por prescripción. *La distribución y redistribución para el uso y aprovechamiento indivi-*



dual y familiar al interior de las tierras comunarias de origen y comunales tituladas colectivamente se regirá por las reglas de la comunidad, de acuerdo a sus usos y costumbres,<sup>8</sup> aspectos que la diferencian, sustancialmente de otros tipos de propiedad y que permiten la gestión territorial indígena.

### El territorio como jurisdicción administrativa

Tanto la jurisdicción como las competencias que ejerce un órgano público, nacen de la ley, son de orden público, dogmáticos, coercibles y de cumplimiento obligatorio para todos los habitantes de esa jurisdicción territorial. Estos atributos los tienen todos los órganos del Estado, los entes creados por él y a los cuales, el Estado, se los delega o transfiere. Bajo esta concepción no existe ruptura de la unidad territorial del Estado, sino órganos de la administración pública que ejercen jurisdicción y competencias, establecidas por ley.

En este sentido, la Constitución Política del Estado reconoce que el territorio de la República se divide políticamente en departamentos, provincias, secciones de provincias y cantones.<sup>9</sup> En el artículo 109, indica las funciones de los Prefectos y que estos designan y tienen bajo su dependencia a los Sub-prefectos en las provincias y a los Corregidores en los cantones. El 203 señala que cada municipio tiene una jurisdicción territorial continua y determinada por la ley y el artículo 12, de la Ley de Participación Popular, establece que la jurisdicción territorial de los Gobiernos Municipales es la Sección de Provincia.<sup>10</sup> Esta es la forma como se ha organizado el Estado para la administración de su territorio, cualquier otra propuesta implica, necesariamente una Reforma Constitucional.

Estamos de acuerdo que los territorios indígenas, léase bien, territorios, no TCOs. Deben incorporar el reconocimiento de competencias administrativas (facultades de

administración pública) con cierta cuota de autonomía, para definir:

- ¿Quién será la autoridad administrativa?
- ¿Cómo se constituye?
- ¿Para qué? (competencias o atribuciones)
- ¿Sobre qué base territorial? (jurisdicción).

### Autoridad y administración pública

Este es el otro elemento que los indígenas reivindican como parte del concepto de territorio. Aquí es necesario realizar algunas aclaraciones conceptuales, de carácter jurídico, en relación con el tema. Cuando se reconoce a una organización indígena o a sus autoridades tradicionales, a través del reconocimiento de personería jurídica, se le reconoce capacidad para actuar a nombre de sus asociados o representados (OTBs, asociaciones, cooperativas, etc.); cuando la ley crea una institución pública le otorga jurisdicción y competencias para actuar a nombre del Estado.

La justificación ética del ejercicio del poder está dada por la rectitud en el obrar, con miras a lograr el fin específico de la comunidad política: el bien común,<sup>11</sup> que esta dado por el conjunto de los administrados, no por un sector social. En este sentido, la autoridad que asuma las competencias de administración pública de un territorio indígena o de una TCO, reconocida como jurisdicción administrativa, actuará a nombre del Estado, no de los indígenas y ejercerá su autoridad y poder frente a todos los habitantes (administrados) que vivan en esa jurisdicción territorial (indígenas y no indígenas, hombres y mujeres) serán autoridad para todos y buscará el bien común de toda su población, no de un sector social. Con ese criterio,



Indígena guaní. Foto CIDOR - CENIDIC

como garantía a la libertad y al derecho de las personas particulares, el Estado a creado mecanismos de control, a los cuales estará sometida la autoridad (Comités de Vigilancia, Concejos Municipales, Congreso Nacional, Contraloría, Tribunal Constitucional, Defensor del Pueblo, etc.).

Otro elemento que necesitamos aclarar es que no existe autonomía administrativa en función de la calidad de las personas, de su cultura o pertenencia étnica, cualquier entidad pública asume competencias (que nacen de la ley), en función de la materia, como las universidades públicas, los jueces de materia, etc. ó en función del territorio, como las Prefecturas y Municipios. Por consiguiente, la constitución de entidades públicas, para el ejercicio de autoridad y administración, será para todo el territorio sobre el cual ejerce jurisdicción y para toda la población asentada en ese espacio territorial, indígenas y no indígenas.

Aclarados estos elementos jurídicos, es importante definir que es lo que se pretende, cuál es el objetivo político que se busca con la constitución de entidades territoriales administrativas indígenas. Algunas posibles opciones son:

- Lograr la coincidencia de los límites de la propiedad de las tierras indígenas (TCOs) con los de la jurisdicción administrativa (GM), para una mejor gestión territorial
- Establecer mecanismos para acceder a los recursos públicos, de forma que fomenten el desarrollo de los pueblos indígenas
- Preservar los modelos políticos organizativos de los pueblos indígenas
- Reconocer y fortalecer los sistemas de cargo y autoridad tradicional de los pueblos indígenas

Hasta ahora dos propuestas se han articulado, en respuestas a estas interrogantes: 1) la constitución de los Distritos Municipales Indígenas y 2) la constitución de Municipios Indígenas, ambas en el marco de lo municipal.

#### Distritos Municipales Indígenas

La Ley de Participación Popular reconoce a los Pueblos Indígenas y a sus diferentes formas de organización y representación (Art. 3 LPP); les otorga Personería Jurídica, paso necesario e inevitable si queremos hablar de derechos, dado que las únicas realidades que el derecho conoce pertenecen al orden de las personas o de las cosas, siendo privativo de las primeras el gozar de derechos y ejercerlos. Ya es de todos conocido el hecho de que el ordenamiento territorial administrativo de Bolivia, no contemplaba ni respetaba la existencia de los pueblos indígenas, menos aún sus territorios originarios.

Dentro del marco legal y del modelo político y económico existente, la Ley de Participación Popular plantea salidas posibles en relación a la demanda de ejercicio de

poder y autoridad de los pueblos indígenas en sus territorios a través de los **Distritos Municipales Indígenas**, buscando dar respuesta a las interrogantes planteadas en los incisos b), c) y d), del punto anterior.

Los Distritos Municipales Indígenas, permiten que las autoridades indígenas, puedan asumir, por delegación del Gobierno Municipal de la Sección, la administración directa de los servicios transferidos a las alcaldías, la administración de su territorio, las ejecuciones de los proyectos aprobados para el Distrito y, fundamentalmente, convertirse en una instancia de administración pública para la planificación del desarrollo de sus comunidades o pueblos, fortaleciendo los modelos políticos organizativos de los pueblos indígenas y sus autoridades tradicionales.

Visto desde la gestión territorial indígena, los Distritos Municipales Indígenas, tienen las siguientes características:

- La Jurisdicción debe estar en correlación con la población étnica y su organización social,
- Se les respeta sus propias formas de elección y representación,
- La autoridad tradicional asume las funciones de Sub-alcalde del Distrito Municipal.
- Son entidades desconcentradas del gobierno municipal, por lo tanto, la autonomía radica en el gobierno municipal.

Ana María Lema hace un análisis de la constitución y funcionamiento de los DMI, en los municipios de Urubicha, Gutiérrez y Villa Montes y nos muestra las fortalezas y debilidades en el siguiente cuadro:

En el estudio señalado, Ana M. Lema resalta los siguientes

problemas de los DMI:

- La falta de claridad sobre el papel de los sub-alcaldes indígenas;
- Las diferencias de idiomas, entre el lenguaje oficial del Estado y los idiomas indígenas, situación que se complica más por el uso de conceptos y términos complejos, lenguaje que los indígenas no solo tienen que entender, sino hablarlo, aplicarlo y reproducirlo, además que están obligados a expresarse a través de la cultura del papel;
- Finalmente, el otro gran problema es el manejo de los recursos económicos:

Varios aspectos se juntan aquí:

- El hecho que una persona como el subalcalde reciba un sueldo de la alcaldía, mientras el resto de la comunidad y las autoridades, no lo hagan, puede generar conflictos internos.
- Por otro lado, la gente espera observar el manejo físico del dinero, para verlo y contarlo. Cuesta asimilar que el mismo se encuentra en cuentas bancarias invisibles y alejadas. Se espera que el alcalde haga directamente las obras con los recursos y nadie está acostumbrado a la burocracia municipal (licitaciones o contrataciones)
- El manejo de recursos es un arma de doble filo pues si la participación indígena significa acceder a los recursos del municipio, hay que saber hacerlo correctamente y eso no es sencillo.<sup>12</sup>

#### Los Municipios Indígenas

Fortalezas y oportunidades	Debilidades y amenazas
Fortalecimiento de la organización indígena (Capitanía de Kaipependi)	No hay PDDI (Urubicha y Villa Montes)
Espacio de referencia para que el GM atienda el tema indígena	Hay cambios frecuentes de subalcaldes (Kaipependi)
Fortalecimiento de la autoestima de las comunidades (Yaguarú)	El subalcalde es un simple funcionario de la alcaldía, a veces designado por las <i>karai</i> (blancos) (Villa Montes)
Existencia de 2 planes de desarrollo indígena (PDDI) en Gutiérrez.	No se conocen los alcances de la función y no se reconoce su figura (Urubicha y Villa Montes)
Confianza en las instituciones que apoyan el distrito (Kaipependi)	Hay paralelismo entre subalcalde y el capitán (Villa Montes)
En casos de secciones grandes como Urubicha y Villa Montes, los distritos facilitan la gestión territorial.	Poca experiencia en gestión municipal (Urubicha, Gutiérrez y Villa Montes)
	Falta apoyo institucional, una vez creados los DMI
	El GM no asigna recursos a los distritos (Villa Montes)
	Interés político de los GM de controlar los DMI

Fuente: Ana María Lema, "TinKazos". Revista boliviana de ciencias sociales No. 7, diciembre del 2000.

Frente a las limitaciones de la figura de los DMI, las organizaciones indígenas y campesinas han elaborado la propuesta de reconocimiento de Municipios Indígenas, como entidades de administración pública.<sup>13</sup> Desde el momento que se habla de municipios, estos se encuentran regulados por el Régimen Municipal de la Constitución Política del Estado (CPE), por lo tanto tendrían las siguientes características:

#### Gobierno (Art. 200 CPE)

- El gobierno y la administración de los municipios están a cargo de Gobiernos Municipales autónomos y... (Art. 200, I. CPE)
- El Gobierno Municipal está a cargo de un Concejo y un Alcalde (Art. 200, III. CPE)
- Los Concejales son elegidos en votación universal, directa y secreta por un periodo de cinco años, siguiendo el sistema de representación proporcional determinado por Ley. (Art. 200, IV. CPE)
- Los candidatos a Alcalde y Concejales son propuestos por los partidos políticos (Art. 200, V. CPE)

#### Competencias (Art. 205 CPE)

- La Ley determina la organización y atribuciones del Gobierno Municipal (Art. 205 CPE)
- no pueden ser diferentes a la de los demás municipio, ya que todos son iguales en jerarquía (Art. 200, I. CPE)

#### Jurisdicción (Art. 203 CPE)

- Cada municipio tiene una jurisdicción territorial continúa determinada por Ley (Art. 203 CPE).

La particularidad de los posibles Municipios Indígenas, estaría dada por la jurisdicción territorial, la misma que comprendería a la totalidad de una TCO, sin fragmentarla, en la medida en que esta tenga continuidad territorial;<sup>14</sup> en relación a la población, esta será toda la que se encuentre asentada en ese territorio, sean indígenas o no, quienes tienen derechos como administrados y derechos políticos de ciudadanía.

La importancia del municipio indígena es que permite el acceso directo a recursos públicos, con un amplio nivel de autonomía administrativa. Asimismo, no hay que olvidar el gobierno municipal representa a toda la población que se encuentra asentada en ese territorio, sea indígena o no. Otro aspecto del debate, que se deja al margen, son los modelos políticos organizativos de los pueblos indígenas y su estructura de cargos.

#### Entidades Territoriales Indígenas

Relacionada con la propuesta anterior, CIDOB ha planteado que las TCOs<sup>15</sup> sean reconocidas como entidades administrativas, sin mayor desarrollo o explicación de la misma. Si este tipo de propuesta se articula por la vía

municipal (TCO = Municipio Indígena), estaremos acercando, de forma peligrosa, el derecho de propiedad de las TCO's. De la propiedad de un pueblo indígena, a TCOs de propiedad Municipal.

Es importante buscar mayor coherencia y unidad de límites municipales con los de las TCOs, reconocer o construir mecanismos que permitan el acceso de recursos públicos para la gestión territorial indígena. Pero eso no significa unir el ejercicio del derecho de propiedad de las TCOs en una instancia de administración del Estado, aunque esta asuma el nombre de cabildos, ayllus, subcentrales, o cualquier otra, una vez reconocida como instancia de administración pública actuará a nombre del Estado y no del pueblo indígena.

#### A modo de conclusiones

- La Gestión Territorial Indígena ha sido planteada, por CIDOB,<sup>16</sup> como un proceso de desarrollo político, económico y social de los pueblos indígenas. Hasta aquí coincidimos todos. Pero cuando intentamos ver el cómo, surgen diferentes criterios y propuestas. La primera conclusión que debemos sacar es que no debe haber una conclusión apresurada sobre un tema tan importante, en el que los pueblos indígenas se están jugando el control territorial y la sobrevivencia de sus organizaciones tradicionales.
- El debate, sobre la participación política de los indígenas a nivel local está planteado. Tenemos los mecanismos existentes (Gobiernos Municipales, Comités de Vigilancia, Distritos Municipales Indígenas); se busca el reconocimiento y creación de Municipios Indígenas así como el reconocimiento de TCOs como entidades administrativas. Este es un aspecto en el que el propio movimiento indígena no tiene claridad, y menos el Estado, lo que plantea la necesidad de generar los espacios de análisis y debates que sean posible.
- Si no hay la suficiente claridad en los objetivos políticos que se buscan, es fácil terminar en planteamientos integracionistas, basados en la "modernización del indio" para transformarlo en productor y consumidor eficaz. Hay que tener cuidado de no caer en planteamiento de simple integración de los indígenas a un sistema económico. La integración de los indígenas a un sistema político administrativo republicano, la integración de los indígenas a la nación y, ahora, a la globalización. Pero también puede ocurrir lo contrario, negar la realidad del Estado y del mercado y plantear el regreso al Tiahuanaco, negando la realidad histórica del Estado y de una realidad multicultural, planteando una confrontación étnica, sin salida posible.
- Es importante buscar mayor coherencia y unidad de límites municipales con los de las TCOs, reconocer o construir mecanismos que permitan el acceso de recursos públicos para la gestión territorial indígena,

pero eso no significa unir el ejercicio del derecho de propiedad las TCOs en una instancia de administración del Estado. La Gestión Territorial Indígena debe caminar sobre dos pies: de un lado, la organización tradicional que asume el derecho de propiedad y control de la TCO, y de otro, el reconocimiento de instancias propias o niveles de administración pública, que capte y administre recursos públicos y ejerza un nivel de autoridad del Estado.

- Para todos los pueblos indígenas, el tema de la administración pública, es un tema nuevo, exige nuevos roles, nuevas destrezas y habilidades, son funciones nuevas que asumirán los dirigentes, por lo tanto no pueden quedar en el plano de lo tradicional, de la cultura, sino que se debe fortalecer las capacidades de las organizaciones indígenas y sus dirigentes para el ejercicio de autoridad y de una correcta administración.
- Para los pueblos indígenas de de tierras bajas, la prioridad es el reconocimiento y consolidación de sus TCOs, permanentemente amenazadas, por las empresas agrícolas, ganaderos, madereros, petroleras y colonizadores; mientras que para los pueblos indígenas de tierras altas, es el ejercicio de la administración política de sus territorios tradicionales, los cuales se encuentran bajo su posesión y control.
- Hay importantes sectores sociales y productivos, para los cuales las TCOs se han constituido en un freno a sus expectativas de expansión territorial y de lucro: ven a los indígenas como un obstáculo a su desarrollo y aumenta la discriminación racial, por ello, la Gestión Territorial Indígena, debe fortalecer el desarrollo de la conciencia de su territorialidad, el conocimiento de sus derechos, la apropiación de sus TCOs, el ejercicio del dominio y el control de sus tierras comunitarias de origen. Cualquier propuesta, sea de carácter político o económico, debe estar en función de lograr la apropiación y consolidación de los territorio indígenas.

El tema de gestión territorial indígena es un tema nuevo y existen diferentes criterios y tendencias, plasmadas en discursos de organizaciones, autoridades de gobierno, en

asesores y amigos del movimiento indígena, lo que hace urgente un debate abierto, sincero y honesto sobre estos temas.

#### Notas y referencias

- 1 Con estos argumentos, la Comisión de Comunidades Indígenas de la H. Cámara de Diputados, 1993, rechazó la propuesta de Ley Indígena, que fue presentada por la CIDOB, acompañada de más de 100.000 firmas de respaldo.
- 2 Convenio 169 de la OIT, parte II, artículos 13 al 19.
- 3 CIDOB: "Proyecto de ley de pueblos indígenas del Oriente, Chaco y Amazonía de Bolivia".
- 4 "Estrategia de desarrollo jurídico para la consolidación de los territorios indígenas", Secretaría de Asuntos Étnicos, 1994.
- 5 Artículo 261 del Decreto Supremo 25848 del 18 de julio del 2000, que reglamenta a la ley INRA.
- 6 "El indígena y su territorio son uno solo", Pedro García y otros, publicado por la COICA Y OXFAM AMERICA.
- 7 "Propuesta de Lineamientos de Política Estatal para conformar Distritos Indígenas en torno a las Tierras Comunitarias de Origen", documento de discusión del Viceministerio de Participación Popular y Planificación Estratégica, septiembre 2001.
- 8 Ley INRA, art. 3, III.
- 9 Constitución Política del Estado, Art. 108.
- 10 Concordante con el artículo 6 de la Ley de Municipalidades
- 11 Roberto Dormí. 1995. *Derecho Administrativo.*, Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina.
- 12 Ana María Lema. 2000. "TinKazos". *Revista boliviana de ciencias sociales* No. 7, diciembre del 2000.
- 13 René Orellana, en esta revista, hace referencia a esta propuesta planteada por la CIDOB, CSUTCB Y CSCB, en 1999, con el nombre de "Municipios Indígenas, Campesinos Originarios"
- 14 CPE, Art. 203 "Cada Municipio tiene jurisdicción territorial continua determinada por Ley"
- 15 Propuesta de Reforma Constitucional de la CIDOB, diciembre del 2001
- 16 Taller sobre Gestión Territorial Indígena, Santa Cruz, noviembre de 2001.

Alcides Vadillo Pinto es abogado coordinador del Centro de Gestión Territorial Indígena de CIDOB. □

# CAMINANDO HACIA LA AUTONOMIA: MUNICIPIOS INDIGENAS Y PLURALIZACION DEL ESTADO

Por René Orellana H.



Zulia Cruz - Foto: Gastón Crespo - 1999



Escuela de Inuita - Foto: Gastón Crespo - 1999



El 20 de abril de 1994, se promulgó la Ley de Participación Popular (LPP) en Bolivia, la cual introdujo cambios fundamentales en la institucionalidad estatal, generalizando un modelo municipal homogéneo para todo el territorio nacional, modelo que está basado en convertir las secciones de provincia en municipios, delegar nuevas responsabilidades al Gobierno Municipal (constituidos por la Alcaldía a la cabeza del Alcalde y por el Concejo Municipal como órgano normativo) y crear un organismo nuevo de control social denominado Comité de Vigilancia (compuesto por un delegado por Distrito Municipal o por Cantón).

## Un modelo municipal disfuncional

Este modelo municipal estandarizado, resultó siendo matizado con la introducción de la figura de Distritos Municipales Indígenas, allí donde existieran "Unidades Socio-Culturales diferenciadas". De esta manera, el Estado y la llamada clase política trataron de expresar institucionalmente la multiculturalidad y la realidad indígena de Bolivia.

El problema fue que este modelo difícilmente ha funcionado, demostrando más bien que en lugar de generar escenarios de autonomía indígena que permitan la autogestión real, se crean unidades territoriales fragmentadas por distintas divisiones convencionales. Cada fragmento, que en la realidad social no existe como tal, es forzado a constituirse en distrito indígena y a integrarse a distintos procesos de control social (pasando a formar parte de distintos Comités de Vigilancia), a distintos Gobiernos Municipales y por tanto a lidiar con distintas correlaciones de fuerzas y voluntades políticas respecto a sus demandas indígenas.

Una evidencia de esto es el hecho de que en Bolivia existen diversas Tierras Comunitarias de Origen-TCO (nombre jurídico dado en Bolivia a los territorios indígenas) divididas de la siguiente manera:

- 3 TCO en una jurisdicción municipal
- 14 TCO en 2 jurisdicciones municipales
- 3 TCO en 3 jurisdicciones municipales
- 8 TCO en 2 provincias
- 3 TCO en 3 provincias
- 4 TCO en 4 provincias

Ante este panorama, las organizaciones indígenas y campesinas de Bolivia propusieron la creación de la figura de Municipios Indígenas ya en 1996, en medio del debate sobre la Legislación Agraria.

## Demandas y propuestas indígenas y campesinas

La construcción territorial de pueblos y comunidades indígenas y campesinas originarias, y sus procesos de gestión política, cultural, económica así como sus instituciones sociales expresadas en normas y en formas de resolución de conflictos, no deben ser subestimados en el ordenamiento territorial; todo lo contrario, tienen que ser asumidos como: i) capacidades y potenciales enmarcados en unidades étnicas de gestión, factibles de ser promovidos y fortalecidos en términos de desarrollo con identidad a través de la asignación de una cuota de autonomía; ii) estructuras administrativas y normativas capaces de sustentar y viabilizar procesos de autogestión, si cuentan con una cuota de autonomía; iii) capital social que brinda un sustento fundamental para el desarrollo.

Estos elementos, fundamentales para desarrollar una gestión con ciertos grados de independencia respecto de autoridades locales, no tienen mayores perspectivas si el Estado los sumerge en una lógica territorial desestructurante que probablemente, y a largo plazo, pueda generar procesos municipales funcionales, pero con un alto costo: el debilitamiento y la destrucción de capacidades sociales que son un importante capital para la construcción de un Estado multiétnico.

Si el Estado no capitaliza las lógicas territoriales de sociedades étnicas reivindicándose de una historia republicana y colonial represiva de las formas sociales y culturales de gobierno local y no diseña con creatividad, a través del diálogo intercultural y la concertación, un sistema institucional plural, estará negando su propia realidad social y abriendo campo, sin duda, a conflictos.

### ¿Cómo fortalecer la autogestión?

A través de un modelo de Estado, lo suficientemente plural como para admitir las formas socio-territoriales de pueblos y comunidades indígenas y originarias, como entidades especiales y diferenciadas, otorgándoles una cuota de autonomía política y administrativa. Una de las formas estatales para lograr este cometido puede ser el Municipio.

Los municipios indígenas serían, para decirlo en el lenguaje de la LPP, Distritos Administrativos (no se lea distritos municipales) Especiales y Diferenciados, en los cuales se ofrecerían servicios públicos, se constituirían unidades censales, circunscripciones electorales y unidades de planificación. Estamos hablando de unidades territoriales de planificación y desarrollo étnico, es decir, espacios de planificación económica, social, cultural y ambiental, por consiguiente, espacios de inversión social. Algunas variables fundamentales que configuran una unidad étnica de estas características son las siguientes:

a) Instituciones sociales para administración de justicia y resolución de conflictos en general.

- b) Normas o reglas relativas a recursos naturales que definen formas de manejo, acceso, tenencia y control de diferentes recursos (tierra, bosques, árboles, vida silvestre, etc.).
- c) Normas o reglas, relacionadas con las anteriores, que organizan u ordenan el espacio en función de las poblaciones y sus dinámicas productivas y reproductivas.
- d) Normas sociales relativas a la intersubjetividad que regulan u organizan la vida cotidiana.
- e) Autoridades y estructuras de cargos que definen atribuciones de dirección, representación, administración, gestión, resolución.
- f) Formas participativas propias de planificación comunal.
- g) Formas de gestión ambiental que expresan aprovechamiento sostenible del entorno y su biodiversidad.
- h) Formas de gobierno comunal, intercomunal e interétnico que configuran unidades políticas y organizativas.
- i) Manejo comunal de recursos naturales.

### Municipios Indígenas Campesinos Originarios: Antecedentes históricos de la propuesta

En enero de 1998 la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), la Confederación de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) y la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB) aprobaron una propuesta conjunta de modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades; esta propuesta se había ido gestando ya a lo largo de 1997, a través de una serie de eventos indígenas y campesinos, en los que se discutieron varios borradores.

da planteada en la marcha indígena de 1996, que figura además en un convenio entre el gobierno y la CIDOB, firmado el 12 de septiembre de 1996. No se trata entonces de un tema nuevo; todo lo contrario, se trata de una reivindicación social con un antecedente fundamental: la movilización indígena-campesina de 1996, que terminó con la aprobación de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, y un conjunto de acuerdos y convenios en los que se especifican temas de trabajo conjunto en función de las demandas sociales.

El tema vuelve a surgir en la movilización promovida por la Central Obrera Boliviana (COB) entre los meses de febrero y abril de 1998. Justamente, entre las diferentes demandas planteadas por la CSUTCB, estaba la modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades, creando Municipios Indígenas.

Por otra parte, el 7 de octubre de 1998, la Comisión de Participación Popular del Senado recibió en audiencia pública a dirigentes indígenas, escuchó sus propuestas y se comprometió a analizarlas, sin entrar en mayor debate. El 27 de abril de 1999, cuando ya existía una versión casi final de Ley de Municipalidades, las Confederaciones presentaron nuevamente su propuesta, adaptada al articulado correspondiente.

Lo cierto es que las actas de entendimiento, el convenio de 1996, las audiencias públicas y otras gestiones, quedaron entre los muchos actos simbólicos para salir del paso en momentos de conflicto social y validar proyectos de ley ya definidos. Lo que sucedió a continuación era previsible, la comisión del senado encargada de culminar la propuesta de modificación de la Ley de Municipalidades continuó su trabajo sin prestar atención a las propuestas relativas a la creación de Municipios Indígenas; y finalmente aprobó la ley el 28 de octubre de 1999.

### La propuesta indígena-campesina. Análisis y limitaciones

Primero una cuestión formal: el documento de indígenas y campesinos, fue inicialmente propuesto como un capítulo especial a ser introducido en alguna parte de la ley. Se trata de un cuerpo de articulados organizado en varios títulos abordando diferentes facetas de esta figura municipal especial.

El primer elemento llamativo de la propuesta es la denominación dada a este tipo especial de municipios: Indígena Campesino Originario. Parece, a primera vista, tratarse de una carga conceptual explosiva, difícil de digerir.

La figura de Municipio Indígena Campesino Originario, entonces, podría permitir la creación de municipios indígenas (en las tierras bajas), municipios campesinos originarios (en occidente) o municipios indígenas y campesinos originarios -en zonas compartidas por indígenas y colonizadores. Con esta bisagra (Y/O) que se encuentra en varias partes de la propuesta, se intenta reflejar estas tres posibilidades. Ahora bien, esta última posibilidad, es decir, la creación de municipios conjuntos indígenas-colonizadores, estaría sujeta seguramente a la inexistencia de disputas

territoriales entre ellos; situación que parece difícil de pensar dada la existencia de innumerables conflictos de esta naturaleza.

Existen diferencias considerables entre colonos e indígenas que los hacen a veces antagónicos y crea relaciones tensas entre ambos. Los indígenas Yuracarés del Río Chapare, por ejemplo, que conviven con colonos en una zona en que estos últimos están altamente organizados por el conflicto de la coca, han tenido amagos de enfrentamiento en varias oportunidades ante el ingreso intermitente de cientos de colonos dentro de su territorio. Esto ha creado una suerte de frontera, con una división físicamente visible. Otro escenario de conflictos entre colonos e indígenas es el Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécuré (TIPNIS).

La posibilidad, sin embargo, estaría abierta, no es imposible que pudieran surgir alianzas muy localizadas dependiendo de los grupos étnicos y las características de los colonos, sobre todo de aquellos que tienen propiedades comunarias y antigua data de asentamiento, lo que determina percepciones y prácticas sostenibles respecto del bosque y sus recursos.

### Sobre los fines

Entre los fines de este municipio especial figura la promoción del desarrollo integral del territorio, que a nuestro parecer resulta un objetivo fundamental de este tipo de municipios, por las consideraciones ya elaboradas. Un territorio indígena, dividido en diferentes jurisdicciones municipales, aunque distritado y mancomunado, difícilmente va a lograr un desarrollo integral.

Otro de los fines importantes es la conservación del medio ambiente. Y esto no es precisamente retórica. Muchos de los territorios indígenas, titulados, demandados o simplemente habitados y/o usados para diferentes fines, se superponen total o parcialmente con áreas protegidas, en cualquiera de sus categorías (parques, reservas de vida silvestre, santuarios, etc.) y aquí justamente, la figura de municipios especiales puede facilitar considerablemente los procesos de gestión social de la conservación, haciendo que la planificación tenga características integrales en función de las particularidades del área. Sin embargo, se presentan, en este punto, varias controversias por resolver:

- La concepción doctrinaria de las áreas protegidas no parece haber cambiado en la mentalidad de los ingenieros de las políticas públicas ni en las corrientes ambientalistas. Se sigue pensando que estas áreas son espacios deshabitados y que deben conservarse como tales, promoviendo la expulsión de poblaciones (mucho más si son definidas como campesinas y no como indígenas) o la minimización de su rol, y por contraste, estimulando el aprovechamiento privado a través de actividades de ecoturismo (construcciones hoteleras, etc.), investigación científica y bioprospecciones con visibles fines comerciales la



Máscaras tapiete - Foto: Gastón Crespo



fica y bioprospecciones con visibles fines comerciales la mayor parte de ellas para beneficiar una de las novedosas actividades rentables, a saber, la biotecnología; otorgando para estos fines Concesiones de Uso y realizando contratos con privados (incluyendo ONGs), a espaldas de las comunidades usuarias y/o habitantes de dichas áreas.

- Las limitaciones normativas que no sólo impiden la gestión social, sino que la limitan a la observación y control, con pobres atribuciones a la manera del Comité de Vigilancia, creando "Comités de Gestión" (hoy denominado Consejo Administrativo) en las Áreas Protegidas.
- Las incoherencias legales, develan el contraste entre las normas efectivamente resultantes del conflicto y la presión social y aquellas que realmente eran de intención de los políticos de turno. Una de ellas es la referida justamente a la compatibilidad o no de Áreas Protegidas con Territorios Indígenas, que pone límites a la gestión directa por parte de las poblaciones locales.
- Los obstáculos ya no sólo a la gestión de áreas protegidas por parte de pueblos y comunidades indígenas, campesinas u originarias, sino al acceso a los recursos naturales existentes en ellos, limitando las actividades de aprovechamiento.

### Sobre la jurisdicción y competencia

La propuesta establece que la jurisdicción del municipio indígena campesino originario, es la sección de provincia, estableciendo también que para tal fin se modificarían los límites de secciones de provincia o provincias, si correspondiera.

Aquí, la propuesta se acomoda al ordenamiento político administrativo vigente, a fin de hacerse viable, es decir, no sugiere pasar por alto las divisiones impuestas por el ordenamiento político administrativo, sino más bien modificarlas de modo que puedan flexibilizarse en función de determinados territorios considerados factibles de constituirse en municipios especiales.

Ahora bien, esto puede resultar un problema, en la medida en que las secciones de provincia y las provincias se crean por ley, lo que hace largo el camino de creación de nuevas secciones municipales. Sin embargo, aquí hay que anotar que no existen limitaciones constitucionales claras (en la Constitución modificada en 1995) que impidan la creación de municipios aunque no sean secciones de provincia. Podría pensarse en la creación de este tipo de municipios especiales, prescindiendo de la redefinición de límites seccionales, provinciales o departamentales. Así, muchos territorios indígenas que se encuentren en más de un departamento podrían ver su viabilidad.

Lo más óptimo sería declarar aquellos territorios indígenas (titulados, demandados o no, como tierras comunitaria de origen) que cumplan con las condiciones necesarias para constituirse en municipios, como jurisdicciones especiales, como una suerte de entidades especiales, situación que ha sucedido en Colombia, país en el que se ha creado las entidades territoriales indígenas, promoviéndolas a partir de una importante voluntad estatal.

El fundamento para la creación de esta figura municipal es la unidad socio-cultural, pilar importantísimo que figura en la



Foto: Pablo Lasansky

Ley de Participación Popular. Estamos hablando de unidades étnicas que construyen un espacio territorial y lo constituyen en una unidad de gestión. Este fundamento se manifiesta en dos formas: tierras comunitarias de origen y "otras formas propias o apropiadas de organización territorial". Se trata, por consiguiente, de tierras demandadas o tituladas como TCO o de formas socio-territoriales indígenas, campesinas u originarias que pueden tener una expresión de propiedad (propiedad colectiva) o de tenencia (según su propia cultura de tenencia), pero que reflejen procesos de territorialización del espacio a través de instituciones sociales para fines de acceso, control y manejo de recursos naturales, para fines jurisdiccionales o de resolución de conflictos y para fines político-organizativos en general. Aquí entran los ayllus, las capitanías, los corregimientos indígenas, etc.

Estas jurisdicciones territoriales comprenderían los espacios de aprovechamiento y gestión económica productiva de recursos naturales, aquellos que tienen que ver con la conservación -ya hemos hablado de las áreas protegidas-, aquellos relacionados con la dimensión religiosa y cultural, los asentamientos y poblaciones.

Una de las condiciones consideradas para la municipalización es la demográfica, aquí hay una limitación. Se considera que en las tierras bajas existen considerables extensiones espaciales ocupadas y usadas por poblaciones indígenas reducidas, por consiguiente insistir en una regla que ponga como límite la existencia de 5.000 habitantes para la creación de municipios impediría que muchos territorios indígenas con importantes capacidades de gestión puedan crear sus propios municipios. Por eso se sugiere que en base a consideraciones de formas de ocupación espacial y densidad geográfica las poblaciones indígenas de las tierras bajas de Bolivia deberían poder formar sus propios municipios si cuentan con un mínimo de 2.000 habitantes. Los delegados campesinos asistentes al taller de diciembre de 1997 (en el cual se elaboró la versión final de la propuesta), convinieron, sin embargo, en que en otras regiones de Bolivia el requisito de 5.000 habitantes podría quedar sin modificaciones.

Dada la poca población con que cuentan algunos municipios, su acceso a los recursos de coparticipación tributaria está restringido, por lo tanto se ven necesitados de desarrollar acuerdos intermunicipales a través de la figura de la mancomunidad de municipios. Situación similar tendrían los municipios indígenas si su población fuera menor a 5.000 habitantes. Sin embargo, en este punto existe una precisión importante: una de las posibilidades para resolver el acceso restringido a los fondos de coparticipación es la creación de un fondo especial para este tipo de municipios. Esa podría ser una fuente de ingresos. Otra fuente está relacionada con los potenciales ecoturísticos y etnoturísticos de muchos de los territorios indígenas, además de otros servicios ambientales relacionados con la conservación y la protección ambiental, bajo gestión social.

El municipio indígena podría promover procesos de aprovechamiento comercial de ciertos recursos, algunos de ellos maderables, con las restricciones administrativas necesarias e imprescindibles para garantizar la sostenibilidad.

Por otra parte, en estos municipios se podría retener una suerte de regalías o servidumbres por operaciones extractivas mineras y petroleras u otras operaciones industriales, o a través de contratos realizados con investigadores científicos u operadores de bioprospecciones; además de realizar convenios que dejen réditos por el desarrollo de ciertas obras públicas (como la construcción de gasoductos u oleoductos).

Competencias especiales tendrían los gobiernos municipales de este tipo de municipios, entre ellas:

- Desarrollar procesos participativos de planificación integral.
- Hacer seguimiento y fiscalización ambiental a las operaciones extractivas e industriales si estas existieran en su jurisdicción territorial.
- Desarrollar programas etno-lingüísticos y educativos que fortalezcan la identidad cultural; controlando socialmente el proceso educativo.
- Facilitar la administración comunitaria de justicia o los procesos propios de resolución de conflictos.
- Desarrollar y apoyar las iniciativas productivas asociativas y comunitarias.

### Sobre el Gobierno Municipal y la organización social étnica

Aquí hay dos características importantes que señalar:

- 1) El gobierno municipal de este tipo de municipio estaría conformado de la misma forma que cualquier otro, y los componentes del Concejo Municipal serían elegidos de la misma manera que en cualquier otro, es decir, a través del voto universal, directo y secreto, por un plazo de cinco años.
- 2) Prevalece el sistema de partidos en la elección de los concejales.

En este tema, el debate sobre los municipios indígenas se puso candente y se matizó con varias propuestas:

- Elegir a los alcaldes a través de las formas comunales propias, es decir, la asamblea o reunión general, la aclamación y el consenso.
- Que las autoridades o representantes sociales directos del o los pueblos y/o comunidades indígenas, campesinas u originarias se constituyen en alcaldes y concejales, y junto al resto de las autoridades sociales formen una suerte de gobierno autónomo en el marco municipal. Esto equivaldría a municipalizar

las autoridades naturales, estatizándolas e incorporándolas a un sistema jerárquico en la estructura institucional del Estado, con el riesgo de positivar sus funciones y atribuciones.

- Que no existan necesariamente alcaldes y concejales sino que las comunidades elijan autoridades según la forma que vean conveniente, sea a través de sus formas propias, apropiadas u otras creadas para tales fines.
- Que para ser elegido concejal, cualquier persona pueda presentarse sin necesidad de afiliarse a un partido o usarlo como pantalla.
- Acomodarse a la constitución en lo que respecta al sistema de partidos, pero crear un sistema que permita la existencia de partidos departamentales, es decir, la existencia de ciertos partidos solamente en el ámbito departamental, con ciertos requisitos (libros de militancia, etc.) que no los habilite a nivel nacional. De esta manera los indígenas podrían formar sus propios partidos sin verse obligados a prestarse siglas de partidos que abren las puertas con condicionamientos.

Esta propuesta, con ciertas libertades autonomistas dentro del estrecho espacio que deja la camisa de fuerza de la Constitución, busca crear inicialmente una figura de municipios especiales para profundizar posteriormente, en el marco de reformas legales, las posibilidades de autonomía.

Sin embargo, este gobierno municipal no tendría las libertades que puede tener cualquier gobierno de un municipio común; estaría estrechamente sometido, en lo que respecta a la toma de decisiones de aspectos vitales en los que se pueden comprometer actos de corrupción, a las decisiones sociales. Los concejos municipales requerirían la aprobación y acuerdo de las organizaciones indígenas, campesinas u originarias para emitir resoluciones y fallos de censura al alcalde, crear distritos municipales y aprobar planes y presupuestos.

En el caso de la censura constructiva, el concejo municipal debería solicitar aprobación a las organizaciones sociales componentes del municipio para la remoción y cambio de un alcalde, así como para la elección del sucesor. Por otro lado, este concejo debería viabilizar sin mayores restricciones las denuncias de organizaciones indígenas, campesinas u originarias sobre malos manejos administrativos.

Para fines de control social, debate y manifestación de opinión, las organizaciones representantes indígenas, campesinas u originarias componentes del municipio designarían a dos personas como voceros y representantes ante el concejo municipal; estas personas, portadoras de la opinión social, participarían en las sesiones del concejo con derecho a intervenir en el debate.

La esencia de la propuesta es acercar considerablemente sociedad civil (local) y órgano público (local), sin municipalizar la organización social, pero incrementando las atribuciones de fiscalización y decisión de la organización social representante. Institución municipal y so-

iedad civil mantienen cierta distancia. No se trata entonces de un municipio en el que las autoridades tradicionales son reconocidas como autoridades municipales, sino de un municipio en el que la sociedad civil local tendría una mano dentro del gobierno municipal. Esto sin duda limitaría las posibilidades de corrupción inherentes a un sistema de poder ciertamente elitista y suprasocial.

### Reflexiones finales

La autogestión de sociedades indígenas no será posible si ésta no se viabiliza con ciertos grados y niveles de autonomía. No pueden gestionarse aquellas sociedades cuya base territorial está fraccionada y partida en pedazos, no sólo por límites convencionales sino por instituciones oficiales que hacen a la dinámica política y administrativa determinando el curso del desarrollo y por consiguiente el futuro de ciertos pueblos y comunidades indígenas o campesinas.

Otorgar cuotas de autonomía a las comunidades indígenas y campesinas a través de la creación de municipios y distritos municipales especiales y diferenciados, podría permitir construir unidades socio territoriales basadas en instituciones sociales normativas y organizativas, entendidas como capital social, como capacidades instaladas fundamentales para sustentar procesos locales de desarrollo con identidad. Se trata de diseñar un proyecto de Estado que construya la democracia institucionalizando las democracias locales, aprendiéndose desde abajo, desde su mosaico de diversidades, acercándose a la población y cediendo, en este proceso, cuotas de poder en favor de la sociedad civil.

El tema de la pluralización del Estado propone en consecuencia una ruptura en el pensamiento hegemónico, una ruptura en los paradigmas imperantes que leen la sociedad a partir de ciertos indicadores, de ciertos conceptos, que discuten nuestra realidad a partir de cierto lenguaje y en cierta dirección analítica. Por eso no es extraño que en los diseños metodológicos de investigaciones y diagnósticos base para profundizar el modelo de desarrollo y de Estado vigente, los marcos conceptuales, las variables y los indicadores sean elaborados pensando en los impactos positivos y las bondades de las reformas. Una ruptura del pensamiento hegemónico que nos conduzca a reflexionar sobre un modelo de Estado Plural, exige entonces pensar al revés, dar la vuelta los indicadores y las variables, poner de cabeza los conceptos y establecer un diálogo abierto, un diálogo interétnico, cultural, interdiscursivo, diversificar nuestros lenguajes, dejarnos interperlar, en un debate con la diversidad.

**René Orellana H.** Sociólogo, investigador del Centro de Comunicación y Desarrollo Andino - CENDA, Cochabamba. □

### Objetivos y actividades de IWGIA

El Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas es una organización internacional constituida por miembros, políticamente independiente y sin fines de lucro.

IWGIA colabora con pueblos indígenas de todo el mundo, apoyando su lucha por los Derechos Humanos y la autodeterminación, el derecho al control de la tierra y los recursos, la integridad cultural y el derecho al desarrollo.

El propósito de IWGIA es defender y refrendar los derechos de los pueblos indígenas de acuerdo con sus propios esfuerzos y deseos. Un objetivo importante es otorgar a estos pueblos la posibilidad de organizarse por sí mismos, así como establecer canales a fin de que las propias organizaciones indígenas puedan reclamar por sus derechos.

IWGIA trabaja a nivel local, regional e internacional a fin de promover la participación, la comprensión y el conocimiento de la causa de los pueblos indígenas.

Las actividades de IWGIA incluyen: publicaciones, trabajo por los Derechos Humanos, red de conexiones, conferencias, campañas y proyectos.

Para mayor información sobre el trabajo de IWGIA consulte por favor nuestra página web: [www.iwgia.org](http://www.iwgia.org)

### Publicaciones

IWGIA publica un anuario - *El Mundo Indígena/The Indigenous World*- y una revista trimestral: *Asuntos Indígenas/Indigenous Affairs*. Cada año, además, se editan una serie de libros que temáticamente tratan sobre asuntos indígenas.

Toda sugerencia y contribución a las publicaciones de IWGIA son bienvenidas y deberán ser entregadas al editor correspondiente.

Las publicaciones de IWGIA pueden solicitarse a través de nuestra página web: [www.iwgia.org](http://www.iwgia.org), por e-mail: [iwgia@iwgia.org](mailto:iwgia@iwgia.org) o por fax: +45 35 27 05 07.

### CONSEJO INTERNACIONAL DE IWGIA

Georg Henriksen (Presidente), Birgitte Feiring (Vicepresidente), Espen Wæhle, Janneke Arens, Søren Hvalkof, Andrea Mühlebach y Diana Vinding.

### SECRETARIADO INTERNACIONAL DE IWGIA

**Director:** Jens Dahl

#### Coordinadores de programas:

- **América Central y del Sur:** Diana Vinding y Alejandro Parellada
- **Oceanía:** Diana Vinding
- **Africa:** Marianne Jensen
- **Asia:** Christian Erni
- **Artico:** Kathrin Wessendorf

**Coordinadora de Derechos Humanos:** Lola García-Alix  
**Secretaría de Relaciones Públicas:** Anette Molbech  
**Administración:** Karen Bundgaard Andersen & Inger Dühring  
**Secretaría:** Anette Kjærgaard & Kåthe Jepsen  
**Biblioteca:** Birgit Stephenson  
**Estudiantes asistentes:** Niels Petersen & Sita Kotnis

### Publicaciones

#### Coordinadores:

Anette Molbech (inglés) & Alejandro Parellada (español)

#### Editores:

**Indigenous World/El Mundo Indígena:**  
 Coordinadores regionales & Diana Vinding  
**Indigenous Affairs/Asuntos Indígenas:**  
 Marianne Jensen (este número: Alejandro Parellada)

**Traducción al español:** Mario Di Lucci  
**Corrección de pruebas del español:** Janet Ferrari  
**Traducción al inglés y corrección de pruebas:**  
 Elaine Bolton y Birgit Stephenson  
**Gráfica, tipografía y layout:** Jorge Monrás

### Suscríbese a las publicaciones de IWGIA - 2002

	particulares	instituciones
• <i>Indigenous Affairs + The Indigenous World</i>	50 US\$	80 US\$
• <i>Asuntos Indígenas + El Mundo Indígena</i>	50 US\$	80 US\$
• <i>Indigenous Affairs + The Indigenous World</i> . + Documentos en inglés	100 US\$	140 US\$
• <i>Asuntos Indígenas + El Mundo Indígena</i> + documentos en castellano	80 US\$	115 US\$

Para pagos con tarjeta de crédito: Mastercard, Visa o Eurocard indique el nombre del titular, número y fecha de caducación - por favor, recuerde la firma. Para pagos con cheques, estos deberán ser expedidos en US\$ o DKK a nombre de IWGIA. Banco: Sydbank: 7031 109441-4, swiftcode: sybk22