

Mundos **rurales**

Agosto, 2012 N. 7

Revista de opinión, análisis y propuesta

ISSN 2077 - 415X



**Una propuesta para
la Ley Marco de Consulta**

Avanza consulta en el TIPNIS

**Autonomías Indígena
Originario Campesinas no son prioridad**

**Género en las Autonomías
Indígena Originario Campesinas**

**Derechos Económicos Indígena
Originario Campesinos de Tierras Altas**



Centro de Investigación y Promoción del Campesinado

INDICE

Editorial	1
Bolivia: Propuesta para la Ley marco de Consulta y Participación	2
La Consulta en el TIPNIS, ¿garantía del Estado o de los pueblos indígenas?	8
Autodeterminación y autonomías indígena originario campesinas no son prioridad en la agenda política	11
Una mirada de género a las propuestas de estatutos de las Autonomías Indígenas: Los casos de Charagua y Totora Marka	16
Derechos territoriales de las naciones y pueblos indígena originario campesinos de Bolivia	22
Organizaciones campesinas e indígenas de Bolivia, ¿en su hora crítica?	27
Derechos económicos de los pueblos indígena originario campesinos. Un acercamiento a tierras altas	31

Mundos rurales

Colaboraron en esta Revista

Consejo Editorial

Coraly Salazar
Pamela Cartagena
Lorenzo Soliz

Edgar Izurieta
Fredy Villagomez
Ximena Humerez
Ismael Guzmán
Eduardo Acevedo
Pamela Cartagena
Coraly Salazar
Yajaira Barriga
Juan Carlos Mercado

Diseño de Tapa

Ximena Humerez
ISSN 2077 - 415X
Agosto, 2011.

Fotos tapa e interiores: CIPCA



Calle Claudio Peñaranda N° 2706 esquina Vincenti
Teléfonos: 2910797 - 2910798 • www.cipca.org.bo
La Paz – Bolivia

El contenido de los artículos es responsabilidad de sus autores y no siempre refleja la línea institucional de CIPCA



Mundos rurales

EDITORIAL

El contexto actual de alta conflictividad y disputa no sólo por recursos naturales sino también por parcelas de mercados globales altamente demandantes de materias primas, energía y alimentos están llevando a los países de la región a una intensificación de las actividades económicas extractiva impulsadas por los Estados o empresas transnacionales, lo que atenta en modo importante a los derechos de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos (NyPIOC). Nuestro país no es ajeno a esta realidad y es por eso que en los últimos años, el reclamo de la sociedad civil y de muchas organizaciones al gobierno sobre su opción y persistencia con el modelo de desarrollo extractivista y primario exportador y su incoherencia con el discurso de la defensa de la madre tierra es cada vez más fuerte. Nadie desconoce que la explotación de recursos hidrocarburíferos en territorios indígenas, la extracción de los recursos mineros en oriente y occidente u otras iniciativas económicas continúan llevándose a cabo sin consulta previa, como manda la Constitución.

Si bien la lucha de los movimientos campesinos indígenas ha estado vinculada casi siempre con los derechos territoriales, a su autodeterminación y participación en la vida política nacional, en los últimos años han tomado características inusuales. No sólo se trata de conflictos entre las transnacionales y pueblos indígenas como en el pasado, ahora los conflictos también han tomado nuevas formas de tensión y conflicto entre el Estado y los pueblos indígenas, entre ellos y con otros sectores.

La octava y novena marcha indígenas son respuestas a la vulneración de los derechos colectivos de pueblos indígenas por políticas, programas y acciones de gobierno. Contramarchas, leyes contradictorias, consultas a posteriori en el TIPNIS, constitucionalidad condicionada de leyes revisadas por el Tribunal Constitucional, conflictos al interior de las organizaciones que han derivado en divisionismo y fragmentación por acciones e intereses externos. A ello se suman acciones de hecho violentas en diversas regiones del país (Huanuni, Colquiri, Mallku Khota, son los más conocidos) que implican al Estado, organizaciones indígenas, mineros cooperativista o de la minería nacionalizada. Asimismo, se constata una mayor presión de sectores campesinos y cocaleros por la tierra, presiones de diversa naturaleza para acceder a tierras en espacios territoriales indígenas; hechos que se suman al tradicional conflicto entre el sector ganadero y agroindustrial y los indígenas por tierra y recursos naturales. Todo ello muestra el grado de complejidad y dificultad en el ejercicio y vigencia de los derechos constitucionalizados de las NyPIOC.

En ese marco, este nuevo número de la Revista Mundos Rurales busca analizar avances, dificultades y desafíos en el cumplimiento de derechos de las NyPIOC, habida cuenta que éstos ahora están insertos en la Constitución boliviana de 2009. Más específicamente intenta indagar en qué medida se están cumpliendo o no los derechos a la tierra, territorio y recursos naturales; los derechos económicos y a la seguridad alimentaria; la participación social y política, y la autodeterminación a través de las autonomías. Cuáles son los retos y desafíos a los que se enfrentan, puesto que varios de estos derechos tienen que ver con derechos territoriales y la autodeterminación. También se incluye propuestas para una Ley marco de consulta y participación.

Bolivia: propuesta para la Ley Marco de Consulta y Participación

CIPCA



Los mercados globales, sobre todo de los países emergentes, cada vez demandan mayores volúmenes de materias primas, energía, alimentos, etc., como el de Asia en la última década. Empresas y Estados están en carrera por satisfacer esa demanda creciente, por lo general vulnerando derechos de pueblos indígenas y sus territorios donde se encuentran los recursos naturales. Ello explica y es causa de la disputa y los conflictos por la tierra, territorio y recursos naturales entre Estados, empresas y pueblos indígenas acaecidos en los últimos años en la región y en el país.

En el caso boliviano, la toma de minas; los conflictos por la extracción, pirateo, exportación y contrabando de maderas; la extranjerización de tierras y nuevas formas de acaparamiento; la ampliación de la frontera agrícola por la agroindustria; conflictos por el acceso y cambios en el uso del agua y la tierra; los megaproyectos (represas, gaseoductos, carreteras...); las inversiones en hidrocarburos, minería, etc. son apenas una muestra de la conflictividad en torno a dichos recursos.

Es por ello y no sólo por el conflicto del TIPNIS -cuya consulta a posteriori se lleva a cabo en estos meses de agosto y septiembre- que es necesario que el país se dote de una Ley marco de consulta previa y que debió ser parte de las denominadas leyes fundamentales del nuevo Estado Plurinacional para respetar los derechos de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos ante cualquier medida legislativa y administrativa que les afecte. Para contribuir a este propósito CIPCA ha formulado la siguiente propuesta para una Ley de Consulta y Participación¹.

La presente propuesta no sólo contempla la Consulta previa como tal sino que incorpora el concepto de Participación en el sentido que las naciones y pueblos indígena originario campesinos toman decisiones en el proceso de consulta. Así, queda claro que no se limita a la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales no renovables –que de todos modos habrá, tal como señala la Constitución- sino a la participación en la toma de decisiones. La participación debe ser tanto de hombres como de mujeres en cada una de las fases o etapas de la consulta. Veamos de forma sintética.

Marco normativo

La propuesta para la Ley tiene como marco normativo y fundamento los derechos constitucionalizados en 2009; el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por la Ley N° 1257, del 11 de julio de 1991, y la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, ratificada por la Ley 3760, del 7 de noviembre 2007.

1. Una primera versión de este documento fue puesta a consideración de un equipo de expertos en un taller. Agradecemos a Sarela Paz, Vilma Romero, Juan Carlos Rojas, Carlos Espinoza, Oscar Calizaya, José Núñez del Prado, Paulino Guarachi y Pablo Villegas por sus reflexiones y aportes. Esta nueva versión fue puesta a consideración de las organizaciones campesinas indígenas, autoridades del poder legislativo y especialistas del área.

Objeto de la ley

La Ley debe tener por objeto regular los mecanismos y procedimientos para la consulta obligatoria, previa, libre e informada y la participación efectiva de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos en los procesos de toma de decisión sobre toda medida legislativa y administrativa susceptible de afectar sus tierras y territorios.

Finalidad

La finalidad de la consulta y participación previa, libre, informada y obligatoria es alcanzar un acuerdo con consentimiento, libre de todo vicio de nulidad, entre las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos y el Estado, con carácter vinculante, respecto a las medidas legislativas y administrativas.

En ese marco, la explotación de los recursos naturales, proyectos o programas que afectan sus territorios o a sus áreas de influencia son apenas una dimensión del derecho de consulta. La consulta no debe limitarse a lograr el consentimiento para explotar recursos naturales, ni sólo negociar el monto de compensación –por supuesto tiene que haber- por las afectaciones. También la educación, salud, cultura, identidad, participación social y política, etc., son susceptibles de afectación, y requieren de consulta. Así, la consulta debiera preservar los territorios de naciones y pueblos indígena originario campesinos; mantener incólume la vigencia de sus derechos y la protección del medio ambiente; el uso adecuado de los recursos naturales con respeto pleno de los derechos de los pueblos indígenas, superando el puro extractivismo y exportación de materias primas. En definitiva, el horizonte de la consulta debiera ser el vivir bien de la población local y nacional.

**Sujetos del derecho a consulta**

Los sujetos con derecho a consulta y participación son los hombres y mujeres, adultos y jóvenes, de las Naciones y Pueblos Indígenas Originario Campesinos y el Pueblo Afroboliviano susceptibles de afectación por medidas legislativas y administrativas.

Cuando las medidas legislativas y administrativas son susceptibles de afectar derechos territoriales en zonas y territorios multiculturales, el derecho de consulta se adquiere por la existencia precolonial y el dominio ancestral sobre sus territorios.

En cada consulta, en territorios con características como las precedentes, se definirá qué nación, pueblo indígena, originario o comunidad campesina tiene ese derecho, según su existencia precolonial y el dominio ancestral que ejerce en el territorio implicado en la consulta.

La consulta se debe realizar a través de los titulares del territorio donde se pretende implementar las medidas legislativas y administrativas.

Cuando las medidas legislativas o administrativas son susceptibles de afectar dimensiones como la salud, educación, cultura, participación social o política, etc., de más de un pueblo o comunidad indígena originario campesina, los sujetos de consulta serán todos los posibles afectados.



En el país, como se sabe, existen zonas y territorios multiculturales, con procesos de migraciones en diferentes etapas, o diferentes tipos de organizaciones en una misma zona o territorio, etc.

Es por ello que es necesario precisar que el derecho de consulta se adquiere por la existencia precolonial y el dominio ancestral sobre sus territorios (Art. 2 de la CPE). Con esa base, en cada consulta se debería definir qué nación, pueblo indígena, originario o comunidad campesina tienen ese derecho.

No es sencillo en territorios donde existen dos tipos de organizaciones, ejemplo ayllus y sindicatos,

cuyas bases tienen el mismo origen y ancestralidad aunque sus organizaciones tengan nombres y roles diferentes; en estos casos probablemente el mejor camino sea los consensos internos para afrontar la consulta.

Asimismo, si se prevé medidas legislativas o administrativas que pueden afectar otras dimensiones de los derechos de los NPIOC como la salud, educación, participación social o política, etc., de más de un pueblo, en estos casos, los sujetos de consulta pueden ser todos o algunos de los pueblos indígena originario campesinos, según la afectación.

Sujetos del proceso de consulta

Son sujetos del proceso de consulta:

- a) El Estado, a través de la autoridad competente.
- b) Las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos a través de sus organizaciones, normas y procedimientos propios.
- c) El mediador que conduzca el proceso de consulta y la interlocución entre Estado y NPIOC.

El Estado, como autoridad competente, tiene obligación de consultar a través de la instancia implicada en la medida legislativa o administrativa, informando durante el proceso de consulta a los titulares del territorio. Sin embargo no tendría competencia para conducir el proceso mismo de la consulta entre “el sujeto que consulta” y “el sujeto que es consultado”, ya que sería “juez y parte”. Entonces surge la necesidad de un mediador entre los interlocutores para conducir el proceso de consulta, velando y asegurando que se cumplan todos los preceptos legales y constitucionales. El mediador podría ser la Defensoría del Pueblo –según nuevas funciones a establecer-, un equipo de especialistas conformado por acuerdos de partes o se tendría que crear una nueva institución pública especializada.

Forma de participación de las naciones y pueblos indígena originario campesinos

Las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos participan en todas las etapas del proceso de consulta, a través de sus instituciones y organizaciones titulares del territorio, conforme a sus normas y procedimientos propios.

Financiamiento

El proceso de consulta será financiado por la entidad estatal ejecutora de la medida legislativa y administrativa, además cubrirá los estudios complementarios en caso de requerirse.

Procedimiento

El proceso de consulta a las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos se realizará en tres etapas:

Etapas 1. Organización de la consulta.

El propósito de esta etapa es acordar entre Estado y NPIOC, a través de sus autoridades, estructuras organizativas, mecanismos y procedimientos propios, las bases y condiciones de la consulta. Para ello se deberá:

- El Estado convoca a las NPIOC susceptibles de ser afectadas para presentar la propuesta de consulta.
- Las NPIOC convocadas o las que consideren que serán afectadas por la medida propuesta, en acuerdo entre ellas, especificarán y definirán el o los sujetos de la consulta y el ámbito territorial implicado.
- Acuerdos entre Estado y NPIOC sobre las bases y condiciones para llevar a cabo la consulta.
- Acuerdos entre Estado y NPIOC para nombrar o conformar la instancia mediadora que conduzca el proceso de consulta.
- Las NPIOC, si lo consideran necesario, conformarán un equipo técnico de su confianza que los acompañe en el proceso de consulta, cuya nómina la darán a conocer al Estado.

Etapas 2. Recepción y evaluación de la propuesta de la medida legislativa o administrativa.

El propósito de esta fase es que las NPIOC implicadas en la consulta tengan conocimiento completo sobre la medida a implementarse y sus posibles afectaciones, con cuya base ellas estarán en condiciones de asumir una postura sobre la medida. Para ello:

- El Estado, a través de la autoridad competente, proporcionará y explicará de forma detallada toda la información relativa a la medida. Lo hará de forma comprensible, utilizando lenguaje sencillo y en idioma(as) local(es).
- Las NPIOC analizarán internamente la información y las posibles afectaciones.
- Si las NPIOC consideran que la información es insuficiente o incoherente, podrán solicitar ampliación o complementación a la instancia promotora de la medida.
- Con toda la información recibida y analizada, las NPIOC asumirán una postura sobre la medida propuesta.

Etapa 3. Diálogo de partes y acuerdos.

El propósito de esta fase es alcanzar acuerdos con consentimiento entre el Estado y las NPIOC. Para ello se deberá:

- Iniciado el diálogo, las NPIOC dan a conocer su posicionamiento al Estado y se profundiza en el análisis, mayor información si amerita, etc. El resultado de este paso puede ser: acuerdo con consentimiento sobre la medida; acuerdo para hacer ajustes y correctivos a la medida, pero no se rechaza la medida; rechazo a la medida por considerar que afecta de manera irreversible a los derechos y la vida de las NPIOC.
- Si hay acuerdo con consentimiento se firma un acta conclusiva del proceso de consulta explicitando los términos del acuerdo.
- Si hay acuerdos sobre la necesidad de realizar ajustes y correctivos a la propuesta de medida, se elaborará una agenda de trabajo para subsanar los aspectos deficitarios o que requieren complementaciones, o medidas de mitigación, beneficios para las NPIOC, medidas de gestión de riesgos, etc.
- La firma de actas de acuerdo con consentimiento entre el Estado y las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos, cuando se trate de medidas administrativas que involucran territorio y recursos naturales no renovables debe explicitar lo siguiente: Garantías para que no se afecten la integridad del territorio, el medio ambiente, la madre tierra y no se vulnere los derechos de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos. Compensaciones e indemnizaciones en caso de afectación a territorios, medio ambiente, las tierras de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos. Participación directa en los beneficios reportados por la explotación de los recursos naturales no renovables.
- Se protocolizan los acuerdos alcanzados durante el proceso de consulta entre las instancias del gobierno y las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos para el cumplimiento entre las partes.

En caso extremo de rechazo a la propuesta de medida, por considerar que afecta de manera irreversible a los derechos y la vida de las NPIOC, el Estado deberá detener su implementación.

Carácter vinculante de los resultados de la consulta

En cumplimiento de la Constitución Política del Estado, los convenios y tratados internacionales suscritos por el Estado Plurinacional de Bolivia y leyes sobre los derechos de las Naciones y Pueblos Indígenas Originario Campesinos, los acuerdos con consentimiento alcanzados como producto de la consulta previa, libre e informada entre el Estado y las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos, es de carácter vinculante y de cumplimiento obligatorio de ambas partes.

Si durante el proceso de consulta no se llegan a acuerdos con consentimiento entre el Estado y las Naciones y Pueblos Indígena Originario campesinos o cuando éstas últimas manifiestan una posición contraria a la propuesta del Estado no se ejecutará ninguna medida legislativa o administrativa hasta que se logre acuerdos entre ambas partes.

Seguimiento y monitoreo de los acuerdos

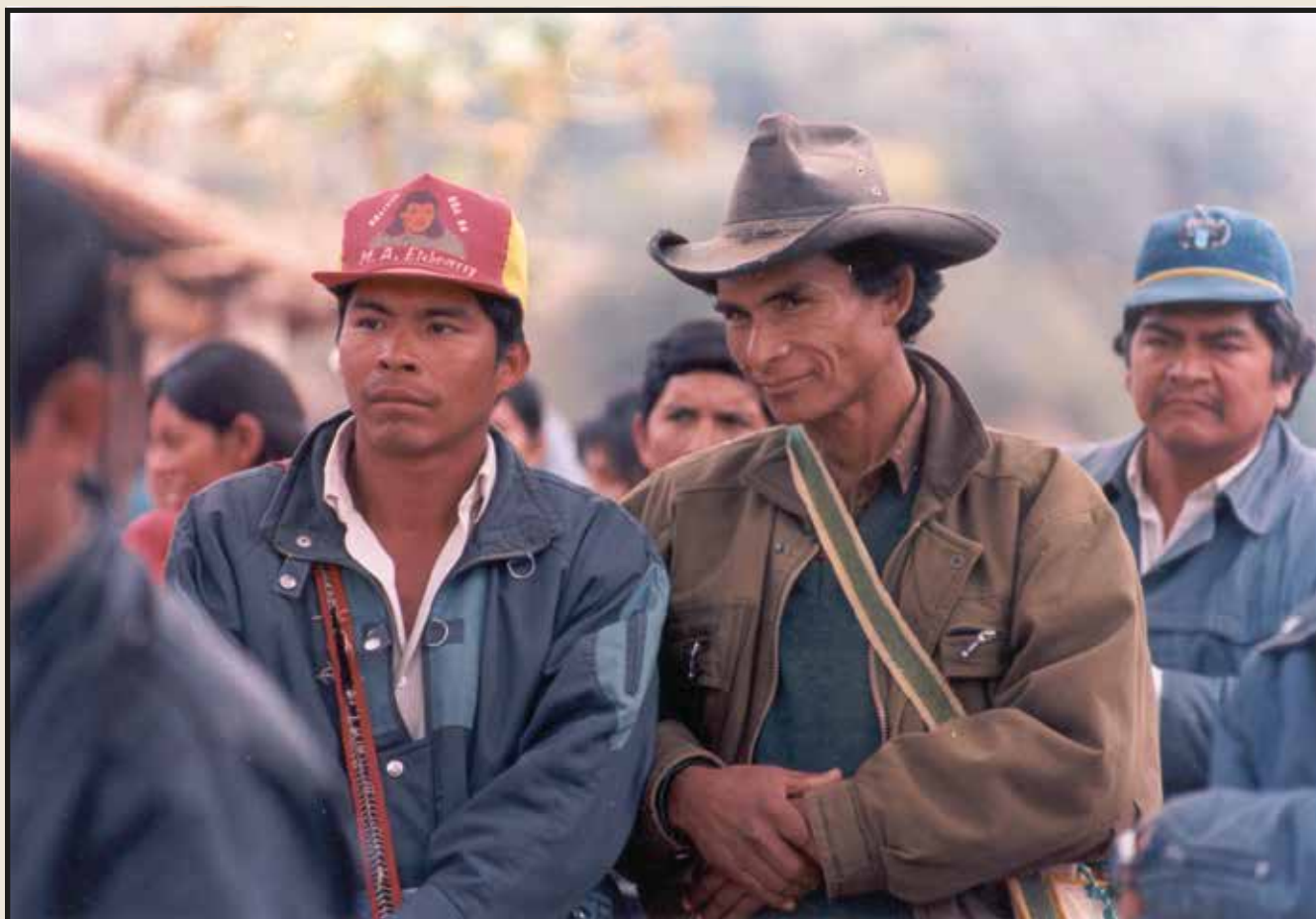
Los acuerdos que expresen consentimiento, resultado del proceso de consulta previa, deben estar sujeto a monitoreo y evaluación periódica para el cumplimiento en los plazos establecidos, las responsabilidades adquiridas, las garantías para la prevención, mitigación y resarcimiento sobre los impactos en los territorios indígena originario campesino.

El monitoreo y seguimiento al cumplimiento de los acuerdos entre partes será realizado por el Estado a través de las instancias encargadas de velar por el cumplimiento de las leyes y normas. También habrá vigilancia y seguimiento por parte de las NPIOC.

Suspensión o anulación del proceso de consulta.

Son causales de suspensión y/o anulación del proceso de consulta cuando se inicien obras durante el proceso de consulta, incumplimiento de los acuerdos, incumplimiento al principio de buena fe y por la información falseada e insuficiente.

Se suspenderá o anulará el proceso de consulta y los resultados de la misma, a solicitud de cualquiera de las partes ante la autoridad encargada de desarrollar el proceso de consulta cuando ocurra cualquiera de las causales antedichas.



La Consulta en el TIPNIS: ¿Garantía del Estado o de los pueblos indígenas?

Edgar F. Izurieta Guayacuma

A fines de julio de 2012 se dio inicio al proceso de consulta en el TIPNIS promovido por el Estado, omitiendo la Sentencia Constitucional Plurinacional (SCP 0300/2012) que exige concensuar previamente entre el Estado y los pueblos indígenas los procedimientos, los sujetos que intervendrán en el proceso y los mismos contenidos de la consulta.

Textualmente parte de la SCP 0300/2012 expresa que “el ejercicio de la consulta como derecho de los pueblos indígenas conlleva a que su realización se efectúe en el marco del consenso y de los procedimientos que el o los mismos pueblos consultados determinen, en base siempre, a su cosmovisión, costumbres y forma de vida”. Pareciera que el Estado al omitir estos razonamientos entendiera todo el proceso como un mero trámite administrativo para poder viabilizar cualquier medida o política pública, o en el peor de los casos como un espacio apropiado para evaluar la correlación de fuerzas desplegadas por el Estado y los pueblos indígenas donde deba definirse la visión de desarrollo que corresponda a la fuerza que resulte victoriosa.

El Estado, muy particularmente el gobierno, no exonera su falta en el cumplimiento de la concertación con la reunión de corregidores del TIPNIS (en realidad la mayoría del CONISUR) promovida en la ciudad de La Paz, ya que la concertación y el consenso no son objeto de medida cuantificable numéricamente. En esa ocasión, el gobierno se jactó de que se presentaron 45 de 64 corregidores, aspecto que fue denunciado de irregularidad ya que sólo serían 17 los corregidores legítimos en esa oportunidad.

El repentino interés estatal por desarrollar la consulta en el caso del proyecto carretero Villa Tunari – San Ignacio de Mojos representa un giro de casi 180 grados en las acciones y el discurso gubernamental si lo comparamos con los ejes discursivos emitidos el año pasado centrados sobre todo en que la consulta es un componente que retrasa la implementación de políticas públicas y que a la larga se constituye en una “pérdida de tiempo” (en palabras del presidente del Estado plurinacional).

La consulta, como ya lo señaló la jurisprudencia que forma parte del bloque de constitucionalidad, implica una comunicación constante entre las partes, a través de procedimientos culturalmente adecuados que deben tener como fin llegar a un acuerdo, y de conformidad con sus propias tradiciones. La Corte Interamericana de Derechos Humanos además considera que cuando la consulta trate de planes de desarrollo o inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto en el territorio indígena, el Estado no sólo tiene la obligación de consultar, sino de obtener el consentimiento libre, previo e informado, según sus costumbres y tradiciones. O sea la consulta requiere de una concertación previa y al mismo tiempo lleva como finalidad lograr el consentimiento de los pueblos consultados.

La consulta además es un concepto que no debería entenderse alejado de la definición de participación. A través de la consulta los pueblos indígenas se involucran en el proceso de toma de decisiones en los países a los cuales pertenecen (Manuel García, 2012). Esta ligazón entre la consulta y participación implica el grado de incidencia que la opinión de los pueblos indígenas debe tener en la decisión que adopta el Estado, de ahí la importancia de



que también se cumpla con su condición de previa, ya que la consulta es una expectativa de poder, de influencia e incidencia sobre las decisiones que el Estado vaya a adoptar y trasladar la “consulta a un momento posterior a la publicación de la medida elimina la expectativa de la intervención subyacente en la consulta” (STC 002-2009-PI/TC)

La consulta por estas razones es la garantía del cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas y de ninguna manera el instrumento técnico administrativo que proteja la implementación de planes o proyectos estatales. Es decir, la consulta en todos los casos es una obligación del Estado y un derecho de los pueblos indígenas, aunque coyunturalmente la consulta pueda ser interpretada tendenciosamente como un derecho-requisito para que el Estado al final tome una decisión independientemente del resultado que surja de dicho proceso.

Al menos hay que agradecer la sinceridad del ministro Carlos Romero por acercarnos a esta última realidad: “Por eso yo sugería una concertación permanente, supone que no sea rígido en esta primera experiencia real. Los colombianos procesan la información y luego en una segunda vuelta tratan de llegar a acuerdos (...) si no hay consenso en torno al camino, ni posibilidades técnicas de hacer por otro trazo, tendríamos que interpretar que ya no hay camino. Pero en el estricto sentido jurídico esta decisión en última instancia la toma el Ejecutivo, porque no es vinculante” (Carlos Romero, “Gobierno no descarta una segunda vuelta de consulta por la carretera” en http://www.eldia.com.bo/mobile.php?cat=1&pla=7&id_articulo=96120 declaración de 01 de agosto de 2012)

Romero adelanta una consulta que incluso adopte los mecanismos institucionales de la democracia liberal como el ballottage o segunda vuelta electoral para llegar a esos niveles de concertación donde las mayorías se impongan a las minorías, pero al mismo tiempo desnuda la incapacidad gubernamental por incorporar con la misma libertad componentes de la democracia comunitaria que entienden de mejor modo las instancias para conseguir la concertación que tanto anhela el Estado.

Y si el objetivo es que la decisión de las comunidades del TIPNIS se ajuste a la medida de los gestores y promotores de la consulta, los mismos que violando la institucionalidad y las estructuras orgánicas de los pueblos indígenas vienen alentando los paralelismos orgánicos, la toma de sus instalaciones y sedes orgánicas, entre otras medidas de corte prebendal ¿Dónde queda la generación de un clima de confianza en este proceso y en esta actual coyuntura? ¿Dónde están los niveles de igualdad que requiere un escenario que sobre todo precisa de un diálogo entre partes que se respeten mutuamente, para generar eso que los gestores del poder llaman diálogo intercultural?. En palabras más simples ¿Dónde queda la buena fe en este proceso?

La actual coyuntura no debe llevarnos al falso debate en torno a quiénes estarían en mejores condiciones y mejor posición para decidir los destinos sobre un territorio indígena, los mismos pueblos que lo habitan o el Estado como el garante tutelar de los pueblos indígenas. Hacerlo no contribuiría en nada ni sería saludable contraponer el viejo debate entre el concepto de libre determinación y el principio de soberanía entendido como la delegación de la voluntad popular y de las decisiones que afectan al bien común.



En realidad la consulta no trata de que se impongan decisiones vengan estas de los pueblos indígenas o del propio Estado, sino que se constituye en un espacio con dimensiones dialógicas, de cohesión social, a través de la construcción mutua del consenso y para que los acuerdos resulten aceptables para las partes.

Para finalizar, debemos mencionar que el proceso de consulta puede democratizar no sólo las decisiones al interior de los pueblos indígenas sino también las prácticas estatales, alejadas casi siempre de las demandas de la sociedad y que la obligan a actuar imponiendo y no concertando sus decisiones. En este último escenario el Estado aprendería mucho de la sabiduría indígena y todos saldríamos ganando en el tránsito de un Estado que se mueve con la rémora de las prácticas tradicionales de poder a un Estado verdaderamente plurinacional.



Autodeterminación y autonomías indígena originario campesinas no son prioridad en la agenda política

Fredy Villagomez

La Constitución Política del Estado (CPE), promulgada en 2009, fue la base para la construcción del Estado Plurinacional y autónomo, y el derecho de autodeterminación de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos (NyPIOC) quedó finalmente constitucionalizado. Aquí nos interesa analizar cuánto se ha avanzado en la implementación de las autonomías en Bolivia, sobre todo las autonomías indígenas.

Hasta ahora se ha desarrollado el marco normativo y procedimientos legales, consultas ciudadanas a través de referéndum y se ha llevado a cabo la elección de autoridades en los niveles subnacionales, dando así el inicio formal a la implementación de las autonomías. Sin embargo, la implementación real no muestra avances significativos, no está acorde a las expectativas creadas en la sociedad civil o está paralizada en algunos casos. La redistribución del poder y de recursos económicos así como la redefinición de relaciones entre Estado central y las entidades territoriales autónomas es el aspecto más crítico. El retraso en la implementación de las autonomías no solamente se debe a la escasa voluntad política del gobierno central sino también a la poca fuerza y capacidad de los niveles subnacionales, incluso se ha esfumado el “espíritu autónómico” de algunas regiones; pero también se debe a la paulatina pérdida de interés de la ciudadanía no solamente en el proceso autónómico sino también con el denominado proceso de cambio.

Escaso avance en la implementación de las autonomías indígena originario campesinas

Las autonomías indígena originario campesinas se pueden constituir por dos vías: conversión de municipio a AIOC o a partir de territorios indígena originario campesinos (TIOC). También queda la posibilidad de constituir regiones autónomas IOC a partir de la AIOC constituidas con continuidad territorial.

Han transcurrido tres años desde que empezó el proceso de implementación de las autonomías indígenas originarias campesinas (AIOC) en Bolivia, vía conversión de municipios. El 2 de agosto del 2009, el gobierno promulgó el Decreto Supremo 231 para la convocatoria a referendo municipal de consulta para adoptar la condición de AIOC. En 20 municipios, las naciones y pueblos indígena originario campesinos, titulares de este derecho, se movilizaron para cumplir con los escasos plazos y engorrosos requisitos para realizar el referendo autónómico, pero sólo en 12 lo lograron.

El 6 de diciembre del 2009 se desarrolló el proceso de consulta en 12 municipios, en 11 de ellos, la población decidió transitar a la AIOC. A pesar de esta decisión, las elecciones municipales de abril de 2010 se desarrollaron al igual que en el resto de los municipios; como si nada hubiera cambiado en ellos, la Corte Electoral a través de una resolución aclaró que las autoridades municipales elegidas en esos 11 municipios serán de carácter provisional, hasta que los estatutos autónómicos definan la elección del gobierno IOC.



La elaboración de los estatutos autonómicos IOC

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD), aprobada el 19 de julio del 2010, establece los procedimientos para la elaboración de los estatutos autonómicos de las AIOC, y define dos plazos para la aprobación de las mencionadas normas. El primer plazo, 360 días para la aprobación de los estatutos autonómicos desde la instalación del gobierno autónomo municipal provisional. Al término de este plazo, fines de mayo del 2011, solamente en dos municipios se estaban por concluir la redacción de los estatutos autonómicos.

El segundo plazo, también de 360 días, que sería definido de manera excepcional por el pueblo indígena originario campesino titular de la autonomía, en caso de no haberse aprobado el estatuto en el primer plazo establecido. Al finalizar el segundo plazo, fines de mayo de 2012, en 5 municipios los estatutos autonómicos estaban para presentar al Tribunal Constitucional para su revisión. Así, al cabo de los dos años de plazo no se aprobó ningún estatuto por referendo para la instalación de los gobiernos IOC.

Los estatutos autonómicos en los municipios de Uru Chipaya, San Pedro de Totora, Mojocoya, Pampa Aullagas y Charagua, después de superar varios conflictos, fueron aprobados por los órganos deliberativos y recientemente presentados simbólicamente al Tribunal Constitucional Plurinacional. Sin embargo, para entregar formalmente a esta instancia, tramitan ante el Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE), del Tribunal Electoral Plurinacional, el reconocimiento de sus órganos deliberativos y la validación de los procedimientos de aprobación de los estatutos, lo que sin duda implica más tiempo y burocracia.

Los estatutos en el resto de los municipios está en proceso de elaboración, unos están muy avanzados y otras todavía no inician. El órgano deliberativo de Jesús de Machaca fue el primero en redactar y aprobar su estatuto, pero está paralizado por desacuerdos internos. En Huacaya, Charazani y Tarabuco los estatutos están en proceso de elaboración, se demoraron por causas a los que nos referimos más adelante. En cambio, en Salinas de Graci Mendoza y Chayanta, todavía no se ha conformado el órgano deliberativo para la redacción de los estatutos. El siguiente cuadro muestra el estado de situación del proceso de elaboración de los estatutos autonómicos en los 11 municipios en conversión a AIOC.

MUNICIPIOS EN CONVERSIÓN A AIOC	RUTA PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LAS AIOC																
	1: CERTIFICACIÓN DE TERRITORIO ANCESTRAL	2: REFERENDUM DE ACCESO A LA AIOC	3: ELABORACIÓN DEL ESTATUTO AUTONÓMICO IOC									4: CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD	5: ÚLTIMOS AJUSTES AL ESTATUTO	6: REFERENDUM APROBATORIO	7: APROBACIÓN Y VIGENCIA DE LOS ESTATUTOS	8: CONVOCATORIA A ELECCIONES DE LAS AUTORIDADES IOC	9: CONFORMACIÓN DEL GOBIERNO AIOC
			Conformación del Órgano Deliberativo (Nro. de miembros)	Elaboración del reglamento de debates	Ciclo de capacitación al Órgano Deliberativo	Trabajo en comisiones	Elaboración del Primer borrador	Socialización del primer documento	Ajustes técnicos jurídicos	Ajustes y compatibilización a la CPE	Elaboración de la versión final						
Uru Chipaya																	
Jesús de Machaca																	
S. Pedro de Totora																	
Mojocoya																	
Pampa Aullagas																	
Charagua																	
Huacaya																	
Tarabuco																	
Charazani																	
Salinas de G. Mendoza																	
Chayanta																	

Fuente: Dirección General de AIOC del Ministerio de Autonomías, 2012



La implementación de las AIOC, como se puede apreciar en el cuadro anterior, superó varias etapas del proceso, por lo menos en los 5 casos, pero todavía queda buen trecho por recorrer hasta la constitución de los gobiernos IOC. Al paso que marcha este proceso, en los cinco municipios que presentaron sus estatutos al Tribunal Constitucional Plurinacional probablemente para fines de 2013 se estaría asistiendo a referendos aprobatorios de los anteproyectos de estatuto autonómico.

Dificultades del proceso AIOC

Los retrasos en el avance hacia las AIOC también se deben a una diversidad de razones, entre ellas:

- Diferentes visiones, percepciones e intereses económicos, políticos y culturales de los diferentes grupos y sectores, muchas veces, contrapuestos.
- El rediseño de una nueva institucionalidad estatal y nuevas formas de gobierno implican necesariamente el reacomodo de los actores sociales en la estructura del poder local.
- Intereses en torno al sistema de representación política y la rotación de cargos del gobierno IOC.
- Autoridades provisionales de los municipios en transición a la AIOC, elegidas en abril de 2010, en la mayoría de los casos, se oponen a la elaboración de los estatutos autonómicos, con la pretensión de quedarse en el cargo hasta 2015.
- En muchos casos alcaldes municipales y representantes de los órganos deliberativos encargados de elaborar los estatutos están en conflicto por intereses políticos partidarios y por el control del poder local.
- Los partidos políticos en las elecciones municipales de 2010, en varios municipios en transición a la AIOC, dividieron y confrontaron a la población, incluso a los órganos deliberativos. En Tarabuco y Chayanta las pugnas partidarias demoraron el proceso.
- Conflictos e intereses de los distintos sectores y organizaciones sociales dificultaron el establecimiento de acuerdos para la elaboración de estatutos. En Charazani, los originarios, interculturales, sindicatos y organización de mujeres Bartolina Sisa no se ponen de acuerdo para aprobar el estatuto. En Tarabuco, los representantes de los sindicatos no se ponen de acuerdo con los ayllus. En Chayanta, hay conflictos entre ayllus, cooperativistas mineros y la población del centro urbano para conformar el órgano deliberativo.

- La exclusión de los jóvenes del sistema de representación y la rotación de cargos en los proyectos de estatutos también ha generado conflictos. En San Pedro de Totora y Jesús de Machaca los jóvenes han reivindicado la democracia representativa liberal para la elección de autoridades de la AIOC, a través del cual podrían tener mayor acceso a los cargos públicos, puesto que el sistema tradicional les pone restricciones.

A manera de conclusiones y algunas propuestas

Las naciones y pueblos indígena originario campesinos (NyPIOC) y las autoridades del gobierno central perdieron interés y motivación por la implementación de las AIOC que, el 2 de agosto de 2009, arrancó con mucho entusiasmo y expectativa para el rediseño de la estructura organizativa territorial del Estado plurinacional. En el contexto político actual el desarrollo de las AIOC no es una agenda prioritaria para el Estado ni para los niveles nacionales de las organizaciones IOC, sino más bien el interés parece centrarse en la disputa por el control de los poderes constituidos.

Los niveles nacionales de las organizaciones IOC, por su parte, no perciben como prioridad el desarrollo de la autonomía indígena originaria, no se han movilizado y elaborado propuestas para agilizar y ampliar el proceso, tampoco están articulando las iniciativas dispersas en los municipios y los TIOC. En este contexto, la construcción de los estatutos para la consolidación de las autonomías corre el riesgo de perder su carácter político y convertirse en un proceso técnico, legal y burocrático.

Las organizaciones IOC intermedias de los municipios y las TIOC han planteado propuestas para la conversión a las autonomías, al carecer de apoyo de sus organizaciones matrices y del Estado, varios de ellos, en el caso de los municipios, han optado por la elaboración de las cartas orgánicas.

Aparte de los once municipios que ya están en camino, hay otros que están tomando la decisión de ir también a la AIOC, en algunos casos con trámites avanzados, pero carecen de apoyo técnico y económico del gobierno central. Por ejemplo, en la provincia Cordillera, los municipios de Gutiérrez y Macharéti están en ese propósito. Igualmente, los municipios de Concepción y Urubicha de las provincias Ñuflo Chávez y Guarayos, respectivamente, tienen propuestas para convertirse en AIOC. Estas iniciativas no están siendo respaldadas desde el Estado, contrariamente se está poniendo mayor énfasis en la elaboración de las cartas orgánicas municipales. Por ello proponemos constituir un segundo grupo de municipios en conversión a AIOC y con la experiencia de los once municipios otorgar un apoyo técnico y económico más expedito.

Si es lento el avance en los municipios en conversión, la AIOC vía Territorio Indígena Originario Campesino (TIOC) está postergada. Se requiere desarrollar normas nacionales, entre ellas, la Ley de entidades



territoriales que, a pesar de existir propuestas, no se trata todavía en la Asamblea Legislativa Plurinacional. Sin embargo, en varios territorios indígenas se avanza en la elaboración de sus estatutos autonómicos, como en el Territorio Indígena Multiétnico 1 (TIM-1), en el Beni; o en Raqaypampa, Cochabamba. Para impulsar las AIOC vía TIOC, se debe (re)iniciar el desarrollo normativo en la Asamblea Legislativa, y otorgar apoyo técnico y económico desde el nivel central para su implementación.



Una mirada de género a las propuestas de estatutos de las Autonomías Indígenas: Los casos de Charagua y Totorá Marka

Ximena Humerez Irusta

A partir de la aprobación de la Constitución Política del Estado (CPE) en 2009 y la promulgación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) en julio del 2010 se inició la implementación de las autonomías departamentales, municipales e indígena originaria campesinas (AIOC) con el propósito de construir la estructura institucional del Estado plurinacional autónomo. En los tres niveles territoriales se están elaborando estatutos autonómicos y cartas orgánicas que consolidarán las autonomías.

Los 11 municipios que optaron por la autonomía indígena originaria campesina (AIOC), en el referendo autonómico del 6 de diciembre del 2009, están elaborando sus estatutos autonómicos. Estas normas básicas deben definir la organización territorial, la forma de gobierno, los órganos de participación y control social y el modelo de desarrollo. Además, debe establecer y garantizar la participación equitativa de hombres y mujeres en igualdad de condiciones y los derechos y obligaciones de éstos. Las Asambleas Deliberativas de los municipios de Totorá Marka, Charagua, Mojocoya, Uru Chipaya y Pampa Aullagas ya han aprobado y presentado sus proyectos de estatutos al Tribunal Constitucional Plurinacional para su revisión. En este artículo nos proponemos analizar la incorporación de los derechos de las mujeres reconocidos en la CPE en los proyectos de estatutos.

La LMAD establece disposiciones para que las entidades territoriales autónomas garanticen el ejercicio pleno de las libertades y los derechos de mujeres y hombres, reconocidos en la Constitución Política del Estado, implantando las condiciones y los medios necesarios que contribuyan al logro de la justicia social, la igualdad de oportunidades, la participación equitativa en espacios de decisión. Son varios los artículos que establecen la obligatoriedad de la incorporación de la equidad de género en la conformación de los gobiernos IOC, en la gestión pública y en la elaboración de los estatutos autonómicos. En éstos últimos se establece la inclusión del principio de equidad de género y se reconoce y promueve la misma en el desarrollo regional, la distribución territorial, la asignación de recursos y la asistencia técnica, entre otros.

Las mujeres de las 5 AIOC que aprobaron sus propuestas de estatutos, participaron activamente en la redacción de los mismos, proponiendo la incorporación de sus derechos reconocidos en la CPE. Estas incorporaciones significan un logro más para las mujeres indígena originaria campesinas de Bolivia, ya que les permitirá mayores garantías para el ejercicio de sus derechos. Sin embargo, aún queda camino por recorrer, puesto que no todos sus derechos y propuestas lograron incorporarse de manera explícita en estas normas, por varios motivos: la invisibilización de algunas problemáticas por las inequidades de género; el desconocimiento de sus derechos por parte de las propias mujeres, y por las posiciones que niegan o “naturalizan” la discriminación y la violencia contra la mujer. También existía la posición de que los estatutos son normas generales donde no es posible incorporar todos los derechos, sino que estas tendrían que ser desarrolladas en normas secundarias.



Para entender mejor en qué medida se avanza en la inclusión de los derechos de las mujeres en los estatutos autonómicos IOC, revisaremos dos propuestas; una de tierras bajas (Charagua), y otra de tierras altas (Totorá Marka).

Avances y ausencias en la incorporación de la equidad de género en el Estatuto Autonómico de Charagua

En el municipio de Charagua ubicado en el departamento de Santa Cruz, durante el proceso de redacción

de sus estatutos, según los testimonios de las mujeres, surgieron posiciones favorables y contrarias a la incorporación de la inclusión de la equidad de género. De acuerdo a lo que señalaron, el mayor obstáculo fue la invisibilización de algunos -o de los más importantes- problemas que afrontan en sus propias poblaciones, muchas veces por desconocimiento pero también, y la mayoría de los casos, por la reproducción de prácticas de discriminación y exclusión machistas propias del poder patriarcal, como el hecho de negar que existe violencia contra las mujeres por parte de los hombres, o que es “normal” el muy temprano inicio de la vida sexual y reproductiva de las mujeres en algunas poblaciones. Por lo tanto, y como cuentan estas mujeres, algunas personas todavía arguyen que no es necesario incluir de manera explícita esos derechos en los estatutos autonómicos, más aún si ya están establecidos en la CPE¹.



El proyecto de estatuto de la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae aprobado por su Órgano Deliberativo en junio 2012, a pesar de que no considera entre sus principios la equidad de género de forma explícita, reconoce los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres a lo largo del documento. También garantiza la participación equitativa y en igualdad de condiciones de las mujeres en espacios de decisión, en la gestión del territorio, en el acceso equitativo a los medios de producción, a la salud, educación y otros aspectos importantes.

Entre los derechos incluidos se garantiza la participación política de las mujeres en igualdad de condiciones en la elección de autoridades y toma de decisiones en todos los niveles de organización política, tomando en cuenta el concepto de paridad. De igual manera, en lo referente a las entidades sociales autónomas y su estructura se garantiza el cumplimiento de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, en el acceso al trabajo e igual remuneración, formación y promoción profesional.

En cuanto a lo económico productivo, en el proyecto de estatuto se apoya la creación y el fortalecimiento de iniciativas productivas de mujeres, y se garantiza su acceso sin discriminación a créditos, financiamientos, proyectos productivos y empleo en igualdad de condiciones.

El derecho a una educación con igualdad de género es otra inserción importante. El estatuto impulsa la profesionalización de mujeres, promueve y prioriza la educación formal de las mismas en sus distintos niveles, también estimula la educación alternativa y especial para promover la equidad de género, además prioriza y garantiza el acceso y permanencia de niñas y adolescentes a la educación primaria y secundaria en igualdad de oportunidades. Este derecho humano, que es la puerta al ejercicio de los demás derechos, es fundamental en un país como el nuestro, donde muchas mujeres IOC que habitan en las zonas rurales todavía se ven afectadas por el analfabetismo funcional y la falta de acceso a estudios superiores formales. Según el Primer Informe sobre el Progreso de las Mujeres en el mundo 2011-2012 elaborado por ONU-Mujeres, en Bolivia sólo el 8% de las mujeres del área rural asiste a la escuela secundaria, lo que deja una tasa de escolaridad secundaria en promedio del 31%, por debajo de los países africanos y asiáticos, y de la mayoría de América Latina..

Sin embargo, el proyecto de estatuto no incluye explícitamente derechos que son fundamentales. Por ejemplo, los derechos sexuales y reproductivos (DDSSRR) de mujeres y hombres no están incluidos de

1. Entrevista a Rosario Ricaldi, Responsable del Programa de Marco Normativo Departamental municipal Indígena de la Coordinadora de la Mujer.

manera evidente, dejando de lado la importancia de que las normas contengan el derecho humano a la educación sexual, que es fundamental para la práctica de la sexualidad segura y que permite, entre otras cosas, la elección de cuándo y cuántos hijos/hijas tener. Esto, como se sabe, en el caso de las mujeres conlleva riesgos que atentan contra su salud y su vida, por ejemplo, el hecho de empezar una vida sexual y reproductiva a muy temprana edad es una de las causas del cáncer de cuello uterino, cuya tasa de mortalidad en Bolivia es muy alta, ya que 638 mujeres mueren por año, casi 2 cada día². El derecho a una maternidad libre de riesgos, también se ve afectado, tomando en cuenta que en nuestro país la tasa de mortalidad materna tiene un alto índice, ya que por cada 100.000 niñas/os nacidos vivos fallecen 370 mujeres³.

El estatuto tampoco hace mención respecto a la prevención, eliminación y sanción a la violencia física, simbólica y psicológica contra las mujeres. El obviar este tema implica minimizar e invisibilizar la misma como problema estructural y acción cotidiana. “Toda violencia es parte de la Violencia Estructural del sistema patriarcal que cuenta con muchas otras formas de violencia encubiertas e invisibilizadas por el propio sistema, para evitar solucionar la raíz de la violencia hacia las mujeres”⁴.

Inclusión de derechos de las mujeres en el Estatuto Autonómico de Titora Marka

El Órgano Deliberativo de la AIOC de Titora Marka, ubicado en el departamento de Oruro, aprobó su Estatuto Autonómico Originario en 2011. El mismo prevé temas específicos importantes en cuanto a la equidad de género, por ejemplo, su artículo 16 señala que se “...adoptará las medidas necesarias para promover, garantizar y efectivizar los derechos fundamentales de hombres y mujeres. Por lo que se prohíbe y sanciona toda forma de discriminación por sexo, edad, idioma, religión, opinión, origen, condición económica, social, con capacidades diferentes que tengan como objetivo o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos de toda persona reconocidos en la Constitución Política del Estado”.

Asimismo, se garantiza la participación política y la toma de decisiones en igualdad de oportunidades para hombres y mujeres ya que se habla de la complementariedad basada en la dualidad Chacha-Warmi (Hombre-Mujer) con criterios de paridad y alternancia.



Otro aspecto importante que hace a la equidad de género, es la inclusión del derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia al prohibir, sancionar y contribuir a eliminar toda forma de violencia contra ellas, brindando protección y a la vez fomentando políticas de protección. Esto ayuda al reconocimiento de la violencia como un problema estructural que se debe dismantelar.

Se establece el respeto a los DDSSRR de las mujeres al incluir un artículo que reconoce, respeta y promueve el derecho a una maternidad segura acudiendo a prácticas ancestrales y/u occidentales y velando por un servicio de calidad y calidez antes, durante y después del embarazo y el parto. Asimismo promueve que se lleven adelante programas de educación y orientación sexual reproductiva, que se espera incluyan todos los criterios que hacen a estos derechos.

2. www.boliviaUNFPA.org

3. Fundación Derechos e Investigación en Salud Sexual y Reproductiva (DISAR) <http://fundaciondisar.org>

4. Aldunate Victoria y Paredes Julieta: Construyendo Movimientos, Bolivia 2010.

Está garantizado el derecho a la educación formal y alternativa de las mujeres, así como la obligación de que los padres y madres apoyen a sus hijas hasta que alcancen niveles de formación acorde a las necesidades del municipio y del Estado, con criterios de complementariedad y principio del Chacha-Warmi.

En cuanto a lo económico productivo, se incluye la participación de las mujeres en las actividades de generación, distribución y usos de recursos económicos. Sin embargo, no se especifica el derecho al acceso y tenencia de la tierra, tema que debía estar mencionado debido a la situación de las mujeres rurales bolivianas al respecto. “En nuestro país a pesar de los aciertos con el considerable incremento de la participación de las mujeres en procesos de titulación a partir de la Ley No 3545, todavía no hay la equidad garantizada constitucionalmente y persiste un menor acceso de las mujeres a la tierra⁵.



Por otra parte, en esta propuesta se ve como esencial la conformación de la familia en el marco de la igualdad de derechos, deberes, obligaciones y oportunidades para hombres y mujeres. Este punto es favorable para las mujeres, tomando en cuenta que la cantidad de hogares a la cabeza de mujeres va en incremento en nuestro país. Según el Instituto Nacional de Estadística (INE) hasta el 2004 en Bolivia el 23.7% de los hogares era dirigido por la madre de familia y esta cantidad tiende a aumentar, la mayoría son mujeres que han sido abandonadas por sus parejas o son divorciadas, asumiendo así la jefatura del hogar⁶.

Es loable la inclusión de casi todos los derechos constitucionales de las mujeres en los estatutos de Totorá Marka, sin embargo esperamos que el hecho de que estos se basen en el principio de dualidad, reciprocidad y complementariedad del Chacha Warmi, no haga que los mismos sean solamente buenas intenciones.

Reflexiones desde la perspectiva de equidad de género en torno a los estatutos

El análisis realizado de la propuesta de estatuto autonómico de Charagua, evidencia que hay la intención de mujeres y hombres de la región de respetar y garantizar los derechos de las mujeres, pero también denota que aun falta para lograr la construcción de un Estado Plurinacional con equidad de género, que pasa por la necesidad de que los derechos de las mujeres establecidos en la Constitución Política del Estado se conviertan en política pública y así se garantice el ejercicio de los mismos. Para esto es necesario que los estatutos autonómicos IOC incluyan y expliciten lo establecido en la CPE y en la LMAD respecto a los derechos de las mujeres y la equidad de género, y que no se lo haga como una concesión a este “sector” de la sociedad, puesto que en Bolivia las mujeres conforman más de la mitad de la población y aportan enormemente a la economía del país, tanto con las actividades productivas como reproductivas que desarrollan dentro de las sociedades.

El proyecto de estatuto autonómico de Totorá Marka muestra un importante avance en cuanto a la inclusión de los derechos de las mujeres y la equidad de género de acuerdo a lo establecido en la CPE. Se espera que la inclusión del principio de la cosmovisión andina del Chacha-Warmi pueda garantizar una verdadera equidad de género ya que el mismo, como se ha manejado hasta ahora, muchas veces queda sólo como un discurso que sirve más para mostrar un aparente respeto a los derechos de las mujeres en igualdad de condiciones que una práctica real de la equidad.

5. www.coordinadoradelamujer.org.bo/observatorio.

6. www.pieb.com.bo

El principio de Chacha-Warmi, a veces es utilizado para esconder e invisibilizar las desigualdades en la participación y en la toma de decisiones. “Las heridas patriarcales se evidencian en el acceso a los cargos de ejercicio de poder en las comunidades, son las estructuras de las autoridades originarias que consignan el ejercicio de la participación política en condiciones de desigualdad precisamente por el autoritarismo y machismo comunal. El Chacha-Warmi es un espacio de sabiduría pero que sitúa a las mujeres en el espacio ritual más que en la toma de decisiones”.

Otro elemento que llama la atención en la redacción, es el manejo de un lenguaje predominante masculino dentro de ambas propuestas. Aunque se habla de paridad siempre se menciona a las autoridades como hombres, por ejemplo en el artículo 41 del proyecto de estatuto de Charagua dice: “El Tëtarembiokuai Reta Imborika y los ejecutivos de cada zona tienen responsabilidad solidaria y compartida...”, de igual manera en el proyecto de Totorá Marka siempre se hace referencia a las autoridades como hombres. Es imprescindible utilizar un lenguaje igualitario y no excluyente para visibilizar a las mujeres, rompiendo con estereotipos y prejuicios sexistas y es también necesario modificar el enfoque androcéntrico de las expresiones, nombrando correctamente a mujeres y hombres.

Algunas propuestas

La elaboración de estatutos autonómicos todavía no ha concluido, son 6 los PIOC que están en pleno proceso. Además hay muchos otros municipios, pero también territorios indígenas, en que están analizando esta opción. En este contexto es que formulamos algunas propuestas para fortalecer la inclusión de los derechos de las mujeres en los estatutos autonómicos y cartas orgánicas en el proceso de construcción de las autonomías.

- Se hace necesario que las mujeres se empoderen, que aumenten su participación en los procesos de toma de decisiones y el acceso al poder. Este empoderamiento debe ayudar a una efectiva participación de las mujeres IOC en el proceso autonómico, para eso se hace necesario generar espacios para conocer y debatir sobre la importancia de la incorporación de sus derechos en los estatutos autonómicos para que éstos se visibilicen y se pueda reconstruir un equilibrio necesario entre hombres y mujeres. Las mujeres empoderadas pueden incidir de manera más contundente y convincente para la inclusión de sus derechos en los procesos de elaboración de los estatutos autonómicos IOC.
- El Ministerio de Autonomía tiene la obligación de supervisar y velar por la inclusión de los derechos constitucionales de las mujeres en los estatutos autonómicos IOC, así como en los municipales y departamentales, para eso es necesario que exista la voluntad política de hacerlo a través de la creación de una unidad o al menos de una persona dentro del Ministerio, especialista en género, que pueda acompañar todo el proceso. Y la sociedad en su conjunto, hombres y mujeres, también tenemos el deber de acompañar y trabajar coordinadamente y propositivamente con esta instancia.
- Por su parte, el tribunal Constitucional como ente encargado de vigilar la constitucionalidad de los estatutos autonómicos, debería también velar por la inclusión de los derechos de las mujeres en los mismos y no aprobar los proyectos de estatutos si no los incluyen.



- De todas maneras, cuando los estatutos aprobados por el tribunal constitucional y por la población a través del referéndum aprobatorio, los derechos incluidos seguirán siendo papel y habrá todavía mucho trabajo por hacer hasta que se cumplan y se concreten en la práctica cotidiana, lo que toca a las mujeres, pero también a las autoridades y al resto de la sociedad civil. Este es otro de los retos a encarar.

El actual proceso autonómico que vive el país, puede ser una oportunidad para una modificación de las relaciones inequitativas entre hombres y mujeres y de acceso al poder.



Derechos territoriales de las naciones y pueblos indígena originario campesinos del Estado plurinacional de Bolivia

Ismael Guzmán y Eduardo Acevedo

Antecedentes.

El propósito del artículo es mostrar los antecedentes de la lucha por la propiedad y gestión de la tierra y territorio de los pueblos y naciones indígena originario campesinas y del respeto o no de las disposiciones legales vinculadas con esta temática.

El despojo y la inequidad en el acceso a la tierra, marcó con sangre y fuego la historia del país y fue un factor de generación de conflictos de orden político, social y económico, además estuvo fuertemente mediado por el componente étnico, puesto que indígena originario campesinos fueron los directamente afectados por las políticas relativas al tema.

Los hitos históricos en torno a la defensa de la tierra son diversos: 1) las acciones de respuesta a la implementación de la Ley de Exvinculación de Comunidades promulgada en 1874, norma jurídica dirigida a revertir tierras colectivas para dotarlas a los hacendados de la época, se privilegió la región del altiplano como ámbito de aplicación de esta Ley; 2) la época inmediatamente post Guerra del Chaco, también constituyó un momento histórico clave en la lucha por la tierra, puesto que como resultado del contacto entre pueblo y clase generó una conciencia crítica frente a esta y otras problemáticas, lo cual contribuyó a la creación de los primeros sindicatos campesinos que reivindican el derecho a la tierra; 3) la realización del primer congreso indígena de 1945 (donde además de la situación de servidumbre, se abordó el régimen de tenencia de la tierra); 4) la Revolución Nacional de 1952, da lugar a que el 3 de agosto de 1953 se dicte la Ley de Reforma Agraria, mediante la cual se afecta la hacienda y se redistribuyen las tierras y; 5) en 1996 se promulga la Ley 1715, del Servicio Nacional de Reforma Agraria, más conocida como Ley INRA, la cual fue ajustada mediante la promulgación de la Ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria y por último la Constitución Política del Estado del 7 de febrero de 2009. Si bien estos son momentos históricos en la lucha por la tierra, el territorio y los recursos naturales, la implementación de las disposiciones agrarias ha significado para los pueblos indígena originario campesinos nuevas formas de movilizaciones y resistencia.

Las políticas liberales y neoliberales han contribuido a la concentración de la tierra, favoreciendo de manera directa, antes de 1953 en tierras altas, a los llamados “hacendados o patrones”, que aplicaron acciones de explotación, opresión y marginación en detrimento de las familias indígena originario campesinas.



El objetivo principal de la Ley de Reforma Agraria de 1953, era repartir tierras a peones y siervos de las haciendas, si bien ello ocurrió en tierras altas, en tierras bajas benefició al sector ganadero y agro-industrial, que legalizó la acumulación de grandes superficies de tierra y las dotó de nuevas superficies.

Después de casi 60 años de aplicación de la Ley de Reforma Agraria, en tierras altas se ha generado un minifundio improductivo y la erosión del suelo por la sobreexplo-



tación. A ello se añade que en los últimos años las comunidades originarias se han propuesto recuperar su tierra y territorio, la señal es la toma de las minas que se encuentran dentro de su territorio y solicitan el saneamiento de las tierras donde se encuentran emplazadas las instalaciones mineras. Las comunidades han solicitado al gobierno central, que las minas deben ser nacionalizadas y explotadas por el Estado y las comunidades.

En tierras bajas, se ha implementado el latifundio improductivo y el extractivismo, que tanto daño hace a la biodiversidad y el medio ambiente y a los territorios de pueblos y comunidades indígenas. En esta región, a partir de 1990, con la marcha indígena “Por el territorio y la dignidad” emprendida por el movimiento indígena de tierras bajas, no sólo se amplía geográficamente el proceso reivindicativo sobre la tierra, sino que también se lo re-conceptualiza sobre la base de visiones de carácter ancestral, bajo la figura de territorio indígena, tanto en tierras bajas y altas.

Será recién la actual Constitución Política del Estado que dispone un límite a la extensión de la tierra (artículo 398): “se prohíbe el latifundio y la doble titulación por ser contrario al interés colectivo y al desarrollo del país. Se entiende por latifundio la tenencia improductiva de la tierra; la tierra que no cumpla la función económica social; la explotación de la tierra que aplica un sistema de servidumbre semiesclavitud o esclavitud en la relación laboral o la propiedad que sobrepasa la superficie máxima zonificada establecida en la ley. La superficie máxima en ningún caso podrá exceder de cinco mil hectáreas”. Sin embargo esta disposición legal nació muerta frente a los latifundios, debido a que rige para el futuro, por la prescripción del artículo 399 de la CPE: “I. los nuevos límites de la propiedad agraria zonificada se aplicarán a predios que se hayan adquirido con posterioridad a la vigencia de esta Constitución. A los efectos de la irretroactividad de la Ley, se reconocen y respetan los derechos de posesión y propiedad agraria de acuerdo a Ley”.

El reconocimiento constitucional del territorio indígena originario campesino, como sustento físico y condición jurídica imprescindible para el desarrollo, tanto social, material y espiritual de los pueblos IOC del país, constituye un hecho de trascendental importancia, porque contarán con las condiciones jurídicas para ejercer la “libre determinación, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales”. El artículo 3 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, dispone que “los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo.

Territorio y derecho propietario sobre la tierra.

Los datos estadísticos en materia de distribución de tierras a lo largo de las últimas décadas, son por demás elocuentes respecto a la forma cómo dispuso el Estado de este recurso y el tipo de beneficiarios que privilegió. Según un diagnóstico realizado el año 2004 por el Ministerio de Agricultura, el 87% de las tierras (28 millones de hectáreas) estaba en manos del 7% de propietarios con dotación agrícola, en cambio los campesinos sólo tenían cuatro millones de hectáreas (13%) de tierras (PASOC-CIPCA, 2007). Otro dato señala que “A fines de los años ochenta, las propiedades pequeñas (el 80% del total de predios) poseían sólo el 2,5% de la tierra; las medianas (el 18,1%) el 12,1% y las grandes (el 1,8%), el 85,3%” (Flores, 1999).

De acuerdo al informe del INRA, al 31 de diciembre de 2011 se ha logrado sanear 61.100.00 hectáreas, que representa un 57,24% de avance a nivel nacional. Se encuentra en proceso de saneamiento 7.699.275 hectáreas (7,21%) y falta por sanear 37.952.447 hectáreas (35,56%).

El INRA, dentro el proceso de saneamiento, particularmente en tierras bajas, ha identificado 4.6 millones de hectáreas de tierras fiscales disponibles para su distribución. 1,3 millones de hectáreas ya fueron distribuidas a 8.300 familias campesinas sin tierra o con tierra insuficiente.

En tierras altas el saneamiento fundamentalmente significa consolidar la propiedad agraria de la generación de descendientes de los titulares que fueron dotados con tierras por la Reforma Agraria de 1953, porque no existen allí tierras fiscales para ser dotadas.

Por los antecedentes expuestos, tanto en tierras altas y bajas, se puede ver que el proceso de saneamiento se ha desacelerado en perjuicio de las familias que no tienen tierra o la tienen en insuficiente cantidad.

Del total de superficie de tierras titulada bajo las diferentes modalidades, el 90.57% corresponde al sector campesino indígena y el restante 9.43% corresponde a la mediana propiedad y empresa agropecuaria, cuyos beneficiarios representan el 1.28% del total de propietarios (Rojas; 2011). Esto de ninguna manera significa una desproporción en contra de la mediana empresa agropecuaria respecto al acceso al derecho propietario sobre la tierra, se trata simplemente que las tierras de este sector no fueron parte de la priorización en el proceso de saneamiento y titulación, por lo que el grueso de las superficies demandadas por el sector empresarial se encuentra entre el restante 9.89% aún en proceso de saneamiento y el 38.66% cuyo saneamiento ni siquiera se inició.

De otro lado, si bien en la actualidad hay cierta conformidad en el sector indígena (aunque no tanto así en el sector campesino) en lo que respecta al reconocimiento jurídico del territorio indígena y la consolidación jurídica de sus espacios territoriales, este sector siente cada vez más notorias dos amenazas que le inquietan:

1. Un problema relacionado con la connotación que se pretende dar al concepto de Territorio Indígena Originario Campesino (TIOC) incorporado en la CPE. Recordemos que la reivindicación del territorio por parte del sector indígena originario campesino, estuvo dirigida desde un inicio a la exclusividad del derecho propietario sobre estos espacios territoriales y la ley específica es también clara al momento de definir al titular del derecho propietario, no obstante, el problema se genera en la operacionalización de dicho concepto, en razón a que segmentos campesinos e interculturales (antes llamados colonizadores) han empezado a reclamar el derecho a formar parte de lo que vendrán a ser los TIOC, aduciendo que la denominación los incluye.

En varios casos, tanto en la región del Chaco como en la Amazonía, grupos campesinos ya han tomado acciones de penetración a las TCOs bajo este argumento, aprovechando en unos casos las debilidades orgánicas de sus propietarios titulares y en otros casos valiéndose del respaldo de autoridades locales.



2. Otro de los problemas está referido a la pretensión desde el gobierno de evaluar el cumplimiento de la función social de las actuales TCOs, según las organizaciones indígenas, con el aparente propósito de afectar la titularidad del derecho propietario de estos espacios territoriales. La preocupación se basa en la postura del movimiento indígena de eliminar la figura de las TCOs y futuras TIOC por considerarlas los “nuevos latifundios”, pero a esto se suman declaraciones reiterativas desde el gobierno y algunas organizaciones campesinas e interculturales, cuestionando la legitimidad de las superficies consolidadas a favor de los pueblos indígenas.

Estas amenazas contravienen la CPE, la cual en su artículo 2 dispone que “dada la existencia precolonial de la naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación...”. El artículo 30 numeral I prescribe que “es nación y pueblo indígena originario campesino toda la colectividad humana que comparta identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión, cuya existencia es anterior a la invasión colonial española”.

En materia de tierra y territorio, pese a que el artículo 393 de la CPE dispone que “el Estado reconoce, protege y garantiza la propiedad individual y comunitaria o colectiva de la tierra, en tanto cumple una función social o una función económica social, según corresponda”, existen preocupaciones del sector IOC que merecen la atención de parte del gobierno nacional, puesto que la seguridad jurídica territorial se ve también amenazada por políticas públicas como la implementación de megaproyectos de infraestructura (como carreteras), actividad hidrocarburífera, construcción de hidroeléctricas y grandes concesiones mineras.

El acceso a los recursos naturales.

En la CPE (artículo 403) en correspondencia con el Convenio 169 de la OIT (artículos 15 y 17), “Se reconoce la integridad del territorio indígena originario campesino, que incluye el derecho a la tierra, al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables en las condiciones determinadas por la ley. El territorio indígena originario campesino comprende áreas de producción, áreas de aprovechamiento y conservación de los recursos naturales y espacios de reproducción social, espiritual y cultural...”. Este es un logro dirigido también a la consolidación del territorio, puesto que para el mundo especialmente indígena originario campesino, el suelo, el agua y la biodiversidad, son componentes intrínsecos al imaginario de territorio y de ahí el esfuerzo por reivindicarlo bajo esa dimensión.

Antes de la aprobación de la actual CPE, existía incompatibilidad entre el tradicional sentido de pertenencia recíproca sociedad-naturaleza del mundo y el dominio público sobre los recursos naturales ejercido por el Estado, situación que constituye un factor de conflicto indígena originario campesino-Estado y a raíz de ello el conflicto se replicaba entre indígena originario campesinos y actores económicos vinculados a la explotación de recursos naturales.

Tal situación jurídica, restaba legalidad a las acciones de control territorial ejercidas por las organizaciones indígena a través de sus propios mecanismos, lo que a su vez facilitaba la penetración ilegal de agentes externos a los TIOC con el fin de extraer recursos naturales renovables (por ejemplo, madera) y no renovables (minerales), argumentando que tales recursos eran del Estado y por tanto la comunidad no tendría atribuciones de control de los mismos.

El reconocimiento constitucional respecto de la propiedad de los recursos naturales renovables en sus espacios territoriales, constituye para los pueblos IOC, tanto de tierras bajas como de tierras altas, un valioso instrumento jurídico que contribuye a la argumentación legal del concepto de territorio desde la concepción indígena originaria campesina.

No obstante los avances en términos de derecho propietario sobre los recursos naturales en sus espacios territoriales, en el país existen experiencias muy diversas que indican las dificultades aún no resueltas en esta materia.

En tierras bajas, la experiencia del norte amazónico muestra que las familias iniciaron satisfactoriamente un proceso de aprovechamiento de sus recursos forestales, especialmente la castaña, que les reditúa utilidades en beneficio de la comunidad.

En tierras altas, los TIOCs, son avasallados por empresas mineras que tienen concesiones para la exploración y explotación de minerales y dejan pasivos ambientales que dañan el medio ambiente y la salud de la población que vive en la zona. En la actualidad, gran parte de los ríos de tierras altas continúan recibiendo la descarga de desechos mineros, producidos por empresas estatales y privadas.

Las concesiones mineras las otorga el gobierno central y lo realiza infringiendo el artículo 352 de la CPE: “La explotación de recursos naturales en determinado territorio estará sujeta a un proceso de consulta a la población afectada, convocada por el Estado, que será libre, previa e informada... En las naciones y pueblos indígena originario campesinos, la consulta tendrá lugar respetando sus normas y procedimientos propios”.

La Ley 1700, establece los parámetros técnico-jurídico para el aprovechamiento de los recursos naturales renovables y no renovables, pero las experiencias de explotación en territorios indígena originario campesinos, afrontan muchas limitaciones como la carencia de capital de operaciones, conocimiento limitado de las dinámicas del mercado, dependencia absoluta de técnicos contratados para la elaboración de los planes de manejo, la dependencia del alquiler de maquinaria y operadores contratados, la dependencia de técnicos para la administración de la actividad misma. Lo que ocurre es que los mecanismos jurídicos no siempre responden a las lógicas de aprovechamiento de los recursos naturales realizado por los pueblos IOC, para quienes los recursos naturales constituyen una especie de “caja de ahorro” a la que acuden cada que hay necesidades extras (enfermedad, estudios de hijos).

Actualmente la normativa nacional es mucho más clara y favorable respecto a los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, no obstante, emergen nuevas preocupaciones que representan desafíos para sus organizaciones, por ejemplo: 1) diferentes modalidades de acceso a tierras para monocultivos o a los bosques y pastizales para la cría de ganado bajo la modalidad de producción al partido; 2) políticas públicas dirigidas a fomentar el extractivismo, tales como las actividades mineras con fuerte contaminación del suelo y del agua, y la implementación de megaproyectos como el de la carretera que pretende atravesar el TIPNIS. Ambas situaciones tienen fuerte impacto ambiental y afectan directamente las actividades productivas y sobre todo los tradicionales medios de vida de estos sectores, por lo que se hace imperioso reorientar tanto la gestión del territorio como el diseño de políticas públicas apropiadas a las condiciones de vida de la gente de lugar.



Organizaciones campesinas e indígenas de Bolivia, ¿en su hora crítica?

Pamela Cartagena

En los últimos treinta años se registraron importantes avances en el reconocimiento de los derechos para los pueblos indígenas a partir de diferentes Convenios y Declaraciones internacionales, que sumado al ascenso de gobiernos progresistas en la región, han coadyuvado a que estos pueblos hayan dejado de ser objetos pasivos de las políticas públicas para convertirse en sujetos activos en la construcción del Estado.

En los últimos dos años se han dado y acrecentado una serie de desencuentros entre las principales organizaciones campesinas e indígenas del nivel superior. Tan sólo cinco años atrás, las principales organizaciones del nivel nacional: Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ), Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), Confederación Sindical de Colonizadores Indígenas Originarios de Bolivia (CSCIOB), Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) y Federación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia – Bartolina Sisa (FNMCIQB-BS) conformaron el Pacto de Unidad, y lograron articular e incidir en el diseño y la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado aprobada en 2009.

El acercamiento de las organizaciones campesinas e indígenas de Bolivia, o de sus dirigentes con el gobierno actual en torno a la toma de decisiones ha generado diferentes formas de relacionamiento. Por el lado positivo las organizaciones han logrado poner en el debate y en la agenda pública diferentes demandas e intereses estratégicos del sector, así como ser parte y protagonista del denominado proceso de cambio que vive el país, o por lo menos sentirlo de esa manera. Por el lado negativo este relacionamiento ha conllevado ciertos grados de dependencia ó clientelismo político, en el peor de los casos ha desembocado en tensiones y hasta fracturas entre sectores campesinos y sectores indígenas, cuyos pueblos sin duda comparten la misma problemática en torno a la pobreza y marginación, estando hoy, lamentablemente distanciados y sin posibilidad de influir o articular acciones en torno a temas de sus agendas estratégicas.

La CSUTCB, la FNMCIQB-BS y la CSCIOB, organizaciones de base eminentemente campesina, siguen en la línea de sostener al gobierno y apoyar el proceso de cambio, dado que son dueñas del partido gobernante; sin embargo, la CONAMAQ y la CIDOB, organizaciones de base indígena, pese a ser gestores del denominado proceso de cambio, hoy han quedado aisladas e incluso son tildadas de enemigas de dicho proceso. Si bien la CPE articuló a estas cinco organizaciones en torno al Pacto de Unidad, en el tiempo también lo fue el hacer frente a la oposición que se mantuvo vigente hasta el 2008. Las tensiones internas en el Pacto se asientan en las diferentes formas de ejercicio del poder y capacidad de interlocución con el gobierno, así como en diferentes visiones sobre temas de la agenda estratégica campesina e indígena -el modelo de desarrollo, las autonomías indígenas, los derechos económicos, políticos y territoriales- generaron el distanciamiento de las organizaciones que conformaron este bloque social; sin embargo, el partido gobernante también contribuyó a estas tensiones, porque al querer consolidarse como única opción política dejó de lado a líderes indígenas aliados que mostraron capacidad para cuestionar temas de fondo.

Pero el estar aliado o no al gobierno no necesariamente significó la consecución de las demandas estratégicas para las organizaciones. En los casi siete años de esta relación estrecha entre gobierno y organizaciones se ha priorizado más bien la agenda del gobierno, que en sus inicios estaba centrada en la generación de cambios estructurales dirigidos al logro de una nueva Constitución Política del Estado que establezca las bases para la construcción del Estado plurinacional; pero en los últimos años, esa



agenda de gobierno más bien parecería estar centrada en el ejercicio pleno y perpetuo del poder, independientemente esto conlleve a renunciar a los principios y valores que habían caracterizado la etapa de construcción de las bases del nuevo Estado, que pretendía ser plurinacional, incluyente, democrático, autonómico y diverso, entre las muchas cualidades planteadas en la Constitución.

Se han diseñado diferentes políticas, programas y proyectos sociales o de desarrollo orientados al sector campesino indígena cuya implementación es gradual: en materia crediticia hay importantes avances para pequeños medianos y grandes productores;

las políticas de regulación de exportaciones y precios de alimentos impactan positivamente en la economía campesina indígena; los programas de infraestructura productiva (agua para riego ó maquinaria agrícola) responden a las necesidades más sentidas del sector, especialmente en el occidente del país; los proyectos de desarrollo o fortalecimiento organizativo atendidos por el Fondo de Desarrollo para los Pueblos Indígenas Originarios y las Comunidades Campesinas, al ser transferencias financieras no reembolsables, son significativos para el desarrollo productivo del sector campesino indígena. Las organizaciones del Pacto han tenido una participación activa en estos programas, sin embargo, tras la ruptura del mismo, hoy sólo las tres organizaciones aún aliadas al gobierno juegan un rol importante, aspecto que deja en desventaja a las organizaciones afiliadas al CONAMAQ y la CIDOB.



Sin embargo poco o nada se ha avanzado hacia la consecución de los temas fundamentales de la agenda estratégica de las organizaciones campesinas e indígenas. Centrándonos en tres temas como participación política, el modelo económico de desarrollo y el acceso a la tierra y los recursos naturales, podemos ver que los avances son escasos.

Es evidente que se ha incrementado la participación política de campesinos e indígenas, y que desde el gobierno se han generado condiciones para que éstos participen en importantes espacios de toma de decisiones como la Asamblea Legislativa Plurinacional, las Asambleas departamentales y municipales en el nivel sub nacional ó la participación en el Órgano Ejecutivo. Pero, la toma de decisiones lamentablemente ha seguido la tendencia de obediencia vertical al partido, y no la que idealmente se pensaba, es decir articulada a las bases que eligieron a estos representantes campesinos e indígenas. Como ejemplos últimos están la Ley Marco de Autonomías y Descentralización que fue observada por asambleístas de tierras bajas debido a los elevados condicionamientos para la implementación de las autonomías indígenas, pero que al final gozó del respaldo y aprobación tanto de campesinos como de indígenas; o el cuestionado decreto 748 del gasolinazo que pese al férreo rechazo de las organizaciones intermedias y de base en su momento logró el respaldo incondicional de los asambleístas campesinos y de principales dirigentes campesinos de organizaciones mixtas o de mujeres, lo cual muestra distanciamientos de las organizaciones intermedias y de base con sus entes matrices y con sus representantes ante la Asamblea Legislativa Plurinacional. Este distanciamiento es la evidencia más clara de las fracturas internas que también sufre la organización campesina, aunque la cultura prebendal juega en momentos de crisis un papel importante en la mediación. En referencia a la participación de la base social en la toma de decisiones, ésta aún es protocolaria, está contaminada de actitudes prebendales o simbolismos, y sigue también la cultura de obediencia vertical.

En referencia al modelo económico se habló de un cambio del patrón primario exportador por uno basado en la economía plural con una visión integral del desarrollo. En el marco de los cuatro pilares del desarrollo tomó importancia el logro de la soberanía y seguridad alimentaria para lo cual el rol de los pequeños productores campesinos e indígenas era sustancial apuntando hacia un cambio en la estructura de la tenencia de tierra y el acceso al agua, los insumos productivos y el crédito. Son interesantes las estrategias para el logro de la seguridad alimentaria referidas al control de servicios públicos rurales y a la participación gubernamental como actor

económico en la producción y comercialización de alimentos; empresas estatales como EMAPA han jugado un rol importante durante la crisis del precio de los alimentos aunque han tenido capacidades limitadas para llegar a áreas con escasa conectividad al eje troncal como las zonas fronterizas del país; otros programas de desarrollo productivo menos coyunturales con base en alianzas Estado-productores rurales (Criar, Empoderar, Sembrar) han iniciado la producción de alimentos pero aún atraviesan fases piloto y tienen escasa cobertura en relación a las unidades productivas campesinas indígenas del mundo rural. La Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria de junio 2011 a través de las dieciséis políticas del artículo 12 responde en parte a las demandas que anteriormente habían planteado sectores campesinos e indígenas. Sin embargo, su promulgación estuvo plagada de contradicciones; su objeto central es lograr la soberanía alimentaria del país pero no toca temas estructurales, ya que la soberanía alimentaria cuestiona el modelo de desarrollo primario exportador, se contraponen a las políticas de liberalización del comercio e interpela el control de los recursos productivos (tierra, agua y semillas), y la ley promulgada pasa por alto estos aspectos en su contenido, no apunta hacia un cambio de la estructura de la tenencia de tierra como base de la producción campesina indígena, y con la evidente voluntad del Estado para abrir camino hacia la producción transgénica de especies en las cuales el país no es centro de origen o diversidad, evidencia una política de liberalización del comercio poniendo en riesgo incluso el control de la tierra y los recursos genéticos, asociados a este tipo de producción.

Finalmente, el acceso a la tierra y los recursos naturales –demanda histórica de las organizaciones campesinas e indígenas– ha tenido importantes avances en el país. Según datos oficiales alrededor del 60% del territorio nacional está saneado y titulado. Sin embargo, en el último tiempo el proceso está prácticamente estancado; por un lado, el problema del minifundio del altiplano y los valles no ha sido resuelto con la política de asentamientos humanos; y por el otro, no se ha garantizado el cumplimiento de la FES ni se han tocado los latifundios existentes en el oriente. El acceder a más tierras o incidir en que exista una distribución más equitativa como fue el plan inicial del gobierno no pasa por enfrentar a campesinos contra indígenas arguyendo que en TCO y propiedades comunarias hay mucha tierra e improductiva, aspecto que sólo muestra la vigencia de un modelo agrarista en el país dejando de lado las bondades y ventajas comparativas de los bosques y su manejo y aprovechamiento integral y desconociendo los derechos colectivos de estas poblaciones. Por otra parte, es posible que la tarea aún pendiente de dotar tierra a las poblaciones que no la tienen o la tienen de manera insuficiente esté relacionada con el anuncio gubernamental de ampliar en un 37% la frontera agrícola para garantizar la seguridad alimentaria del país, sin embargo, la tierra fiscal disponible es escasa frente a esta oferta, por lo que no estarían alejados de la realidad los temores de las organizaciones de tierras bajas respecto a garantizar sus derechos territoriales en las TCO o la vigencia de algunos parques nacionales.

En síntesis, podemos ver que las organizaciones campesinas e indígenas aliadas o no al gobierno aún no logran las grandes transformaciones esperadas del proceso de cambio. Su participación política es protocolaria, está influenciada por cuestiones de clase y etnia frente a los compromisos para responder a intereses colectivos de los pueblos campesinos e indígenas que deberían primar. Las realidades y desafíos de los pueblos campesinos e indígenas aún se enfrentan a un modelo económico primario exportador (hidrocarburos y minerales) con bajas intervenciones en la problemática del mundo rural que no logra políticas que apunten hacia temas estructurales de alcance masivo para el sector. La equidad en el acceso y distribución de la tierra como principal factor productivo para campesinos e indígenas se enfrenta a la escasa voluntad política del Estado para hacer cumplir la Ley, dificultades para implementar un programa integral de asentamientos humanos en las tierras fiscales ya detectadas, y serias dificultades para entender las dinámicas de vida de los pueblos indígenas y campesinos de las TCO y propiedades comunarias ó escasa capacidad de garantizar con políticas eficientes la gestión integral y sostenible de esos territorios ya saneados.



Sin duda el relacionamiento estrecho entre gobierno y organizaciones fue algo muy esperado de este proceso de cambio, pero las fracturas entre el movimiento campesino e indígena y/o de éstas con el gobierno no lo fueron. En este contexto, por un lado, el gobierno viene intentando recuperar a las organizaciones hoy aisladas pero las estrategias no parecen ser las más éticas, la generación de organizaciones paralelas, la irrupción de sus instalaciones, el desprestigio de algunos líderes ó la cooptación de dirigentes, en lugar de mejorar la situación repercute en una gran pérdida para el movimiento campesino indígena, como bloque; y por otro lado, el preservar a las organizaciones aliadas a través de espacios de poder absoluto para algunos líderes, acciones prebendales, inserción de líderes campesinos e indígenas en la agenda doméstica del gobierno como acto meramente simbólico, no muestran tampoco indicios de sostenibilidad en el tiempo.

Sin duda la peor parte de la fractura y sus consecuencias hoy corresponde al movimiento campesino indígena, que ha luchado por años por reivindicar sus derechos y que ha sacrificado muchas vidas.



Derechos económicos de los pueblos indígena originario campesinos. Un acercamiento a tierras altas¹

Introducción

Los derechos económicos de los pueblos indígena originario campesinos (IOC) en Bolivia están reconocidos en la Constitución Política del Estado, pero para llegar a esta situación, estos pueblos afrontaron diversas luchas a lo largo de la historia. Luego de las movilizaciones de los pueblos indígenas, en 1991 el Congreso Nacional ratificó mediante Ley la suscripción del Convenio 169 de la OIT, sobre “Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”, que es la referencia más importante para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas². A partir de la ratificación de dicho Convenio, su cumplimiento es obligatorio para el Gobierno boliviano, independientemente de que se tengan o no especificados los derechos de los pueblos IOC en otras leyes nacionales. Otro hecho importante es la reforma Constitucional aprobada en 1994³, que en su artículo 167 establecía y reconocía los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas en Bolivia, y finalmente se tiene la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado del 2009 y las leyes que poco a poco van regulando estos derechos económicos.

Hay que recordar que los derechos económicos, junto con los sociales y culturales (DESC), constituyen los derechos de segunda generación; es decir, son derechos humanos vinculados a la satisfacción de las necesidades básicas de las personas en ámbitos como el trabajo, la alimentación, la salud, la vivienda, la educación, la cultura, el agua y el medio ambiente, entre otros.



Así, los DESC y los derechos de los pueblos IOC constituyen la base para alcanzar un nivel de vida mejor y una vida digna en la que puedan satisfacer sus necesidades básicas y desplegar al máximo sus capacidades. La plena realización de los DESC tiende a reducir las desigualdades y asimetrías que existen entre los miembros de la sociedad⁴.

Sin embargo, ninguno de los posibles avances normativos en los DESC y los derechos de los pueblos indígenas serán efectivos si no se cambia el modelo de desarrollo económico.

¿Economía campesina y economía plural?

La Nueva Constitución Política del Estado establece que el modelo económico es plural, constituido por la economía comunitaria, la estatal, la privada y la social cooperativa orientadas a mejorar la calidad de vida y el vivir bien de todas las bolivianas y los bolivianos. En relación a la economía comunitaria se menciona que el Estado reconocerá, respetará y promoverá la organización económica comunitaria (OECOM) que compren-

1. Escrito por Coraly Salazar, Yajaira Barriga, Juan Carlos Mercado y Fredy Villagomez.

2. Convenio 169 de la OIT. Artículos 7-1, 15-1 y 19 hablan de algunos derechos en la temática económica.

3. Los Derechos de los Pueblos Indígenas en Bolivia. Una introducción a las normas, contextos y procesos. CEBEM.

4. Los derechos económicos sociales y culturales: exigibles y justiciables. Preguntas y respuestas sobre los DESC y el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Areli Sandoval Terán, Coordinadora del Programa Diplomacia Ciudadana.

de los sistemas de producción y reproducción social, fundado en principios y visiones de las Naciones y Pueblos IOC.

Pero las políticas económicas del gobierno no están orientadas precisamente a fortalecer la economía comunitaria y campesina indígena que abastece a la población con producción de alimentos, sino por el contrario, están priorizando la economía estatal y privada empresarial. Pese a que se han constituido empresas estatales para el procesamiento y transformación de alimentos con el fin de contrarrestar el poder de los empresarios privados, principalmente los de Santa Cruz, las políticas del gobierno están favoreciendo la agroindustria, incluso se llegó a hablar de un pacto entre empresarios, campesinos y gobierno para la aplicación de estas políticas. El viraje de la política agrícola del gobierno nacional se evidenció con mayor claridad en la Cumbre Social Plurinacional, realizada a principios de este año en la ciudad de Cochabamba, en la que se manifestó claramente el apoyo a los empresarios privados, quienes tienen una mayor productividad lo que les permite generar ingresos para constituir



un Estado fuerte, como comúnmente repite el Vicepresidente. De este evento los empresarios privados salieron con compromisos favorables a su sector, como es la postergación de la revisión de la función económica social (FES) de la propiedad agraria cada cinco años y políticas favorables para la ampliación de la frontera agrícola. Por su parte, el Estado destinaría 1.200 millones de dólares (Ley 232) para la inversión en infraestructura productiva estatal.

Aunque no se otorga a la economía campesina indígena, la atención que se merece, hay que tener presente que involucra a casi el 40% de la población y en muchos lugares es la responsable de garantizar la seguridad alimentaria a nivel local, pero no genera grandes excedentes ni permite la exportación de alimentos y lo peor es que el modelo de desarrollo extractivista y exportador de materias primas asumido por el gobierno entra en contradicción con los territorios, las visiones de desarrollo y los modos de vida de los pueblos IOC.

En junio del 2011, el gobierno nacional promulgó la Ley 144 de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria con el fin de garantizar la soberanía alimentaria y fortalecer la economía comunitaria. Esta ley ha sido impulsada principalmente por las organizaciones indígena originaria campesinas, sin embargo, esta ley a pesar de sus declaraciones de defensa de la madre tierra, conservación de semillas nativas y de apoyo a la producción ecológica abre las puertas para la introducción de semilla transgénica de productos de los que Bolivia no es centro de origen, lo que beneficiará a los agroindustriales y a las empresas transnacionales más que a la agricultura familiar de campesinos indígenas.

La implementación de la Ley 144, es muy lenta, ya que a la fecha sólo se han promulgado cinco decretos reglamentarios de los más de treinta que se necesitan para comenzar a operativizarla: 1) Arancel Cero para la importación de maquinaria e insumos productivos, que beneficiaría casi exclusivamente a los empresarios agropecuarios; 2) la creación del Instituto Nacional de Seguro Agrario (INSA) que comenzará a atender a los 60 municipios más pobres; 3) la creación de la Empresa Pública Estratégica de Producción de Semillas que tendrá las funciones de producir, acopiar, almacenar y comercializar este producto; 4) la creación de la Empresa Estratégica de Producción de Abonos y Fertilizantes y 5) la institucionalización del Consejo Plurinacional Económico Productivo (COPEP) que dependerá directamente del Presidente.

La implementación de estas normas y el éxito esperado, dependerá primero de los recursos económicos que se dispongan para ello, en segundo lugar de la voluntad política de las autoridades para su ejecución transparente y por último de la participación de las comunidades en todo el proceso de planificación y control social.

Algunos avances en el ejercicio de los derechos económicos

A pesar de este contexto de normas en papel que estamos viviendo, debemos reconocer que también existen algunos avances en el ejercicio de los derechos económicos de los pueblos IOC en algunas comunidades campesinas que se vienen impulsando desde hace algunos años.

A partir del reconocimiento de los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos en la actual Constitución Política del Estado, las organizaciones IOC están ajustando y actualizando sus normativas internas (estatutos orgánicos y reglamentos internos), para un mejor ejercicio de los mismos.

Entre los derechos económicos de mayor interés para las organizaciones IOC de algunas comunidades de tierras altas figuran los siguientes:

Derecho a la producción y desarrollo económico

Este derecho se expresa a nivel nacional en mayores demandas de inversión pública para proyectos productivos y políticas públicas orientadas a la producción agropecuaria.

A nivel local por ejemplo, en la Provincia Ingavi de La Paz, desde la gestión 2008 ya se vienen ejecutando políticas públicas productivas de sanidad animal en los 7 municipios que conforman dicha provincia, a través de acuerdos interinstitucionales. En el caso de Viacha, las políticas de sanidad vegetal y mejoramiento genético del ganado son implementadas desde el 2011. Las políticas sobre desayuno escolar en base a productos locales y que dinamizan la economía familiar se implementan en Guaqui (2011) y Taraco (2012). En Taraco, además, la organización IOC está impulsando la construcción de la política de sanidad vegetal.

La construcción y el mejoramiento de las infraestructuras de riego pueden garantizar el acceso al agua para la producción de alimentos y de esta manera asegurar la alimentación de las familias campesinas y del resto de la sociedad. La inversión pública para proyectos productivos que se ejecuta a través del programa “Mi Agua” desde antes que se promulgara la ley 144, con recursos provenientes del Gobierno central y de los municipios, ha priorizado la construcción de sistemas de riego que están siendo implementados en Guaqui y Taraco⁵.

En este último municipio la inversión pública también está destinada al sector camélido, con el proyecto VALE⁶, con el que se han construido secadoras de charque y se ha dotado de ganado camélido mejorado.



Asimismo, las organizaciones plantean que el acceso, uso y manejo sostenible de los recursos hídricos en sus territorios sean incluidos en las cartas orgánicas municipales, que están en proceso de elaboración.

En Aroma, la organización IOC ha priorizado en su agenda estratégica la elaboración de políticas públicas de sanidad animal que se implementan en los municipios de Umala, Ayo Ayo y Colquencha desde el 2011, y en la gestión 2012, las autoridades del gobierno municipal han insertado en el POA recursos para ejecutar campañas sobre esta temática.

5. Un caso particular es San Andrés de Machaca, donde este programa está suspendido debido a problemas en el diseño de los proyectos que fueron elaborados por empresas consultoras.

6. Proyecto de Apoyo a la Valorización de la Economía Campesina de Camélidos (Vicuña, Alpaca, Llama y Etno-Ecoturismo).



Algunas organizaciones económicas de Cochabamba están logrando consolidar su presencia en el ámbito municipal y son reconocidas como actoras e interlocutoras válidas, tomadas en cuenta en los procesos de planificación municipal. Y es que los resultados que van obteniendo en la producción, con diferencias en cada caso, son considerados como aportes importantes al proceso de desarrollo económico de sus municipios.

Fomento del desarrollo y fortalecimiento productivo

Otro derecho económico establecido en los estatutos de las organizaciones IOC de tierras altas, es el fomento al desarrollo productivo y la promoción de asociaciones productivas para que participen, por ejemplo, en la provisión para el desayuno escolar (Taraco y Guaqui).

En el Norte de Potosí, en Acasio, se ha equipado una planta de procesamiento de cereales para la producción de harina de trigo. En Anzaldo, Cochabamba, se han iniciado las gestiones para la asignación de recursos económicos por parte del municipio para mejorar la tecnología de riego. En Sacabamba se ha conseguido el Registro colectivo de derecho de uso y aprovechamiento de fuentes de agua para riego y que ya cuenta con infraestructuras de riego desde tiempo atrás. Con el apoyo de algunos gobiernos municipales, las comunidades están realizando acciones para la recuperación de suelos y la elaboración y aplicación de insumos orgánicos en base a recursos y productos locales, contribuyendo de esta manera a la conservación de los RRNN y la menor dependencia de productos externos.

En cuanto al acceso a mercados, se han implementado ferias locales productivas para que los productos agrícolas lleguen del productor al consumidor de manera directa. En Ingavi las autoridades han solicitado la gestión de un mercado para la provincia que esté ubicado en la ciudad de El Alto.

En el acceso a créditos, las familias de la provincia Aroma están accediendo a créditos ofrecidos por algunas entidades bancarias, a una tasa de interés del 21% anual para el fortalecimiento de la producción agropecuaria.

Dificultades

Pese a que en los últimos años la inversión pública nacional, departamental y local se ha incrementado, sigue siendo insuficiente para lograr una verdadera revolución productiva y reducir la pobreza. De acuerdo a los datos de la Fundación Jubileo del 2011, la inversión nacional para el sector agropecuario es de sólo el 7% del total de la inversión pública, por otro lado, la inversión de las gobernaciones del país para el sector agropecuario alcanza al 21% en promedio, la mayor parte se invierte en carreteras.

Se reconoce como un avance la implementación de proyectos a través del Programa “Mi Agua”, sin embargo, su cobertura no llega a todas las familias campesinas de una comunidad –lo que es normal cuando se trabaja con sistemas de riego- pero no existen mecanismos de compensación para las familias que quedan fuera de la cobertura, lo cual genera conflictos internos en la población.

También existe debilidad en las organizaciones IOC para realizar control social a los proyectos productivos implementados con financiamiento público y privado. Los problemas de ingobernabilidad, el congelamiento de

fondos o el seguimiento a las auditorias realizadas a ex autoridades en algunos municipios, están retrasando la ejecución de proyectos productivos y el desarrollo de las comunidades.

De manera general, si bien existen demandas de inversión y atención a la producción agropecuaria, todavía las organizaciones IOC desconocen sus derechos económicos y deberes establecidos en la CPE; este desconocimiento se profundiza en el caso de las mujeres en cuanto a, por ejemplo, la existencia de presupuestos de género en los POAs municipales.

Una de las temáticas que también preocupa de sobre manera es el ejercicio del derecho a la tierra, el territorio y los recursos naturales⁷. La tierra es considerada como el principal elemento de la base productiva, para garantizar la seguridad alimentaria y el desarrollo de las comunidades, pero en tierras altas no se ha podido avanzar mucho en el saneamiento. Por el otro lado, existen zonas en las que el minifundio ha llegado a ser surcofundio, del que dependen varias familias que además cuentan sólo con un título de los abuelos de toda la parcela, lo que dificulta el proceso para el INRA.

Entre las dificultades identificadas por las autoridades de algunas zonas del Altiplano, están los conflictos que se generan por las delimitaciones de los linderos y el costo de saneamiento individual por qallpa (parcela de cultivo) que es de Bs 100. En los valles, aunque se ha socializado la nueva normativa vigente, también el elevado costo y la falta de recursos económicos es un factor que debilita y desmotiva el inicio del saneamiento, aunque existieron algunas iniciativas del INRA Cochabamba para realizar este trabajo por ejemplo en los municipios que conforman la Mancomunidad de Municipios de la Cuenca del Caine (MMCC).

Las formas de producción también se complican con estas tierras, ya que en algunas comunidades persisten familias o familiares de ex-hacendados que mantienen en su poder las mejores tierras y en extensiones importantes. Junto con ello también persiste el trabajo “al partir” o “en compañía”⁸, donde la cosecha resultante se distribuye en proporciones diferentes, según los lugares, pero normalmente sale desfavorecido el que aporta su fuerza de trabajo, y beneficiado el que tiene la tierra.

Lo cierto es que en el contexto actual, los derechos de los pueblos indígena originario campesinos, reconocidos en la Constitución Política del Estado y en leyes que ratifican los convenios internacionales sobre derechos de los pueblos indígenas, están siendo vulnerados con la implementación de un modelo de desarrollo extractivista.

Algunas tareas pendientes

Ante este panorama para seguir avanzando en el ejercicio de los derechos económicos de los pueblos y naciones indígena originario campesinos se requiere:

- Mayor información a las organizaciones IOC sobre sus derechos con mayor énfasis en los derechos económicos, sociales y culturales de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.
- Promover una mayor reflexión y discusión al interior de las organizaciones IOC sobre el rol que desempeñan en el control social que deben ejercer tanto a la gestión pública y a las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administran recursos fiscales dirigidos al fortalecimiento productivo, en el marco del Art. 241 de la CPE.
- Que las y los productores campesinos indígenas sean reconocidos como actores relevantes para la seguridad alimentaria del país y que el Estado apueste decididamente por ellos para que ejerzan un rol estratégico en la producción.

7. CPE. Artículo 30. II – 17.

Declaración Universal de Derechos Humanos. Artículo 17-1.

8. El trabajo “al partir” o “en compañía” es un acuerdo entre dos personas, una de ellas pone el terreno y la otra su fuerza de trabajo, a veces también semillas y herramientas, según los casos y lugares.

- Fortalecer la producción familiar haciendo cumplir las normas y políticas que promuevan una mayor inversión desde el nivel nacional, departamental y local al sector agropecuario, por considerarse estratégico para garantizar la seguridad alimentaria y reducir la pobreza.
- Una verdadera revolución productiva requiere, entre otras medidas, una apuesta para la ampliación de las superficies bajo riego y el incremento de la productividad. Sólo a manera de ejemplo, las actuales 87.534 hectáreas bajo riego en Cochabamba que benefician a 81.925 familias, pueden incrementarse a más de 333.000 hectáreas (MMAyA-SENARI 2009).
- El Estado a nivel nacional y a niveles subnacionales deben asignar recursos económicos para asegurar la conclusión del saneamiento de la tierra (con metas específicas) al 2013.
- Acelerar la redistribución de las tierras fiscales para campesinos indígenas, para quienes no tienen tierra o la tienen de manera insuficiente.

