

III Congreso Chileno de Antropología. Colegio de Antropólogos de Chile A. G, Temuco, 1998.

Bolivia: Avances y Retrocesos.

Xavier Albó.

Cita:

Xavier Albó. (1998). *Bolivia: Avances y Retrocesos. III Congreso Chileno de Antropología. Colegio de Antropólogos de Chile A. G, Temuco.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/iii.congreso.chileno.de.antropologia/18>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/evbr/woT>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

MESA REDONDA

DERECHO INDIGENA Y AUTONOMIA

Coordinadora: Milka Castro



Bolivia, Avances y Retrocesos

Xavier Albó*

La realidad del país

Nuestra sociedad tiene fuertes rasgos pluriculturales y multilingües. Según el censo de 1992, la mayoría de los ciudadanos (58%) sabe alguna lengua originaria; un 46% sabe hablar además el castellano y sólo un 12% lo ignora. El otro 42% sabe únicamente castellano. Las cifras reales son probablemente algo más altas para las lenguas originarias y más bajas para el castellano. Detrás de las cifras lingüísticas se ocultan otras identidades étnicas más difíciles de cuantificar, porque ésta es siempre una categoría más subjetiva.

Si nos comparamos con otros países del continente, en cifras absolutas, Bolivia es probablemente el tercer país por su número de hablantes de lenguas indígenas, superado por México y el Perú pero tal vez no por Guatemala. En cifras relativas, sólo el Paraguay tiene un porcentaje más elevado (aproximadamente el 80%) de hablantes de una lengua originaria, en este caso, el guaraní; pero de éstos, muy pocos son considerados allí indígenas. En cambio en nuestro caso puede afirmarse que los que tienen más o menos raíces indígenas (sean o no al mismo tiempo campesinos) siguen siendo la mayoría de los ciudadanos, sin duda también los más postergados.

Pese a los cambios ocurridos, nuestro país sigue caracterizándose como una sociedad neocolonial. Como en tantos otros países del continente y del

mundo, nuestra situación actual tiene sus raíces en una estructura colonial establecida después de la conquista española y que no ha acabado de ser superada por los diversos ajustes y cambios estructurales del último siglo.

Breve historia de una reivindicación

Los intentos homogeneizadores del liberalismo, a fines del siglo pasado y principios de éste, no tuvieron éxito, en parte por el mantenimiento de la propia identidad y la resistencia de las mayorías indígenas excluidas y, en parte, por la persistencia de actitudes de segregación y exclusión desde la elite en el poder.

A partir de los años 50 se hizo el siguiente intento. Al principio se buscó una nueva forma de homogeneización de carácter más participativo y populista. Además de los inmigrados que iban quedando mimetizados en las ciudades, también en el campo se cambió el nombre de "indígena" e "indio" por el de "campesino"; y las "comunidades" ya eran "sindicatos", afiliados a su vez al "partido". Parecía que se iba a dar fin a una concepción pluriétnica de muchos siglos para dar paso a un concepto uniforme de ciudadanía y a una sociedad más pareja, a partir de categorías simplemente socioeconómicas, como consumidores y productores, y diferenciada sólo por

*CIPCA.

sus clases sociales y regiones, debidamente articuladas. Ya no habría indios ni blancos, sino sólo bolivianos.

Sin embargo, en un segundo momento iniciado en torno a 1970, de nuevo fue tomando cuerpo el sentido de identidades culturales diferenciadas, primero en la región andina a través del llamado movimiento *katarista*, liderizado por aymaras, y desde los años 80 también en las minorías étnicas de las tierras bajas.

La emergencia katarista se debió en parte al fracaso de la propuesta anterior: "Nos dijeron que renunciaríamos a nuestra condición de indios nos liberaríamos, pero no fue así". Pero, en parte, se debió también a que las identidades étnicas están mucho más arraigadas de lo que se pensaba: "Nos redujeron a la categoría económica de campesinos y con ello quisieron borrar nuestra condición de aymaras o quechuas". En este surgimiento ha pasado a primer plano el sentido reivindicativo de los propios pueblos indígenas, que siguen sintiendo en carne propia las discriminaciones de que son objeto por parte de mestizos o blancos (*q'ara*) y, a la vez, no quieren dejar de ser lo que son. Si en las décadas anteriores buscaban liberarse sobre todo por el camino de la asimilación a la sociedad y cultura dominante, ahora lo hacen también por la vía alternativa de fortalecer sus propias identidades diferenciadas.

Dentro de muchos rasgos comunes, hay también diferencias entre la región andina y las tierras bajas. En la región andina los 2,5 millones de quechuas y 1,6 millones de aymaras se sienten más fuertes por ser mayoría: son del 80 al 99% en el campo y del 46 al 70% en las ciudades. Pero al mismo tiempo han tenido procesos mucho más largos de cooptación a la sociedad y cultura dominante, sobre todo aquellos que han emigrado a las principales ciudades. Hay un amplio sector intermedio culturalmente más amestizado que no sabe exactamente cómo definirse. Ya se sienten más "refinados" o "civilizados" y aspiran a ser plenamente reconocidos por el resto de la sociedad, rechazando para ello, si es preciso, a sus hermanos del campo. Pero un grupo significativo no por ello rechaza frontalmente su origen. No quieren que les acusen de haberse vuelto *q'aras*, pero ante los suyos quieren mostrar que ya no son lo que eran. No les gusta ser llamados "indios" o "indígenas", pero más fácilmente se reconocen como "quechuas" o "aymaras" y han acuñado para sí el nuevo término "originarios". En cambio, en las tierras bajas, se trata de muchos grupos diferenciados entre sí y minoritarios por su tamaño, cuyo contacto con el Estado y la sociedad global es más reciente. Por ello, además de su

pertenencia a uno u otro grupo étnico, reconocen más fácilmente su común identidad "indígena", incluso si ya no hablan la lengua. Sigue habiendo algunas tensiones y asimetrías entre determinados grupos étnicos, pero la creciente presencia atropelladora de la sociedad dominante (los *karai*, *karayana*, etc.) y su cultura, les lleva a minimizar cada vez más esas diferencias y a enfatizar en cambio su común contraste con esa otra sociedad. Por otra parte, es ahí menos patente la existencia de un grupo intermedio. O siguen siendo indígenas o quedan del todo mimetizados dentro de la sociedad castellana dominante.

Unos y otros han lanzado el tema de la autonomía, con éste u otros nombres. Sus primeras expresiones se dieron en la región andina, en forma de reivindicaciones para poder mantener sus propias formas culturales, pero desde 1983 –cuando retornó la democracia– empezaron a expresarla como una propuesta de "estado plurinacional". En 1984 la CSUTCB (Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia), entonces hegemonizada por el Katarismo, elaboró con amplia participación popular un anteproyecto de "Ley agraria fundamental" que llegó a ser presentado al primer gobierno democrático. En él se proponía por primera vez el reconocimiento del derecho consuetudinario para resolver asuntos de tierras, se legitimaba a las autoridades y a las comunidades tradicionales y se mencionaban la "propiedad originaria" de las comunidades y exhaciendas sobre las tierras que ocupaban desde antes de la existencia del mismo Estado.

Pero el concepto de territorio –como distinto de la propiedad misma de la tierra por sus aspectos complementarios de acceso a los recursos naturales y de jurisdicción con ciertos márgenes de autonomía– se añadió a la plataforma de reivindicaciones sólo cuando surgió el movimiento indígena de las tierras bajas. Muy particularmente, fue su sonada y exitosa marcha "por el territorio y la dignidad" la que, en 1990, puso ese tema sobre el tapete logrando incluso que por primera vez este concepto fuera reconocido por el gobierno. El presidente Jaime Paz acabó el conflicto reconociendo cuatro "territorios indígenas", mediante decretos supremos de enero de 1991, a los que después añadió otros varios territorios, todos ellos en las tierras bajas. Era una primera brecha legal a la que pronto seguirían otras varias.

Avances legales

Volvamos atrás para analizar la perspectiva del Estado boliviano. A este nivel la incorporación de la

perspectiva pluricultural y pluriétnica ha sido lenta y tardía. Incluso en la pionera y celebrada experiencia de escuela-ayllu, iniciada en Warisat'a en 1931, se asumía que la educación debía ser en castellano, aun cuando incorporaba varios elementos de la organización aymara. El Código de la Educación de 1955, que expresa la importante Reforma Educativa implementada por el MNR tras su revolución de 1952, seguía normando que la educación debía ser sólo en castellano. Sólo aceptó que se podrían "usar los idiomas aborígenes como vehículo para la inmediata castellanización" para alfabetizar en los lugares donde aún no se hablara esa lengua (art. 115). Hasta fines de los años 70, cuando otros países indoamericanos ya disponían de varias experiencias innovativas de educación bilingüe, el Estado boliviano seguía reacio a ellas. Estos datos, en el campo educativo, son un buen indicador de la cerrazón en otros campos mucho más sensibles, como el de la autonomía.

En el ámbito de la autonomía, territorio, etc., la gran objeción para aceptarla ha sido que, según los diversos gobiernos y políticos, se iban a crear "estados dentro del Estado". Prevalcía una concepción cartesiana uniformadora de todo el sistema territorial y jurisdiccional—desde el departamento hasta el cantón, que buscaba más bien cómo hacer penetrar el Estado hasta lo más adentro posible de la comunidad.

Los citados decretos de enero de 1991, fueron, como vimos, el primer indicio de que la temática había entrado ya hasta el nivel legislativo, aunque fuera aún en su mínimo eslabón de decretos. El mismo año, el presidente Jaime Paz ratificó el convenio 169 de la OIT, sobre los derechos de pueblos indígenas (ley 1257 del 11 de julio de 1991), entre los que se incluye el reconocimiento de sus territorios, de sus autoridades tradicionales, la aplicación del derecho consuetudinario y ciertos márgenes de autonomía. A fines de su mandato, se aprobó finalmente la ley de necesidad de reforma de la Constitución Política del Estado (CPE), que abría la puerta para incluir cambios en nuestra temática.

Las nuevas elecciones presidenciales de 1993 mostraron cuán hondo ya había calado toda esta problemática. Desde 1981 habían existido diversos partidos kataristas, más simbólicos que eficientes, pero que habían logrado algunos parlamentarios. Desde 1989 otro nuevo partido había logrado elegir a la primera *cholita* de pollera en el Parlamento. Finalmente, en 1993 fue el MNR, partido que tenía cantada su victoria electoral, el que decidió presentar a un aymara katarista como su candidato vicepresidente, cargo que efectivamente logró. Este

paso del aymara Víctor Hugo Cárdenas por la vicepresidencia, que incluye la presidencia del Congreso, ha sido un gran hito simbólico y ha facilitado sin duda la incorporación de nuevas cuñas en nuestra legislación.

En 1994 se aprobaron los cambios en la CPE, y poco a poco los nuevos instrumentos legales empiezan a incorporar el nuevo concepto de una Bolivia pluricultural. Esta nueva Carta Magna, máximo instrumento legal del país, ha hecho suyos los principales derechos mencionados en el Convenio 169 de la OIT, sintetizados en los tres incisos de su art. 171: "I. Se reconocen, respetan y protegen en el marco de la ley, los derechos sociales económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional, especialmente los relativos a sus tierras comunitarias de origen, garantizando el uso y aprovechamiento sostenibles de los recursos naturales, su identidad, valores, lenguas, costumbres e instituciones.

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

III. Las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas podrán ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos, siempre que no sean contrarias a esta Constitución y las Leyes."

Esta nueva CPE ha dado un paso más, al haber reformulado su art. 1, que viene a ser una expresión más precisa y actualizada de lo que es y debe ser nuestro país:

"Bolivia, libre, independiente, soberana, multiétnica y pluricultural, constituida en República Unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática, representativa, fundada en la unión y solidaridad de todos los bolivianos."

Con esta redefinición del país, adquiere pleno sentido el anterior art. 6 por el que todos, manteniendo esta diversidad, tenemos el derecho de ser iguales "sin distinción de raza, sexo, idioma, [...] condición social u otra cualquiera". Se expresa de esta forma el ideal nacional de la unidad e igualdad en nuestra diversidad. Los instrumentos legales aprobados desde entonces deben tomar en cuenta estos postulados, aunque no todos lo hacen con igual fuerza. He aquí los hitos más significativos:

- Ley de Participación Popular (ley 1551, del 20 de abril de 1994), sobre todo en el reconocimiento de la personalidad jurídica de las diversas formas tradicionales de comunidad, con su sistema propio de

gobierno.

- Ley de Reforma Educativa (ley 1565, del 7 de julio de 1994), que, además de otras innovaciones pedagógicas y estructurales, adopta como sus dos "ejes vertebradores" la educación intercultural bilingüe y la participación popular en las juntas y consejos educativos.

- Ley Forestal (ley 1700, del 12 de julio de 1996), que garantiza a los pueblos indígenas la exclusividad en el aprovechamiento forestal dentro de sus "tierras comunitarias de origen", en el marco de la CPE y del Convenio 169 de la OIT.

- Ley INRA (ley 1715, del 18 de octubre de 1996), que acabó por aceptar explícitamente el antes tan resistido concepto de territorio indígena -mencionado ya en el convenio 169 de la OIT-, tipificó la nueva figura legal de propiedad en "tierras comunitarias de origen" y estableció, dentro de éstas, la vigencia de los usos y costumbres de cada grupo étnico, como el mecanismo interno de gobierno y toma de decisiones en temas de tenencia.

Como punto estructural de fondo, debemos subrayar la creación de una instancia específica, elevada desde 1997 al rango de Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios, formalmente encargada de que toda la legislación vaya resultando coherente con el reconocimiento y equidad que demanda nuestra Constitución también en este ámbito.

De esta forma, el tema va penetrando poco a poco en otras leyes, siquiera a un nivel formal. Incluso el nuevo Código de la Minería se ha visto obligado a explicitar una referencia al convenio 169 de la OIT. El Ministerio de Justicia está trabajando también desde hace varios años para comprender mejor la articulación entre la ley y la costumbre en toda la administración de la justicia y tiene ya muy avanzado un anteproyecto de Ley de Justicia Comunitaria, con referencia principalmente al derecho penal.

Son los primeros pasos, unos más audaces y otros más cautelosos, en general más retóricos que operativos, pero que muestran una creciente apertura hacia una concepción pluricultural del país también en el campo jurídico.

Estas preocupaciones han sido recogidas de nuevo en el Diálogo Nacional que el nuevo gobierno de Hugo Bánzer propició a los pocos meses de su ascenso al poder en 1997, como un documento básico de consenso que rigiera el plan de gobierno de los siguientes años. Nuestro tema se tocó principalmente en la llamada "mesa de equidad", de cuyo documento final extractamos los siguientes puntos consensuados (pero no elevados al rango de instrumentos jurídicos):

- Promover el desarrollo con identidad de las poblaciones indígenas y originarias, para coadyuvar a incrementar su calidad de vida, progreso económico, participación política y afirmación cultural.

- No existe equidad sin respeto genuino de la diversidad. Para que ese respeto se exprese en la práctica social e institucional cotidiana, la adopción de políticas de Estado en culturas y comunicación social constituye un elemento indispensable para el diseño de estrategias nacionales de cara al siglo XXI.

- La equidad étnica exige un enfoque intercultural no sólo en las regiones de mayor densidad originaria, sino en todo el país, incluidas las ciudades, las regiones y las zonas más castellanizadas. Asimismo dicho enfoque debe prevalecer en los medios de comunicación.

- La legislación de los medios de comunicación social debe incorporar regulaciones que fomenten la interculturalidad y el uso de las lenguas de su área de influencia.

Lo que está ocurriendo en Bolivia no es algo único ni casual. Diversos procesos de incidencia mundial han introducido el tema pluricultural (y, dentro de él, el multilingüismo) en la agenda de muchos países. Entre estos factores, podemos mencionar la crisis del modelo socialista o de un enfoque sólo clasista, con sus efectos laterales de graves conflictos étnicos precisamente en aquellos países en que hasta entonces se había minimizado la importancia del tema. Ha adquirido también importancia creciente el concepto de la alteridad así como el derecho civil a seguir siendo "diferente" y a ser respetado como tal, no sólo en el campo tradicional de las opiniones y de la afiliación política sino también en otros campos como el género, el origen geográfico y la identidad étnica. Incluso el incisivo tema de la conservación del medio ambiente ha llevado a escuchar con mayor respeto a muchos pueblos indígenas, por haber sido capaces de sobrevivir durante siglos y quizás milenios sin dañar su hábitat. Como telón de fondo de todo ello, está la lucha de diversas minorías lingüísticas, étnicas y de las organizaciones internacionales de los pueblos indígenas de todos los continentes, en defensa de su derecho a seguir siendo ellos. Incluso la naciente Unión Europea cobija en su seno varias "naciones sin estado" de larga lucha y tradición.

Dentro de esta gran corriente, la mayoría de los países latinoamericanos han sentido también la necesidad de modificar sus leyes e incluso su Constitución Política, para dar una cabida más equitativa a sus pueblos indígenas marginados.

Al nivel de los organismos internacionales, no sólo

existe el Convenio 169 de la OIT, ratificado ya por diversos países. En el ámbito de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948, ya establecía que “todo el mundo tiene todos los derechos y todas las libertades” sin distinción de “raza, color, sexo, lengua, religión... origen nacional o social”, etc. (art. 2). En diciembre de 1992 salió su declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas (resolución 47/135) y desde 1994 circula un borrador de una declaración más detallada sobre los derechos de los pueblos indígenas, que incluyen, entre otros, el derecho a su territorio, lengua, religión y formas de organizarse. En la OEA, se ha trabajado durante años otro documento semejante, cuya versión final ya está lista para ser aprobado en su próxima asamblea general.

Bajando al detalle, en el resto de esta presentación mostraré algunos de los avances, frenos y, en algunos casos, retrocesos vividos en Bolivia en los últimos años. Me concentraré en las dos áreas temáticas en que se han hecho los avances legales más significativos: la Ley de Participación Popular y las Tierras Comunitarias de Origen, dentro de la nueva Ley INRA.

Autonomía y la Ley de Participación Popular (LPP)

La LPP tomó este nombre de una demanda muy común y de larga data en todos los sectores populares: ganar participación en las instancias de gobierno. Pero lo realmente logrado al nivel legal, tal vez se definiría mejor con el nombre de “ley de municipalización de todo el territorio nacional, con algunos elementos de participación y vigilancia popular”. Los posibles márgenes de autonomía cabrían dentro de esos instrumentos, aún muy rudimentarios, y sin salirse del marco municipal. Veamos los principales de ellos.

La primera parte de la LPP respondió a una necesidad muy reiterada y sentida por parte de los pueblos originarios, al reconocer la personería jurídica casi automática de los comunidades y pueblos originarios. Ello se dio dentro de un esquema más amplio que daba prioridad a las “organizaciones territoriales de base” (OTB), como unidades básicas para la “participación popular” dentro de los gobiernos municipales. Con este nombre se entendía a organizaciones de base preexistentes, siempre que tuvieran la representación popular de un determinado territorio. En concreto, en el campo eran OTB las organizaciones comunales e intercomunales, con sus diversos nombres y modalidades; y, en la ciudad, las juntas vecinales de

cada barrio. Esta opción tenía sus bemoles al nivel urbano, donde quedaban orilladas importantes organizaciones funcionales como los sindicatos obreros o las organizaciones de mujeres, pero esta dicotomía entre territorial y funcional no afectaba tanto en el campo, donde ser campesino o indígena y miembro de una comunidad organizada es casi sinónimo y donde las organizaciones sólo funcionales (por ejemplo, de productores en tal rubro) suelen tener un rol menor frente al de las organizaciones comunales, que vienen a ser una especie de municipios minúsculos o incluso “mini-estados”, en frase de Víctor Hugo Cárdenas.

Las organizaciones campesino-indígenas se resistieron inicialmente al nombre de OTB por el temor de que fuera la excusa para crear nuevas organizaciones dependientes del Estado o de los municipios desconociendo a las suyas de siempre. Una ley aclaratoria disipó el temor y desde entonces la inmensa mayoría de las comunidades, con apellido de *ayllu*, *tenta*, *cabildo*, *sindicato*, o lo que sea ya tienen personería jurídica y reconocimiento legal de sus autoridades elegidas según sus usos y costumbres. Era un triunfo algo pírrico, por el que el Estado por fin reconocía lo que siempre fue, para que siguieran haciendo lo que con ley o sin ella siempre habían hecho. Pero no tenía mayores consecuencias más allá de la comunidad o, en el mejor de los casos, más allá de una asociación de comunidades y un pueblo indígena de poco tamaño en un área relativamente contigua.

El resto de la LPP es más que nada una ley de creación de municipios, en todo el país, en base a una categoría jurisdiccional previa llamada “sección municipal”, intermedia entre provincia y cantón, que hasta entonces no tenía mayores funciones. Algunas de estas secciones tienen jurisdicciones poco razonables, por su pequeño o gran tamaño o por la heterogeneidad de su población, pero partir de la sección era en aquel momento la opción más fácil y viable. Desde entonces no se ha avanzado aún en realizar ajustes ni siquiera allí donde las extensiones y límites resultan menos funcionales.

Se asignó además en torno al 20% del presupuesto nacional a los municipios, debiéndose distribuir a cada uno de forma proporcional según el número oficial de sus habitantes. El país ha quedado desde entonces mosaicado en 311 municipios, en su mayoría rurales, donde antes de esta ley sólo eran dignos de tal nombre unos 40 en los principales centros urbanos, dejando al resto como tierra de nadie.

Era necesario. Pero es aún poco lo que con ello se ha

contribuido a la autonomía indígena, propiamente dicha. Hasta ahora, con la aplicación de esta LPP, es más notable la nueva penetración de la estructura estatal hasta el último rincón, que la participación popular dentro de cada municipio y menos aún la autonomía interna de los indígenas en esos nuevos municipios.

En aquellos lugares en que toda o la gran mayoría de la población es rural, hay sin duda buenas posibilidades de ganar la elección municipal y tener concejales y alcaldes indígenas y campesinos. En las primeras elecciones bajo la nueva ley, aproximadamente un tercio de los concejales en todo el país fueron campesino-indígenas y no son pocos los que entre ellos han llegado a ocupar el sillón de alcalde. Todo un record, si bien se queda todavía bastante lejos de la equidad deseable en un país en que dos tercios o más de los municipios siguen siendo preponderantemente rurales.

Pero el problema es que estas elecciones, concejales y alcaldes deben regirse por normas únicas y universales, que no toman en cuenta la diversidad cultural. Ante todo, para poder ser elegible, cualquier ciudadano debe ser presentado por un partido o frente reconocido por la Corte Electoral. La CPE no acepta candidatos independientes y el Parlamento, monopolizado por los partidos, no quiso abrir la mano en este punto cuando en 1994 se modificó nuestra Carta Magna. Las organizaciones campesinas e indígenas han utilizado mil mañas para sortear este monopolio, escogiendo por ejemplo sus propios candidatos y negociando después con uno u otro partido para ver cuál los acepta en mejores condiciones como sus candidatos. Pero el resultado final, hasta ahora, es que con la LPP ha aumentado también la presencia y mediación partidaria en el campo más que la autonomía indígena en esas regiones rurales.

A esta dificultad se añade la de que las normas y mecanismos internos para el manejo municipal son igualmente uniformes para todo el país, sin diferenciar tamaños ni situaciones culturales. Esto tiene sus ventajas fiscalizadoras pero no siempre es lo más operativo y respetuoso. Se planteó desde un principio la posibilidad de establecer "municipios indígenas", regidos por sus propias normas, de una forma comparable a lo que ocurre ya en Oaxaca, México o en los resguardos indígenas (equiparados a municipio) de Colombia. Pero los legisladores no lo aceptaron.

El único avance en este punto es que en la reglamentación posterior se incorporó la posibilidad de que el alcalde creara "distritos" (es decir, subalcaldías) indígenas, especificando que para

nombrar al subalcalde se debía tener en cuenta a las autoridades tradicionales. Con el apoyo de la Subsecretaría Nacional de Asuntos Indígenas (hoy Viceministerio), se han creado distritos indígenas tanto en tierras bajas como en la región andina y se procura que en ellos se mantenga cierta autonomía. En algunos *ayllus* del Norte de Potosí se han conformado incluso distritos que cruzan fronteras municipales. Pero en términos legales todos estos distritos o subalcaldías están plenamente subordinados a la autoridad y buena voluntad del alcalde (o alcaldes) implicado(s) sin otra autonomía que la que éste graciosamente quiera concederles. Ni siquiera tienen garantía legal de que se les asignarán recursos proporcionales a su número de habitantes.

Otra innovación de la LPP fue la creación de los llamados Comités de Vigilancia con roles muy específicos ante los Concejos Municipales, que son los que realmente gobiernan junto con el alcalde. Los miembros de cada Comité son nombrados por el conjunto de las OTB del municipio, tanto rurales como urbanas, de modo que funcionan como un puente entre comunidades rurales, relativamente autónomas, juntas vecinales urbanas –si las hay– y municipio. Su rol legal es sólo "vigilar" (no, fiscalizar), aunque pueden llegar a vetar el envío de nuevas remesas de fondos estatales a un determinado municipio, si sus autoridades no rinden cuentas de forma satisfactoria. Pero en la práctica son pocos los que han llegado a ejercer eficazmente esta función, entre otros motivos por la falta de experiencia e información adecuada (algo que podría aprenderse con el tiempo) y sobre todo por la falta de recursos propios e independientes para cumplir su rol. ¿Cómo sobrevivir, por ejemplo, en la sede central del municipio, a veces demasiado lejos de la propia comunidad, sin tener recursos? Algunas alcaldías han proporcionado recursos pero, entonces, ¿cómo "vigilar" libremente al que te da casa y mesa?. En síntesis, la LPP ha abierto nuevas posibilidades y "ha rayado la cancha" de una forma en que ahora es más fácil que los indígenas lleguen a ser poder local. Pero, dentro de ello, es aún poca la autonomía que pueden lograr en el ejercicio de este poder. Sigue la demanda de que se reconozca la figura de municipios indígenas (e incluso mancomunidades de municipios indígenas), regidos según sus propios usos tanto en la forma de nombrar a sus autoridades como en su forma interna de gobierno.

Las tierras

comunitarias de origen (TCO)

La Ley INRA, de 1996, retomó el concepto de "TCO", introducido ya en el art. 171 de la reformada CPE, y lo completó con precisiones que lo hacen más operativo. Ante todo, al reproducir las "garantías constitucionales", el art. 3 de esta ley puntualiza lo siguiente:

"La denominación de Tierras Comunitarias de Origen comprende el concepto de territorio indígena, de conformidad con la definición establecida en la parte II del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado mediante Ley 1257 de 11 de julio de 1991.

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

El uso y aprovechamiento de los recursos naturales no renovables en Tierras Comunitarias de Origen se regirán por lo dispuesto en la Constitución Política del estado y en las normas especiales que los regulan. Las Tierras Comunitarias de Origen y las tierras comunales tituladas colectivamente no serán revertidas, enajenadas, gravadas, embargadas ni adquiridas por prescripción. La distribución y redistribución para el uso y aprovechamiento individual y familiar al interior de las Tierras Comunitarias de Origen y comunales tituladas colectivamente se regirá por las reglas de la comunidad, de acuerdo a sus normas y costumbres. En la aplicación de las leyes agrarias y sus reglamentos, en relación a los pueblos indígenas y originarios, deberá considerarse sus costumbres o derecho consuetudinario, siempre que no sean incompatibles con el sistema jurídico nacional."

El primer punto es que, por fin, con esta ley se reconoce legalmente a la TCO como sinónimo de *territorio*, término hasta entonces resistido. Anteriormente este último concepto quería reservarse exclusivamente para referirse al "territorio nacional" (o estatal). Sólo se había colado en los decretos supremos arrancados por la Marcha por el Territorio y la Dignidad de 1990 y como adjetivo en la LPP, al hablar de las organizaciones "territoriales" de base.

La parte II del Convenio 169 de la OIT, a que hace referencia este art. 3, aclara que el concepto de *territorio* "cubre la totalidad del hábitat de las regiones

que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna manera" (art. 13-2). En los siguientes artículos, enfatiza el derecho de los indígenas a la propiedad sobre dicho territorio –tema retomado por nuestra ley INRA– incluyendo de forma muy específica su derecho sobre los recursos naturales. Incluso para aquellos países en que el Estado se reserve la "propiedad de los minerales o recursos del subsuelo", el Convenio enfatiza que los pueblos indígenas deben ser consultados antes de que se exploten dichos recursos, deben participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten dichas actividades y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir (art. 15-2).

El art. 3 de nuestra ley INRA retoma todos estos criterios pero es débil sobre todo en lo referente a los recursos naturales no renovables. Citemos explícitamente el art. 41 donde se define y tipifica como nueva y quinta forma de *propiedad* (además del solar campesino, la pequeña, mediana, empresarial y comunitaria que ya existían) la siguiente:

"5. Las Tierras Comunitarias de Origen son los espacios geográficos que constituyen el hábitat de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, a los cuales han tenido tradicionalmente acceso y donde mantienen y desarrollan sus propias formas de organización económica, social y cultural, de modo que aseguran su sobrevivencia y desarrollo. Son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, compuestas por comunidades o mancomunidades, inembargables e imprescriptibles." (Art. 41-I-5).

Esta formulación, aunque se refiere sólo a una forma de propiedad, es lo más cercano a la definición de territorio existente hasta ahora en nuestra legislación. En una disposición final transitoria, la ley INRA abre la posibilidad de que también otras tierras tituladas previamente de forma colectiva puedan ser transformadas en TCO, siempre que sus propietarios mantengan la condición de indígenas:

"Las tierras tituladas por el Servicio Nacional de Reforma Agraria en lo pro indiviso, en favor de comunidades y pueblos indígenas u originarios serán reconocidas como Tierras Comunitarias de Origen, siempre y cuando sus titulares mantengan formas de organización, cultura e identidad propias y así lo soliciten." (art. TR-5).

Hasta aquí los logros. Mencionemos ahora brevemente las limitaciones o "grietas" legales. En su art. 59, la ley que analizamos admite que las TCO pueden ser expropiadas por dos causales: "la conservación y protección de la biodiversidad" y "la realización de obras de interés público". Las organizaciones

campesinas temen que por esa doble vía sus territorios resulten demasiado vulnerables frente a otros intereses. De hecho el primer causal ya es citado explícitamente en el Código de Minería, aprobado pocos meses después, para justificar que las empresas mineras privadas pueden expropiar cualquier propiedad (incluidas las TCO) para establecer sus caminos e instalaciones.

En todo lo anterior tampoco hay mucho de autonomía, propiamente dicha. Los últimos párrafos del art.3, arriba citado, avalan el derecho consuetudinario en la distribución y redistribución interna de tierras y otros recursos y en la aplicación de las leyes agrarias, no sólo dentro de las TCO sino también en otras propiedades comunitarias. Con todo, la formulación queda ambigua pues no se sabe el alcance de la restricción final “siempre que no sean incompatibles con el sistema jurídico nacional”. ¿Se refiere sólo a los principios constitucionales? ¿Abarca también todas las leyes? ¿y sus reglamentos? Si fuera lo último, poco margen quedaría para la autonomía ni siquiera relativa.

Para profundizar más en este punto conviene recordar que, en rigor, el concepto de territorio tiene una doble dimensión: (a) el derecho a la propiedad o al menos al uso sobre la tierra y sus recursos y (b) la jurisdicción de sus autoridades sobre el mismo, con cierta autonomía relativa.

La primera dimensión –de propiedad y uso– es la única que se desarrolla en cierto detalle en la ley INRA, aunque no siempre queda claro cuándo o sobre qué recursos hay derecho de propiedad o sólo de uso y bajo qué condiciones.

La segunda dimensión –jurisdiccional– aquí sólo se insinúa a través de la referencia al derecho consuetudinario y al mantenimiento de las formas propias de organización económica, social y cultural. A ello hay que añadir el reconocimiento de las “autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas” tanto en el art. 171 de la CPE como en la LPP y en el art. 42 de la misma ley INRA.

Sin embargo en la nueva legislación boliviana no se ha desarrollado aún suficientemente la relación entre esas dos facetas centrales, que no siempre cabe unificar totalmente. Por ejemplo, la propiedad TCO es colectiva por definición. Sin embargo las “autoridades naturales” pueden existir y ejercer perfectamente también en comunidades (e incluso “sindicatos campesinos”) que por una u otra razón ya han adoptado un sistema de propiedad privada. En uno y otro caso deben haber determinados márgenes de autonomía. En nombre de esta jurisdicción y

autonomía, incluso debería aceptarse un último control comunal sobre tierras tituladas individualmente, algo que podría compararse a lo que es la reversión y expropiación, al nivel de Estado. Pero este aspecto no acaba de ser aceptado todavía por los legisladores agrarios bolivianos.

Vistos los avances y límites en este tema desde la perspectiva meramente legal, ¿qué ha ocurrido en la aplicación concreta de todos estos principios? Al bajar a este nivel debemos hablar no sólo de frenazos sino también de francos retrocesos.

Hay aquí una gran diferencia entre la LPP y la ley INRA. Dentro de sus limitaciones legales y deficiencias de funcionamiento, la LPP logró procesar el reconocimiento de la personería jurídica de la gran mayoría de las OTB rurales, organizó comités de vigilancia e incluso creó y acompañó diversos distritos municipales indígenas. Es decir, en términos generales, ejecutó mucho de lo previsto por aquella ley, siquiera en términos formales. En cambio, en el caso de la ley INRA, queda aún mucho por hacer.

Como telón de fondo, conviene precisar que la preparación de la ley INRA fue objeto de las mayores movilizaciones campesinas e indígenas de los últimos años. En un primer momento, antes de todas estas movilizaciones, había habido largas conversaciones entre la principal autoridad del INRA y las diversas organizaciones campesinas e indígenas, habiendo llegado a una propuesta consensuada que se llamó precisamente “ley INRA” (de ahí su nombre, distinto del oficial). Pero después, cuando la propuesta se fue acercando al Parlamento, el gobierno ejecutivo empezó a quitar y añadir, lo que generó una desconfianza visceral sobre todo en la CSUTCB, más fuerte en la región andina, y en la Confederación de Colonizadores. Sus movilizaciones se orientaban sobre todo a defender “la ley INRA consensuada”. Pero en este punto surgieron discrepancias internas. Un ala mayoritaria más radical quería aprovechar las marchas para lograr de paso una mayor convocatoria para su partido, en un contexto preelectoral, y otra ala minoritaria, más vinculada a la coalición gobernante, quería asegurar la promulgación de la ley antes de las elecciones y de un probable cambio de gobierno. Las organizaciones indígenas del CIDOB, en las tierras bajas, estaban también más cercanas a este enfoque pero tenían un objetivo mucho más concreto: asegurar la titulación de sus territorios o TCO, aunque debieran ceder en otros puntos. Por eso mismo su marcha se detuvo a medio camino, a cambio de conseguir este punto.

El gobierno aprovechó estas divergencias y,

efectivamente, fue más generoso en el tema de las TCO de las tierras bajas, estableciendo incluso plazos muy perentorios para la titulación de los territorios que ya contaban con decretos desde la marcha de 1990 y para otras 16 demandas durante la marcha. Aunque no se cumplieron los plazos, se ha avanzado efectivamente en la titulación de las primeras TCO, con una superficie total nada despreciable de 3 millones de hectáreas y la inmovilización de otros 11,5 millones hasta que se procese la demanda. Pero todas esas superficies, incluidas las de las TCO ya tituladas, siguen hasta ahora sujetas a revisión de acuerdo a un proceso inconcluso de saneamiento.

Entre tanto llegó el cambio de gobierno, que en agosto de 1997 pasó a manos de una coalición presidida por el ex dictador Bázner, aún más ligada a los intereses de grandes terratenientes y empresarios que no tienen ningún interés en consolidar grandes territorios inalienables y con cierta autonomía. En los dos años largos transcurridos desde que se dictó la ley, el INRA ha tenido ya tres directores, todos interinos, y todo el proceso está casi estancado. Todo va tan lento que incluso el Banco Mundial ha enviado un ultimátum al gobierno amenazando con retirar los fondos destinados a este proyecto si no se cumplen unas condiciones mínimas. Limitándonos a nuestro tema de las TCO, ni acaban de consolidarse las titulaciones prioritarias de las tierras bajas ni se ha iniciado un solo trámite de transformación de propiedades comunitarias en TCO en la región andina. Pero en este último caso la causa no es tanto un conflicto de intereses sino la falta de información de los interesados, poca iniciativa desde el INRA y una reglamentación innecesariamente tediosa, que viene desde el régimen anterior y desanima a cualquiera.

Conclusión

Aun con las limitaciones señaladas en estas páginas, se están abriendo pequeños boquetes en la legislación. Otro programa arriba mencionado sobre la justicia comunitaria, iniciado en el régimen anterior, sigue también adelante pese a sus permanentes retrasos, aunque no ha llegado aún al Parlamento. En él es central el tema del derecho consuetudinario y de cierta autonomía dentro de las comunidades, así como el concepto del pluralismo jurídico desde una perspectiva intercultural. Al nivel estrictamente legal siguen pendientes muchas tareas, que van desde reconocer municipios realmente indígenas y conseguir otros avances parciales hacia la autonomía, hasta el trabajo final de dar consistencia de conjunto a los diversos instrumentos jurídicos dentro de estas nuevas

líneas. A todo ello, se junta el arduo trabajo de pasar de la palabra a la obra y aplicar sistemáticamente estas nuevas leyes.