

EL GOBIERNO BOLIVIANO Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS: LOS PROBLEMAS DE LA AUTONOMÍA¹

THE BOLIVIAN GOVERNMENT AND INDIGENOUS PEOPLES: PROBLEMS OF AUTONOMY

Pierre Beaucage*

Université de Montréal

Resumen

Se conceptualizan hoy los movimientos indígenas que surgen en América Latina como *nuevos movimientos sociales*, que toman el relevo de las organizaciones clasistas (obreras y campesinas) en las luchas sociales y políticas. ¿Hasta qué punto inducen realmente una nueva manera de hacer política, lejos del autoritarismo y de la burocracia de las organizaciones y partidos tradicionales? ¿Qué pasa cuando sus organizaciones alcanzan el poder de Estado? Examinaré aquí la situación en Bolivia, donde una amplia coalición popular llevó al poder al Movimiento al Socialismo (MAS) en 2006. Intentaré explicar el poco entusiasmo de los pueblos indígenas en utilizar los nuevos mecanismos legales que les permiten hacer reconocer su autonomía. Examinaremos primero esos, luego, un esbozo de estatuto autonómico y por fin los enfrentamientos actuales entre el gobierno del MAS y varios grupos indígenas en torno a la construcción de una carretera en el Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Secure (TIPNIS).

Palabras clave: Bolivia. Indígenas. Autonomía. Movimientos sociales. TIPNIS

¹ Este artículo es una versión modificada de una ponencia presentada en el simposio *Género, etnicidad e inclusión en las nuevas autonomías indígenas en Bolivia* (coord. Nancy Thede. Latin American Studies Association, mayo 2012, San Francisco. Agradezco a Manuel de la Fuente (Universidad Superior San Simon, Cochabamba) y a Stéphanie Rousseau (Université Laval, Québec) por haberme facilitado varios documentos muy útiles para la redacción de este estudio.

* Pierre Beaucage es doctor en Antropología por la London School of Economics and Political Science (Londres), master y licenciado en Antropología en la la Université Laval (Canadá). Es profesor emérito en el Departamento de Antropología de la Université de Montréal (Canadá).

Abstract

The conceptualization of the indigenous movements which are on the rise in Latin America as new social movements which tend to replace the class-based organizations of workers and farmers in social and political struggles. Does this shift really mean a change in the political game, away from the authoritarian and bureaucratic patterns of the traditional organizations and parties? What happens when their organizations reach State power? I shall examine here the situation in Bolivia, where a large popular coalition led the Movement Toward Socialism (MAS) to State power in 2006. I will try to explain the poor enthusiasm from indigenous groups to use the new legal mechanisms which enable them to have their autonomy recognized. First, I shall examine these, then a draft of autonomy status and finally, the year-long clashes between the MAS government and various indigenous groups about the building of a road through the Indigenous Territory and National Park Isiboro Secure.

Key words: Bolivia. Indigenous peoples. Autonomy. Social movements

Durante las últimas décadas, asistimos a un importante cambio de paradigma en ciencias sociales, en cuanto a la conceptualización del cambio social y la su metodología de análisis. Retomando la tradición weberiana, los investigadores desplazaron su atención de las estructuras económicas y políticas para profundizar el estudio de los actores sociales, de las representaciones que elaboran acerca de sí y de los conjuntos donde están inmersos (identidades), así como de los proyectos que orientan su actuar colectivo. Eso ocurrió a la vez que, en las sociedades occidentales, los movimientos de mujeres, de minorías étnicas y las reivindicaciones acerca del medio ambiente, parecían ocupar el lugar de las luchas obreras que marcaron la historia del siglo XX. Se consideró además que, en estos nuevos movimientos sociales, “los conflictos se desplazan del sistema económico-industrial hacia el ámbito cultural” (Melucci, 1994: 28), es decir hacia la defensa y la promoción de modos de vida diferenciados.

En América Latina, a partir de los años 70, se produce el surgimiento de los movimientos indígenas. En Mesoamérica y en los Andes, donde se diferencian progresivamente del movimiento campesino y de la lucha agraria, y también en las zonas tropicales donde grupos más reducidos luchan por su supervivencia amenazada por la destrucción del medio ambiente. A partir de las luchas inmediatas, se forman durante este período organizaciones indígenas que se enfrentan con el Estado y negocian con él, y establecen alianzas circunstanciales con otros sectores sociales: sindicatos, partidos, sectores de la Iglesia y grupos ecologistas². Por ejemplo, en México, Colombia y Brasil, hoy, sus organizaciones son actores muy visibles en el escenario político nacional. En Ecuador, han logrado constituir durante años una de las principales fuerzas de oposición entre 1990 y 2002. Después de intentos fallidos de reducir estos movimientos a luchas clasistas, se consideró que compartía las características de los “nuevos movimientos sociales”. En el campo político, los gobiernos neoliberales que dominaban en toda el área durante los 1980 y 1990, las grandes agencias internacionales y las ONGs mostraron una predilección por las organizaciones indígenas.

² En años recientes, se multiplicaron los estudios sobre las múltiples facetas de este nuevo movimiento indígena. Véase: Beaucage (2007); Betancur (coord.) (2011); Gabriel y López y Rivas (coord.) (2005); Grey Postero y Zamosc (coord.) (2005); Martí y Puig (2007); Martínez (comp.) (2009).

¿Hasta qué punto esos nuevos movimientos constituyen realmente una nueva manera de hacer política, lejos del autoritarismo y de la burocracia de las organizaciones y partidos tradicionales? ¿Qué pasa cuando alcanzan el poder de Estado? Intentaremos aportar elementos de respuesta a esta y otras preguntas a partir del caso de Bolivia. Después que los despidos masivos en la minería, en los años 1980, provocaran una caída de las luchas obreras en el país, se consolida el Movimiento Al Socialismo (MAS), formado de una amplia coalición de sectores populares, entre las que resaltan las organizaciones indígenas. En las elecciones presidenciales de 2006 y 2009, el MAS imponer su candidato, Evo Morales, con un programa de profundas reformas políticas y sociales para el país.

No analizaré aquí el proceso político complejo que llevó a esa toma del poder, proceso cuyas raíces remontan a la Revolución del 1952. Ni como se fueron desarrollando primero por separado las protestas indígenas en Oriente, el Movimiento Revolucionario Tupaj Katari (aymara) que tuvo una fase guerrillera antes de impulsar la Confederación Sindical Unitaria de los Trabajadores de Campo de Bolivia (CSUTCB), ni las coaliciones que se dieron durante las “tres guerras” (coca, agua, gas) en las que se quiere trazar la genealogía del Movimiento Al Socialismo. Varios estudios recientes se dedican a ello³. Más bien me interesaré por una dimensión muy contemporánea de lo que Nancy Postero llamó “la inestable confederación del MAS” (Postero 2010: 31), es decir las relaciones del gobierno de Evo Morales con distintos sectores de la población indígena que lo apoyó. Haré hincapié en las consecuencias de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) que define las llamadas “Autonomías Indígenas Originario Campesinas” (AIOC)⁴. Situándome en la dinámica social del segundo trienio de gobierno del MAS (2009-2012), me preguntaré: ¿Hasta que punto la sociedad que describen la Constitución Política del Estado (2009), la Ley Marco de Autonomías y Desarrollo (2010) y la Ley de Deslinde Jurisdiccional (2011) corresponde a la sociedad boliviana real? Más

³ Véase Albó (2006, 2007); Hufty, Auroi y De la Fuente (2005); Komadina y Geoffroy (2007); López y Regalsky (coord.) (2005).

⁴ Mi interés en Bolivia se inscribe en una trayectoria de investigación sobre las nuevas identidades y prácticas indígenas (Beaucage, 2007a y b). En el caso de Bolivia, hice dos estancias de trabajo de campo en 2005 y 2006. Me interesé primero por el tema de las violencias (estructural, delincuente, de género...) y de sus percepciones entre hombres y mujeres de las clases populares de la ciudad y del campo (Beaucage, 2006; 2008). Frente a esas violencias, se afirma la justicia indígena, no sin fricciones con la justicia ordinaria y la opinión pública (Beaucage, 2011). La dinámica misma de la sociedad boliviana a principios del Siglo XXI me incitó a considerar también el fenómeno de la violencia política, en particular el papel de la acción directa que alcanzó máximos en las llamadas “guerras” del agua (Cochabamba, 2000) y del gas (La Paz, 2003) (Beaucage, De la Fuente y Carvallo, 2012).

precisamente: ¿Hasta qué punto los actores sociales indígenas, consideran el nuevo marco legal como un mecanismo adecuado para resolver sus problemas? Y, si la vía legal no se percibe como eficaz, ¿cómo piensan resolver sus problemas?

Después de presentar brevemente, primero, las condiciones histórico-políticas que llevaron a la promulgación de este marco legal, reflexionaré sobre la creación de la propia categoría de *Autonomía Indígena Originario Campesina* dentro de las muchas categorías con las que se designa a los indígenas en Bolivia. Luego, examinaré detalladamente cómo la LMAD y la LDJ definen “desde arriba” las autonomías indígenas preguntándome por qué, hasta la fecha, ningún grupo indígena ha logrado alcanzar el estatuto de Autonomía Indígena Originario Campesina y, probablemente, no lo alcance en un futuro cercano. El examen de un caso, el *Estatuto de la Autonomía Originaria de Totora ‘auki’ Marka, de la Nación Originaria Jach’a Karangas (Aymara)*, en el Altiplano, ilustrará, no sólo las dificultades de este proceso, sino, más importante aún, la divergencia profunda entre la autonomía originaria que se construye “desde abajo”, y la que define la ley. Por último, intentaré relacionar esta contradicción con la dinámica sociopolítica actual de la sociedad boliviana, en particular el conflicto en torno a la construcción de una carretera en el Territorio Indígena Parque Natural Isiboro Secure (TIPNIS), en las tierras bajas del noreste.

EL CONTEXTO POLÍTICO DE LAS AUTONOMÍAS EN BOLIVIA

Un movimiento popular con una gran base indígena, nacido en las décadas anteriores y agrupado entorno al MAS y a su líder Evo Morales, derribó en 2003 al último de los gobiernos neoliberales que dirigieron el país desde 1985. La unidad de acción que logró el movimiento es particularmente notable, en vista de su heterogeneidad. Su componente indígena comprende tanto a las más de 30 etnias nativas de las tierras bajas del Oriente (10% de la población indígena total) representadas por la Confederación Indígena del Oriente de Bolivia (CIDOB), como a la mayoría koya de las tierras altas (90%), dividida a su vez entre aymaras y quechuas y que se agrupa en la Confederación Sindical Única de Trabajadores del Campo de Bolivia - CSUTCB (CIPCA, 2008: 6) y la Confederación de Ayllus y Markas del Qollasuyo (CONAMAQ). Aunque no se identifiquen como indígenas sino como “colonos”, están

presentes en el MAS, desde el principio, la cocaleros del Chapare; más recientemente, grupos urbanos.

Los tres primeros años del Gobierno del MAS (2006-2009) fueron esencialmente dedicados a la elaboración y a la adopción de una constitución que sentara las bases de un Estado Unitario Plurinacional y Descentralizado. Tanto en la Constituyente como a veces en la calle, se libraron luchas intensas por la hegemonía entre el MAS al poder y los Comités Cívicos de los cuatro departamentos de la Media Luna oriental, aglutinados por la burguesía comercial y agraria de Santa Cruz de la Sierra. La reelección de Morales en 2009, pareció inaugurar un período de calma en este frente; los Comités Cívicos admitieron tácitamente que habían perdido una batalla.

La nueva Constitución Política del Estado (CPE), adoptada en diciembre 2009, quiso responder a las reivindicaciones de los pueblos indígenas cuando afirmó que se “garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, 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, conforme a la Constitución y a la ley” (Art. 2) y cuando reconoce la justicia indígena (Art. 190 a 192). La forma privilegiada de este reconocimiento serán las Autonomías Indígena Originario Campesina (AIOC), que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) definirá en 2010.

IDENTIDADES INDÍGENAS DE BOLIVIA

Desde el principio de la invasión europea de América, españoles, portugueses, franceses e ingleses llamaron diversamente a los que vivían aquí desde milenios: indios, naturales, *Sauvages*, *Indians*. En las colonias españolas, se les consideró *pueblos*, mientras que al norte del Río Bravo, donde la conquista del territorio tardó casi tres siglos, se atribuyó a los pueblos nativos con el título de *naciones*. Después de las independencias, se extendieron otras apelaciones como *indígenas* y los pueblos/naciones pasaron a ser *tribus*, *bandas* y, con el aporte de los antropólogos, *etnias*. Las revoluciones liberales del Siglo XIX impactaron fuertemente sobre las identidades adscritas a los indígenas en América Latina. Mientras se exaltaban a sus heroicos antepasados

que resistieron a los españoles, los “indios de hoy”, con sus idiomas y culturas diferentes, eran una traba para la unidad nacional y debían integrarse a las repúblicas mestizas.

Para las revoluciones sociales del Siglo XX en México (1910) y Bolivia (1952), el “problema indígena” si bien tenía una importante dimensión lingüística y cultural, era ante todo agrario: los indígenas eran campesinos que habían sido despojados de sus tierras por los latifundistas. Las Reformas agrarias les devolvieron sus tierras comunitarias, a la vez que los integraban a un aparato estatal corporatista. Para conseguir la tierra y otros beneficios, los indígenas de la meseta mexicana y del altiplano boliviano se pusieron el sombrero de campesinos, lo que eran desde la época precolombina, desde luego⁵. Al contrario, los movimientos indígenas que surgieron en las últimas décadas del siglo pasado, se acompañaron por una voluntad de los nuevos actores sociales de definir *ellos mismos* sus identidades y sus nombres: tanto sus etnónimos⁶ como las apelaciones más genéricas: *pueblos originarios* en los Andes, *aborígenes* en Argentina, *Primeras Naciones* en Canadá y *peuples autochtones* en Quebec. No fue sólo un cambio de etiqueta: en los Andes y Mesoamérica, a la tradicional lucha por la tierra, se añadió la lucha por el territorio, presente desde los años setenta en Amazonia, y base imprescindible de una identidad sociocultural distinta.

En efecto, en la actualidad, los pueblos indígenas de Bolivia manifiestan una gran diversidad de situaciones concretas que influyen en sus identidades y en sus aspiraciones políticas y jurídicas. En las tierras altas, los aymaras y los quechuas están mayormente organizados en municipios, que a veces comparten con población no-indígena minoritaria. En las tierras bajas, los pueblos indígenas suelen ser minoritarios en amplios municipios, y a veces están divididos entre varios de ellos⁷. En los años 90, la Confederación de Indígenas del Oriente de Bolivia (CIDOB) exigió derechos sobre tierras y recursos. El Estado respondió con la Ley INRA de 1997 que creó las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) asegurando una base autónoma de subsistencia para la población indígena minoritaria (Schabus, 2005: 501). A nivel político, la Ley de Participación Popular (LPP) de 1994 había echado las bases legales para la gestión democrática

⁵ Si aceptamos la definición de Eric Wolf: “los campesinos son agricultores rurales que transfieren sus excedentes a un grupo dominante (...)” (Wolf, 1964: 3-4)

⁶ *Teneké* remplazó “huastecos”, *shuar*, “jívaros”, *nichí*, “matacos”, etc.

⁷ Así, los guaraníes de la región de Santa Cruz están divididos entre los municipios de Charagua, Camiri, Gutiérrez, Cuevo y Lagunillas (CIPCA, 2008: 5).

de las instancias locales, reforzando las aspiraciones autonómicas. En esta perspectiva, se puede decir que la nueva CPE (2009), la LMAD (2010) y la LDJ (2010) tratan de ampliar y de profundizar este proceso que se inició en los años noventa y que se estancó a fines de la década con el fracaso de los partidos tradicionales y la crisis económica (De la Fuente, 2011: 55).

El MAS, que llega al poder en 2006, es el fruto de la coalición de varias fuerzas sociales en el campo. A partir de los sesenta, la CIDOB aglutina progresivamente a la mayor parte de los pueblos indígenas de las tierras bajas en torno a la lucha contra la expropiación territorial⁸. En el altiplano la primera organización propiamente étnica, el Movimiento Revolucionario Tupak Katari (MRTK) no tuvo ni los mismos objetivos ni la misma trayectoria. Nació en los setenta entre jóvenes aymaras y se dio como fin reconstituir el Koyasuyo, provincia meridional del imperio inca (Tawantinsuyo). Su influencia efectiva quedó limitada a la zona aymara, en el altiplano occidental, y a la ciudad de El Alto, ciudad satélite de La Paz, poblada en su mayoría de inmigrantes aymaras. Nunca logró movilizar a los quechuas de los valles centrales. Desde la reforma agraria, estos se consideran esencialmente como *campesinos* y sus comunidades están organizadas en sindicatos agrarios⁹. Sin embargo, con el cambio estratégico de los kataristas hacia la lucha legal y la fundación de la Confederación Sindical Unitaria de los Trabajadores del Campo de Bolivia (CSUTCB), quechuas y aymaras empezaron a integrarse al mismo movimiento

En 1990, los indígenas del Oriente marcharon hasta La Paz: fue la Marcha por el Territorio y la Dignidad. Después de 70 días, en la Cumbre, fueron recibidos por los koyas¹⁰: a un lado estaban los indígenas de las tierras bajas, que NO se consideran campesinos y más bien luchan por sus territorios contra los latifundistas cruceños y los colonos koyas; en el otro, los campesinos aymaras y quechuas a los que ni la Reforma agraria de 1952 ni la contrarreforma neoliberal que se inicia en 1985 habían sacado de la miseria.

⁸ El gobierno del Movimiento Nacional Revolucionario que tomó el poder en 1952 excluyó de la Reforma agraria a la región oriental, para favorecer su colonización.

⁹ En muchas comunidades quechuas, esta estructura sindical se ha substituido a las jerarquías anteriores, mientras que entre los aymaras, el sistema de autoridades tradicionales fagocitó las nuevas estructuras agrarias y comunitarias (Carter, 1967: 92 sig.).

¹⁰ Para el mayor de nuestros interlocutores en Cochabamba, este encuentro marcó el día más importante de toda la historia reciente de Bolivia. Después, el presidente Paz Zamora negoció con ellos derechos territoriales y formas de autogobierno que coincidían con la nueva filosofía de descentralización.

Como sabemos, la chispa que encendió todas estas fuerzas vino de otra parte: de la Federación de cocaleros del Chapare, formada a principios de los ochenta, contra la política de “coca cero” decidida en Washington e implementada por los gobiernos de Bolivia. En general, los cocaleros son indígenas koyas, aymaras y quechuas, que las sequías de los ochenta y la crisis provocada por el cierre de las minas de estaño lanzó a buscar fortuna en el Oriente. Se consideran *colonos*, una variante de la identidad campesina. Una judiciosa estrategia de acumulación de fuerzas permitió a su liderazgo, en el cual sobresalía Evo Morales, adquirir experiencia política y administrativa en el campo gracias a la Ley de Participación Popular. Con fuerzas indígenas como el CIDOB, formaron el Movimiento Al Socialismo (MAS) e irrumpieron con éxito en el área urbana durante la “guerra del agua” de Cochabamba (2000). Tres años después, cuando la “guerra del gas” puso en jaque el gobierno de Sánchez de Lozada, el MAS logró proponer un proyecto alternativo, nacionalista y popular que le abrió el camino al poder, en las elecciones presidenciales de 2005.

A pesar de la unidad lograda contra adversarios comunes (el gobierno boliviano, el de EE.UU., las transnacionales del agua y del gas), las diferentes componentes del MAS conservaron las identidades fraguadas por la historia y asociadas a intereses propios a menudo divergentes. En este contexto, la creación por acto de ley de un nuevo sujeto social al que se llama “autonomía indígena originario campesina” es crear unidad yuxtaponiendo diferencias. Porqué esas diferencias persisten: “Al hacerse campesino, se empieza a parcelar al tierra. Arrasan todo. (...) Un árbol, lo miran y están mirando la plata. No ocurre con nosotros los indígenas” (Cabrera, 2011: 152).

LA AUTONOMÍA INDÍGENA

La Ley Marco de Autonomía y Descentralización (LMAD) define así la autonomía indígena:

La cualidad gubernativa que adquiere una entidad territorial (...) que implica la igualdad jerárquica o de rango constitucional entre entidades territoriales autónomas, la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos y el ejercicio de facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva por sus órganos de gobierno autónomo (Art. 6, II, 2) (Cit. por Mondor, 2011).

A nivel constitucional y legal, los indígenas comparten el espacio autonómico con tres entidades muy diferentes: los departamentos, los municipios y también las regiones (creadas por la LMAD). Claro está que la autonomía no quiere decir lo mismo, ni puede practicarse de la misma manera a estos distintos niveles. De allí un organigrama detallado de sus competencias privativas, exclusivas, compartidas y concurrentes (Olk, 2010, cit. por De la Fuente, 2011: 65).

Este espacio autonómico, conceptualmente complejo, está regulado por una superestructura jurídica también compleja. En la cumbre está el Consejo Nacional de Autonomías (CNA), compuesto de 24 miembros: el presidente de la República y tres ministros (de la Presidencia, de la Planificación del Desarrollo y de Autonomía); los 9 gobernadores de los departamentos, 5 representantes de los municipios (sobre 339), 5 de los AIOCs (hay 11 en formación) y uno de las regiones¹¹. El CNA, compuesto de autoridades electas, se reúne de forma muy intermitente y puede considerarse que su objetivo es más dar una orientación política general, que resolver los problemas que surgen en la marcha de las autonomías. El Servicio Estatal de Autonomías (SEA), por su parte, quiere ser un organismo de apoyo a las autoridades autonómicas, Su director y sus cuadros, incluyendo un importante “conciliador”, son nombrados por la presidencia y se considera “la pieza clave” de todo el edificio autonómico.

En tercer lugar está el Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE) que, contrariamente a lo que sugiere su nombre quiere ser una especie de foro donde las administraciones de todas las unidades autónomas territoriales de base puedan llevar sus propuestas para constituir estrategias “desde abajo” (LMAD, art. 130). Falta todavía su reglamentación por la Asamblea Plurinacional.

Por si no fuera bastante, se anuncia la nominación de 20 consejos de coordinación sectorial, cada uno presidido por el ministro correspondiente para articular las acciones del gobierno central y de las administraciones periféricas (Entrevista con Justino Avendaño Rodeno en Tomaselli, 2011: 9)

¹¹ A fines de 2011, sólo había una definida, la del Chaco Tarijeño. Según Tomaselli, la constitución de regiones corresponde más bien a una voluntad de control por el gobierno central de las zonas ricas en recursos naturales.

De esta reseña de las estructuras relacionadas con las autonomías, salta a la vista que estas están bien enmarcadas por no decir, bien vigiladas. ¿Tendrá alguna eficacia una estructura tan compleja, una vez que llegue a funcionar plenamente? Si la tuviera, se puede pensar que limitaría mucho el ejercicio mismo de las autonomías.

Existen dos formas principales para los pueblos indígenas de Bolivia de acceder a la autonomía: transformando sus tierras en Territorios Indígena Originario Campesinos (TIOC) o transformando sus municipios en Autonomías Indígena Originario Campesinas (AIOC). Estas dos modalidades parecen haber sido diseñadas para adecuarse a las situaciones muy distintas que se viven en las tierras bajas del Oriente, por una parte, y en el Altiplano occidental y los valles, por otra parte.

LA CONVERSIÓN EN TERRITORIOS INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINOS

Los pueblos que se pueden transformar en Territorios Indígena Originario Campesinos (TIOC) son los que viven en lo que fue definido por la Ley INRA de 1997 como “Tierras Comunitarias de Origen”¹². Estas están sobre todo concentradas en las tierras bajas del Oriente y en la Amazonía (ver CIDOB, s.f.). A nivel económico, los pueblos de estas regiones siempre completaron la horticultura con la cacería, la pesca y la recolección, y necesitan para su “subsistencia y desarrollo” mucho más tierra que la que cubren sus pequeños huertos de yuca y plátanos. Desde el siglo XIX, entraron en conflicto con los agricultores y ganaderos que consideraban inutilizadas las tierras no cultivadas. Los establecimientos de esos colonos separaron los territorios indígenas, de tal forma que la mitad de los territorios indígenas del Oriente están actualmente fragmentados (Mondor, 2011: 168). La reivindicación territorial histórica de esos pueblos indígenas fue reconocida por la Constitución Política del Estado de 1994, que define las TCO de la manera siguiente:

“espacios geográficos que constituyen el hábitat de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, a los cuales han tenido tradicionalmente acceso y donde tienen y desarrollan sus

¹² A partir de los mapas del Centro de Planificación Territorial Indígena (CPTI) del CIDOB, se pueden estimar que hay unos 40 (<http://www.cidob-bo.org/cpti>), en diferentes etapas de su reconocimiento oficial (ver Colque y Chumacero, 2011).

propias formas de organización económica, social y cultural, que aseguran su subsistencia y desarrollo. [Esas tierras] son inalienables, irreversibles, colectivas, compuestas por comunidades y mancomunidades, inembargables e imprescriptibles” (CPE 1994, art. 171).

Notemos que la CPE de 1994 no se refiere directamente a los *pueblos* indígenas, sino a sus *tierras* y a su régimen de propiedad (“comunitarias”) a lo que se agrega sin embargo el importante calificativo de “originarias”. Así que de forma indirecta, define el sujeto de esos derechos agrarios como “los pueblos y comunidades indígenas y originarios” (art. 41, parte 1). Esos consolidaron a partir de allí sus perspectivas de autonomía. Sin embargo, uno de los principales obstáculos a la titularización ha sido la falta de financiamiento para realizar los trámites legales. Como consecuencia, “terceras partes” se han apropiado de importantes superficies (Schabus, 2005: 501).

En comparación con esta definición esencialmente *agraria* de las TCO, los Territorios Indígena Originario Campesinos (TIOC) ponen en primer plano la *territorialidad*. A nivel político, los indígenas que habitan estas tierras pueden reivindicar *soberanía* sobre ellas como pueblos, formando un Distrito Municipal Indígena, sobre la base de un TIOC (Art. 28).

Este reconocimiento territorial que marca la conversión de las TCO en TIOC fue bien acogido por varios pueblos indígenas (Erbol, 2011b, cit. por Tomaselli, 2011: 16) a pesar de que la misma ley delegue al Instituto Nacional de Reforma Agraria el proceso de conversión. Pocos, sin embargo, lograron alcanzar el nuevo estatuto. En primer lugar, la obtención de un TIOC implica que el proceso de TCO había sido completado, lo que no es el caso para un buen número de ellos¹³. En segundo lugar, el 80% de los TCOs se sobreponen a los límites municipales y el 24% a los límites departamentales lo que deja prever cantidad de conflictos (Chumacero, cit. por Mondor 2011: 169). De allí que, de la cuarentena de TCO, solamente se tiene constancia de dos que se encontraban en vía de conversión en TIOC en octubre 2011.

¹³ En el mapa publicado por la CIDOB, las TCO se dividen en “con título provisional”, “con resolución de inmovilización”, “con inmovilización preliminar”, así como en “nuevas demandas” y “áreas protegidas bajo administración indígena”. La primera categoría, la de las TCO más avanzadas es netamente minoritaria (incluye el TIPNIS del que hablaremos más adelante).

LA CONVERSIÓN EN AUTONOMÍA INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINA (AIOC)

La otra modalidad, la conversión en Autonomía Indígena Originario Campesina, parece haber sido pensada a propósito para la población densa y compacta de los aymaras y quechuas del altiplano, ya dotados de tierras. Años atrás, aprovechando las reformas administrativas, muchos ayllus y comunidades agrarias se habían organizado en municipios¹⁴. Pero el margen de autonomía oficial de estos es bastante limitado; sólo tienen poderes delegados por la autoridad superior, y capacidad reglamentaria. Además, la municipalización supuso la imposición de un modelo único de administración sobre estructuras muy variadas. La Ley de Participación Popular de 1994 permitió a los bolivianos de zonas rurales ver las ventajas de la participación directa en la gestión de sus asuntos locales, así como las limitaciones inherentes a ese poder. De allí los reclamos de una autonomía que no fuera simplemente agraria y administrativa, sino política y judicial: el autogobierno.

Antes mismo de la adopción de la nueva CPE en diciembre 2009, en base a la Ley transitoria 4021 adoptado en abril del mismo año, el municipio Jesús de Machaca formó su Consejo Autonomo Indígena Originario Campesino. Y el Gobierno decretó que el 2 de agosto, anteriormente *Día de la Reforma Agraria* sería el *Día de la Autonomía Indígena*. Se despertó el interés de otros municipios y varios grupos siguieron los seminarios organizados en octubre y noviembre 2009 por el Gobierno y unas ONGs (Tomaselli, 2011: 11).

Las perspectivas abiertas por la Ley transitoria y por la CPE se vieron como logros indiscutibles en comparación con la situación anterior, por lo menos en un principio. Así se entiende el entusiasmo de los 19 municipios que emprendieron al mismo momento su transformación en AIOC. Sin embargo, descubrieron que el camino legal que había que recorrer era largo y complicado, con nada menos que 7 etapas.

1. En primer lugar, hay que organizar un referéndum en el municipio para obtener el apoyo de una mayoría al proyecto.

¹⁴ De los 339 municipios del país, 145 tienen más de 90% de población indígena.

2. En segundo lugar, se debe elegir, en conformidad con los usos y costumbres, un Consejo Deliberativo o Asamblea Autonómica encargado de la redacción de los estatutos de la autonomía. Éstos deberán ser aprobados por una mayoría de los dos tercios de sus miembros. (Lo formaron 11 municipios)
3. En tercer lugar, los estatutos deben ser sometidos a un referéndum al conjunto de la población para su aprobación.
4. Una vez terminado este proceso local, el proyecto se manda al Ministerio de Autonomías para averiguar su compatibilidad con la CPE. Lograda esta aprobación, hay que cumplir con tres requisitos más, relacionados con la “viabilidad gubernamental”:
5. Hay que presentar la prueba de la existencia, de la representatividad y de la implementación de una estructura organizativa que incluye a todo el pueblo indígena al que se refiere la demanda.
6. Hay que presentar un plan territorial que contenga estrategias institucionales y financieras (art 57).
7. Hay que mostrar una base poblacional mínima, de 12 000 personas en el Altiplano y de 4 000 en las tierras bajas (art 58)¹⁵.

Frente a lo que Tomaselli llama el “laberinto autonómico”, el entusiasmo inicial de las bases no tardó en bajar. En primer lugar, de los 19 municipios que solicitaron la conversión, sólo 11 cumplían con los requisitos establecidos por el Decreto Supremo 231 para comenzar el proceso, es decir:

1. Que el territorio definido sea el territorio ancestral de sus habitantes.
2. Que el pueblo indígena que reivindica la autonomía tenga prueba de su existencia antes de la colonización española.
3. Que este pueblo tenga una sola identidad cultural, la misma lengua, tradición histórica, territorialidad, cosmovisión e instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas. (art. 6, par. 1).

¹⁵ Elaboración propia a partir de Tomaselli (2011). Mondor formula un lista de requisitos ligeramente diferente pero igual de complicada (Mondor, 2011: 170).

Estos requisitos, si bien pueden tener relevancia para definir una *etnia* en un manual de introducción a la antropología, tiene muy poco que ver con la diversidad sociocultural que se observa entre los grupos indígenas de hoy en Bolivia. En cuanto al “territorio definido”, que exige para que un municipio se pueda transformar en AIOC, hay que recordar que solamente el 7% de los 339 municipios de Bolivia tiene fronteras claramente establecidas y aceptadas (Tamburini, 2010: 201, cit. por Tomaselli 2011: 12). Si la posesión de la misma identidad cultural y de las mismas instituciones no parece presentar problema, es muy diferente la situación respecto a las pruebas de la presencia precolonial en un “territorio ancestral”. Varios grupos tampoco cumplen con la base poblacional mínima que consideran injustamente alta, como lo expresaron en la VII Marcha indígena¹⁶.

En lo que se refiere al proceso real de conversión, que comenzó antes mismo de la adopción de la CPE, solamente en un municipio de los once ganó el NO en el primer referéndum (Carahuaca de Carangas, Oruro)¹⁷. En otros dos municipios, Huacaya y Charagua, el SI ganó, pero justo, por 53% y 55% respectivamente. En estos dos casos, como en gran parte de los territorios indígenas del Oriente, se debe a la fuerte presencia de colonos opuestos a la transformación del municipio en AIOC.

De los 11 municipios que empezaron el proceso de conversión en 2009, dos años más tarde, dos solamente habían logrado superar la primera de las siete etapas, o sea, la formación de su Consejo Deliberativo. Seis han terminado la elaboración de los estatutos, que fueron presentados al Tribunal Constitucional donde esperan su aprobación.¹⁸ Después tendrán todavía que ser sometidos a referéndum. En los distintos municipios, han surgido tensiones que frenaron el proceso. En Jesús de Machaca, se cuestionó la legitimidad de los miembros del Consejo; en Salinas Garcí Mendoza, hubo un conflicto de representatividad de los ayllus constitutivos; en Charagua, se negaron los no indígenas de la cabecera a participar en el

¹⁶ Por motivos de “viabilidad gubernamental” se quiere eliminar a los municipios más pequeños. Solamente 102 municipios de tierras altas tienen población superior a los 10 000 habitantes, y algunos cuentan con a penas unos centenares (Mondor, 2011: 167).

¹⁷ Tamburini (2010) estima que el motivo pudo haber sido simplemente el buen funcionamiento actual del municipio, bajo la LPP de 1994.

¹⁸ Se trata de Uru Chipaya, Totora Marka, Pampa Aullagas, Charagua Iyambae, Racaypampa, Mojocoya. Por su parte, la comunidad de Tacopaya ha optado por una Catta Orgánica Municipal.

proceso¹⁹. Mientras que los de Chayanta terminaron optando por convertirse en TIOC en lugar de AIOC.

Aunque la LMAD establezca 37 competencias de los AIOC, incluyendo 23 exclusivas²⁰, un examen detallado revela que esas se concentran sobre todo sobre:

- a) la elaboración y la práctica de sus propios mecanismos de funcionamiento, de acuerdo con sus valores y usos.
- b) la cultura en el sentido más amplio de la palabra, o sea, su idioma, sus costumbres, sus prácticas económicas tradicionales.
- c) la justicia indígena.

Campos-claves, como la salud, la educación básica, el medio ambiente y la explotación de recursos no renovables (minerales e hidrocarburos), son exclusivas del gobierno central o compartidas, con un simple poder de implementación a nivel local. (Tomaselli, 2011: 10).

De esta breve reseña resalta le paradoja de que por una parte la CPE atribuye una importancia fundamental a las AIOC en la construcción de la nueva Bolivia, mientras que por otra parte, la LMAD establece una serie de frenos e instancias de control que no solamente posponen (¿indefinidamente?) la obtención de la misma, desanimando a los pueblos indígenas de orientarse o continuar hacia la conversión. El examen de la división de poderes entre el Gobierno central y las AIOC confirma esta paradoja: hay muchos campos de competencias, pero, después de triunfar de la carrera de obstáculos es su gestión interna, a las AIOC les quedaría la regulación de la vida comunitaria y la economía de subsistencia²¹. Dentro de los numerosos campos con fronteras borrosas, está él de la justicia. ¿Hasta qué punto la Ley de Deslinde Jurisdiccional permite abrir otras perspectivas para la autonomía indígena?

¹⁹ El territorio de Charagua es inmenso, de 71 km cuadrados, o sea, la quinta parte del departamento de Santa Cruz y contiene una importante población no-indígena (Tomaselli, 2011: 16).

²⁰ Olk (2010) cit. por De la Fuente (2011: 65).

²¹ “La Autonomía Indígena Originaria Campesina es la expresión del derecho al autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos. Esta autonomía implica la manifestación y desarrollo de las estructuras organizativas articuladas a partir de referentes culturales y que de manera principal está dirigida a la gestión del territorio, aplicando cosmovisiones y sistemas económicos propios” (Ministerio de Autonomía, s.f.: 17)

LA LEY DE DESLINDE JURISDICCIONAL (2010)

Los conflictos entre la justicia ordinaria de Bolivia y la costumbre jurídica de los pueblos indígenas no son sólo potenciales, o teóricos, sino que saltaron a la vista en el caso concreto de los linchamientos (Beaucage, 2011). La LDJ, adoptada en 2010, tiene precisamente como objetivo “regular los ámbitos de vigencia (...) entre la Justicia Indígena Originaria Campesina (JIOC) y las otras jurisdicciones reconocidas constitucionalmente y determinar los mecanismos de coordinación, cooperación (...) en el marco del pluralismo jurídico” (Art. 1). Se aclara que la ley se funda, en primer lugar, sobre la “existencia precolonial de las naciones y pueblos indígenas originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, por lo que se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado” (Art. 2, I). Por otra parte, jurídicamente, se funda sobre la propia CPE así como sobre las leyes que incorporaron tanto el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo (Ley 1257) como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Ley 3897, 2008) (Art. 2, II).

Después de reafirmar la igualdad de jerarquía entre la JIOC y la justicia ordinaria (Art. 3) el texto aclara los principios que la rigen. Entre ellos se cita, *primero*, “preservar la unidad y la integridad territorial del Estado Plurinacional” (Art. 4, a). Luego se menciona la “relación espiritual” de los “pueblos y naciones” I.O.C. con la Madre Tierra, con la que “mantienen una relación armoniosa, de complementariedad, de respeto” (Art 4, b). En tercer lugar, aparecen la diversidad cultural (Art. 4, c), el pluralismo jurídico (Art. 4, e), la complementariedad (Art. 4, f) y la necesidad de una interpretación intercultural, al momento de administrar la justicia (4 d), así como la “la necesidad que todo sistema normativo promueva la equidad y la igualdad de género” (Art. 4, h) y garantice a todos, en igualdad, “el ejercicio de derechos sociales, económicos, civiles y políticos” (Art 4).

Los artículos 5 y 6 enuncian esencialmente principios universales que tienden a *limitar* la vigencia de la justicia indígena, cuyas competencias no se han aclarado todavía: esta deberá respetar el derecho a la vida (Art. 5, I), los derechos de las mujeres (Art. 5, II), eliminar castigos como el linchamiento, así como “la pérdida de tierras o la expulsión a las y los adultos mayores o personas en situación de discapacidad” (Art. 5, III) y “prohibir y castigar toda forma de

violencia contra niñas, niños, adolescentes y mujeres” (Art. 5, IV). El artículo 6 prohíbe específicamente la pena de muerte.

Después de esas restricciones (por otra parte muy justificables), procede la LDJ a definir la JIOC como “la potestad que tienen las naciones²² y pueblos indígena originario campesinos de administrar justicia de acuerdo a su sistema de justicia propio y [que] se ejerce por medio de sus autoridades, en el marco de lo establecido por la Constitución Política del Estado y la presente Ley” (Art. 7). Después de afirmar que “la JIOC conoce los asuntos o conflictos que histórica y tradicionalmente conocieron bajo sus normas, procedimientos propios vigentes y saberes, de acuerdo a su libre determinación”, se procede a eliminar de su ámbito de vigencia la materia penal (tráfico de personas y de armas, violación, asesinato y homicidio) (Art 10, II, a). También se excluye “cualquier proceso en el cual sea parte o tercero interesado el Estado” (Art 10, II, b) y el derecho laboral, tributario, minero, forestal, informático, internacional y agrario (Art 10, II, c). En este último rubro, se reconoce a la JIOC “la distribución interna de tierras en las comunidades que tengan derecho legal o derecho propietario colectivo sobre las mismas”. El artículo 11 define el ámbito de vigencia territorial de la JIOC “dentro de la jurisdicción de un pueblo indígena originario campesino” y el 12, que establece el “cumplimiento obligatorio” y el carácter “irreversible” de las decisiones de las autoridades de la JIOC.

¿En qué incide la LDJ en la formación de la autonomía de los pueblos indígenas de Bolivia? Por una parte, convalida legalmente prácticas de justicia que realizan desde siempre las autoridades de los pueblos indígenas, dentro de su jurisdicción, y las pone a salvo de anulación por parte de la justicia ordinaria. Hay que subrayar que el reconocimiento de la JIOC no implica ninguna laboriosa conversión a un nuevo estatuto, como para las AIOCs y las TIOCs, ni necesita que se hayan cumplido esos procesos. También se intenta eliminar los puntos de fricción entre la normativa indígena y la oficial, esencialmente en torno a ciertos castigos, juzgados excesivos y crueles, incluyendo la pena de muerte. En un trabajo anterior sugerimos que la exclusión de lo que corresponde a la materia penal podía resolver una de los mayores áreas de fricción entre la justicia originaria y la justicia indígena (Beaucage 2011: 224-225).

²² Es interesante notar que ese calificativo “nación”, presente en el nombre de la Asamblea Plurinacional, no aparece cuando se habla de las autonomías, pero si resurge en la LDJ.

Pero la exclusión de su ámbito de vigencia de las otras áreas de derecho (Art 10, II, c) y, sobre todo, de todo lo que implica el Estado como “parte o tercero interesado” no parece tener ninguna justificación otra que la prepotencia del poder estatal y de sus burocracias frente a las autonomías indígenas. Así mismo se contradice el principio fundamental, enunciado en el artículo 3 de la LDJ: “la JIOC goza de igual jerarquía que la jurisdicción ordinaria (...)”. Para bien o para mal, no goza de igual jerarquía, puesto que es una ley boliviana que determina las áreas de vigencia que incumben a cada una.

Es sin duda temprano para juzgar la eficacia de la Ley de Deslinde Jurisdiccional, promulgada el 29 de diciembre 2010, en cuanto a un mejor acceso a la justicia de los bolivianos, indígenas y no indígenas. El informe de febrero 2012 de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas de Derechos Humanos, mientras subraya los progresos en cuanto a los derechos económicos, sociales y culturales²³, nota las dificultades persistentes en cuanto al ejercicio de ciertos derechos individuales y colectivos. Por una parte, el número de linchamientos se redujo sensiblemente en 2011²⁴. Por otra parte, el informe insiste en la duradera “crisis de la administración de la justicia” se traduce por un rezago astronómico de las causas pendientes de resolución: 498,895 para todo el país, o sea 653 por juzgado o tribunal (Consejo de Derechos Humanos, 2012: 10-11). En el rubro del ejercicio de los derechos colectivos, el CDH se refiere precisamente al tema de la JIOC y de las autonomías indígenas. Sobre la primera, se limita a decir que “al excluir ciertos ámbitos de vigencia personal, material y territorial, la Ley 073 de Deslinde Jurisdiccional no está adecuada a la CPE ni a la normativa internacional y no corresponde a la coexistencia entre personas indígenas y no indígenas” (*ibid.*: 11).

Acabamos de esbozar como, desde el aparato legal estatal, se considera la autonomía indígena originario campesina y una dimensión muy importante de la misma, la justicia indígena originario campesina. Pero ¿como las ven los propios indígenas implicados en el proceso?

²³ Por ejemplo, se estima que, entre 2002 y 2009 (incluyendo tres años de Gobierno del MAS) la proporción de pobres disminuyó del 62,4% al 54%; la de indigentes, del 37,1% al 31,2% (Consejo de Derechos Humanos, 2012: 8).

²⁴ A pesar de este “descenso notable”, todavía se registraron, durante los 10 primeros meses de 2011, 20 casos, entre linchamientos e intentos, con un saldo de 9 hombres muertos y 30 heridos, de los que 8 eran adolescentes, y de una mujer muerta y una herida (Consejo de Derechos Humanos, 2012: 13).

CONSTRUYENDO LA AUTONOMÍA A PARTIR DE LA BASE EN EL SUYU AYMARA JACH'A KARANGAS: DEL PROYECTO AL ESTATUTO AUTONÓMICO ORIGINARIO

Es obvio que la creación de las *Autonomías Indígena Originario Campesinas* quiere responder a las demandas ya antiguas de los pueblos indígenas. Por ejemplo, para un líder guarayo:

“Veníamos planteando desde hace más de 30 años la autonomía territorial (...) De la autonomía ancestral queremos reivindicar que nuestras autoridades tradicionales en nuestras comunidades (...) se mantengan. Que esas nuestras autoridades tradicionales, como nuestras máximas autoridades, sean administradores de nuestro territorio, de nuestros recursos naturales que existen en nuestras comunidades” (Castro, 2005: 67).

¿Pero los indígenas y el gobierno estarán hablando de lo mismo? A partir de dos documentos estatutarios relativos al mismo pueblo, Totora Marka (Consejo Deliberativo, 2010 y Anon, 2011) destacaremos similitudes y diferencias con la visión legal que acabamos de exponer. Examinaré brevemente los puntos más salientes del texto de 2011 y lo compararé con otro documento redactado el año anterior por el mismo grupo²⁵.

Los autores del documento de 2011 fundamentan la Autonomía Originaria de Totora Marka en “la voluntad de sus habitantes” (Art. 1)²⁶. Se consideran una « población de origen aymara asentada sobre su territorio ancestral desde la época preincaica como *marka*²⁷ milenaria de la nación Suyu Jach'a Karangas” (Art. 2). Se puede notar en seguida que no aparece ni *indígena* ni *campesino*; la suya es una autonomía *originaria* a secas. Se manifiesta de acuerdo a derechos, normas, mecanismos y procedimientos propios (Art. 16-17).

²⁵ A parte del Estatuto Autonomo, “aprobado en grande y detalle el 18 de diciembre de 2011”, tuve acceso al “Proyecto de Estatuto sistematizado hasta el 24 de septiembre 2010, sobre el texto de los avances del taller del 3-4 y 5 de septiembre 2010”. Este borrador lleva una autoría indígena precisa, el Consejo deliberativo de Totora “Auki” Marka, mientras que del segundo, anónimo, sólo sabemos que fue “aprobado en grande y detalle en Totora el 18 de diciembre 2011”. El primer texto fue el fruto de un diálogo entre varios actores, desgraciadamente no identificados. En efecto, varios puntos del Proyecto habían sido corregidos o agregados en subrayado en el texto, lo que deja suponer que alguien tuvo como tarea de revisarlo. Mondor menciona como, en la redacción de sus estatutos, en algunos Consejos Deliberativos “hubo ayuda técnica de varias ONGs” (Mondor, 2011: 182). El Estatuto Autonomo de 2011 adopta un vocabulario legal homogéneo.

²⁶ Salvo indicación contraria, los artículos citados son los del Estatuto Autonomo (2011)

²⁷ *Marka*: subdivisión territorial del imperio inca o Tawantinsuyu. Es “la unidad territorial de dos parcialidades aymaras, una parcialidad podía tener cuatro a unas veinte comunidades o más”. (EAOTM, 2011: 49).

El Artículo 10 esboza la cosmovisión andina basada en los cuatro principios de la *chakana*: *muñana* (“querer”), *atiña* (“poder”) *luraña* (“hacer”) y *yatiña* (“saber”) en la búsqueda del *suma qamaña* (vivir bien). Luego procede a enumerar una larga lista de “principios ancestrales” que van desde el “respeto” (*yakasiña*) a la obediencia (*kamachi phokana*), pasando por el “gobierno dual” (*chacha – warmi*) y la *qusxana* (“distribución justa”) (Art 11). En el artículo 12 sigue la enumeración con “valores ancestrales” como *suma jaqichasiña* (“buen matrimonio”) e *ijkawi* (“consejo”), etc.

El Título III, *Luraña* (“hacer”) trata de los asuntos económicos. Después de establecer los principios de una “economía plural y comunitaria” (Art. 36), en el artículo 52 (“Tierra y Territorio”) se asegura la posesión de las parcelas familiares (*sayaña*). La “Pachamama o la Madre Terra, que constituye el hábitat de los pueblos originarios” también incluye *Manqha Pacha* (el subsuelo)²⁸. El patrimonio económico comprende tanto los recursos propios (impuestos locales) como “las transferencias del nivel central de Estado” (Art. 62). Hasta allí, el Estatuto de 2011 corresponde aproximadamente al Proyecto de 2010.

El Título IV, *Atiña* (“poder, fuerza”) trata de política. En su inicio afirma que “Totora Marka reconstituye como autonomía originaria [donde] se practican los principios, valores, saberes y procedimientos propios *en el marco de la unidad del Estado Plurinacional*” (Art. 71, I – cursivas nuestras). Esta última restricción a la autonomía política era ausente en el Proyecto de 2010.

La *marka* contiene nueve *ayllus*, agrupados en las dos mitades o “parcialidades” Aransaya y Urinsaya, y cada ayllu comprende entre dos y cuatro comunidades (Art. 71, III). La autoridad local suprema, la ejercerá el Jach’a Mara Tantachawi o Asamblea Comunitaria (Art. 75), compuesta por Mallkus y Mama t’allas de Consejo, Mallkus y Mama t’allas de Marka; Tata Mamanis y Mama T’allas de los 9 Ayllus²⁹; Delegados Territoriales, 32 *Chiqanchayiris* y 32

²⁸ En contradicción con la LMAD que reserva a la administración central la gestión de los recursos no renovables como la minería y los hidrocarburos.

²⁹ Se justifica la duplicación de todas las funciones: cada autoridad de una parcialidad, Aransaya o Urinsaya, tiene su equivalente en la otra parcialidad y ambas cumplen sus obligaciones en alternancia.

*Yanapirís*³⁰ (Art. 78)³¹. Las autoridades del ayllu o de la marka pueden ser “revocadas por incumplimiento de deberes, desacato, negligencia, corrupción” (Art. 87).

En lo que toca a la administración de la justicia (Art. 89), se profundizan diferencias entre el Proyecto y el Estatuto. Ambos afirman que es una de las atribuciones de “las autoridades originarias en sus diferentes niveles (...) según nuestra cosmovisión, nuestros principios, valores y ritualidad, a través de nuestras prácticas de justicia” (Art. 89). Sin embargo, el Proyecto establecía que las decisiones de la justicia indígena “serán irrevisables. Ninguna autoridad de la jurisdicción ordinaria (...) podrán abrir nueva causa sobre un caso resuelto por la jurisdicción originaria” (Art. 110). Además, la sección del estatuto que trataba de la justicia terminaba con la afirmación: “Se aplicarán los contenidos de la Ley de Deslinde Jurisdiccional *siempre y cuando sean compatibles con la cosmovisión, el derecho propio y las prácticas de justicia de Totorá Marka*³²” (Art 113 – cursivas nuestras P.B.). Por el contrario, en el texto definitivo, se afirma: “su procedimiento será reglamentado por el Consejo Originario, *en el marco de la Constitución Política del Estado y otras normas vigentes*” (art 89 – cursivas nuestras). Se añade “el ejercicio del derecho propio en la administración de la justicia en Totorá Marka se fundamenta en la Constitución Política del Estado, el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas” (*ibid.*). La irrevisabilidad de las decisiones jurídicas, que en el Proyecto tiene valor de principio fundamental, aquí se limita a los “problemas de tierra, conflictos, peleas, robos y otros que siempre se han resuelto ancestralmente” (Art 93). Aunque no encontramos referencia al respecto, puede ser la conmoción provocada en la opinión pública boliviana por los “linchamientos” en zonas indígenas (Beaucage, 2011) que causó la exclusión de la competencia indígena de los casos que corresponden al derecho penal, reservándole el campo del derecho civil.

En síntesis, en ambos documentos, los habitantes de Totorá Marka no son los *indígenas* de nadie, ni se definen como *campesinos*, aunque vivan esencialmente de la agricultura y del

³⁰ *Chiqanchayiri*: “persona que dirige a los demás, guía, orientador, conductor de un evento” (Anon 2011: 47). *Yanapirís*: “ayudante. Dícese de la persona que realiza voluntariamente un trabajo” (*ibid.*: 53).

³¹ En el artículo correspondiente del Proyecto, había anotado el revisor anónimo: “49 miembros, ¿no les parece mucho?”

³² Añadió el revisor anónimo: “¡No tratado!” Era claro que el artículo 113 del Proyecto entraba en contradicción directa con el Artículo 1 de la LDJ que afirma que su objeto es “regular los ámbitos de vigencia” de la JO y de la JIOC, es decir que se sitúa por encima de las dos.

pastoreo; no aparecen esas dos palabras, ni la pesada expresión “Autonomía Indígena Originaria Campesina”. Los del Suyu Jach’a Karangas son los habitantes *originarios* de una “marka milenaria” y eso funda la legitimidad de sus valores así como de sus autoridades. En el Proyecto de 2010, éstas no están subordinadas a nadie, aunque se indique que los *tamanis awatiri* pueden representar a sus ayllus ante “otras instancias a nivel nacional”. En la estructura de autoridades se privilegia la representatividad más amplia y se respeta escrupulosamente el equilibrio de las dos mitades, que tienen dimensiones cósmicas. Esta autonomía que se funda sobre una legitimidad desde abajo no podía sino chocar con el marco estricto de control que hemos descrito en la LMAD y la LDJ, y eso a pesar de las correcciones y adiciones hechas por un “revisor anónimo” para intentar que el proyecto de Totorá Marka encaje con el marco legal. Por el contrario, el documento “aprobado en grande y detalle” en diciembre 2011, aunque mantenga mucho de la letra del Proyecto, *invierte totalmente* la base de la legitimidad del sistema político-jurídico de Totorá Marka: la práctica local pasa a ser subordinada a la legislación nacional. Una mutación tan grande tiene que haber sido el resultado de una tensa negociación, durante los quince meses que separan los dos textos³³.

Puede ser más fácil para el Estado boliviano cambiar la letra de un texto que las convicciones profundas de los pueblos originarios sobre sus autonomías. Como revelador de este choque entre las dos legitimidades, a nivel concreto, examinaremos el comportamiento de los actores durante el conflicto que surgió acerca de la construcción de una carretera en el **Territorio Indígena Parque Natural Isiboro Secure (TIPNIS)**.

LAS AUTONOMÍAS INDÍGENAS Y EL PROYECTO DE CARRETERA EN EL TIPNIS

El Parque Nacional, establecido en 1965, cubre aproximadamente un millón de hectáreas. Lo habitan unas 12 000 personas de tres etnias indígenas, los mojeños, los yuracaré y los chimán, distribuidos en unas 64 comunidades. El gobierno del MAS le dio estatuto de Territorio Indígena en 2008 (Consejo de Derechos Humanos, 2011: 6). En 2011, el mismo Gobierno decretó la construcción de una carretera de 306 kilómetros entre Cochabamba y el

³³ En las comunidades empobrecidas del Altiplano, el Estado, fuente de las transferencias económicas esenciales dispone de argumentos de mucho peso.

departamento amazónico de Beni, más precisamente entre Villa Tunari y San Ignacio de los Moxos. Este megaproyecto (cuyo costo estimado es de 415 millones de dólares) lo financia, en una proporción de 80%, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de Brasil (SENA-Fobomade, 2011). Evidentemente, los sectores económicos dominantes de Brasil quieren reforzar su influencia sobre Bolivia y sus materias primas, sobre todo los hidrocarburos. Del lado boliviano, varios grupos económicos están interesados, incluyendo a los cocaleros del Chapare que buscan mejores vías de comunicación con Brasil, una de las principales salidas actuales para la droga³⁴.

Frente a estos “imperativos de desarrollo” las reivindicaciones locales pesan muy poco. La carretera, sobre todo su segundo tramo, de 147 kilómetros, entre Isinuta y Monte Alto, cruza el “núcleo” del TIPNIS. Los representantes de los pueblos indígenas del área estiman que no han sido debidamente consultados, como lo exige la Constitución³⁵, antes de que el Gobierno otorgara el contrato de construcción a la empresa OAS.

El 15 de agosto 2011, 700 miembros de los grupos afectados³⁶ apoyados por la CIDOB, y a los que se unieron unos representantes aymaras de la CONAMAQ, emprendieron una marcha de protesta hacia la capital, la octava en la serie de marchas iniciada dos décadas atrás. Su objetivo: detener el proyecto y exigir una propuesta alternativa. Cerca del pueblo de Yucumo (Beni), un grupo de colonos, miembros de la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia, les bloqueó el paso durante 20 días. La policía estableció un retén entre los dos bandos. El 24 de septiembre, los marchistas detuvieron a un enviado del Gobierno, el canciller David Choquehuanca, y le obligaron a caminar con ellos durante 7 kilómetros, forzando el retén policial. El día siguiente, la policía interrumpió violentamente la marcha, con un saldo de 70 heridos y 250 detenidos. Después de numerosas protestas nacionales e internacionales, el presidente Morales presentó excusas por el comportamiento de la policía³⁷. El 28 de

³⁴ La producción de pasta base está en pleno auge, con plantaciones estimadas en unas 31 000 has, más del doble de la superficie legal permitida, 12 000 has (Ayo, 2012).

³⁵ El artículo 352 de la CPE estipula que el Estado debe consultar a los pueblos indígenas de forma libre, previa e informada antes de explotar recursos naturales o construir megainfraestructuras en sus territorios.

³⁶ Once de las 64 comunidades del TIPNIS apoyan la construcción de la carretera. Según algunos, se trata de comunidades que ya empezaron el cultivo de la coca. (Fuentes, 2011, coment.: 2).

³⁷ Una comisión de investigación encontró que altos cuadros de la policía y del gobierno (incluyendo un ex-ministro) habían participado en la planificación y la ejecución del operativo (Consejo de Derechos Humanos 2011: 6-7)

septiembre, el gobierno brasileño “en respuesta a las crecientes movilizaciones sociales (...) en apoyo a la VIII marcha indígena” resolvía congelar la entrega de fondos hasta que “el Gobierno boliviano esté en condiciones de reanudar obras” (SENA-Fobomade 2011). El 19 de octubre, la marcha llegaba a La Paz. Cinco días después, Evo Morales promovía la aprobación de la Ley 0180 que prohibía la construcción del tramo central de la carretera, entre Inisuta y Monte Grande (177 km) (Consejo de Derechos Humanos, 2011: 4; SENAFobomade, 2011).

En abril 2012, una novena marcha reunía a indígenas del TIPNIS, descontentos de lo que consideran una maniobra del Gobierno para seguir adelante con el proyecto, a pesar del acuerdo de 2011³⁸. Esta vez, sin embargo, fueron menos numerosos y no disfrutaron de un apoyo amplio de la CIDOB. El Gobierno ha logrado dividir el movimiento, haciendo acuerdos bilaterales con varios grupos, mientras que la propia CIDOB sufre una crisis de liderazgo³⁹.

CONCLUSIÓN

¿Qué luz echan los acontecimientos del TIPNIS sobre el desarrollo de las autonomías indígenas en Bolivia. Algunos autores, refiriéndose a las protestas simultáneas, en abril 2012, de médicos, maestros y transportistas, apuntan a una estrategia global de desestabilización de Evo Morales y del MAS (Dausá, 2012). Nuestra interpretación va en otro sentido. Los grandes enunciados sobre el derecho a la libre determinación de los pueblos y naciones indígenas, los laboriosos procesos legales de conversión en TIOCs y AIOC y la división de las competencias entre las autonomías tienen muy poco peso frente a la voluntad del ejecutivo. Las decisiones recientes del gobierno boliviano se toman a muy corto plazo en función de la fuerza relativa de los varios grupos de presión⁴⁰ que componen sus redes clientelares (Ayo, 2012a). Entre estos grupos, los cocaleros constituyen uno de los más poderosos. En ese contexto, los pueblos indígenas pueden llegar a considerar que los artículos que la CPE, de la LMAD y la LDJ,

³⁸ “Los indígenas del TIPNIS consideran que la anunciada cancelación del contrato con OAS es la última estrategia para lograr que las más de 60 comunidades de ese territorio permitan el tendido del asfalto por dentro de su propiedad. Es una distracción; lo que debería hacer Morales es anular la ley 222 (de consulta) porque está viciada de nulidad aseguró el presidente de la Subcentral del TIPNIS Fernando Vargas” <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2012041008>.

³⁹ Estos acuerdos fueron condicionados a su no-participación a la IX Marcha. Por otra parte, una alta dirigente del movimiento indígena ha aceptado un cargo de subalcaldesa en Santa Cruz, a pesar de las conocidas posiciones anti-indígenas de la administración municipal. (Dausá, 2012: 2)

⁴⁰ Sólo hay que pensar en el “perdón” otorgado para unos 120 000 vehículos introducidos en contrabando.

definen un país de papel, una Bolivia imaginaria que tiene muy poco que ver con la que se está realmente fraguando ahora.

La discrepancia creciente entre el modelo de Estado y de país para el cual lucharon los indígenas y demás trabajadores de la ciudad y del campo, por una parte, y el proceso social y político real, por otra parte, está provocando tensiones crecientes. Los pueblos indígenas del TIPNIS, igual como otros grupos sociales⁴¹ llegaron rápidamente a la conclusión que la única vía para hacerse escuchar son las tomas de carreteras o de pueblos y las marchas, como en tiempo de Sánchez de Lozada o de Quiroga, y es lo que hacen. Se enfrentan primero con intentos de cooptación, que a veces funcionan. Sino, viene la represión: no masiva, como durante la dictadura de Banzer o la “guerra del gas”, sino selectiva, como en el operativo policial del 25 de septiembre 2011 en Yucumo (Beni). Cuando tampoco funciona, por las protestas generalizadas, el ejecutivo negocia y hace algunas concesiones. Para volver a la carga cuando ve las condiciones propicias. A corto plazo, y a diferencia de gobiernos anteriores, el MAS tiene 12 mil millones de dólares en reserva, lo que le da un importante margen de maniobra para hacer entregas económicas a los protestatarios más vocales (¡y estos los saben!). Cuando no se puede por los grandes intereses económicos en juego, la tentación será muy fuerte de reprimir las protestas por la fuerza, con la excusa que son fomentadas o manipuladas por la oposición de derecha⁴².

A un nivel más general, el caso boliviano obliga a matizar los análisis sobre los llamados “nuevos movimientos sociales”. La posición de Melucci y de sus seguidores acerca del *desplazamiento* de las luchas sociales del campo económico a lo cultural quizás es demasiada tributaria de su enfoque sobre sociedades occidentales desarrolladas. En la dinámica de los movimientos indígenas de América Latina – como en el caso boliviano – se nota más una *inclusión* de la problemática cultural a la agenda socioeconómica, que se va transformando. Bajo el impulso de los indígenas de Oriente, la lucha agraria se volvió lucha por el territorio y el autogobierno, ambos legitimados por la posesión de una cultura propia. Si bien estas

⁴¹ Según la fundación UNIR, en el 2011, hubo alrededor de 1300 conflictos en el país. En abril de 2012, solamente: huelga de médicos y del personal hospitalario, que protestan contra el aumento del horario laboral, huelga de hambre de los maestros urbanos, protestas varias de la Central Obrera Boliviana, huelga de transportistas de La Paz, etc.

⁴² Esa interpretación, facilona y muy cómoda, ya se está abriendo camino entre los intelectuales favorables al régimen (Dausá, 2012)

reivindicaciones movilizaron exitosamente la mayoría indígena hasta derrotar gobiernos, una vez que el MAS alcanzó el poder de Estado, varias líneas de fractura aparecieron en la coalición. La más visible está entre los pueblos de las tierras bajas, en cuyos territorios se encuentran los hidrocarburos que sostienen el Estado, y los del Altiplano empobrecido, que esperan redistribución de la riqueza. Pero esta fractura esconde otra, más profunda, entre la soberanía estatal y otro tipo de soberanía que los varios pueblos, tanto del Oriente como del Altiplano, reivindican cada uno para sí. La primera se apoya en última instancia, como todos los Estados, sobre el monopolio de la fuerza legítima, la segunda, frente al movimiento-hecho-Estado, vuelve a sacar estas armas de los pobres que son las marchas a la capital, los bloqueos de carretera y el secuestro temporario de algún alto funcionario. Como nos lo decía un disidente: “Evo [Morales] nos enseñó a marchar, ahora ¡ que nos aguante!”.

BIBLIOGRAFÍA

Anon (2011), *Estatuto Autonómico Originario de Totora Marka. Aprobado en grande y detalle*. 18/12/2011. Totora (Bolivia).

Albó, Xavier (2006) “Evo y el MAS en Bolivia. Antecedentes, entretelones y esperanzas”, *Claroscuro*, CEDCU, Rosario, pp. 13-60.

Albó, Xavier (2007) “Bolivia. Avances y tropezones hacia un nuevo país plurinacional e intercultural”, en S. Martí y Puig (coord.) *Pueblos indígenas y política en América Latina*, Barcelona, Fundació CIDOB, pp. 335-360.

Ayo, Diego (2012) “Clientelas coccaleras”, en *Amigos del TIPNIS*. 06/05/2012.

Beaucage, Pierre (2007a) “Los pueblos indígenas y campesinos: su lucha por la defensa y el aprovechamiento de los recursos naturales en América latina”, en P. Cliche, C Díaz-Soucy, A.C. Kennedy (coords.) *Voces que cuidan y resisten*. Montréal, Desarrollo y Paz, pp. 7-50.
<http://www.devp.org/devpme/documents/fr/pdf/DocPierreBeaucage.pdf>

Beaucage, Pierre (2007b) “Los imaginarios de la indianidad hoy: Diversidad y convergencias”, *Versión. Estudios de comunicación y política*, n° 19, *Comunicación. Imaginarios y representaciones sociales*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 45-72.

Beaucage, Pierre (2008) “Bolivie: la peur, la violence et la construction fragile du bonheur”, en A. Corten y A.-É. Côté (dir.) *La violence dans l'imaginaire latino-américain*, Paris/Montréal, L'Harmattan/Presses de l'Université du Québec, pp. 145-162.

Beaucage, Pierre (2011) “Achacachi o la mano izquierda de Tupaj Katari. ¿Pueden coexistir al justicia ordinaria y la justicia consuetudinaria en Bolivia”, *Decursos. Revista de Ciencias Sociales*, XIII (24), pp. 209-228.

Beaucage, Pierre; Manuel De la Fuente y Jesús Carvallo (2012) “Langage commun et pluralité des voix: perceptions et participation à des actions directes à Cochabamba et à Santa Cruz de la Sierra (Bolivie)” en (A. Corten, C. Huard y R. Peñafiel (coords.) *L'interpellation plébéienne en Amérique latine. Violences, action directe et virage à gauche*. Paris / Montréal. Karthala / Presses de l'Université du Québec, pp. 119-144.

Betancur, Ana Cecilia (coord.) (2011) *Movimientos Indígenas en América Latina. Resistencia y nuevos modelos de integración*, Copenhague, IWGIA.

Carter, William, (1967) *Comunidades aymaras y reforma agraria en Bolivia*. México, Instituto Indigenista Interamericano.

Castro, Orlando, (2005) “Exposición de representantes de los Pueblos Indígenas” Orlando Castro, vicepresidente de CPESC (Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz). *Coloquio sobre Asamblea Constituyente, Descentralización y Autonomías*. La Paz, Diakonia - Acción EcuMénica Sueca, pp. 67-68.

CIDOB (s.f.) *Mapas de Bolivia con las Tierras Comunitarias de Origen*, disponible en <http://www.cidob-bo.org/cpti>). Consultado el 16/05/2012.

CIPCA (Centro de Investigación y Promoción del Campesinado) (circa 2008) *Documento: Propuesta para el régimen autonómico*, del equipo de Autonomías de CIPCA. La Paz, CIPCA (22 p.).

Colque. Gonzalo y Juan Pablo Chumacero (2011) *Informe 2010. Territorios Indígena Originario Campesinos en Bolivia. Entre la Loma Santa y la Pachamama*. La Paz, Fundación Tierra.

Consejo de Derechos Humanos (2012) *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en el Estado Plurinacional de Bolivia*, Asamblea General de las Naciones Unidas, 02/02/2012.

Consejo Deliberativo De Totora “Auki” Marka (2010) *Proyecto Estatuto de autonomía originaria de Totora ‘auki’ Marka del Suyu Aymara Jach’a Karangas. (sistematizado hasta el 24 de septiembre 2010, sobre el texto de los avances del taller del 3-4 y 5 de septiembre 2010)*. 24/10/2010.

Dausá, Alejandro (2012) “Bolivia: Novena Marcha”, *Agencia Latinoamericana de Información (ALAI)*, 26/04/2012, disponible en <http://alainet.org/active/54361&lang=es>. Consultado el 27/04/2012.

De la Fuente, Manuel (2011) “Las autonomías y la cuestión indígena en Bolivia”, *Decursos. Revista de Ciencias Sociales*, 13 (24), pp. 47-78.

ERBOL (2011a) “El cambio de nombre de TCO a TIOC significará otro trámite”, *Erbol Comunicaciones Periódico Digital*, 12 de abril (publicación electrónica), disponible en <http://erbol.com.bo/noticia.php?identificador=2147483943178>. Consultado el 18/10/2011.

ERBOL (2011b) “Indígenas de Chayanta quieren ser autónomos como una TCO”, *Agencia de Noticias Indígenas Erbol*, 12 de mayo (publicación electrónica), disponible en <http://erbol.com.bo/noticia.php?identificador=2147483944455>. Consultado el 20/10/2011.

Fuentes, Federico (2011) *Bolivia: Against Green Imperialism*, ms.

Gabriel, Leo y Gilberto López y Rivas (coords.) (2005) *Autonomías indígenas en América Latina. Nuevas formas de convivencia política*, México, Plaza y Valdés.

Grey Postero, Nancy y León Zamosc (coords.) (2005) *La lucha por los derechos indígenas en América Latina*. Quito, Abya-Yala.

Hufty, Marc, Claude Auroi y Manuel de la Fuente (2005) *¿A donde va Bolivia? Gobernancia, gobernabilidad y democratización*, La Paz / Genève, IUÉD-NCCRN North-South / Plural.

Komadina, Jorge y Céline Geffroy (2007) *El poder del movimiento político. Estrategia, tramas organizativas e identidad del MAS en Cochabamba (1999-2005)*, Cochabamba, Universidad Mayor San Simón.

López, Luis Enrique y Pablo Regalsky (2005) *Movimientos indígenas y Estado en Bolivia*. La Paz, CENDA / Plural.

Martí y Puig, Salvador (coord.) (2007) *Pueblos indígenas y política en América Latina. El reconocimiento e sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del Siglo XXI*, Barcelona, CIDOB.

Martínez, Carmen (comp.) (2009) *Repensando los movimientos indígenas*, Quito, FLACSO.

Melucci A. (1994) “¿Qué hay de nuevo en los ‘nuevos movimientos sociales?’”, en E. Laraña y J. Gusfield (coords.) *Los nuevos movimientos sociales*, Madrid, CIS, pp. 119-149.

Ministerio de Autonomía (2010) *Autonomías, el camino recorrido*, La Paz, Gobierno de Bolivia.

Mondor, Marie-Michèle (2011) “Conversión de municipios en Autonomías Indígenas Originarias Campesinas, paso a paso”, *Decursos. Revista de Ciencias Sociales*, 13 (24), pp. 163-190.

Postero, Nancy (2010) “Morales’s MAS Government. Building Indigenous Popular Hegemony en Bolivia”, *Latin American Perspectives*, 37, pp. 18-34.

Schabus, Nicole (2005) “Autonomía indígena. Statu quo o desafío”, en L. Gabriel y G. López y Rivas, coords.) *Autonomías indígenas en América Latina. Nuevas formas de convivencia política*, México, Plaza y Valdés, pp. 493-540.

Sena-Fobomade (2011) “El BNDES congela el crédito para la carretera del TIPNIS”, 28/09/2011, Bolpress, Area economía, disponible en <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2011092811>. Consultado el 20/05/2012.

Tamburini, Leonardo (2010) “Bolivia”, *The indigenous world 2010*, IWGIA, Copenhagen, pp. 195-206.

Tomaselli, Alexandra (2011) “Autonomía Indígena Originaria Campesina en Bolivia: realizing the indigenous autonomy?”, presentación en la *ERIP Conference 2011 Ethnicity, Race and Indigenous Peoples in Latin America and the Caribbean* (3-5 de noviembre). San Diego.

Wolf, Eric (1964) *Peasants*, Englewood Cliffs N.J., Prentice Hall.

Recepción: 21 de agosto de 2012.

Aceptación: 10 de septiembre de 2012.