



autonomías indígena originarias

PROCESOS POLÍTICOS DEL
MOVIMIENTO INDÍGENA EN
AMÉRICA LATINA Y BOLIVIA

MEMORIA DEL
FORO INTERNACIONAL

**AUTONOMÍAS
INDÍGENA ORIGINARIAS**

**PROCESOS POLÍTICOS DEL
MOVIMIENTO INDÍGENA EN
AMÉRICA LATINA Y BOLIVIA**

**MEMORIA DEL
FORO INTERNACIONAL**

AUTONOMÍAS INDÍGENA ORIGINARIAS

**PROCESOS POLÍTICOS DEL
MOVIMIENTO INDÍGENA EN
AMÉRICA LATINA Y BOLIVIA**

**MEMORIA DEL
FORO INTERNACIONAL**

Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario

Memoria del Foro Internacional “Autonomías indígenas originarias, procesos políticos del movimiento indígena en América Latina y en Bolivia” / por CEDLA

La Paz: CEDLA, agosto 2010, xii; 378p.

I. t.

DESCRIPTORES TEMÁTICOS:

<AUTONOMÍAS INDÍGENAS><AUTONOMÍAS
ORIGINARIAS><MOVIMIENTO INDÍGENA><PROCESOS
POLÍTICOS><PUEBLOS INDÍGENAS><CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL
ESTADO><MOVIMIENTO AL SOCIALISMO>

DESCRIPTOR GEOGRÁFICO:

<AMÉRICA LATINA><BOLIVIA><ECUADOR><COLOMBIA>

2010, CEDLA

Depósito Legal: 4-1-1868-10

Editores: CEDLA
Av. Jaimes Freyre No. 2940, Sopocachi
Telfs. 2412429 – 2413175 – 2413223
Fax: (591) (2) 2414625
E-mail: cedla@cedlaa.org
Web: www.cedla.org
La Paz, Bolivia

Supervisión Editorial: Unidad de Comunicación
Cuidado de edición: Rubén D. Atahuichi L.
Fotografías de tapa: Toke Nyborg
Diagramación: Sonoviso Comunicaciones
Impresión: Weimberg

Publicación realizada con el apoyo de IBIS-Dinamarca y de Deutscher Entwicklungsdienst

Impreso en Bolivia
Printed in Bolivia

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de tapa, puede ser reproducida, almacenada o transmitida de manera alguna ni por ningún medio, sin permiso previo del editor. La opinión de los expositores no implica, necesariamente, la posición y enfoque institucional.

ÍNDICE

Presentación ic

Más allá de la autonomías IOC

Rubén Atahuichi López 1

MESA TEMÁTICA 1

**Aproximación teórica y conceptual sobre la emergencia del
movimiento indígena originario y el proceso autonómico
indígena originario en América Latina y Bolivia 23**

El desafío boliviano: procesos de construcción y revalorización
de las identidades ancestrales y modernas en Áreas urbanas
de Bolivia

Franck Poupeau 25

Autonomía y jurisdicción indígena originario campesina en
América Latina

Willem Assies 41

PANEL CONVERSATORIO 69

MESA TEMÁTICA 2

Experiencias de constitución de autonomías IOC y procesos políticos por parte de pueblos y naciones de América Latina y Bolivia 85

La incidencia del movimiento indígena originario en el proceso constituyente en Bolivia

Iván Bascopé Sanjinés.....87

Procesos políticos y autonómicos del movimiento indígena en Panamá

Heraclio López Hernández105

La autonomía regional en Nicaragua

Hans Petter Bulloven.....127

Procesos de constitución de autonomías, procesos políticos y reformas jurídicas vinculados al movimiento indígena en América Latina. El caso Ecuador

Leonardo Viteri Gualinga.....155

PANEL CONVERSATORIO 191

MESA TEMÁTICA 3

Procesos políticos del movimiento indígena originario, reformas jurídicas y establecimiento de autonomías indígena originarias en Bolivia (organizaciones y experiencias locales) 205

Nuestra autonomía es ancestral

Florencio Ignacio.....207

Nuestro ayllu está vivo

Eusebio Pizarro212

| | |
|---|------------|
| Lomerío: gobierno territorial para todos <i>Nélida Faldín</i> | 214 |
| Chayanta y la reconstitución del Ayllu <i>José Blas y Gregorio Pillco</i> | 224 |
| Charagua, el tránsito de municipio a la autonomía <i>Carlos Sánchez</i> | 230 |
| PANEL CONVERSATORIO | 235 |
| Autonomías originarias con base en la reconstrucción territorial <i>Óscar Calizaya</i> | 247 |
| Las autonomías de las TCO <i>Leonardo Tamburini</i> | 267 |
| Las autonomías IOC con números desfavorables <i>Juan Luis Espada</i> | 285 |
| Viabilidad de las autonomías IOC con base en el mandato de la CPE y la Ley 4021 <i>Mario Galindo Sosa</i> | 305 |
| PANEL CONVERSATORIO | 335 |
| CONSIDERACIONES DE CIERRE | 347 |
| Anexos | 351 |

PRESENTACIÓN

El proceso autonómico de los pueblos y naciones indígena originarios cobró fuerza en 1990 con la *Marcha por el Territorio y la Dignidad*. Desde ese entonces, el país transitó por una serie de eventos políticos y sociales, en el intento de consolidar ese proceso en el marco legal del Estado boliviano, ahora “plurinacional”, como una demostración de que los cambios se perfilan en la forma más que en el contenido de las demandas.

Ahora que las autonomías indígenas son una realidad jurídica, por su reconocimiento en la Constitución Política del Estado (CPE) (promulgada en febrero de 2009) y en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) (julio de 2010), la mirada en perspectiva de las demandas sobre autodeterminación, tierra y territorio, y acceso a recursos naturales no es muy optimista en relación a la que se vivió desde el año 2000 y el proceso constituyente de 2008 y 2009.

Por el contrario, los acuerdos estructurados, ya sean en torno a la CPE vigente, la nueva Ley Electoral (por los escaños indígenas) o la LMAD, se han encargado de poner muros de contención a estas demandas y, por tanto, se ha subordinado su realización –derecho pleno– a una real politik, que ha privilegiado la integración económica con el mundo capitalista.

Por ejemplo, el derecho a la consulta previa a la explotación de recursos naturales en territorios indígenas, contemplado en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y reconocido por el Estado boliviano, no tiene carácter vinculante en la CPE, que privilegia, de esa manera, el derecho del Estado sobre los recursos naturales –hidrocarbu-

ros, minerales o bosques— en Tierras Comunitarias de Origen, frente a las necesidades y derechos de los pueblos indígenas sobre aquellos.

Así, la retórica que se insertó en las demandas de los pueblos indígenas para asumir el poder en 2005 se resquebraja, y es la realidad de los contratos petroleros, y las concesiones mineras y forestales las que finalmente se materializan en la política pública de gobiernos como el de Evo Morales. Una muestra de lo anterior se vio en la X Cumbre de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y del Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP), en junio de 2010, en la que los presidentes de Bolivia, Ecuador y Perú esgrimieron similares argumentos en torno al derecho de consulta y autodeterminación sobre sus territorios de los pueblos indígenas, al que descalificaron como riesgoso para el desarrollo de sus países¹.

Sobre este complejo problema, cuando finalizaba 2009 (lejos todavía de los conflictos sobre las reformas legales vinculadas a las autonomías que arreciaron la primera mitad del 2010), el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) propició el *Foro Internacional Procesos Políticos y Autonómicos del Movimiento Indígena Originario en América Latina y Bolivia, avances y desafíos*. El evento fue respaldado por IBIS-Dinamarca, Deustcher Entwicklunsdients (DED), Cooperazione Internazionale (COOPI), el Proyecto 11.11.11 (Vecht Mee Tegen Onrecht), además del Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS), Investigación Social y Asesoramiento Legal Potosí (ISALP), el Programa Nina y Radio ERBOL.

1 “Estados del ALBA: No pediremos permiso a los indígenas para gobernar. Evo Morales y Rafael Correa piden a los pueblos indígenas que cumplan la ley y respeten los intereses de la sociedad” en: www.bolpress.com/print.php?Cod=2010062701

Este foro no sólo reunió a sectores sociales de importante incidencia en el escenario político, sino también a investigadores, organizaciones no gubernamentales, estudiantes, periodistas nacionales y extranjeros, ciudadanía interesada en el tema y hasta funcionarios del gobierno, en el afán de socializar y debatir las propuestas y experiencias de procesos políticos y autonómicos del movimiento indígena de Bolivia, Ecuador, Panamá, Ecuador y Nicaragua.

La idea fue abrir el debate en torno a experiencias concretas y las diversas formas en que los procesos políticos de otros países resolvieron o confrontan aún problemas de institucionalidad y de generación de salidas para el ejercicio de derechos por parte de los pueblos indígenas. Sin duda, entre las propuestas y exposiciones de este evento y la realidad vivida existe un vínculo que sólo la reflexión podrá unir, lo que hace que la presente memoria no sólo sea útil, sino necesaria para profundizar el debate en torno a la consolidación de los derechos de pueblos indígenas en un contexto internacional en el que la presión sobre la renta monopólica de la explotación de recursos naturales por parte de las empresas transnacionales, no respeta soberanías nacionales ni mucho menos a las emergentes y, por tanto, frágiles soberanías plurinacionales.

Javier Gómez Aguilar
Director ejecutivo

MÁS ALLÁ DE LA AUTONOMÍAS IOC

RUBÉN D. ATAHUICHI LÓPEZ

MÁS ALLÁ DE LAS AUTONOMÍAS IOC¹

Introducción

Las principales demandas de pueblos y organizaciones indígena originarios, planteadas con mayor fuerza en las dos últimas décadas, se vieron plasmadas en la nueva Constitución Política del Estado (CPE), que estableció el régimen de autonomías indígena originario campesinas (IOC) en el país, un derecho político fundamental que había cobrado fuerza tras la *Marcha por el Territorio y la Dignidad*, en 1990.

A partir de la promulgación de la Ley 4021, del Régimen Electoral Transitorio, el 14 de abril de 2009, el gobierno tomó la iniciativa para el establecimiento de autonomías IOC en el país, en coordinación y consenso con el entonces Congreso Nacional. Estrategia política o necesidad de consumir su propuesta electoral, la administración del Movimiento Al Socialismo (MAS), el partido de gobierno, puso en marcha las primeras autonomías a través de la conversión municipal²,

1 Rubén D. Atahuichi López, coordinador del Proyecto Políticas Públicas, Autonomías Indígenas y Desarrollo del CEDLA

2 Disposición Tercera de la Ley 4021: En aplicación de los Artículos 294, parágrafo II y 302, numeral 3 de la Constitución Política del Estado, los pueblos y naciones indígena originario campesinos, comprendidos en el alcance de lo establecido en el artículo 30 de la Constitución Política del Estado, que deseen convertir un municipio en Autonomía Indígena Originario Campesina, podrán elaborar su estatuto, y realizar su referendo autonómico y aprobatorio de sus estatutos en la fecha prevista en el Artículo 80 de la presente Ley, proceso que será administrado por la Corte Departamental Electoral en cumplimiento de disposiciones legales.

a pesar de que los pueblos y organizaciones IOC planteaban la “reconstitución territorial” y la “restitución del ayllu”.

Así, luego del referéndum del 6 de diciembre de 2009, existen 11 municipios convertidos en autonomías IOC, que todavía seguirán con una estructura política y administrativa liberal y republicana –inminente incluso hacia el futuro– mientras su gobierno “provisional”³ promueva, tras las elecciones departamentales y municipales del 4 de abril de 2010, la organización de su administración IOC y sus estatutos.

Villa Mojocoya, Tarabuco y Huacaya, en Chuquisaca; Totorá, Salinas de Garci Mendoza, Chipaya y Pampa Aullagas, en Oruro; Jesús de Machaca y Charazani, en La Paz; Chayanta, en Potosí; y Charagua, en Santa Cruz (Cuadro 1), son los primeros municipios en transitar hacia el régimen autonómico IOC, instituido por primera vez en el país en la CPE⁴.

3 El Artículo 20 del Reglamento para las Elecciones Departamentales y Municipales del 4 de abril de 2010, aprobado por la Resolución 0363/2009 de la Corte Nacional Electoral, señala: En los municipios que se convirtieron en Autonomía Indígena Originario Campesinas en los referendos del día 6 de diciembre del año 2009, las autoridades municipales que resulten electas en las elecciones del 4 de abril de 2010 desempeñarán sus funciones de manera provisional, hasta el momento en el que sean reemplazadas por las autoridades instituidas en los respectivos Estatutos vigentes, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 289, 290 parágrafo II, 292 y 296 de la Constitución Política del Estado.

4 Artículo 289. La autonomía indígena originaria campesina consiste en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias.

| Cuadro I | | |
|---|---|---|
| Primeras autonomías IOC Referéndum del 6 de diciembre del 2009 | | |
| Municipio | Porcentaje de votación por el Sí | Porcentaje de votación por el No |
| Huacaya | 53,66 | 46,34 |
| Villa Mojocoya | 88,31 | 11,69 |
| Tarabuco | 90,80 | 0,20 |
| Charazani | 86,62 | 13,38 |
| Jesús de Machaca | 56,09 | 43,91 |
| Pampa Aullagas | 83,67 | 16,33 |
| Salinas de Garci Mendoza | 75,09 | 24,91 |
| San Pedro de Totora | 74,50 | 25,50 |
| Chipaya | 91,69 | 8,31 |
| Charagua | 55,66 | 44,34 |
| Chayanta | 59,90 | 40,10 |
| Fuente: CNE | | |

En el camino quedó Curahuara de Carangas (Oruro), cuyo resultado de la consulta de diciembre fue negativo en relación al Sí. El 54,92 por ciento del total de los votos válidos rechazó la institución del nuevo régimen autonómico en el municipio, a diferencia del 45,08 por ciento que optó por su aceptación.

Sin embargo, otros no llegaron al referéndum del 6 de diciembre de 2009. El 4 de septiembre de 2009, el Ministerio de Autonomías presentó ante la Corte Nacional Electoral (CNE) una lista de 19 municipios certificados para optar por las autonomías IOC, entre ellos los 12 del referéndum. Algunos de ellos no lograron cumplir con los requisitos⁵,

5 El Decreto Reglamentario 231, de la Ley 4021, señala como requisitos:
a) Certificación emitida mediante resolución del Ministerio de Autonomía.
b) Libros de apoyo al referéndum municipal por iniciativa popular
c) Ordenanza municipal que convoca al referéndum, aprobada por dos tercios de votos del Concejo Municipal.

particularmente con la presentación de la ordenanza municipal, que implicaba un consenso previo en el Concejo Municipal sobre la petición de las autoridades indígenas originarias, que no lograron convencer a sus pares municipales sobre la necesidad del régimen en cuestión.

Así, Inquisivi (La Paz), Turco, Santiago de Andamarca y Corque (Oruro), Lagunillas y Gutiérrez (Santa Cruz), y Tinguipaya (Potosí) resultaron descartados debido a que sus promotores, en su mayoría autoridades IOC, no cumplieron con la presentación de alguno de los requisitos emitidos en el Decreto Supremo 231.

El proceso de construcción de las primeras autonomías IOC fue complicado, hasta desordenado, como admitió el mismo ministro de Autonomía, Carlos Romero. Pero no sólo la falta de consenso postergó las aspiraciones en esos municipios, también el escaso tiempo otorgado por la Ley 4021 y el Decreto Supremo 231. A saber:

Si bien la CPE fue promulgada el 7 de febrero de 2009, la administración de Morales, como promotora de las autonomías IOC, y el entonces Congreso Nacional se dieron más de dos meses –hasta el 14 de abril– para viabilizar el proceso a través de la Ley 4021, aunque ésta tenía el objetivo principal de normar el Régimen Electoral Transitorio para las elecciones generales del 6 de diciembre de 2009, establecidas en la disposición transitoria primera de la Constitución.

En todo ese tiempo, hasta la emisión del Decreto Supremo 231, el 2 de agosto de 2009, en Camiri, los pueblos y organizaciones IOC estuvieron en la incertidumbre, sin muchas posibilidades de sopesar orgánica y adecuadamente las viabilidades política, institucional y fiscal, ni mucho menos reflexionar sobre una idea clara relacionada con el proceso inminente,

para encaminar sus demandas de autonomía bajo formas propias de organización. Hasta entonces, fueron casos excepcionales, salvo omisión, los de Raqaipampa (distrito municipal de Cochabamba), las representaciones indígena originarias del Suyu Jach'a Karangas de Oruro y San Antonio de Lomerío (Santa Cruz), el Ministerio de Autonomía, y un trabajo inicial de la Plataforma Interinstitucional que acompaña al Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ) y la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), que habían construido modelos de estatuto orgánico.

Aunque la CPE establece que la conformación de autonomías estará sujeta a la “Constitución y la ley”⁶, a falta de una Ley Marco de Autonomías y Descentralización⁷, el gobierno consideró que el Decreto Supremo 231 tuvo solamente un carácter procedimental⁸, que activó el mecanismo de consulta.

Ante los plazos previstos para los comicios del 6 de diciembre de 2009, la norma otorgó sólo 22 días para que “el Concejo Municipal, el Alcalde o los solicitantes del referendo por iniciativa popular” soliciten al Ministerio de Autonomía la certificación⁹ con miras a la consulta. Dicho despacho gubernamental tenía plazo hasta el 4 de septiembre de 2009 para notificar, a través de una resolución ministerial ante la Corte Nacional Electoral (CNE), el visto bueno de la consulta a favor de

⁶ Artículo 289 de la CPE.

⁷ En julio de 2009, el Ministerio de Autonomías presentó el anteproyecto de ley. La disposición transitoria segunda de la Constitución otorga un plazo de 180 días para la sanción de la norma y otras cuatro más, a partir de la instalación de la Asamblea Legislativa Plurinacional, ocurrida el 22 de enero de 2010.

⁸ Declaraciones del ministro Carlos Romero en La Prensa, 3 de agosto de 2009.

⁹ Dicha certificación, según el Decreto Supremo 231, disponía estos requisitos:

- a) Que la jurisdicción actual del municipio corresponda históricamente a la territorialidad ancestral de los pueblos IOC que actualmente lo habitan.
- b) Que la existencia de estos pueblos IOC sea precolonial.
- c) Que la población IOC del municipio comparta identidad cultural, idioma, tradición histórica, territorialidad, cosmovisión y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias.

las comunidades, organizaciones y municipios solicitantes. Regía el mismo plazo para que el gobierno Municipal, a través de una ordenanza, notifique la misma demanda ante el tribunal electoral.

Y, según la Resolución de Sala Plena 081/2009, de la CNE, el 7 de septiembre fue el último día para la presentación de solicitudes de referéndum ante el organismo electoral. Con esa fecha, fueron 25 días de tiempo para que los municipios, a través de sus representantes, tramiten su intención de transitar a su condición de autonomías IOC.

Sin embargo, ese recorrido no terminó con el referéndum del 6 de diciembre. Ahora, los 11 municipios que optaron por la autonomía IOC tienen autoridades municipales transitorias (alcalde y concejales elegidos por listas separadas¹⁰) desde el 4 de abril de 2010. Aquéllas dejarán sus funciones –en un tiempo no determinado– luego de estructurar el gobierno local indígena y los estatutos orgánicos de la autonomía IOC mediante usos y costumbres¹¹.

Igual incertidumbre ocasionó la publicación de la lista de municipios que consiguieron acceder al referéndum.

De esta manera, el Estado todavía limita la proyección del movimiento indígena. La Asamblea Legislativa Plurinacional consideró la Ley Marco de Autonomías y Descentralización

¹⁰ Artículo 26 del Reglamento para las Elecciones Departamentales y Municipales del 4 de abril (Resolución 363/2009 de Sala Plena de la CNE).

¹¹ Artículo 28 del Reglamento de las Elecciones del 4 de abril: En los municipios que se convirtieron en Autonomía Indígena Originario Campesinas en los referendos del día 6 de diciembre del año 2009, las autoridades municipales que resulten electas en las elecciones del 4 de abril de 2010 desempeñarán sus funciones de manera provisional, hasta el momento en el que sean reemplazadas por las autoridades instituidas en los respectivos Estatutos vigentes, de conformidad con lo dispuesto por los Artículos 289, 290 parágrafo II, 292 y 296 de la Constitución Política del Estado.

(LMAD), propuesta por el Ministerio de Autonomía en julio de 2009, en medio de protestas y descontento de los movimientos IOC¹². El documento no convenció a algunas organizaciones IOC, que hasta la sanción y promulgación de la norma, en julio de 2010, no lograron acuerdos con el gobierno, el promotor del documento.

Una de las principales demandas de la CIDOB fue que el ejercicio de la autonomía IOC no dependa de formas liberales de democracia, como el referéndum instituido en los artículos 275 y 294 de la CPE para la aprobación de estatutos y cartas orgánicas. También, la distribución y el saneamiento de tierras, y la definición clara de competencias en la LMAD.

Durante el conflicto, el ministro de Autonomías, Carlos Romero, sindicó a los marchistas de someterse a cierta injerencia externa y calificó de “inconstitucionales” las demandas, especialmente la referida a la omisión del referéndum como mecanismo democrático. Por otra parte, criticó la postura de los líderes en sentido de evitar la distribución de tierras a favor de terceros ajenos a la comunidad indígena; mientras el gobierno cree que esa división debe ser democrática, los indígenas consideran que así se estará eliminando la base social auténtica y la naturaleza territorial de las autonomías IOC.

Ni la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) ni el CONAMAQ siguieron la línea de cuestionamiento al proyecto de LMAD. Ambas organizaciones coincidieron con la propuesta del MAS y, en sus acuerdos particulares con el gobierno, ratificaron su interés político sobre las autonomías IOC y consiguieron compromiso de distribución y saneamiento de tierras, promoción del desarrollo productivo o incidencia en la gestión pública.

12 El 23 de junio de 2010 se inició en Trinidad la Marcha por el Territorio, la Autonomía y la Defensa de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Por otro lado, aunque la CPE garantiza la distribución de las rentas nacionales¹³ entre la administración central del gobierno, los departamentos, los municipios y las entidades territoriales indígena originario campesinas, actualmente, no hay claridad necesaria respecto del régimen fiscal y financiero que sustentará los niveles autónomos¹⁴, salvo la desequilibrada estructura actual. En el caso de las autonomías IOC derivadas de la conversión municipal, si bien la Constitución dice que aquéllas asumirán competencias¹⁵ y recursos de los municipios de origen, requerirán de más dinero para solventar políticas de gestión pública propias de su competencia. Tampoco existe claridad sobre el uso y aprovechamiento de los recursos naturales¹⁶.

Por el momento, las 11 autonomías IOC iniciarán el nuevo régimen en condiciones desfavorables:

- Según el Censo de 2001, todas ellas tienen un nivel de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) muy bajo en relación al promedio nacional (59 por ciento), entre 90 a 99 por ciento. Charagua tiene 80 por ciento.
- A excepción de Charagua (5,2 por ciento), diez de las 11 autonomías no generan ni el 1 por ciento de ingresos propios per cápita. La mayoría es altamente dependiente de las transferencias estatales.

13 Artículo 340 de la CPE.

14 El Artículo 271 de la CPE dicta que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización regulará ese asunto, además de la transferencia y delegación de competencias, y la coordinación entre los niveles autónomos de gobierno. Tras la promulgación de la LMAD, el pacto fiscal quedó pendiente de consideración en una norma específica.

15 Artículo 303 de la CPE.

16 Artículo 353 de la CPE: El pueblo boliviano tendrá acceso equitativo a los beneficios provenientes del aprovechamiento de todos los recursos naturales. Se asignará una participación prioritaria a los territorios donde se encuentren estos recursos, y a las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

- A excepción de Mojoscoya, ninguno de los municipios invierte más del 4 por ciento en desarrollo económico local en relación al total de la inversión local.
- Sólo cuatro autonomías beneficiarias de gran parte de las fuentes del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) por pertenecer a departamentos productores. Charagua, en Santa Cruz, recibe recursos IDH por coparticipación, nivelación y compensación, y Villa Mojoscoya, Huacaya y Tarabuco, en Chuquisaca, sólo los dos primeros. Las otras ocho, sólo coparticipación.
- Nueve de los 11 municipios tienen una inversión per cápita por debajo del promedio nacional (117 dólares). Están mejor ubicados Huacaya, con 147,5 dólares, y Tarabuco, con 122,5 dólares.

De cualquier manera, son temas urgentes en las agendas IOC. Sin embargo, la preocupación del movimiento indígena debería proyectarse más allá de una demanda coyuntural, hacia el fortalecimiento de su acción política. Claro, habrá necesidad de estructurar el gobierno IOC en los territorios consagrados como autónomos el 6 de diciembre de 2009, una tarea consumada pero compleja, en el entendido de que respectivamente la autonomía es un hecho y sólo falta echarla a andar.

El foro de diciembre de 2009

Entendiendo esa necesidad, el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) propició los días 9 y 10 de diciembre de 2009 el *Foro Internacional Procesos Políticos y Autonómicos del Movimiento Indígena Originario en América Latina y Bolivia, avances y desafíos*. El evento fue respaldado por IBIS-Dinamarca, en colaboración con Deustcher Entwic-klunsdients (DED) y Cooperazione Internazionale (COOPI), además del Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social

(CEJIS), Investigación Social y Asesoramiento Legal Potosí (ISALP), el Programa Nina y Radio ERBOL.

El evento tuvo su trascendencia por reunir no sólo a esos sectores sociales de importante incidencia en la actualidad política, sino también a investigadores, organizaciones no gubernamentales, estudiantes, periodistas nacionales y extranjeros, ciudadanía interesada en el tema y funcionarios del gobierno¹⁷, que en dos días conocieron propuestas y experiencias de procesos políticos y autonómicos del movimiento indígena de Bolivia, Ecuador, Panamá, Ecuador y Nicaragua.

El perfil del evento¹⁸

En los últimos años, el movimiento indígena tuvo una emergencia importante en la región, particularmente en Centro América y América del Sur. Dicha incidencia tuvo más repercusión desde finales de los años 80, cuando la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) aprobó el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

Recientemente, tras experiencias en Ecuador, Colombia o Guatemala, los pueblos mapuches, en Chile, han comenzado a cobrarle al Estado mayor presencia y reconocimiento como pueblos preexistentes. Así, se amplían las luchas de las comunidades precoloniales. Bolivia no está al margen de esas circunstancias.

Desde la *Marcha por el Territorio y la Dignidad*, propiciada por indígenas de tierras bajas entre agosto y septiembre de 1990, el movimiento ha contribuido de manera gravitante en la construcción de un Estado que, en adelante, tendrá una

17 A pesar de confirmar su asistencia, el ministro de Autonomía, Carlos Romero, comunicó faltando un día su ausencia al foro.

18 Documento de la convocatoria del foro.

agenda nutrida por demandas de las mayorías sociales antes excluidas o invisibilizadas.

La incidencia de ese segmento social comenzó entonces con la incorporación en el debate nacional de los conceptos de *tierra y territorio*, además de la recuperación de sus derechos políticos, que delinearon más tarde reformas en la CPE para la instauración de la Asamblea Constituyente.

Más tarde, dicho proceso constituyente, complementado y modificado con un acuerdo político en el Congreso Nacional, terminó por constitucionalizar la autodeterminación y el autogobierno de los pueblos y naciones IOC. Ahora, las autonomías IOC son un hecho constitucional, que por inducción del poder político (la convocatoria al referéndum dictada a través de la Ley 4021) tienen vigencia luego del 6 de diciembre de 2009, cuando en 12 municipios del país optaron¹⁹ mediante voto popular dicho régimen.

Sin embargo, aparentemente, la acción de las organizaciones, pueblos y naciones IOC estuvo muy concentrada en el establecimiento de las autonomías, que por iniciativa externa comenzó a través de la conversión del municipio, en desmedro de la demanda filosófica de reconstitución territorial o restitución del ayllu, en tierras altas, y la autodeterminación (voluntad política local), en tierras bajas.

Meses después de la propuesta de un debate más allá de las autonomías IOC, la misma discusión de la LMAD estuvo centrada en el asunto, quizás ante la premisa de establecimiento de nuevas autonomías IOC²⁰ o la naturaleza de las luchas políticas del movimiento indígena en el país.

¹⁹ La convocatoria al foro fue enviada antes del referéndum del 6 de diciembre de 2009.

²⁰ Tras el referéndum del 6 de diciembre de 2010, la CIDOB no cuenta en su área de influencia un solo municipio convertido en autonomía IOC.

Si bien todavía habrá disputas que resolver (la LMAD fue una primera prioridad) en los distintos espacios políticos, locales, departamentales y nacionales, existe la necesidad latente de que el movimiento indígena originario se proyecte más allá de la construcción de estructuras del gobierno autónomo IOC (gobierno local, régimen fiscal, control social, justicia comunitaria o gestión de los recursos naturales).

Dicha proyección deberá ser política, de carácter permanente. Así, hay que fortalecer su acción política ante futuros desafíos y, en el presente, ante su condición funcional que le impuso la actual administración gubernamental.

Por eso es urgente un debate más allá de las autonomías IOC, en el afán de reflexionar y delinear estrategias para la definición de una agenda propia del movimiento indígena regional y nacional, a partir del análisis de los avances del proceso autonómico, la incidencia en las reformas del Estado y el interés de fortalecer la movilización política.

Objeto

Foro Internacional sobre Procesos Políticos y Autonómicos del Movimiento Indígena Originario en América Latina y Bolivia, avances y desafíos.

Objetivo

Contribuir al debate sobre los procesos políticos vinculados a la consolidación de los derechos del movimiento indígena originario nacional y latinoamericano, e identificar líneas para el fortalecimiento de la acción política.

Mesas temáticas

Se han previsto tres mesas esenciales:

- Aproximación teórica y conceptual sobre la emergencia del movimiento indígena originario y el proceso autonómico indígena originario en América Latina y Bolivia.
- Experiencias de constitución de autonomías IOC y procesos políticos por parte de pueblos y naciones de América Latina y Bolivia.
- Procesos políticos del movimiento indígena originario, reformas jurídicas y establecimiento de autonomías indígenas originarias en Bolivia.

Organización²¹

Planteado en el plan operativo del proyecto Políticas Públicas, Autonomías Indígenas y Desarrollo, dependiente del CEDLA, el foro tuvo como antecedente a la propuesta de organización de un taller nacional que esencialmente debía considerar la necesidad de reflexionar sobre el régimen fisca-financiero vinculado al establecimiento de autonomías indígena originario campesinas.

El evento pasó a ser internacional, en el afán de promover el debate en las organizaciones sociales e instituciones nacionales con base en experiencias de procesos políticos e institución de autonomías indígenas en otros países y en Bolivia. Inicialmente, la propuesta fue trabajada entre CEDLA e IBIS-Dinamarca, luego fue compartida y concertada con instituciones contraparte como ISALP, CEJIS y ERBOL, a las que se sumaron entes de cooperación internacional como DED, de la Cooperación Alemana, y COOPI, además el Programa NINA.

Por la necesidad de promover su organización y su incidencia política, el Consejo Nacional de Ayllus y Markas

21 Extracto del Informe Institucional del *Foro Internacional Procesos Políticos y Autonómicos del Movimiento Indígena Originario en América Latina y Bolivia, avances y desafíos*, CEDLA.

del Qullasuyu (CONAMAQ) y la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) oficiaron de anfitriones del evento, con cuyas autoridades principales (Sergio Hinojosa y Pedro Nuny) y técnicos se coordinaron las tareas propias de la preparación y realización del foro.

Expositores

Por la trascendencia del evento, se ha convenido invitar a expertos en movimientos indígenas y procesos de construcción de autonomías IOC en Bolivia, la región y Europa:

- Carlos Romero, ministro de Autonomías
- Willem J. Assies (Holanda)
- Franck Poupeau (Francia)
- Juan Houghton (Colombia)
- Heraclio López Hernández (Panamá)
- Hans Petter Buvollen (Nicaragua)
- Leonardo Viteri (Ecuador)
- Mario Galindo (Bolivia)
- Leonardo Tamburini (CEJIS-Bolivia)
- Iván Bascopé (CEJIS-Bolivia)
- Óscar Calizaya (ISALP-Bolivia)
- Juan Luis Espada (CEDLA-Bolivia)
- Nélide Faldin (San Antonio de Lomerío-Bolivia)
- Florencio Ignacio (Suyu Killakas-Bolivia)
- Carlos Sánchez (Charagua Norte-Bolivia)
- Francisco Pillco (Chayanta-Bolivia)

A pesar de haber respondido favorablemente a la invitación de CEDLA, el 27 de noviembre, el Ministro de Autonomía se excusó de su participación un día antes del foro, el 8 de diciembre. El mismo día, incluso con pasajes de viaje y hospedaje asegurados, Juan Houghton (Colombia), comunicó que no asistirá al evento.

Oficiaron de moderadores Wálter Limache (Programa NINA), Jorge Salgado (DED), David Choqueticlla (IBIS-Dinamarca) y Gustavo Luna (CEDLA). Fue coordinador general del foro Rubén Atahuichi (CEDLA).

Participantes

Fueron invitados líderes, miembros y regionales de organizaciones como la CONAMAQ, CIDOB, la Organización Indígena de la Chiquitanía (OICH), la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG), la Coordinadora del Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC), la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), la Confederación de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa, la Confederación de Colonizadores y las juntas de autoridades de los municipios que optaron por el referéndum para las autonomías.

Además, organizaciones no gubernamentales que acompañan el proceso autonómico IOC, instituciones públicas, alcaldías rurales, universidades, docentes universitarios, periodistas nacionales y extranjeros e investigadores nacionales y extranjeros.

Según registros del evento, el primer día del foro asistieron 542 personas y el segundo, 397.

Algunas propuestas

Durante el foro hubo una necesidad de replantear la agenda del movimiento indígena, en coincidencia con los objetivos del evento. Si bien las autonomías indígenas ya son un hecho constitucional, y que comienzan a tener vigencia en 11 municipios, el fortalecimiento del movimiento indígena originario tiene que ser la tarea esencial.

De las experiencias contadas por los expositores, se destaca que:

- Hay urgencia de que el movimiento indígena originario en Bolivia tome su propia agenda y, consiguientemente, recupere capacidad de acción y reacción políticas, lo que implica dejar de ser funcional al gobierno. La demanda es recurrente entre líderes y organizaciones no gubernamentales.
- Hay necesidad de generar debate y reflexión en los municipios cuya votación del 6 de diciembre de 2009 determinó el Sí a las autonomías IOC. Hay que comenzar a construir estructuras de gobierno y discutir mecanismos de sostenibilidad política, institucional y fiscal. Hay que ampliar el debate en sectores poco convencidos del proceso autonómico.
- Nicaragua, con su Constitución de 1987, tuvo un avance interesante en el establecimiento de una “nación multiétnica”, que a su vez planteó un consenso sobre los estatutos autonómicos y la Ley de Autonomías. En 2010 termina el quinto periodo del régimen, con retrocesos en la revolución y poco avance de las autonomías (débil delimitación de competencias de los poderes), aunque con pocos precedentes en ese sentido en América Latina (**Exposición de Hans Petter Buvollen**).
- Hans Petter Buvollen tiene un diagnóstico importante acerca del funcionamiento de las autonomías en Nicaragua, que resume así en su presentación: Observando el desarrollo socioeconómico costeño durante los ahora casi 20 años de vigencia de la Autonomía, resulta necesario concluir que las convicciones de aquel entonces –“¿contamos con una riqueza natural que es abundante y fácilmente aprovechable,

sólo falta que nos dejen de controlarla!” – no correspondían al mundo real.

- Entretanto, en Ecuador, la nueva Constitución, promulgada en 2008, establece las autonomías IO a partir de las llamadas circunscripciones territoriales indígenas, cuya decisión vinculada a las comunidades IO depende de un referéndum de dos tercios de votos válidos previa una solicitud avalada por el 10 por ciento de firmas del padrón local de la población solicitante (**Exposición de Leonardo Viteri**).
- A partir de la organización social, política y económica de Kuna Yala, se entiende que el Estado de Panamá reconoce el “autogobierno territorial” de las cinco comarcas y siete pueblos indígenas. Aunque antes de 1968 la participación política de los pueblos indígenas estaba sustentada en las elecciones liberales y republicanas, con la asunción del general Omar Torrijos la participación política del pueblo tiene base en la elección de 505 representantes, surgidos de un modelo de participación política indígena (**Exposición de Heraclio López**).
- Mario Galindo plantea un análisis sobre la viabilidad de las autonomías IOC a partir de la definición propia de los conceptos de autogobierno, plurinacionalidad o la misma autonomía. Reconoce que la evolución política del movimiento indígena en el país fue progresiva, mucho más desde la aplicación de la Participación Popular, que, en su criterio, estableció el concepto de “municipio indígena”, con el que insiste, a pesar de no estar inscrito en la CPE. Encuentra tres tipos de riesgo en la construcción de la autonomía IOC: de diseño político, de asignación de recursos y culturales, aunque considera que la autonomía IOC es viable a partir del municipio indígena.

- La Central Indígena de Comunidades Originarias de Lomerío (CICOL) propició una serie de debates acerca de la necesidad de establecer autonomías indígenas en la Chiquitanía. Desde la concepción de la autodeterminación de “abajo hacia arriba”, la propuesta gubernamental de conversión municipal no convenció; por eso la estrategia planteada fue comenzar a construir la autonomía, a partir de la Tierra Comunitaria de Origen, desde el municipio, con cuadros indígenas propios (**Exposición de Nélida Faldin**).
- A partir de un estudio sobre procesos de construcción y revalorización de identidades ancestrales y modernas en Bolivia, especialmente en la ciudad de El Alto, cuyos resultados plantean complejos procesos de apropiación, de resistencia y de aceptación de elementos “extraños”, Franck Poupeau concluye que las autonomías indígena originario campesinas tuvieron su inicio contemporáneo en la necesidad de gobiernos y organizaciones internacionales, como el Banco Mundial, de promover el proceso para “encerrar” a los pueblos y naciones en sus territorios, bajo el respeto de sus formas de organización política, social y económica, con el fin de atenuar o frenar su incidencia en las políticas “serias” del Estado. Así, plantea que las autonomías en Bolivia deberían abstraerse de su carácter folklórico para asumir una posición política e ideológica, y así constituir un verdadero gobierno (**Exposición de Franck Poupeau**).
- El financiamiento de las autonomías IOC depende de una profunda reforma tributaria que plantee mayor presión en los que tienen más, además de retomar el debate sobre la mayor apropiación del excedente económico derivado de la explotación de los recursos naturales y la ampliación de la tasa de coparticipación tributaria. Por su lado, la mayoría

de los municipios convertidos en autonomía IOC tienen un nivel de pobreza debajo del nivel promedio nacional y, consiguientemente, no tienen capacidad de recaudación propia (**Exposición de Juan Luis Espada**).

MESA TEMÁTICA 1

APROXIMACIÓN TEÓRICA Y CONCEPTUAL SOBRE LA EMERGENCIA DEL MOVIMIENTO INDÍGENA ORIGINARIO Y EL PROCESO AUTONÓMICO INDÍGENA ORIGINARIO EN AMÉRICA LATINA Y BOLIVIA

**EL DESAFÍO BOLIVIANO:
PROCESOS DE CONSTRUCCIÓN Y
REVALORIZACIÓN DE LAS IDENTIDADES
ANCESTRALES Y MODERNAS EN
ÁREAS URBANAS DE BOLIVIA**

FRANCK POUPEAU

Franck Poupeau

El autor es sociólogo, representante del Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA) en Bolivia. Doctor de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales. Editor de la revista *Actes de la recherche en sciences sociales*, creada por Pierre Bourdieu en 1975. Autor de varios libros sobre las desigualdades sociales y espaciales, sobre educación o sobre el acceso a los servicios urbanos y al agua. Uno de sus libros fue traducido en castellano: *Dominación y movilizaciones. Estudios sobre el capital militante y el capital escolar*.

EL DESAFÍO BOLIVIANO: PROCESOS DE CONSTRUCCIÓN Y REVALORIZACIÓN DE LAS IDENTIDADES ANCESTRALES Y MODERNAS EN ÁREAS URBANAS DE BOLIVIA

Frank Poupeau

Hay muchos obstáculos en la comunicación: obstáculos lingüísticos, primero, como cuando alguien habla quechua frente a un público de castellano y guaraní hablante. Pero hay obstáculos, a veces, más profundos, que tienen que ver con las estructuras mentales, con las categorías de percepción y de apreciación de la realidad que cada uno incorpora en su sociedad de pertenencia. Les voy a dar un ejemplo: ayer, cuando he leído que el programa de este foro sobre autonomías indígena originarias empezaba por un acto ritual, me he preguntado si debía o no venir.

He crecido en un ámbito laico y republicano: para mí, las religiones son sinónimos de dominación, de opresión, de intolerancia; las libertades civiles en Francia se han construido contra el poder de la Iglesia Católica, y al mismo tiempo que los colonizadores católicos estaban masacrando los pueblos de los Andes a partir del siglo XVI, la Iglesia Católica estaba masacrando a los “heréticos” de Europa.

Un acto ritual se identifica a un acto religioso: si estaba invitado a una conferencia empezando con una misa en Francia, yo no habría ido. Pero he intentado comportarme como un sociólogo: ¿por qué razón un foro sobre este tema, en Bolivia, va a empezar por un acto ritual? No es un evento científico, sino político: entonces, este reconocimiento de los

usos y costumbres de los pueblos originarios del país no se puede identificar a un puro acto de fe. Es un acto político, en un contexto de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Y como científico, me parece importante apoyar a este proceso. Y de la misma manera, no soy nacionalista; si voy a ver un partido de fútbol del equipo de Francia, voy a tener que aguantar un himno nacional, La Marsellesa, que trata de sangre del enemigo, si no, no veo el partido. Si voy a visitar a una comunidad durante unos rituales de lluvias, voy a aceptar los actos rituales. Si quiero apoyar un proceso político como el que está ocurriendo en Bolivia, tengo que entender por qué un foro sobre autonomías indígena originarias va a empezar con un acto ritual, aunque estoy en desacuerdo con la dimensión religiosa de este acto. Voy a entender la necesidad de reconocer culturas y formas de vida que fueron discriminadas por tantas décadas. Pero me permito, para terminar con este prólogo metodológico, de hacer una pregunta bastante general: ¿es compatible, a largo plazo la afirmación pública de la superstición con la construcción del socialismo?

Es una pregunta muy francesa, lo admito. Los revolucionarios de 1789 han mantenido la referencia a un “ser supremo”; han necesitado también legitimar el cambio de régimen con una referencia fuerte a los senadores de la Roma antigua (Marx describe muy bien los diputados franceses vestidos con togas); Jean-Jacques Rousseau, defensor incondicional de los pueblos indígenas, de sus modos de vida destruidos por el conquistador occidental, hablaba de una “religión civil” como fundamento del “pacto social”. Quizás se puede admitir que cualquier cambio político, como lo que se produce ahora en Bolivia, necesita construir sus propias formas de legitimación, su dimensión simbólica, refiriéndose al pasado y a los ancestros, reales o imaginados. La cosa es ver hasta cuándo y para qué. ¿Hasta cuándo? Estamos en un momento de transición, de reafirmación de pueblos oprimidos; la respuesta me parece

fácil. ¿Para qué? Es la pregunta más difícil: el problema de saber lo que quiere el pueblo boliviano, si el “vivir bien” se reduce a la definición que reinventan ahora los intelectuales indianistas y los líderes sociales, una vuelta a un pasado imaginado.

Empezaré con una estadística que les va a sorprender. Todos conocemos El Alto como una ciudad de migrantes rurales, una “ciudad aymara”. En el Censo Nacional de 2001, si el 62 por ciento de la población se ha identificado como perteneciente a un pueblo originario, el porcentaje fue de más de 80 por ciento en El Alto. Pero, en los barrios periféricos de la ciudad en que he investigado desde 2006, menos de 30 por ciento de las personas se autodefinen como miembros de un pueblo originario. Para mí, es la expresión de la emergencia de una cultura bastante nueva, de una “identidad alteña” específica, con bases territoriales y no étnicas. Es la hipótesis que trataré de defender aquí.

La singularidad de El Alto no puede entenderse como la transposición urbana de una “cultura aymara” que hubiera atravesado el tiempo y las colonizaciones (la inca y luego la española), sino como el resultado de complejos procesos de apropiación, de resistencia y de aceptación de elementos “extraños”. Por lo demás, esta formulación no es totalmente correcta y se debe ante todo descartar una dicotomía demasiado esquemática entre cultura “tradicional” y cultura “extranjera occidental”. Dicha dicotomía, reavivada por el indigenismo político del momento, no hace sino invertir la categorías más coloniales invirtiendo su valor; presenta, sobre todo, a las culturas indígenas como tradiciones estables y petrificadas, disfrazadas de fidelidad a un pasado idealizado, y no es más que una forma de ideología conservadora. Por el contrario, se debe ver que, lejos de estar pasivamente dominadas por la “modernidad occidental”, trátase de la colonia o del capitalismo neoliberal, dichas culturas, llamadas “tradicionales”, se han

construido desde siempre en una interacción constante con las culturas de sus colonizadores, incas, españoles o más, generalmente, “occidentales”.

Esta transformación permanente de la cultura se advierte con particular nitidez en los barrios de migrantes rurales. Un estudio sobre las ciudades peruanas de Lima y Arequipa revela que los migrantes procedentes de las regiones andinas se diferencian de los de otras regiones del país al mantener un sentimiento de pertenencia a su lugar de origen, que les permite reinventar, en otro contexto, las tradiciones culturales de las comunidades rurales. Por ejemplo, los campeonatos de fútbol constituyen una oportunidad para reproducir las fiestas rurales, con sus rituales de enfrentamientos y libaciones, dándoles a la vez una forma nueva. Como muestra una encuesta realizada a principios de los años 2000 por jóvenes investigadores bolivianos, en El Alto se observan procesos del mismo tipo, sin duda, con una tendencia aún más fuerte de las nuevas generaciones a diferenciarse de las primeras generaciones de migrantes aymaras de los años 60 y 70. Estos últimos se veían obligados a emigrar por razones principalmente económicas y reproducían, por tanto, y adaptándolas, las prácticas culturales y los códigos de sus pueblos de origen. Se observa aún esa influencia en el sistema de padrinzago y la preparación colectiva de las fiestas de barrio, según el modelo algo idealizado de la reciprocidad andina (ayni), que permite redistribuir las riquezas entre los residentes¹. En general, “nuevos espacios llevan a la invención de nuevas ceremonias. (...) El estreno de bienes recién adquiridos, como una casa o

1 Desde ese punto de vista, se debería estudiar el surgimiento, a partir de los años 70, de una burguesía chola, que, decepcionada por el proyecto de integración ciudadana de la Revolución de 1952 que no consiguió que los indios accedieran a la igualdad política, económica y social, creó para sí un ámbito próspero de negocios y un nuevo universo de referencia entre lo rural y lo urbano, al margen de la política nacional, en la invisibilidad de la muchedumbre de las calles Buenos Aires de La Paz y 16 de julio de El Alto.

un auto, se celebra con un amplio grupo de amigos en una nueva forma de *ch'alla*".

Cierto es que las generaciones jóvenes utilizan mucho las nuevas técnicas de comunicación e importan modas extranjeras, pero el elemento determinante sigue siendo la influencia del grupo de pares. Así, la importación de música latina (tecnomerengue, cumbia, rock, etc.) pasa menos por la compra de discos que por conciertos de grupos locales, en discotecas (*chojcheríos*) destinadas a atraer una clientela joven, pero cuya disposición reproduce también la de las fiestas rurales (en particular con sillas alrededor de la pista de baile para ver bailar a unos y otros). El surgimiento de prácticas culturales propias de los jóvenes aymaras en un medio urbano no supone entonces la desaparición de los lazos familiares ni una ruptura brutal entre generaciones, tiende a reproducir la cultura de sus padres adaptándola a sus nuevos espacios de socialización o confiriéndole nuevas connotaciones; así, pues, los estudiantes dan nuevos colores a danzas tradicionales poco practicadas por los adultos (que a menudo se limitan a bailar morenada o kullawada). Esta renovación de la cultura rural no es para nada incompatible con los *blue jeans* que reemplazan las polleras de las jóvenes.

La encuesta mencionada sobre los jóvenes aymaras de El Alto muestra que la confrontación con la "modernidad capitalista" no puede ser asimilada a una entrada pasiva en el universo del consumo ni tampoco a la creación de una "cultura híbrida"; se trata más bien de la reestructuración de elementos culturales alrededor de un núcleo que conserva intactos elementos de la cultura heredada: "¿Sobrevive el campesino en ese nuevo contexto? ¿O, bien, estamos asistiendo a la aparición de una nueva cultura aymara en proceso de creación? En un medio urbano, los aymaras tienen que hacer frente a contextos que, a primera vista, parecerían incompatibles con

sus costumbres tradicionales. Hay que tener en cuenta, sin embargo, la particularidad del proceso en curso, que consiste en que los elementos extranjeros son incorporados a través de las culturas juveniles, lo que da nacimiento a una nueva cultura: surgen una nueva configuración y una transformación de lo aprendido, memorizado y propuesto, o, simplemente, una apropiación de lo que está disponible. Lo específicamente andino no se expresa únicamente en los estilos de vida aymara tradicionales, sino que se encuentra tanto en el joven que va a una discoteca vestido a la moda como en el campesino típico de una comunidad rural”.

Si se puede observar una cierta indigenización de la modernidad, como lo describe la investigación mencionada, hay que salir de los esquemas dicotómicos que dan una imagen negativa a las comunidades tradicionales, consideradas como elementos que sobreviven a los cambios de época o de contexto. En realidad, las costumbres socioculturales de dichas comunidades no se encuentran congeladas en una temporalidad inmóvil. Por ejemplo, los pescadores del lago Titicaca descritos por Bern Orlove ya no trabajan como hace 50 o incluso 20 años, debido no sólo a la introducción de nuevas técnicas y materiales, sino también al cambio del tipo de peces (trucha en los años 1930, pejerrey en los años 70); consiguientemente, los modos de vida asociados a la pesca se han transformado.

De la misma manera, trabajos de etnografía, etnohistoria o economía, como los que realizan Michael Schulte, Olivia Harris y José Luis Eyzaguirre, muestran que las comunidades rurales no son hostiles a la moneda y a las relaciones comerciales por el hecho de venerar a una *Pachamama* dotada de bondad y de fertilidad, como la presentan los promotores actuales de la indignidad. (La etimología de la palabra *Pachamama* no está ligada, por lo demás, a la noción de Madre-Tierra: *pacha* cubre

un amplio campo semántico que incluye el ciclo del tiempo, del espacio y de la tierra, mientras que *mama* tiene menos que ver con la noción de madre que con la de la autoridad que no es específicamente femenina). Entonces, la figura idílica de la *Pachamama*, cuyos atributos se acercan extrañamente mucho más a los de la Virgen María de los católicos españoles, que invadieron el continente hace 500 años, que a las divinidades ambivalentes de las sociedades precoloniales; parecería más bien una invención reciente de intelectuales y agentes culturales “neo-indios” que se mueven en medios urbanos .

Por tanto, habría que adoptar un punto de vista menos culturalista para estudiar la formación de las identidades alteñas de los migrantes. La encuesta realizada por Mario Yapu y su equipo sobre la juventud y la integración de los jóvenes aymaras muestra justamente que las identidades multiculturales observadas en El Alto son el reflejo no sólo de “culturas juveniles”, sino de políticas públicas, tanto si se trata del liberalismo multicultural, impulsado a partir de los años noventa, o de la interculturalidad militante de fines de los años 2000.

El surgimiento de demandas educativas, culturales y/o protestatarias procede de los cuadros sociales forjados por dichos políticos. La encuesta se basa, pues, sobre tres grupos suficientemente distintos para ilustrar este cuadro conceptual: los grupos de *hip hop* aymara se levantan contra la “disciplina colonial”, los movimientos de trabajadoras del hogar luchan por el reconocimiento de sus derechos, los aprendices de profesores de la Escuela Normal persiguen un reconocimiento institucional y profesional. Si bien esos grupos tienen la voluntad de reapropiarse de una identidad indígena que ahora está valorizada socialmente, predomina en ellos el deseo de ascensión social sobre todo cuando el mercado de trabajo ofrece oportunidades que son mayores si los jóvenes son de

la segunda (y no de la primera) generación de migrantes. Sin embargo, se producen transformaciones socioculturales y, gracias al impulso de las políticas del gobierno de Evo Morales, la identidad aymara, que en el pasado podía parecer una identidad en retroceso, se está convirtiendo, por defecto, en objeto de una reivindicación sociocultural más positiva y más valorizante. En esta revelación de El Alto, se trata menos de una indigenización de la modernidad que de una relación totalmente moderna con la “tradicción” reinventada, siempre que se la considere como una reapropiación de las estructuras, no sólo indígenas y campesinas, sino también mineras y sindicales en general, que están al servicio de formas locales de organización o, mejor aún, de autoorganización.

Las culturas no son formas fijas, estables. Como lo muestra la cultura aymara, con todas sus transformaciones desde el siglo XVI, son procesos de apropiación, de reapropiación, de resistencia. La forma actual de la *Pachamama* como Madre Tierra es el resultado de este tipo de resistencia, de preservación de formas culturales propias con la incorporación de elementos extranjeros más fuertes, por lo menos físicamente y militarmente. Esos procesos de reapropiación y de resistencia constituyen para mí la fuerza del proceso político boliviano: no se puede entender lo que pasó en octubre de 2003 sin ver este proceso a la vez cultural y político. Si yo fuera boliviano, no sería tan orgulloso de poder hablar aymara, de referirme a culturas ancestrales, que de participar de este proceso de resistencia y de construcción de una sociedad nueva y de otro futuro.

Para concluir, quiero justamente insistir sobre la dimensión política de las autonomías indígenas. Hay que salir de la visión culturalista y folklórica de los pueblos indígenas, que domina actualmente, para tomar en cuenta los aportes

realmente organizacionales, ideológicos y prácticos de estas comunidades. Hay que ver también que, en su versión actual, la visión de comunidades autónomas siempre puede ser interpretada en sentidos políticos paradójicos: podemos ver que el reconocimiento de los pueblos indígenas fue el producto de un trabajo importante en el siglo XX, especialmente de parte de las organizaciones internacionales y de las iglesias, pero no es una casualidad tampoco si este reconocimiento fue acompañado por las políticas económicas más liberales y más salvajes, en contra especialmente de los pueblos indígenas como de las naciones del sur en términos de beneficios de la explotación de los recursos naturales. En este nivel, Bolivia, en los tiempos de Gonzalo Sánchez de Lozada y de Víctor Hugo Cárdenas, fue un ejemplo terrible, una forma de experimentación en vivo de estas políticas duales: privatización por un lado, reconocimiento de los derechos indígenas por el otro. Desposesión real y compensación simbólica, en el contexto de la globalización.

No significa que no hay que luchar por el reconocimiento de los derechos autóctonos, pero, al contrario, hay que ver de qué manera se puede realizar. La forma inventada por las grandes instituciones internacionales, y específicamente por el Banco Mundial, fue una visión bastante “ancestral” y “tradicional” de las comunidades: respetar sus usos y costumbres, pero a una condición, que se queden en sus territorios originarios y que no intervienen con las cosas “serias” de la política y de los contratos económicos con las empresas multinacionales. Todos conocemos el destino de las comunidades amazónicas en Brasil. Esta concepción de comunidades autónomas y cerradas sobre sus propias reglas de funcionamiento es la trampa del capitalismo neoliberal, es el producto de un pensamiento bastante cínico de sociedades divididas en dos: una parte mercantil, rentable, y una parte pobre en la que no vale invertir. Para evitar los problemas, hay que dar a esta

parte pobre el poder de autogestionarse; esta gestión de los pobres por los pobres, de los indígenas por los indígenas, es la visión que todavía predomina en la definición de las políticas públicas cuando se habla de “participación comunitaria”, un lindo concepto inventado a principios de los 1990 por los funcionarios del Banco Mundial. Por ejemplo, que la gente pobre participe a la construcción de su abastecimiento en agua, “les haremos pagar menos, porque será de menor calidad, y tendrán que realizar ellos mismos el mantenimiento, mientras la empresa de agua se ocupará de las zonas ricas que pueden pagar el servicio”.

Este ejemplo de visión dualista de la sociedad y de definición dualista de las políticas expresa bien el desafío que ahora enfrenta este gobierno, y que enfrenta el pueblo boliviano en la aprobación de la nueva Constitución: construir una igualdad de tratamiento no solamente simbólica, pero también política y económica entre los bolivianos, rurales o urbanos, originarios o mestizos ; la realización de comunidades autónomas, pero no encerradas sobre una economía de sobrevivencia, sobre un pasado idealizado y sobre un territorio marginal. El acceso de los dirigentes y de los miembros de las comunidades a las esferas del poder nacional, al control de los flujos económicos bajo la protección de un Estado fuerte que pueda garantizar la igualdad de todos y promover la universalidad de los intereses de todo y no la particularidad de los privilegios de algunos. El mundo entero está ahora observando el desafío boliviano.

Ahora, no solamente se trata de la construcción de las comunidades que ya existen, sino del tipo de relación que se da con el exterior, con el Estado. ¿Qué tipo de relaciones se van a dar para no caer en el pensamiento colonial dominante o capitalista de las comunidades cerradas? ¿Cómo se va hacer la división entre el deseo de autodeterminación y una ruptura del acceso a las esferas de decisión? ¿Cuál va a ser la relación

entre las autoridades locales y el poder nacional? Esto supone situación de las personas, situación de las élites, situación de los bienes económicos, relación entre economías campesinas comunitarias y el resto de la economía.

Aquí sí puedo hacer una crítica al pensamiento oficial. Me parece que hay un problema en el pensamiento del Estado Plurinacional; es que supone una visión muy separada de la relación entre economía campesina, economía familiar y economía capitalista, y me parece que hay una separación entre las formas de economía, las formas de vivir, entre las comunidades étnicas. Es el peligro más grande.

**AUTONOMÍA Y JURISDICCIÓN
INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINA
EN AMÉRICA LATINA**

WILLEM ASSIES

Willem Assies

Antropólogo holandés especialista en temas vinculados al movimiento indígena. Actualmente es investigador sénior en el Irrigation and Water Engineering Group de la Universidad de Wageningen, Holanda. Anteriormente trabajó en la Universidad de Leiden como coordinador de un proyecto sobre tenencia de la tierra en varios países africanos, asiáticos y latinoamericanos, entre ellos Bolivia y México. También tiene una experiencia de trabajo en el Colegio de Michoacán en Zamora, México, donde se dedicó al estudio de movimientos sociales e indígenas en América Latina y cuestiones de ciudadanía. Publicó varios libros, así como un gran número de artículos en revistas especializadas.

AUTONOMÍA Y JURISDICCIÓN INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINA EN AMÉRICA LATINA

Willem Assies

Con la adopción de las nuevas constituciones en el Ecuador (2008) y en Bolivia (2009) América Latina parece entrar en una nueva fase de constitucionalismo. Por un lado, las nuevas constituciones dejan atrás el formato neoliberal, por otro lado, y no sin vinculaciones a la señalada quiebra con el marco neoliberal, podemos observar una nueva forma de incorporar los derechos de los pueblos indígenas e incluso una mayor influencia de la cosmovisión indígena en la formulación y elaboración de las nuevas cartas fundamentales.

En el preámbulo de la nueva Constitución ecuatoriana se dice que una de las metas es construir “una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el *sumak kawsay*”. Por su parte, la nueva Constitución boliviana habla del “*suma qamaña* (vivir bien), *ñandereko* (vida armoniosa), *teko kavi* (vida buena) *ivi maraei* (tierra sin mal) y *qhapaj ñan* (camino o vida noble)”. Ésos son sólo unos ejemplos sugerentes del nuevo constitucionalismo en el cual el concepto del “buen vivir” toma un lugar central.

Asimismo, podemos llamar la atención sobre la celebración de la naturaleza o, como lo dice la Constitución ecuatoriana, “la *Pachamama*, de la que somos parte y que es vital para nuestra existencia”. En esas formulaciones se refleja el impacto

de las movilizaciones “indígena originario campesinas” de las últimas décadas y su influencia en la búsqueda de nuevos pactos societales que dejan en el pasado “el Estado colonial, republicano y neoliberal”, con el fin de construir un “Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario”, según la formulación boliviana. También podemos observar la influencia de la filosofía o de la cosmovisión andinoamazónica en esas formulaciones.

Siguiendo en grandes líneas la propuesta de Raquel Yrigoyen, durante el congreso de la Red Latinoamericana de Antropología Jurídica (RELAJU), en octubre de 2008, en Bogotá, podemos distinguir tres ciclos del constitucionalismo multicultural. Una primera formulación surgió en los años 80, cuando se habló del derecho a la “identidad y diversidad cultural” en un contexto de la búsqueda de resolución de conflictos violentos (Guatemala, 1985; Nicaragua, 1987) o de una transición hacia la democracia electoral, como fue el caso de Brasil (1988). Una segunda formulación, en los años 90, avanza hacia el reconocimiento del carácter pluricultural y multiétnico de las nación e incluye el reconocimiento del pluralismo jurídico y la jurisdicción especial, como en Colombia (1991), Perú (1993), Bolivia (1994), Ecuador (1998) y Venezuela (1999). Cabe notar que, con excepción del caso de Venezuela, este reconocimiento se da en el marco de las reformas estructurales neoliberales, por lo que se acuñó el concepto de multiculturalismo neoliberal (Hale, 2002). Una tercera fórmula surgió en las nuevas constituciones de Ecuador (2008) y Bolivia (2009), relacionada a la idea de un “Estado Plurinacional” con el que se pretende un pluralismo jurídico igualitario con base en el diálogo intercultural¹.

1 Igualitario en el sentido de que dos sistemas jurídicos coexistan en igualdad de condiciones –por lo tanto sin subordinación o tutela de forma colonial– dentro de un mismo espacio o Estado, lo que permite su interacción, coordinación y recreación a través de un diálogo intercultural en igualdad de condiciones.

Si bien esa clasificación proporciona una pista para el entendimiento de los ciclos del “constitucionalismo multicultural”, hay que destacar que aquélla está muy enfocada en las *formas* de –o fórmulas para– reconocimiento del pluralismo jurídico y de una jurisdicción indígena. La jurisdicción solamente es un aspecto de la cuestión de la autonomía indígena o, como más recientemente se plantea, la formación de estados plurinacionales. Eso abarca no sólo la jurisdicción y la solución de conflictos, sino también las formas de organización política, los saberes, lenguas y creencias o la tenencia de la tierra y la territorialidad, el manejo y control sobre recursos naturales y la organización económica (las formas de producción y distribución).

En ese sentido, vale la pena resaltar que en América Latina la cuestión de la autonomía se planteó con fuerza en el contexto del conflicto nicaragüense, en el cual finalmente se logró una suerte de consenso sobre la creación de regiones autónomas multiétnicas en la Costa Atlántica, seguido por un proceso de difícil implementación, no sólo por las intervenciones del Estado central, sino también a raíz de las tensiones de pueblos indígenas entre sí y los no indígenas. El caso es emblemático, por indicar las dimensiones problemáticas de la autonomía indígena que encontramos con matices diferentes en otros casos también.

Una cuestión es la de *escala*, que más tarde suscitó debate en México, donde varias opciones entraron en juego: i) la autonomía regional multiétnica, siguiendo más o menos el modelo nicaragüense; ii) la autonomía regional monoétnica; y iii) la autonomía comunal. En este contexto se argumentó que la autonomía comunal sería más bien una última trinchera de lucha defensiva que debería ser protegida por formas de autonomía de mayor envergadura. Así se apunta una reforma del Estado o una reconfiguración de lo que

llamamos Estado en una forma más bien policéntrica y con niveles de autonomía anidados. Hay que anotar que, si bien en las constituciones de Colombia (1991) y de Ecuador (1998) se abrieron posibilidades para este camino, los resultados han sido mínimos². Asimismo, se plantea la cuestión de la multietnicidad y, por lo tanto, de la interculturalidad en sus diversas formas y, por ende, la cuestión de la democracia en sociedades diversas. ¿Cómo (re)construir algo como un Estado en tales contextos y qué forma tomaría este “algo” en las condiciones presentes de la globalización, tanto desde arriba cómo desde abajo?

Otra cuestión es la del *alcance* de las autonomías en sus diversas escalas. Allí se trata, en primer lugar, de cuestiones de las formas de democracia más apropiadas (representativa, participativa, directa, comunitaria, entre otras). O sea, ¿de las formas que toma el “quehacer político” y qué formas de hecho son factibles y viables? Creo que el caso boliviano muestra una gran diversidad de propuestas que necesitan mayor discusión, con el fin de lograr una articulación viable entre propuestas para la participación democrática en distintos niveles.

En segundo lugar, tenemos la cuestión de las jurisdicciones en sus diversas dimensiones: sobre personas, tierras y territorios, y en relación a los recursos naturales renovables y no renovables que se encuentran ahí, para mencionar sólo unas instancias. Asimismo, enfrentamos cuestiones en relaciones a quiénes se aplicaría la justicia indígena, en cuáles materias y en qué espacio. Por ejemplo, ¿se aplica sólo a personas indígenas y, si éste fuera el

2 En Colombia, la posibilidad de crear entidades territoriales indígenas (ETI) fue incorporada al último momento mientras la Constitución ecuatoriana de 1998 habla de circunscripciones territoriales indígenas (CTI) y la nueva Constitución (2008) prevé la creación de regiones autónomas. Ya sabemos que la propuesta para la creación de regiones autónomas en Bolivia fue causa de controversia y negociación. En la nueva Constitución son definidos como espacios de planificación y gestión que no puedan trascender límites departamentales.

caso, se aplicaría también a personas indígenas que se encuentran fuera del territorio? Es, por tanto, la cuestión de la vigencia de la jurisdicción indígena en los ámbitos personales, materiales y territoriales. Así podemos imaginar una serie de cuestiones de difícil resolución y que apuntan a la relación entre la jurisdicción indígena y la estatal u ordinaria. Con el reconocimiento de la jurisdicción indígena se pasa de una situación de hecho, en la que la jurisdicción o el derecho indígena a lo mejor es una cosa extralegal o subordinada, a un nuevo relacionamiento que apunta lo igualitario³.

Varios países han reconocido la jurisdicción indígena, entre ellos Colombia (1991), Perú (1993), Ecuador (1998 y 2008), Bolivia (1994 y 2009) y Venezuela (1999). A menudo se ha usado una fórmula diciendo que la jurisdicción indígena debe respetar a los derechos humanos, la Constitución y la ley, y que se elaborará una ley de coordinación entre la jurisdicción indígena y la estatal. Recordamos la formulación boliviana de 1994:

Las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas podrán ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de

3 El reconocimiento de la jurisdicción indígena está fundamentado en el derecho internacional, particularmente en el Convenio 169 de la OIT (1989), en el cual se establece que los pueblos indígenas tienen “el derecho a conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos” y que “deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros”. Por su parte, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) establece que “los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existen, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos”.

conflictos⁴, en conformidad a sus costumbres y procedimientos, siempre que no sean contrarias a la Constitución y a las leyes. La ley compatibilizará estas funciones con las funciones de los poderes del Estado.

En la nueva Constitución boliviana se habla de una Ley de Deslinde Jurisdiccional. Resulta que se han elaborado varias propuestas para leyes de compatibilización (véase propuestas bolivianas y ecuatorianas en anexo) pero nunca fueron adoptadas⁵. Aunque existe alguna jurisprudencia que apunta la relación entre el derecho ordinario y la jurisdicción indígena, esa jurisprudencia resulta ser muy superficial y, además, a menudo restrictiva. La elaboración de mecanismos de compatibilización o de deslinde, por tanto, es un proceso en construcción. Al respecto, cabe señalar que la nueva Constitución boliviana indica que el Tribunal Constitucional Plurinacional tendrá la atribución de conocer y resolver los conflictos entre la jurisdicción indígena originaria campesina y la jurisdicción ordinaria y agroambiental. En el caso de Colombia, la falta de una norma que defina los mecanismos de resolución de conflictos de jurisdicción y competencia entre la justicia indígena y la justicia estatal u ordinaria ha dado lugar a una jurisprudencia interesante y elaborada de la Corte Constitucional. En lo que sigue, discutiré un caso ejemplar del razonamiento de esa Corte Constitucional en la búsqueda de una compatibilización entre el derecho ordinario/estatal y el derecho indígena o comunitario y cómo buscó resolver los dilemas de compatibilización y deslinde a través de una suerte de diálogo intercultural.

4 La referencia a una “solución alternativa de conflictos” era específica para la Constitución boliviana de 1994 y sugiere una forma de reconocimiento subordinado en vez de un reconocimiento igualitario como jurisdicción especial a la par con la justicia ordinaria.

5 En el caso de México las leyes sobre derechos de comunidades y culturas indígenas a menudo incluyen un capítulo en el cual se describen, a menudo de forma muy restrictiva, las competencias de las autoridades indígenas en la aplicación de sus normas.

El caso colombiano

En el caso de Colombia tenemos una extensa jurisprudencia de la Corte Constitucional en sentencias de tutela⁶ que tratan de derechos y del derecho indígena. Como hemos visto, para establecer los límites de la jurisdicción indígena en varias constituciones se utiliza la fórmula de que ésta no puede entrar en contradicción con la “Constitución y las leyes”. El Artículo 246 de la Constitución colombiana de 1991 dice, por ejemplo:

Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional.

Esto planteó un dilema que pronto fue reconocido por la Corte Constitucional de ese país. En su Sentencia de tutela T-349 de 1996, consideró lo siguiente:

Interesa aquí, particularmente, el estudio de los límites que se fijan para el ejercicio de las facultades jurisdiccionales conferidas de manera potestativa a las autoridades de las comunidades indígenas, a la luz del principio de la diversidad cultural, pues, si bien la Constitución se refiere de manera general a “la Constitución y la ley” como parámetros de restricción, resulta claro que no puede tratarse de todas las normas constitucionales y legales; de lo contrario, el reconocimiento a la diversidad cultural no tendría más que un significado retórico. La determinación del texto constitucional

6 La “acción de tutela” es un simple procedimiento judicial –comparable al recurso de amparo– introducido por la nueva Constitución colombiana mediante el cual se puede denunciar cualquier violación de los derechos constitucionales y un fallo debe ser emitido por el juez o tribunal donde se registra la queja dentro de diez días. La responsabilidad por las pruebas recae en el supuesto violador del derecho constitucional.

tendrá que consultar entonces el principio de maximización de la autonomía que se había explicado anteriormente⁷.

La corte consideró entonces que en situaciones “típicamente internas”, en las cuales todos los involucrados pertenecen a la comunidad y comparten, en principio, la misma tradición y los hechos que ocurrieron en el territorio, el principio de maximización de la autonomía adquiere gran relevancia por tratarse de relaciones de cuya regulación depende en gran parte la subsistencia de la identidad cultural y la cohesión del grupo. Por lo tanto, argumentó la corte, los límites a las formas en las que se ejerce este control interno deben ser los mínimos aceptables:

A juicio de la sala, este núcleo de derechos intangibles incluiría solamente el derecho a la vida, la prohibición de la esclavitud y la prohibición de la tortura. Dos son las razones que llevan a esta conclusión: en primer lugar, el reconocimiento de que únicamente respecto de ellos puede predicarse la existencia de un verdadero consenso intercultural y, en segundo lugar, la verificación de que este grupo de derechos se encuentra dentro del núcleo de derechos intangibles que reconocen todos los tratados de derechos humanos, derechos que no pueden ser suspendidos, ni siquiera en las situaciones de conflicto armado.

7 En el resumen del fallo se dice: “Considerando que sólo con un alto grado de autonomía es posible la supervivencia cultural, puede concluirse como regla para el intérprete la de la maximización de la autonomía de las comunidades indígenas y, por lo tanto, la de la minimización de las restricciones a las indispensables para salvaguardar intereses de superior jerarquía. Esta regla supone que al ponderar los intereses que puedan enfrentarse en un caso concreto al interés de la preservación de la diversidad étnica de la Nación, sólo serán admisibles las restricciones a la autonomía de las comunidades, cuando se cumplan las siguientes condiciones:

- que se trate de una medida necesaria para salvaguardar un interés de superior jerarquía;
- que se trate de la medida menos gravosa para la autonomía que se les reconoce a las comunidades étnicas.

(...) A este conjunto de derechos habría que agregar, sin embargo, el de la legalidad en el procedimiento y, en materia penal, la legalidad de los delitos y de las penas, por expresa exigencia constitucional, ya que el Artículo 246 taxativamente se refiere a que el juzgamiento deberá hacerse conforme a las “normas y procedimientos” de la comunidad indígena, lo que presupone la existencia de las mismas con anterioridad al juzgamiento de las conductas. Pero, claro, la exigencia en este caso no puede ir más allá de lo que es necesario para asegurar la previsibilidad de las actuaciones de las autoridades; de otra manera, el requisito llevaría a una completo desconocimiento de las formas propias de producción de normas y de los rituales autóctonos de juzgamiento, que es precisamente lo que pretende preservarse.

Para determinar lo previsible deberá consultarse, entonces, la especificidad de la organización social y política de la comunidad de que se trate, así como los caracteres (sic) de su ordenamiento jurídico⁸.

Ahora, bien, para lograr tal acercamiento a la especificidad de la organización social los jueces pueden hacer uso de diversas herramientas, tal como las inspecciones judiciales, el peritaje antropológico, la consulta de literatura o la consulta de las autoridades y miembros del pueblo indígena, quienes a final de cuentas son los mejores conocedores e intérpretes de su cultura.

8 La corte aclaró que: “Deben evitarse, no obstante, dos conclusiones erradas en torno a esta formulación. Por una parte, el reducir el principio de legalidad a una exigencia de previsibilidad no implica abrir el paso a la arbitrariedad absoluta, ya que las autoridades están obligadas necesariamente a actuar conforme lo han hecho en el pasado, con fundamento en las tradiciones que sirven de sustento a la cohesión social. Por otra parte, no puede extenderse este requerimiento hasta volver completamente estáticas las normas tradicionales, en tanto que toda cultura es esencialmente dinámica, así el peso de la tradición sea muy fuerte”.

El sistema de autoridades permanentes de los *paeces* y el “Caso del Fuede”

Aquí quisiera presentar un caso, el famoso “Caso del Fuede” (Sentencia T-523 del 1997), para ilustrar el procedimiento de la Corte Constitucional. Al mismo tiempo, esto permite revelar algo de la dinámica judicial entre los *paeces* del departamento del Cauca y proporciona un punto de partida para una reflexión sobre el reconocimiento de la autonomía indígena. Las dos cuestiones que la corte tenía que resolver en este caso fueron:

- a) ¿Corresponde a las características del ordenamiento jurídico *páez* de Jambaló, el procedimiento que adelantaron las autoridades de los cabildos indígenas del norte del Cauca?
- b) ¿Las penas impuestas al actor por la Asamblea General rebasan los límites impuestos al ejercicio de las facultades jurisdiccionales por parte de las autoridades indígenas?

En términos generales, entre los *paeces*, un sistema de autoridades permanentes, apoyado por una asamblea general, domina a los sistemas segmentario, mágico-religioso y de compensación. Las autoridades son elegidas anualmente por un “cabildo indígena”, órgano de elección popular. Los postulados se presentan en planchas como representantes de áreas de los resguardos indígenas. Quien saque mayor número de votos es elegido como gobernador; el que encabeza la segunda plancha en votación es elegido como gobernador suplente y así, adelante, hasta llenar todos los cargos. Se estima que este sistema garantiza la representación equitativa de las unidades residenciales de vecindario. Al lado de esas autoridades, la asamblea general de la parcialidad se reúne regularmente para ejercer funciones legislativas bajo la iniciativa del cabildo o para

ejercer funciones de segunda instancia, en consulta y revisión de las decisiones sobre penas de la “dirección” del cabildo.

Veamos cómo este sistema funciona a partir del “Caso del Fuede” de 1997. En este caso, la Corte Constitucional revisó dos fallos de juzgados inferiores en los cuales se concedió la tutela a Francisco Gembuel. Gembuel había sido condenado por la Asamblea General de la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca por ser involucrado en el asesinato del Alcalde del municipio de Jambaló.

Los hechos⁹

En agosto de 1996 fue asesinado Marden Arnulfo Betancur, en ese entonces alcalde municipal de Jambaló. Dos días después, los gobernadores de los cabildos indígenas de la zona del norte del Cauca decidieron “investigar y sancionar a los responsables de este asesinato”. El primer paso fue ordenar la aprensión de Francisco Gembuel y cinco personas más, a quienes se les acusaba de haber propiciado la muerte del alcalde, por haberlo señalado ante la guerrilla como paramilitar y por haberlo acusado de malversación de fondos públicos¹⁰. Se acordó también que, una vez capturados, serían trasladados al municipio de Toribío, para evitar posibles venganzas contra ellos.

En el curso de la investigación, la comisión recibió el testimonio de Francisco Gembuel; recogió los testimonios de varios miembros de la comunidad que afirmaban haber visto al sindicado hablando con la guerrilla y visitó el lugar donde

9 Aquí seguimos la relación de los sucesos en la Sentencia T-523. Sin embargo, comentamos algunas circunstancias en notas de pie de página.

10 Estas acusaciones fueron versadas en un contexto de luchas faccionales. Gembuel y Betancur pertenecieron a facciones rivales de la organización indígena regional CRIC y habían participado en la contienda electoral de 1994. Betancur ganó la elección pero no cumplió con la costumbre de incorporar la plancha perdedora en la distribución de cargos municipales, lo que exacerbó la tensión (Van Cott, 2000:114-116).

Gembuel se encontró con la guerrilla según estos testigos. La comisión también respondió a la solicitud de Gembuel de ser defendido por un abogado. La comisión indicó que podía contar con un defensor, siempre y cuando éste fuera miembro permanente de la comunidad indígena de Jambaló y conociera sus usos y costumbres. De todas las actuaciones se dejaron constancias por escrito.

Cumplidos estos procedimientos, la comisión citó la celebración de una asamblea general para presentar a la comunidad las conclusiones de la investigación. Sin embargo, un día anterior a la convocatoria, un periódico local publicó un artículo indicando que un grupo guerrillero aceptó la responsabilidad del asesinato. Gembuel entonces inició una acción de tutela contra el Gobernador del cabildo de Jambaló y contra el Presidente de la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca, con el argumento de que las autoridades indígenas no habían tomado en cuenta que el grupo guerrillero había asumido la responsabilidad del asesinato. Además, argumentó que se violó su derecho al debido proceso, en primer lugar, porque las pruebas obtenidas se mantuvieron en secreto y fue imposible controvertirlas; en segundo lugar, porque las personas que realizaron la investigación eran sus adversarios políticos y, en tercer lugar, porque la comunidad indígena no debería ser quien juzgare su conducta porque, en su opinión, no existía tradición ni uso o costumbre relacionada con el juzgamiento del delito de homicidio. Según Gembuel, estos casos siempre fueron trasladados a la justicia ordinaria. Solicitó, en consecuencia, ordenar a las autoridades indígenas abstenerse de convocar a la asamblea y rendir el informe de la investigación.

Cinco días después, y sin que el juez de tutela se hubiera pronunciado, se realizó en el municipio de Jambaló la asamblea de la zona del norte, en la que participaron miembros de todos

los resguardos de la zona. Allí se presentaron las actas de la investigación y las conclusiones de la comisión, y se permitió a los sindicatos rendir sus descargos. Francisco Gembuel, por su parte, no quiso controvertir lo afirmado por los testigos y, simplemente, manifestó que había interpuesto una acción de tutela para proteger su derecho de defensa y que tan sólo acataría lo que se dispusiera en ese proceso.

Finalmente, la plenaria de la asamblea decidió que Gembuel era culpable y le condenó a 60 fuetazos, expulsión y pérdida del derecho a elegir y ser elegido para cargos públicos y comunitarios. Sin embargo, al momento de proceder a la ejecución de la pena del fute, los familiares de Gembuel y algunos otros iniciaron un gran desorden y se suspendió la ejecución de la sanción.

Mientras tanto, un juzgado local estaba tramitando la acción de tutela interpuesta por Gembuel y finalmente concedió la tutela. Si bien se reconoció la competencia de la comunidad indígena para adelantar el proceso, consideró que el derecho de defensa había sido violado, y las sanciones impuestas ponían en peligro la vida e integridad personal de Francisco Gembuel. Ordenó, en consecuencia, dejar sin efecto la decisión de la asamblea de la zona del norte del Cauca y reabrir la investigación realizada por las autoridades indígenas. Unas semanas después, en febrero de 1997, este fallo fue confirmado en segunda instancia.

La revisión por la Corte Constitucional

En octubre del mismo año, la Corte Constitucional revisó estos fallos. En sus consideraciones de fondo, la corte recordó la Sentencia T-349 de 1996, en la cual, como hemos visto, buscó establecer los alcances de la jurisdicción indígena. En base de estos criterios, la corte procedió a responder a la cuestión de si el procedimiento de las autoridades indígenas

correspondió a las características del ordenamiento jurídico páez y a la cuestión sobre las penas impuestas por la asamblea. La corte solicitó la opinión de unos expertos y una explicación por parte del Gobernador del Cabildo Indígena de Jambaló.

Una de los expertos, la antropóloga Esther Sánchez, explicó que los *paeces* se consideran como comunidad diferente y han conservado varios rasgos culturales propios, entre ellos su ordenamiento jurídico que está basado en procedimientos para indagar sobre hechos que quebrantan el equilibrio en la comunidad¹¹. Un primer paso es que los familiares, o el segmento social al que pertenece el afectado, solicitan al cabildo iniciar una investigación y sancionar a los culpables. El cabildo, a su vez, deberá nombrar una comisión investigadora, integrada por personas de prestigio en la comunidad, quien se encargará de determinar las faltas y “encontrar la mentira en la palabra de los acusados”.

Lo primero que deberá hacer esta comisión investigadora es citar a los presuntos autores para que rindan su versión. Si ellos aceptan la responsabilidad, no habrá lugar a otras etapas; si la niegan, continúa la investigación, recogiendo los testimonios de las personas que dicen haber visto o escuchado algo relacionado con el caso y realizando las visitas a los lugares donde presuntamente ocurrieron los hechos. Cumplidos estos procedimientos, el siguiente paso será, entonces, la valoración que hace el cabildo del informe presentado por la comisión investigadora. Si se encontró la mentira, se cita a una asamblea general, que como máxima autoridad deberá fallar y, si es el caso, imponer las sanciones. En ella se dan a conocer las pruebas, se solicita la confesión pública del acusado y se realizan los careos; es decir, la confrontación de la palabra del sindicado con la de las personas que rindieron testimonios en su contra. Como la asamblea general es infalible, según sus

11 Sánchez Botero, Esther. “Concepto Antropológico”, en: Sánchez (1998:331-339).

miembros, no está contemplada la segunda instancia. Es claro que estos sucesos oscuros no sólo son aquéllos que produjeron directamente el daño, sino también los que de alguna manera hayan permitido o facilitado la alteración de la armonía.

La sanción, por su parte, será la única que podrá restaurar este equilibrio roto. Al ser aplicada públicamente cumple una labor ejemplarizante y preventiva, que busca disuadir a los demás miembros de la comunidad de cometer faltas en el futuro y al acusado de reincidir.

Los castigos más usuales entre los *paeces* son el fuate, los trabajos forzosos en las empresas comunitarias, las indemnizaciones a las personas o familias de los afectados y la expulsión del territorio. El fuate y el destierro, que son los castigos que interesan en este caso, son ampliamente utilizados en el cabildo de Jambaló. El primero, que consiste en la flagelación corporal con un “perrero de arriar ganado”, aún tratándose de una práctica heredada de los españoles, tiene un significado propio, el del rayo, que es pensado por los *paeces* como mediador entre lo claro y lo oscuro; es decir, como un elemento purificador. El segundo, por su parte, es el castigo más grave y sólo se aplica a quienes reinciden en la falta y a los que no aceptan la autoridad del cabildo.

Aunque la imputación de la sanción es personal, existen casos en que se extiende a la familia, por no haber contribuido a detener la infracción. Tal situación se explica porque, en la tradición páez, una de las responsabilidades principales del núcleo familiar es conocer o controlar lo que hace cada uno de sus miembros.

Tomando en cuenta estas aclaraciones, la corte procedió a revisar varios aspectos de la actuación de la Asociación de Cabildos: la competencia de la comunidad, la cuestión del

debido proceso y la cuestión de la legalidad de las penas. En lo que concierne la competencia de la jurisdicción indígena se presentó una cuestión de competencia personal, puesto que en sus primeras declaraciones Gembuel había afirmado pertenecer a la comunidad para después negar esa pertenencia. En la opinión de la corte, esta última declaración sugirió una actitud acomodada por parte de Gembuel, quien incluso había sido uno de los más importantes líderes de la comunidad páez. La corte determinó que no es aceptable renunciar a ser miembro de la comunidad, en un determinado momento, para evadir la responsabilidad frente a sus autoridades. En cuanto a la competencia territorial la corte consideró que el delito había ocurrido dentro del resguardo y que se trató de un conflicto interno que debía ser resuelto por las autoridades indígenas.

Como hemos visto, para la corte el derecho al debido proceso constituye un límite a la jurisdicción especial, lo que implica el cumplimiento de reglas acordes con la especificidad de la organización social, política y jurídica de la comunidad de que se trate¹². La corte concluyó que el debido proceso se cumplió. Los familiares del difunto pidieron al cabildo indígena que asumiera la investigación. Contrario a lo que afirmó Gembuel en su acción de tutela, la corte también señaló que desde el inicio era claro que Marden Betancurt había sido asesinado por la guerrilla. El Gobernador de Jambaló, dada la gravedad del caso y el peligro que representaba la presencia de la guerrilla, solicitó la colaboración de los demás cabildos de la zona norte. Esa actuación no fue contraria al procedimiento páez que la colaboración entre cabildos en situaciones conflictivas. Además, no era imprevisible que la Asociación de Cabildos del Norte del

12 En sus consideraciones en este caso, T-523, la corte precisó “que este límite no exige que las prácticas y procedimientos deban ser llevadas a cabo de la misma manera que como lo hacían los antepasados, porque el derecho de las comunidades indígenas, como cualquier sistema jurídico, puede ser dinámico. Lo que se requiere es el cumplimiento de aquellas actuaciones que el acusado pueda prever y que se acerquen a las prácticas tradicionales que sirven de sustento a la cohesión social”.

Cauca se encargara del caso, puesto que en 1984 los *paeces* habían realizado un convenio de cooperación para enfrentar los casos en los que estuvieran involucrados grupos armados.

La orden de trasladar a los acusados a Toribío, para escuchar sus declaraciones, tampoco podría considerarse como violatoria del debido proceso porque, aunque no es usual, ella se adoptó para proteger los acusados. Por su parte, las demás actuaciones de la comisión investigadora, es decir, la recepción de testimonios de los comuneros y la inspección ocular del lugar donde presuntamente Francisco Gembuel habló con la guerrilla, se realizaron siguiendo el curso normal de la investigación.

En cuanto al derecho de defensa, que según Gembuel fue violado con la negativa de la comunidad de ser asistido por un abogado, la corte aclaró que, en contra de lo establecido por los jueces de tutela de primera y segunda instancia, los medios para ejercer este derecho en los casos que adelantan las autoridades indígenas no tienen que ser aquéllos contemplados por las normas nacionales o los tratados internacionales, sino los que han sido propios dentro del sistema normativo de la comunidad. En Jambaló, el acusado podía ser defendido por un miembro que conozca la lengua y las costumbres y, además, tiene la oportunidad de hablar personalmente durante la asamblea para contradecir a los testigos que declararon en su contra. Por lo tanto, no se violó el derecho de defensa. Además, en atención a la sentencia en segunda instancia, la comunidad convocó a otra asamblea general para realizar nuevamente los careos; en ella, el demandante respondió libremente a los testigos.

Finalmente, la corte consideró la legalidad de las penas impuestas; en primer lugar, la sanción de fuate y, en segundo lugar, la expulsión de la comunidad. En relación a la sanción de fuate se consideró que ésta muestra la tensión entre dos tipos de pensamiento: el de la sociedad mayoritaria y el de la comunidad

indígena páez. En el primero, se castiga porque se cometió un delito y, en el segundo, se castiga para restablecer el orden de la naturaleza y para disuadir a la comunidad de cometer faltas en el futuro. El primero rechaza las penas corporales, por atentar contra la dignidad del hombre y el segundo las considera como un elemento purificador, necesario para que el mismo sujeto, a quien se le imputa la falta, se sienta liberado. Frente a esta disparidad de visiones, la corte sustentó un argumento ya elaborado en su Sentencia T-349 de 1996 en sentido que en una sociedad que se dice pluralista ninguna visión del mundo debe primar y menos tratar de imponerse y, en el caso específico de la cosmovisión de los grupos aborígenes, de acuerdo con los preceptos constitucionales se exige el máximo respeto¹³. Las únicas restricciones serían el derecho a la vida, la prohibición de la esclavitud y la prohibición de la tortura. La cuestión, entonces, fue si la sanción del fueete podía ser considerada una tortura, tal como lo habían sostenido los juzgados de primera y segunda instancia.

Para llegar a una decisión, la corte revisó normas internacionales y consideró que el fueete consiste en la flagelación con “perrero de arriar ganado”, que, en el caso, bajo consideración se ejecuta en la parte inferior de la pierna. Este castigo, que se considera de menor entidad que el cepo, es una de las sanciones que más utilizan los *paeces*. Aunque indudablemente produce aflicción, su finalidad no es causar un sufrimiento excesivo, sino representar el elemento que servirá para purificar al individuo, el rayo. Es, pues, una figura simbólica o, en otras palabras, un ritual que utiliza la comunidad para sancionar al individuo y devolver la armonía. Además, la corte estimó que el sufrimiento que esta pena podría causar al acto no reviste los niveles de gravedad requeridos para que pueda considerarse como tortura, pues, el daño corporal

13 En la sentencia T-349 se aceptó la práctica del cepo en la comunidad emberá-chamí, estableciendo que, lejos de tratarse de un comportamiento cruel e inhumano, se trataba de una pena que hacía parte de su tradición y que la misma comunidad consideraba como valiosa por su alto grado intimidatorio y por su corta duración.

que produce es mínimo. Tampoco podría considerarse como una pena degradante, que “humille al individuo groseramente delante de otro o en su mismo fuero interno”, porque de acuerdo con los elementos del caso ésta es una práctica que se utiliza normalmente entre los *paeces* y cuyo fin no es exponer al individuo al “escarmiento” público, sino buscar que recupere su lugar en la comunidad. Al respecto, es significativo el hecho de que ninguno de los condenados, ni siquiera el propio demandante, cuestionara esta sanción.

Finalmente, en cuanto a la cuestión de la expulsión de la comunidad, el Artículo 38 de la Constitución colombiana prohíbe la pena de destierro, pues, éste significa aislar al individuo de su entorno social y condenarlo al ostracismo. De acuerdo con el Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles (Artículo 12) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Artículo 5), el destierro se refiere a la expulsión del territorio del Estado del cual se es nacional. Por lo tanto, como los cabildos sólo pueden administrar justicia dentro de su jurisdicción, es claro que se destierra del resguardo y no de todo el territorio nacional, y, en consecuencia, la sanción no encuadra dentro de la restricción del Artículo 38 de la Constitución. Por otra parte, el hecho de que la comunidad decida alejar de su territorio a un miembro no sobrepasa los límites del ejercicio de la jurisdicción indígena, motivo por el cual la corte no encontró ningún reparo contra esta determinación.

La corte concluyó, entonces, que no se violó el derecho al debido proceso del actor, pues, se cumplió el procedimiento que tradicionalmente se utiliza en la comunidad. Además, se le permitió ejercer su defensa personalmente durante varias asambleas y se le brindó la posibilidad de ser defendido por un miembro de la comunidad. Las sanciones, por su parte, tampoco sobrepasaron los límites impuestos al ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de las autoridades indígenas, en primer

lugar, porque de acuerdo con las faltas cometidas, es decir, la calumnia y el desconocimiento de la autoridad del cabildo, tanto la pena del fuste como la de destierro eran previsibles para el actor, y, en segundo lugar, porque ninguna de ellas desconoció el derecho a la vida, la prohibición de esclavitud o la prohibición de la tortura.

Conclusión

El reconocimiento de la capacidad judicial de los pueblos indígenas plantea una serie de cuestiones, entre ellas la no voluntariedad o el carácter obligatorio del sistema de justicia indígena y los límites al ejercicio de la jurisdicción indígena, y la coordinación con la justicia ordinaria. En Colombia, la Corte Constitucional funciona como instancia de apelación.

Hemos visto la seriedad con que la Corte Constitucional colombiana desempeña la función de instancia de apelación, desarrollando de paso una jurisprudencia que funciona como sustituto de una ley de coordinación. La corte busca maximizar la autonomía de los pueblos indígenas definiendo un núcleo intangible de derechos humanos y una noción de debido proceso, según la cual los procedimientos y las penas deben estar razonablemente predecibles.

Sabemos que el reconocimiento de la jurisdicción indígena originaria campesina fue uno de los puntos controvertidos en el proceso boliviano y que en las negociaciones de octubre de 2008 fueron incorporados algunos candados. Entre otras cosas, se introdujeron especificaciones sobre los ámbitos de vigencia personal, material y territorial, y el concepto de una Ley de Deslinde Jurisdiccional, que determinará los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena originaria campesina, la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción agroambiental, y todas las otras jurisdicciones constitucionalmente reconocidas. En la reseña del trabajo de

la Corte Constitucional colombiana y su Sentencia T 523 de 1997 hemos visto cómo ese órgano ha buscado lidiar con unos dilemas que surgen a partir del reconocimiento constitucional del pluralismo jurídico y cómo pretendió garantizar la mayor autonomía para la jurisdicción indígena. Esa sentencia fue una en una serie de fallos en casos de tutela que constituyen una extensa e interesante jurisprudencia acerca de las relaciones entre la jurisdicción y los derechos indígenas en este país. Sería interesante estudiar y tomar en cuenta las reflexiones de esa corte, así como las varias propuestas para leyes de coordinación –anexamos dos ejemplos– en el desarrollo de un pluralismo jurídico de tipo igualitario, que permita y se fortalezca a través del diálogo intercultural.

Bibliografía

- ASSIES, Willem; VAN DER HAAR, Gemma; HOEKEMA, André (Editores)
- 1999a *El reto de la diversidad; pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina*, Zamora, Mich.: El Colegio de Michoacán.
- 1999b *La diversidad como desafío: una nota sobre los dilemas de la diversidad*. En: Assies, Willem, Gemma van der Haar y André Hoekema (eds.), *El reto de la diversidad; pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina*, Zamora, Mich.: El Colegio de Michoacán, pp.505-542.
- BONILLA, Daniel
- 1999 *La ciudadanía multicultural y la política del reconocimiento*, Santa Fe de Bogotá: Ediciones UNIANDES, Facultad de Derecho.
- HALE, Charles R.
- 2002 *¿Does Multiculturalism Menace? Governance, Cultural Rights and the Politics of Identity in Guatemala*, *Journal of Latin American Studies*, Vol. 34 (3), pp. 485-524.
- HOEKEMA, André
- 2000 *La sociedad mayor frente a la justicia de pueblos indígenas*. En: Castro Lucic (ed.): *Actas XII Congreso Internacional Derecho Consuetudinario y Pluralismo Legal: Desafíos en el Tercer Milenio, Marzo 13-17, 2000, Arica Chile*, Santiago, Arica: Universidad de Chile, Universidad de Tarapacá, pp. 819-831.

KYMLICKA, Will

1995 *Multicultural Citizenship*, Oxford: Clarendon Press.

PERAFÁN SIMMONDS, Carlos César

1995 *Sistemas Jurídicos Paez, Kogi, Wayúu y Tule*, Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología-COLCULTURA.

SÁNCHEZ BOTERO, Esther

1999 *La tutela como medio de transformación de las relaciones Estado-pueblos indígenas en Colombia*, en Willem Assies, Gemma van der Haar y André J. Hoekema (eds.), *El reto de la diversidad; pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina*, Zamora, Mich.: El Colegio de Michoacán, 1999, pp. 381-412.

1998 *Justicia y pueblos indígenas de Colombia*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, UNIJUS.

VAN COTT, Donna Lee

2000 *The Friendly Liquidation of the Past; The Politics of Diversity in Latin America*, Pittsburgh: Pittsburgh University Press.

YRIGOYEN FAJARDO, Raquel

1999a *El reconocimiento constitucional del derecho indígena en los países andinos*, en Willem Assies, Gemma van der Haar y André J. Hoekema (eds.), *El reto de la diversidad; pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina*, El Colegio de Michoacán, Zamora, Mich., 1999, pp. 343-380.

1999b *Pautas de coordinación entre el derecho indígena y el derecho estatal*, Guatemala: Fundación Myrna

PANEL CONVERSATORIO

PANEL CONVERSATORIO

Nélida Faldín¹

Vengo del pueblo chiquitano. Quiero hablar sobre la gestión de la autonomía indígena y la administración de justicia. Los expositores hablan de jurisdicción y sobre la forma de la organización y la aplicación, porque se decía que sí están reconocidos en la Constitución Política del Estado.

Nosotros, en los pueblos indígenas de tierras bajas y el pueblo chiquitano que abarca cinco provincias del departamento de Santa Cruz, hemos debatido sobre la gestión de la autonomía con la administración de justicia. Hasta donde hemos llegado como organizaciones indígenas, hemos mantenido nuestra estructura orgánica, con eso hemos logrado muchas reivindicaciones hasta la fecha. Ahora se nos viene el desafío de implementar nuestras autonomías indígenas dentro del municipio o dentro de regiones, pero tenemos muchas interrogantes. ¿Cómo vamos a aplicarlas? ¿En qué quedarán nuestras estructuras orgánicas? ¿En qué quedarán las organizaciones? ¿Qué rol van a jugar estas estructuras que nos han llegado?

Alfonso Guzmán²

Charagua Norte está en la provincia Cordillera Santa Cruz. Somos parte de la Asamblea del Pueblo Guaraní

1 Cacique general de CICOL.

2 Representante de APG-Charagua Norte.

(APG). Nosotros, como indígenas, siempre hemos tenido esa capacidad de decidir por nuestra cuenta. Entonces, se ha hecho una nueva referencia a nuestra nueva decisión como indígenas. Nosotros mantenemos nuestro idioma, nuestra cultura.

Ya que nosotros, como parte del municipio de Charagua, estamos en un proceso de conversión, ¿cuál sería la aplicabilidad para nosotros? Está en debate nuestra justicia comunitaria, es parte de nuestra vida; nosotros decimos *ñandereco*. Los compañeros originarios de Estados Unidos ya aplicaron la justicia comunitaria. ¿Cómo es que ellos lo están logrando?

Iván Egido³

Quiero referirme a un evento que hubo en Santa Cruz, al que se invitó a un representante de Panamá, considerando que Panamá tiene una de las autonomías indígenas más antiguas en la región. El compañero nos contó que la primera autonomía en Panamá ya se consolidó a finales del año 30 del siglo pasado, y hasta finales de esos años se había consolidado un 30 por ciento del territorio panameño como autonomía indígena.

Las autonomías indígenas tenían los peores índices desarrollo económico, de mortalidad infantil; los peores índices de educación. No sabíamos si esa presentación era a propósito, para decir a los bolivianos ¡cuidado con la autonomía! Que no es la solución para el *vivir bien* o el *ñandereco*.

Es importante rescatar que no sería bueno caer en un nuevo colonialismo al aislar las autonomías indígenas. No olvidemos que la primera parte de la colonia española respetó todas las estructuras indígenas, porque había el gobierno de los españoles y el gobierno de los indígenas. Mientras los

1 Investigador de DED-Cooperación Alemana.

indígenas paguen sus tributos en especie, en gente que vaya a la mina, a la *mita*⁴, ellos respetaban las estructuras indígenas, y se llegaba a la gestión de los pobres, de la pobreza, de los indígenas que estaban colonizados.

Ahí viene la idea del Estado Plurinacional con la que disiento con Frank. El concepto de plurinacional ha surgido en los debates previos a la Asamblea Constituyente, para vincular dos temas: otorgar la autonomía a los pueblos y naciones indígenas e incorporarla a la estructura nacional y regional del país.

Es por eso que, en atención a la declaración de Estado Plurinacional, las organizaciones indígenas CIDOB y CONAMAQ siempre han exigido en la Asamblea Constituyente una participación directa en la estructura del Estado. ¿Cuáles son los límites en la jurisdicción indígena? Está claro que en el debate constituyente se ha juntado lo plurinacional con lo unitario; la plurinacionalidad se refleja en que todas estas autonomías van a tener que atender o estar por debajo de instituciones nacionales que son plurinacionales y en las que también participan pueblos indígenas.

Por eso es importante entender el concepto de plurinacionalidad. El Estado Plurinacional Unitario plantea justamente que las autonomías no impliquen la regresión a principios del siglo XV, cuando los indígenas se gobernaban ante sí, y que no lleguemos a lo que ha llegado Panamá después de tener 70 años de autonomía indígena, a la concentración de la pobreza en los territorios indígenas.

Es todo lo contrario. Que además del autogobierno, los pueblos indígenas participen en el resto del Estado, ése es el

4 En tiempos de la colonia, prestación pública por parte de los aborígenes.

reto más grande. Y si no tenemos principios comunes, entonces es muy difícil entender lo unitario, y es interesante lo que se contó de Colombia: no muerte, no tortura, no esclavitud, y encima de eso sí se puede hablar de justicia comunitaria propia.

Franck Poupeau

Lo que hace un conferencista es hablar de otras experiencias, de peligros, pero saber cómo funciona tal comunidad o de qué forma otra comunidad, no puedo saberlo desde aquí. Sería muy arrogante decirles qué hacer; el pueblo de Bolivia ha demostrado su capacidad de autodeterminación.

A Canal 7 (Bolivia TV) contestaba en sentido de que no es importante que Evo Morales sea indígena o no indígena; ha llegado al poder apoyándose sobre movimientos sociales que han luchado por la reapropiación de los recursos naturales, que han luchado por temas políticos y no solamente étnicos.

Ahora, cómo se va a inventar un modelo propio de desarrollo específico que pueda mezclar el apoyo a la (explotación de la) riqueza de los recursos naturales, los hidrocarburos y el litio, ahora, y al mismo tiempo con la fuerza de las estructuras de base. Quizás fue mi decepción en estos cuatro años caer en un modelo desarrollista muy clásico, quizás una fe demasiado grande en la industrialización y la falta de apoyo sobre las estructuras locales de organización.

Sobre la participación en las estructuras de poder nacional, para mí sería un error pensar en que lo único que está en juego en las autonomías es la elección de autoridades propias, la elección de esas autoridades para la vida nacional. No veo otra forma de comunicar lo local y lo nacional, el comunitario y lo global; eso es lo que está en juego.

Entonces, lo que está en juego es la regulación global de esas autonomías y la participación de las estructuras de poder en las decisiones de poderes. En cualquier país, desde el siglo pasado, nunca las autonomías fueron incompatibles con la reproducción de estructuras de pobreza. Entonces, lo que está en juego son los niveles económico y político en el ámbito del poder nacional.

Willem Assies

Sobre la gestión de la autonomía indígena, creo que vale la pena recordar lo que pasó a mediados de los años 90 con la nueva CPE, con Sánchez de Lozada. Me refiero a la introducción de la Ley de Participación Popular y la introducción de la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA).

La Ley INRA ya no habla de territorios, sino de Tierras Comunitarias de Origen (TCO) como una forma de posesión de la tierra, pero no como un territorio donde hay un poder político y una jurisprudencia. Podemos ver un juego de pueblos indígenas que por un lado solicitan una TCO y, por otro lado, la creación de un distrito municipal indígena para que coincida con la TCO.

Entonces, buscan de alguna manera rearticular la propiedad de la tierra con la idea de territorio y de gestión por parte de un grupo indígena. Un ejemplo es la comunidad de Raqhaipampa, que logró ser un municipio indígena con un territorio propio utilizando esas dos vías de una forma bastante articulada y suscitó muchas preocupaciones, y parece que en un momento el Banco Mundial paró el proceso de aprobación de TCO en las tierras altas porque estaba con miedo de esta rearticulación entre propiedad de la tierra y territorio o espacio de jurisdicción.

¿Cuáles son las escalas que son admitidas en la nueva Constitución y la Ley Marco (de Autonomías y Descentralización) que está siendo elaborada? Una cosa interesante son las regiones mencionadas en la Constitución, formas de gestión y de manejo, pero no algo como regiones totalmente autónomas como los municipios, como los departamentos. Sobre las autonomías indígena originario campesinas hay mucha ambigüedad en la Constitución, y no veo todavía cómo se van a resolver las ambigüedades. Vi también que en la propuesta de la Ley Marco, que está circulando, se habla de consejos regionales indígena originario campesinos y no sé si cuajan con la Constitución.

Sobre la pregunta de la compañera de la TCO Lomerío, una de las cosas que me llamó la atención era la tensión entre la organización indígena CICOL⁵, que solicitó la TCO e inició el proceso de municipalización, que se logró finalmente, y las autoridades del municipio. Entonces, todo se puede comentar sobre CICOL, la organización indígena y la organización municipal que se implanta también.

Sobre la justicia comunitaria en Estados Unidos, yo no sé muy bien cómo funciona, pero he visto algunas cosas. Hace mucho tiempo iniciamos el proyecto de hacer películas sobre autonomías y autogestión indígena y fuimos al norte de Estados Unidos y también a Panamá. La justicia en Estados Unidos está muy demacrada y hay una lista de crímenes que no pueden entrar en la justicia indígena.

Otra cosa, hablé con una juez indígena en el noreste de Estados Unidos, quien comentó que se están aplicando unas formas de reconciliación y compensación que tienen raíces en nuestra cultura indígena. Entonces, estamos manejando el

5 Central Indígena de Comunidades Originarias de Lomerío.

derecho estatal y del derecho indígena de una forma creativa, lo que se llama interlegalidad.

Finalmente, el caso de Panamá. Ahora creo que el 26 por ciento del territorio de Panamá está dividido en comarcas; las primeras se crearon en su revolución Kuna, en su región Cuna, en los años 20. Con apoyo de Estados Unidos crearon una serie de islas con autonomía relativa que poco a poco se ha ido fortaleciendo. Y el formato para autonomía Kuna, más tarde, ha sido aplicado a otros pueblos indígenas en Panamá, para conseguir una comarca, un territorio. Entonces, ¿qué forma de organización es conveniente para un territorio y cómo elaborar ese tipo de organización, tal vez a través de un estatuto?

Preguntas del auditorio

Angélica Siles

Soy ex Constituyente y en este momento, componente del Consejo Autónomico del departamento de La Paz, que está elaborando el estatuto autonómico.

Quiero decirles que en la Asamblea Constituyente hemos recibido más de 13.000 propuestas en temas vinculados a las naciones originarias.

Usted decía “yo no entiendo lo que es el Estado Plurinacional”, que está establecido en el primer artículo de la Constitución, que dice con claridad que las 36 naciones⁶ tienen que participar porque existen, están reconocidas,

6 Artículo 1 de la CPE: Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país.

y solamente están entrando siete naciones; para el Estado Plurinacional deberían estar las 36 naciones.

Dice se van a aislar las autonomías indígenas. Al contrario, siempre han existido las autonomías indígenas porque han elegido a sus propias autoridades y han sobrevivido con sus propios esfuerzos.

Y se refería a la *Pachamama*, yo confundo, y parece que ustedes la toman como virgen. Nuestra *Pachamama* es la tierra, y venimos desde ahí, y vamos a volver a la *Pachamama*. O sea, el centro es la tierra; entonces nuestros hermanos son los animales, son las plantas.

Ahora mi pregunta. Nos dicen cuándo se van a implementar las autonomías. Más bien, ustedes deberían darnos algunos lineamientos generales sobre cómo se han implementado en Italia; nosotros tenemos lo propio y (sobre) el territorio se va consultar y la (decisión sobre la) riqueza va salir de lo que están demandando los pueblos indígenas.

Justo Carlos Patzi

Soy amauta de Qullanasuyu.

En el Artículo 1 de la Constitución se plantea el Estado Plurinacional. Después de las elecciones de diciembre hay dos caminos que tiene que elegir el Estado Plurinacional: o continua o hay un viraje hacia el socialismo o un viraje al Estado Plurinacional comunitario, como lo plantea el Artículo 1.

Ahora, otros conceptos como la autodeterminación, que significa llevar a un reservorio separado a las naciones indígenas, y la libre determinación, nos llevan a generar un

Estado Plurinacional. La discusión es filosófica, que tiene que plantearse en términos de antropovisión y cosmovisión.

Inocente Vargas Vela

Soy de municipio de Tarabuco, de la provincia Yamparáez de Chuquisaca.

En este tiempo de gobiernos municipales hubo mucha corrupción. ¿Cómo se puede fiscalizar para que no haya corrupción y así podamos elaborar un estatuto autonómico que luche contra ese mal?

Janeth Gamboa

Vengo de radio Sur Agricultura, del municipio de Mecapaca.

Mi pregunta para Franck. Quisiera preguntarle si hay algún lugar donde estas autonomías han tenido éxito y si son aplicables en nuestro contexto.

Zenobio Quispe

Soy del Foro Indígena.

Esta mañana el hermano Rubén Atahuichi⁷ dijo que las tierras bajas marcharon por tierra y territorio, y no era así, la *Marcha por el Territorio y la Dignidad* y las tierras bajas jamás han hablado por la tierra y eso tiene gran connotación ahora que estamos hablando de autonomías indígenas, porque el tema del territorio significa gobernarnos en ese espacio;

7 Palabras de apertura del foro: "(...) Llegamos a la marcha de 1990, cuando nuestros hermanos de tierras bajas plantean por primera vez el concepto de tierra y territorio, y el Estado reconoce esos conceptos de tierra y territorio (a través de cuatro decretos); y, consiguientemente, nuestras comunidades, nuestros pueblos, nuestras naciones, adquieren sus derechos políticos que desembocan en la Asamblea Constituyente y en la institución de autonomías indígena originario campesinas en la CPE vigente".

significa ejercer el poder político administrativo. Eso hay que entender bien.

A Frank. Decía que la economía tradicional atrasada conlleva pobreza; de repente lo más moderno viene de Francia, los municipios, las prefecturas, que es para nosotros atraso, pobreza, que unos cuantos se roban y viven felices si sigue recomendando ese tipo de estructuras.

Raúl Cruz Pari

Vengo de Inquisivi, ayllu Vilacota.

Aquí no se habla mucho de lo que es el poder económico, que ha sido destruido por la colonia. Así, quiero replicar lo que ha dicho Franck, que no tiene sentido hablar sobre si el Presidente es o no indígena. Nosotros los indígenas somos los que hemos sufrido la pobreza, la explotación, la discriminación y ése es el reto más grande, el conquistar el poder económico.

Trinidad

Vengo de municipio de Méndez, de la tierra del Moto Méndez, del departamento de Tarija.

Decían que en Panamá las autonomías les han llevado a las comunidades a la pobreza, y no sé si ustedes tienen alguna experiencia que hayan vivido sobre las autonomías, porque nosotros estamos apuntando a una autonomía municipal.

Participante

Yo vengo de la nación Kallawayá, donde hablamos quechua, aymara, castellano y un poquito de pukina, que ya está por desaparecer.

Empezaré por la crítica. Franck, hablar en nuestro idioma quechua o aymara es nuestro orgullo, nuestra identidad de boli-

vianos; el castellano es un idioma colonial, pero es un instrumento de comunicación.

Yo pensaba que ellos nos iban a contar cómo han llegado al Estado republicano, y cuando leo lo de Europa, ellos han empezado con las mismas calamidades que nosotros estamos afrontando. Para mí, Jesucristo es un instrumento de dominación mental, que no nos está permitiendo mirar nuestra realidad, nuestro pueblo, nuestro corazón.

En este sentido, yo hubiese querido escucharles para que nos motiven, nos estimulen, sobre cómo vamos a enfrentar este proceso. Para mí, la autonomía indígena implica un espacio de reflexión de ideas fundacionales de la civilización andina; desde ahí puede originarse una nueva concepción de organización social que está esperando el mundo.

Cuando hay conciencia de lo que queremos vivir como seres humanos, podemos cambiar; los cristianos han empezado con 12 apóstoles, con la ideología de libertad, y la obligación de nosotros es cambiar nuestra realidad. Cuando hay conciencia, se triunfa.

Franck Poupeau

Me parece que hubo cosas que no he dicho. Las experiencias de sociólogo, y no de europeo, y son los peligros de utilizar cosmovisión en política. No hay ningún principio de cosmovisión que puede garantizar una buena política. Yo he participado en una investigación el domingo, en boca de urna sobre el voto de los bolivianos en La Paz y El Alto, y la gente que había votado por Evo en 2002 lo hizo con una conciencia crítica que no se conoce en Europa, con una conciencia que viene de las estructuras de base de toda una cultura política que hay aquí en Bolivia.

Yo, si fuera bolivianos, sería orgulloso no solamente de hablar aymara, y soy más orgulloso si mi pueblo se comporta de manera crítica con educación política. Es por eso que Bolivia está a la vanguardia de las luchas sociales en el mundo por esa educación política que viene desde las bases hasta el liderazgo del Estado.

Un Jefe de Estado que es capaz de decir “he cometido errores, pero ustedes siempre me han corregido”. Ahora, la visión de la *Pachamama* es una visión folklórica; la *Pachamama*, como la Madre Tierra, es una visión importada del siglo XVI, y yo respeto sus creencias.

No hay que caer en una reconstrucción de la cosmovisión. Además, sus efectos políticos no se pueden controlar, y yo no tengo muchas experiencias de autonomías; el caso que conozco es el de Cataluña, en España, que es bastante diferente.

El único aporte, si me puedo permitir, es el de la “civilización occidental”, que no sería la visión ideal del siglo XII, que era una sumisión, de ausencia de derechos; no era un paraíso. La única idea que defiende es la idea de universalidad porque permite defender los derechos de cualquier persona y permite decir que un miembro de un pueblo indígena va ser defendido al igual que los otros, porque es un hombre.

La construcción de un Estado que va encarnar la universalidad, que me parece que este gobierno ha entendido, es la única garantía, además de las autonomías, frente a la fragmentación y la lucha de los unos contra los otros.

Willem Assies

Una cosa es la cuestión de autonomías y de economía; una autonomía necesita una economía de base para la reproducción

del ente autonómico, sea un pueblo o un pueblito, sea una comunidad. Se necesita una fiabilidad económica.

Lo que pasa en las últimas constituciones y procesos constitucionales en Bolivia y Ecuador es que hay un reflejo de la cosmovisión andina, que es interesante como se maneja, y una revalorización de la relación entre hombre-mujer y tierra, y una revalorización de formas de distribución que son diferentes de lo que hemos conocido en las últimas décadas de neoliberalismo. Y hay una tentativa muy retórica de buscar un otro camino en el que se refleje en el buen vivir y en las políticas sobre aguas.

Se buscan revertir las privatizaciones; entonces, hay otra forma de pensar sobre los elementos básicos de dar sobrevivencia a la población. Si los territorios indígenas tienen sus riquezas, tienen sus problemas, hay que ver cómo resolver esos problemas, hay que ver cómo evitar los engaños y formas de corrupción, y hay formas de combatirlos con rendición de cuentas y formas transparentes.

Conocemos la gestión municipal en Brasil, donde se coloca el presupuesto en forma muy clara y todo el mundo puede verificar lo que está pasando. Entonces, es una forma de reducir la corrupción, y se comentó en la época de la Participación Popular, que únicamente era una democratización de la corrupción.

MESA TEMÁTICA 2

EXPERIENCIAS DE CONSTITUCIÓN DE AUTONOMÍAS IOC Y PROCESOS POLÍTICOS POR PARTE DE PUEBLOS Y NACIONES DE AMÉRICA LATINA Y BOLIVIA

**LA INCIDENCIA DEL MOVIMIENTO
INDÍGENA ORIGINARIO EN EL PROCESO
CONSTITUYENTE EN BOLIVIA**

IVÁN BASCOPÉ SANJINÉS

LA INCIDENCIA DEL MOVIMIENTO INDÍGENA ORIGINARIO EN EL PROCESO CONSTITUYENTE EN BOLIVIA

Iván Bascopé Sanjinés
Investigador del CEJIS

Se me ha pedido un aporte sobre el proceso constituyente en Bolivia, cuestión que voy a tratar de desarrollar con énfasis en los ejes materiales de la autonomía indígena originario campesina (IOC) que fueron planteados por el llamado Pacto de Unidad¹ a la Asamblea Constituyente y sus puntos de interconexión con las demás demandas y propuestas incorporadas en la plataforma del movimiento indígena originario campesino, hoy de carácter constitucional y perfiladas hacia el desarrollo legislativo.

Inicialmente, les propongo tres elementos grandes que hacen al posicionamiento de las autonomías IOC por parte de las organizaciones, que a su vez plantean algunas conclusiones y consideraciones. El primer elemento se refiere a la caracterización y los alcances de la autonomía IOC en la Constitución Política del Estado (CPE), que tiene que ver con lo que va a ser la implementación real de este nivel autonómico desde lo local y regional. Hay un sinfín de cosas que nos hacen

1 Conformada por la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB), la Federación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia “Bartolina Sisa” (FNMCIQB-“BS”), el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ), la Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC), el Movimiento Sin Tierra de Bolivia (MST), la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) y la Confederación de Pueblos Étnicos Moxeños de Beni (CPUMB).

pensar que es importante la caracterización de la autonomía IOC. Un segundo punto se refiere al régimen interno que tiene que ver con todo el carácter socio político que no está siendo considerado por el escenario estatal; es decir, por toda la ruta institucional que está llevando a cabo el Ministerio de Autonomías. Un tercer elemento es la orientación política actual para el diseño e implementación de las autonomías IOC. En estos tres puntos vamos a caer en un análisis más puntual sobre el proyecto de Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD), que ha sido presentado el 2 de agosto de 2009.

Caracterización y alcances de la autonomía IOC en la Constitución

Sobre el primer punto, es necesario tener clara la caracterización de la autonomía IOC. Sabemos que el marco de la demanda ha sido tomado en cuenta en la CPE, ya que se lee que la plataforma de lucha por la autonomía está traducida en la Carta Magna. Sin embargo, este marco constitucional necesita de una conformación un poco más amplia y, si bien se nos plantea un marco constitucional para la implementación de la autonomía desde sus fundamentos institucionales, aún es necesario trabajar uno más específico, lo digo porque un régimen de autonomías necesita una vocación política y técnica que tiene que ver con el incentivo o con la iniciativa, que se nota de manera clara en este último tiempo por parte de los movimientos y organizaciones indígena originario campesinas.

Forman parte de esta caracterización los derechos sociales y territoriales, que no están reflejados en el proyecto de ley, aunque el Artículo 30² de la CPE reconoce los derechos terri-

2 Además del estatus cultural y político que goza todo pueblo o nación indígena originario campesina, sobresalen en este artículo los derechos a la libre determinación y la territorialidad, a que sus instituciones sean parte de la estructura general del Estado, al ejercicio de sus sistemas políticos, jurídicos y económicos acorde a su cosmovisión, a ser consultados mediante procedimientos apropiados y, en particular,

toriales, sociales, culturales, ambientales y toda la cosmovisión de las naciones y pueblos indígena originarios desde su libre determinación.

La voluntariedad también es importante, tema que va a desentramar muchas dudas que ustedes tienen respecto del referéndum o respecto de la aplicación de las normas y procedimientos propios, que son parte de la democracia comunitaria.

El autogobierno es otro elemento que está traducido como principio y como estructura para la conformación e implementación de las autonomías. Es el pilar de los gobiernos indígena originarios autónomos³.

Un asunto importante en la Asamblea Constituyente era la integralidad del territorio para el diseño de las autonomías IOC, que implica además considerar a las comunidades en el ámbito territorial, sea que exista continuidad o discontinuidad territorial (a través del principio de la *transterritorialidad*²). Es decir, los sujetos autonómicos, que son los propios pueblos y naciones ligados a sus organizaciones y a sus estructuras orgánicas, plantean una autonomía IOC con territorio y todos sus elementos subsidiarios, idea que no es separatista, de tener autonomía aislada del Estado y del propio sistema autonómico, sino más bien para integrarse y complementarse a través de las competencias y la gestión. Por eso se pensó

a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles, por lo que se debe respetar y garantizar el derecho a la consulta previa, obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada en el territorio que habitan y a la gestión territorial indígena autónoma

2 El Artículo 290, parágrafo II, de la CPE señala que el autogobierno de las autonomías IOC se ejercerá de acuerdo a sus normas, instituciones, autoridades y procedimientos, conforme a sus atribuciones y competencias

3 Este concepto que se insertó como un postulado en la Asamblea Constituyente por parte de las organizaciones del Pacto de Unidad implicaba un mecanismo de coordinación interna por parte de un gobierno indígena originario autónomo en los casos en que las porciones de su territorio (unidad territorial) estén separadas por otras unidades o no puedan ser agregadas territorialmente

hacer autonomías integrales, en las que debieran convivir hermanos campesinos, hermanos indígenas e inclusive las poblaciones urbanas. En este sentido, por ejemplo, los ayllus de Cochabamba afiliados al Consejo de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ) tienen acercamientos con sectores urbanos para trabajar proyectos autonómicos. Entonces, estos temas son importantes para diagnosticar lo que se está haciendo para la implementación de las autonomías IOC.

La territorialidad quizás sea el tema más complicado porque, a diferencia de otros países, Bolivia demanda una autonomía IOC con base territorial; es decir, que la base de la autonomía sea el territorio consolidado en este proceso autonómico⁵, con el reconocimiento de los territorios indígena originarios como unidad territorial, y no sólo como espacio de ocupación y aprovechamiento, como son las propias propiedades colectivas (TCO), o el territorio ancestral donde están asentadas las poblaciones, escenarios que por sí solos únicamente garantizan procesos de gestión territorial, procesos productivos y de participación política, espacios de vida. Pero lo importante es que, además, sean espacios en los cuales se enmarque la jurisdicción territorial de la autonomía IOC y con ello la posibilidad de constituir gobiernos con plena autonomía para los indígena originarios, resguardando la integralidad de su territorio o territorialidad, sus estructuras orgánicas y sistemas de autoridades y autogobierno, las atribuciones, facultades y funciones en relación a la aplicación de justicia y resolución de conflictos, el ejercicio no condicionado de las competencias exclusivas de la autonomía IOC, el respeto a las normas y procedimientos propios para el desarrollo de sus instituciones democráticas (sobre

5 Este es el sentido, el Artículo 293, parágrafo I, de la CPE asigna a la autonomía indígena territorios consolidados o en proceso para su consolidación, los que, sin dejar de lado la tramitación agraria de su territorio como TCO, pueden desde esta base territorial conformar una unidad territorial y su gobierno propio ya con características de jurisdicción territorial y entidad autónoma, en todo el proceso de desarrollo autonómico.

todo en los casos de consulta directa propia y aprobación de estatutos) y los recursos financieros necesarios para el funcionamiento de la gestión autónoma indígena originaria, lo que implicará todo el manejo institucional y político por parte de un gobierno indígena originario autónomo según el sistema que ha sido constitucionalizado⁶. Esta posibilidad del desarrollo del autogobierno está ligada a lo que CONAMAQ y sus *suyus* llaman “la restitución de las autoridades originarias”, que no es otra cosa que ligar la reconstitución territorial con la restitución de autoridades originarias, aspectos que dependen uno del otro para conformar y constituir autonomías IOC, por ejemplo, en tierras altas

El otro elemento tiene que ver con las competencias. Si hablamos de un nuevo escenario o de una nueva jurisdicción territorial, nos referimos a las competencias, que incluso pueden ampliarse en los estatutos de cada autonomía IOC. La CPE plantea nuevas competencias de este nivel autonómico, que en su esencia constructiva y de diseño institucional son exclusivas⁷ y determinantes para una nueva forma de gestión autonómica; es decir, para un nuevo tipo de gobierno que a la luz de la institucionalidad del Estado y bajo el paraguas de la

6 El Artículo 270 de la CPE establece que los principios que rigen a todas las formas de autonomía son la unidad, la voluntariedad, la solidaridad, la equidad, el bien común, el autogobierno, la igualdad, la complementariedad, la reciprocidad, la equidad de género, la subsidiariedad, la gradualidad, la coordinación y lealtad institucional, la transparencia, la participación y control social, la provisión de recursos económicos y la preexistencias de las naciones y pueblos indígena originario campesinos. Este último en concordancia con el reconocimiento que hace el Artículo 2 de la CPE.

7 Las competencias exclusivas de la autonomía IOC se encuentran contempladas en el Artículo 304 de la CPE, en el que se incorporan de forma taxativa las competencias compartidas en el parágrafo II y las competencias concurrentes en el parágrafo III de la misma norma, aspecto que ha creado un subsistema competencial para este nivel autonómico a ser desarrollado sobre la base del autogobierno, si consideramos que existe también competencias compartidas y concurrentes entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, según lo que establece el Artículo 299 de la CPE, materias y submaterias que en cada caso, conforme a lo que establecen ambos Artículos, serán compatibilizadas desde los estatutos para permitir el mejor desarrollo de las autonomías IOC.

normativa vigente e internacional de derechos es totalmente permisible y posible en el país.

Respecto a las atribuciones mismas de la autonomía IOC, ustedes saben que el gobierno indígena originario podrá legislar, reglamentar, ejecutar y fiscalizar cualquiera de sus materias⁸ establecidas a partir de las competencias, atribuciones que son indiscutibles y que, por el contrario, serán aspectos a profundizarse en los estatutos autonómicos en cada caso.

El nivel o rango constitucional⁹ de la autonomía IOC, según establece el Artículo 410 de la CPE, tiene el mismo valor que las demás autonomías (departamental, regional y municipal). Es importante recordar este presupuesto; es que la autonomía IOC o cualquier entidad territorial indígena originario campesina no tiene que sujetarse ni subordinarse a ninguna otra institucionalidad autónoma, para lo que la función del Estado central debe ser la de coordinar con todas ellas en el transcurso de su implementación.

Asimismo, la democracia comunitaria¹⁰, que hasta este momento era administrada por usos y costumbres, es un argumento más de lucha para el ejercicio de la autonomía IOC, ahora concretada a través de normas y procedimientos propios en toda su implementación y vida autonómica.

Para terminar con esta caracterización, debo referirme a los recursos naturales. Hay muchas organizaciones, muchos

8 El Artículo 272 de la CPE señala que la autonomía implica la elección directa de sus autoridades por sus poblaciones, la administración de sus recursos económicos y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos de gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción, atribuciones y competencias.

9 Al respecto, el Artículo 276 de la CPE señala que las entidades territoriales autónomas no estarán subordinadas entre ellas y tienen igual rango constitucional.

10 La democracia comunitaria como forma de gobierno y tipo de Estado está reconocida en el Artículo 11 de la CPE, que se aplica con preponderancia en los sistemas de gobierno indígena originario campesinos autónomos.

pueblos indígenas y naciones originarias, que asumen que la administración de sus territorios en una jurisdicción autónoma también va a implicar el aprovechamiento sustentable y control sobre los recursos naturales, lo que derivará en un modelo que no se ha dado en otros países y que, por tanto, es necesaria una nueva reorganización territorial autonómica del Estado.

Esos criterios fueron considerados por las organizaciones, que enfatizan la consulta previa, el monitoreo socioambiental, las compensaciones, las indemnizaciones por restauración ambiental, la prevención y mitigación de impactos negativos (en el caso de los recursos naturales no renovables), además de temas productivos basados en la soberanía alimentaria, la propiedad intelectual y de los conocimientos ancestrales o tradicionales, agua y las fuentes de riego, la biodiversidad, el medio ambiente, las áreas protegidas y otros que hacen también al desarrollo del modelo de gestión de los recursos naturales ahora traducido y con nuevos desafíos en la CPE.

Creo que ésa es una innovación en el país y me parece que ése es un puntal para los pueblos indígenas y naciones originarias; es decir, como un argumento más para que los pueblos indígenas y naciones originarias consoliden una autonomía plena.

Régimen interno y carácter sociopolítico de las autonomías IOC

Sobre el régimen interno y de desarrollo de las autonomías IOC, es importante que esto sea reconocido a plenitud por el gobierno central y por todos los actores del Estado Plurinacional.

Hay experiencias que no solamente son piloto y están marcando un carácter sociopolítico, una nueva realidad plurinacional del Estado. La existencia institucional y práctica

de cualquier Estado tiene que ver justamente con este desarrollo interno que ustedes mismos están poniendo en marcha.

Entonces, sería importante que los estatutos autonómicos no sean solamente una norma institucional básica, sino normas fundamentales generales para la conformación y consolidación de autonomías plenas; la orientación política que tiene que ver con todo esto pasa en este último tiempo por el tipo de autonomía que pretenden los pueblos indígenas y naciones originarias.

No obstante, parece que los tipos de autonomía IOC no existen al final de cuentas; es una sola¹¹ y se puede reflejar en territorios que pueden ser municipales, en TCO, en territorios ancestrales, inclusive en distritos, como se había definido en el acuerdo de Cochabamba, de septiembre de 2008, en el que CONAMAQ y la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) participaron junto con representantes del Poder Ejecutivo, las prefecturas, las alcaldías y la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM). Hay algunos técnicos e intelectuales que dicen que las bases territoriales de acceso a la autonomía IOC son únicamente las TCO, los municipios y las regiones, lo que muestra que tienen una mala lectura del Artículo 291¹² de la CPE y una mala apreciación de las construcciones locales y regionales del movimiento indígena originario en el país, a partir de los distritos, los municipios, las TCO y los territorios ancestrales; otra cosa diferente es lo que dice realmente este artículo, que los territorios indígena originarios campesinos, los municipios y las regiones son

11 Fueron elementos sustantivos de la autonomía IOC en el proceso de la Asamblea Constituyente la integralidad territorial, las estructuras orgánicas, los sistemas de gobierno indígena originario, las normas y procedimientos propios, la libre determinación, las atribuciones autonómicas, las competencias en igual jerarquía dentro del nivel subnacional y los recursos necesarios para el funcionamiento del gobierno autónomo.

12 Esta norma además señala en su párrafo II que dos o más pueblos indígena originario campesinos podrán conformar una sola autonomía.

autonomía IOC cuando adquieren esa cualidad. Por sí mismas, entonces no lo son, y si han pretendido hacernos creer esa situación, sabemos que son entidades que no corresponden a la autonomía IOC, sino cuando ingresan a un proceso de reestructuración territorial y de potenciamiento autónomo indígena originario, para el ejercicio de la cualidad autónoma. Este elemento se confunde con el punto de partida que se quiere reconocer sobre el desarrollo y la consolidación territorial, que tienen que ver con los espacios territoriales que usaremos para ser autonomía IOC, para ejercer nuestro autogobierno.

Hemos visto la manera que nos señala el Artículo 294¹³ de la Constitución sobre la conversión de un municipio en autonomía IOC, pero sabemos que eso no modifica en nada el aspecto territorial, lo cual genera dudas para saber qué tipo de gestión se aplicará a través de sus atribuciones y competencias, y si será posible implementar la jurisdicción indígena originaria con relación a la aplicación de justicia por normas y procedimientos propios. Entonces, ¿será que la autonomía IOC va a ser solamente municipal?

En este caso no hay que confundir la cualidad autonómica y la base territorial para iniciar un proceso de autonomía IOC. Ahora, un pueblo indígena o nación originaria, o incluso dos o más de ellos, pueden hacer autonomía IOC, inclusive desde un distrito, un municipio, un espacio territorial ancestralmente de dominio, una TCO y sumar la propiedad comunitaria y también las comunidades para que todas ellas construyan nuestras unidades territoriales sobre la base de procesos de agregación e integración territorial, allanando consensos con las autoridades de los municipios y los distritos, y en coordinación con el nivel central del Estado, el gobierno.

13 Los procedimientos de consenso en caso de afectarse límites distritales y municipales para la conformación de una autonomía IOC se encuentran señalados en el Artículo 293, párrafo II y III, de la CPE.

Este tema complejo fue parte de los acuerdos de Cochabamba previos al referéndum de aprobación de la CPE. Si esto no está totalmente claro, nos vemos imposibilitados de conformar regiones indígena originario campesinas autónomas, como expresa el Artículo 295 de la CPE.

Por otra parte, hay que referirse también a lo ancestral con mayor amplitud, puesto que CONAMAQ tiene un estatuto modelo desde el cual se ha atrevido a hacer una definición de lo que es el territorio ancestral¹⁴, más allá de lo que dice la CPE acerca de “lo actualmente habitado”, que puede o no ser verdad. A veces olvidamos los procesos de desplazamiento forzoso, de distribución o redistribución poblacional para abarcar las actuales unidades político administrativas, pero, sin duda, éstas son las bases territoriales. No son bases territoriales ni la región ni el municipio ni el territorio indígena, porque precisamente representan las entidades a las que queremos llegar por medio de las autonomías IOC, construidas sobre unidades territoriales que no son otras cosa que la gran diversidad de territorios indígena originarios campesinos que están reconocidos en el Artículo 269 de la CPE.

La orientación política actual para el diseño e implementación de las autonomías IOC

Parece entonces que la orientación política desde el Ministerio de Autonomías ha estado fallando y hay que hacer que las organizaciones sociales y los propios pueblos y naciones planteen una orientación política que tenga que ver con su desarrollo interno. Así, si estuvieran concertados de forma participativa los elementos centrales del proyecto de

14 Al respecto, el Artículo 290, parágrafo I, de la CPE señala que la conformación de la autonomía IOC se basa en territorios ancestrales, actualmente habitados por esos pueblos y naciones, y en la voluntad de su población, expresada en consulta, aspecto que, además, ha permitido que los procesos autonómicos de tierras altas por parte de los suyus de CONAMAQ avancen sobre la base de su reconstitución territorial y restituyendo su sistema de autoridades originarias.

LMAD que están cuestionados, el problema podría aligerarse de manera abismal.

En este sentido, la propuesta, por ejemplo, contempla una territorialidad que desconoce inicialmente las realidades y los procesos internos de los pueblos y naciones, y también los acuerdos de 2008, de septiembre y octubre, e imposibilita que los territorios indígenas originarios campesinos se vuelvan unidades territoriales. Si estos territorios no van a ser unidades territoriales, implica volver al Artículo 271 de la anterior CPE, que definía a los pueblos indígenas como colectividades de personas y no como sujetos territoriales, que es diferente.

Todos esos antecedentes, en el procedimiento de institución de la autonomía IOC, implicarían un fuerte candado. Si el territorio indígena originario campesino no es unidad territorial, ¿cómo puede después ser entidad territorial? Al no ser entidad territorial, no podrá ser unidad político administrativa y así no podrá tener ese gobierno que se añora a partir de la demanda de la autonomía IOC y la instalación de sus gobiernos propios. Si no hay esa orientación política, el proyecto de LMAD va a seguir con esas percepciones y con esos lineamientos que no han surgido de la Asamblea Constituyente; vaya a saber uno de dónde.

Otro elemento parecido es el de las estructuras para constituir gobiernos propios¹⁵. Para esto, la CPE es clara: ningún pueblo indígena o nación originaria tiene la obligación de tener esa separación de poderes y esa coordinación que vienen desde la época de Montesquieu y datan de los estados nacionales y liberales. No obstante, el proyecto de LMAD

15 El Artículo 296 de la CPE señala que el gobierno de las autonomías IOC se ejercerá a través de sus propias normas y formas de organización, con la denominación que corresponda a cada pueblo, nación o comunidad, establecidas en sus estatutos autonómicos.

dice que tiene que haber una entidad colegiada; es decir, un gobierno que tiene órganos separados, lo que se distancia del planteamiento de autonomías IOC sobre la base de procesos de coordinación, pues, eminentemente, se han olvidado que éstos serán gobiernos nuevos, tanto en diseño institucional como en su forma de hacer gestión autónoma. En esto no hay que buscar encuadramiento o encajonamientos con el justificativo de que habrá desorden, como ha señalado el Ministerio de Autonomías, lo cual atenta la libre determinación para construir el mejor gobierno, orientado, precisamente, sobre la autodeterminación en todas sus manifestaciones.

Un gobierno indígena originario, en relación a sus estructuras institucionales, tiene que asumir lo que mejor le parezca, siempre y cuando tenga claro lo que tiene que hacer: legislar, reglamentar, fiscalizar y ejecutar. Entonces, el proyecto impone algunas obligaciones, algunos condicionamientos, como el que la autonomía IOC tenga dos órganos.

En relación a las competencias, que son las materias que permitirán la satisfacción de las necesidades como sujetos autonómicos y, por tanto, su desarrollo, la propuesta, como producto de una mala orientación, dice que se otorgarán competencias con base en una medición de capacidades y cualidades. Esto es incorrecto; implica privar a las autonomías IOC de la satisfacción de sus necesidades a través de las materias.

No se puede medir nada bajo condicionamientos, sino con base a lo que un pueblo defina en relación a necesidades; eso sí es diferente. Si fuera así, mañana, el llamado Servicio Estatal de Autonomías y Descentralización va a señalar si ustedes, con base en diferentes indicadores, no manejan plata, no administran proyectos; por ejemplo, no podrán acceder a las competencias que requieran, subsumiéndoles en procesos burocráticos, planteados para decir no a la autonomía IOC.

Además, el sistema ha nacido mal respecto de las competencias, ya que la CPE no establece ningún sistema de transferencias y delegaciones. Nosotros siempre hemos pensado que la CPE establece un mecanismo de distribución de competencias por asignación directa. Ahora, esto tiene que estar a cargo de los sujetos autonómicos, que son ustedes, pero eso no implica pasar por procedimientos que le hacen bien al desarrollo del Estado autonómico.

En referencia a las normas propias de la democracia comunitaria, el asunto no pasa solamente por la elección directa de autoridades o las normas propias que tienen que ver con el *muyu* (rotación) o el *thaqi* (camino) que practican los suyus de CONAMAQ; tiene que ver también con los saberes de los pueblos indígenas de tierras bajas. Entonces, esa democracia comunitaria no puede estar solamente restringida a la participación o a la designación de un líder, el alcalde o el *mallku* en un autogobierno. Tiene que ver con un desarrollo institucional que la Ley 4021, del Régimen Electoral Transitorio, no nos ha permitido desarrollar, y no estoy diciendo que para esto se tenga que hacer una reglamentación, sino que ustedes asuman la orientación política y nos digan cómo quieren ejercer sus normas y procedimientos propios.

Sobre los estatutos¹⁶, por ejemplo, ¿por qué las autonomías IOC tienen que aprobar sus estatutos por referéndum? El

16 El Artículo 292 de la CPE señala que la autonomía IOC elaborará su estatuto de acuerdo a sus normas y procedimientos propios, que si entendemos desde la óptica de los procesos de conformación y constitución autonómica para este nivel, sobre todo desde la aplicación de la libre determinación y el autogobierno propio, y desde los derechos de los pueblos indígenas y naciones originarias reconocidos en el bloque de constitucionalidad en el país, debería interpretarse esta norma de forma extensiva (y no restringida como señala el Artículo 275 de la CPE) también para la aprobación de los estatutos de las autonomías IOC por normas y procedimientos propios, habiéndose reconocido el pluralismo jurídico para el control de constitucionalidad y la democracia comunitaria para todo sistema de gobierno que forme parte del Estado.

proyecto dice incluso que las TCO tendrán que hacerlo. Finalmente, hay que debatir también sobre las atribuciones que hacen a la cualidad autonómica respecto de la posibilidad de legislar y coordinar con otros actores materias concretas, como, por ejemplo, las políticas estratégicas en materia energética, hidrocarburífera y minera sobre las tenemos el derecho de conocer y dar nuestro consentimiento.

Lo importante es reafirmar esos contenidos y hacer estrategias de largo aliento, porque la autonomía IOC no acaba a la vuelta de la esquina, sino que tiene una larga data y va a tener unos años de proceso; tenemos que saber qué vamos a hacer en ese proceso largo, tenemos que caracterizar a los territorios indígena originario campesinos. El proyecto de LMAD tampoco nos habla sobre cómo se van transferir los recursos y en base a qué parámetros; o sea, es un vacío que se lo deja a otra ley.

Tenemos que instituir el aprendizaje de las experiencias concretas y desarrolladas por cada una de las organizaciones que trabajan por la autonomía. Tenemos que consolidar modelos de referencia, como los casos de Jach'a Karangas, Killakas, Charagua o Lomerío, y otros más, sin esperar el mandato de la LMAD.

Tenemos que hacer una consulta y construcción colectiva de modelos de gobierno; no queremos imposiciones de una ley, la CPE nunca lo estableció así. Queremos que en algún momento nuestros estatutos autonómicos sean preponderantes respecto a cualquier ley marco o cualquier otra ley.

Soy un convencido de que la única ley que va a establecer el desarrollo del régimen de autonomías va a ser la LMAD. Sin embargo, conocemos que no sólo se va a trabajar la LMAD, sino también la Ley de Límites, una ley para que las estructuras

de gobierno sean uniformes; una ley del Servicio Estatal de Autonomías. Todo va a venir de una regulación desde el nivel central del Estado. Es por eso la importancia de los estatutos, que tienen valor igual que una ley, como dice el Artículo 410 de la CPE.

Finalmente, hay que debatir sobre la construcción de algunos otros referentes éticos que sean objetos de promoción y que coadyuven a la consolidación de la autonomía IOC. Se está trabajando con algunos cánones de participación ciudadana, control social y transparencia, que fomentarán también su implementación y aplicación por parte de los pueblos indígenas y las naciones originarias.

De esos temas tenemos que apropiarnos para poder consolidar un proceso autonómico que nos permita tener institucionalización en el marco del Estado, y esto se va a dar en la medida en que las competencias sean ejercidas tanto a nivel horizontal, en el que cada autonomía ejerza sus propias competencias exclusivas, como en el nivel vertical, en el que se ejerza esas competencias en coordinación con los otros niveles, fundamentalmente con el nivel central. Con eso habremos iniciado el camino hacia un verdadero Estado Plurinacional.

**PROCESOS POLÍTICOS Y
AUTONÓMICOS DEL MOVIMIENTO
INDÍGENA EN PANAMÁ**

HERACLIO LÓPEZ HERNÁNDEZ

Heraclio López Hernández

Kuna Yala (Panamá)

Licenciado en Filosofía de la Universidad de Panamá. En 2009 fue titulado como Experto Universitario sobre Pueblos Indígenas, Derechos Humanos, Gobernabilidad y Cooperación Internacional de la Universidad Carlos III de Madrid, Getafe, España; tiene un post grado en Mediación de la Universidad de Panamá/ Instituto de Estudios Nacionales; diplomado en Elaboración y Gestión de Proyectos, Universidad Especializada de las Américas, y diplomado en Filosofía de la Universidad Pontificia Bolivariana. Coordinador de Proyecto de Tierras Colectivas Emberá y Wounaan, IV Fase, además de consultor individual nacional para temas Interculturales y de Género para la Expansión del Sistema de Protección Social para la República de Panamá, Ministerio de Desarrollo Social.

PROCESOS POLÍTICOS Y AUTONÓMICOS DEL MOVIMIENTO INDÍGENA EN PANAMÁ

Heraclio López Hernández

Introducción

En el marco de Procesos Políticos y Autonómicos del Movimiento Indígena en Panamá, propuesto por CEDLA, voy a presentar la experiencia de Kuna Yala como caso específico de autonomía étnica y democracia participativa. El propósito de mi presentación es contribuir a difundir y analizar la experiencia autonómica del pueblo kuna, de la comarca Kuna Yala. La autonomía kuna es un ejemplo más de una posibilidad de convivencia entre la diversidad cultural, que no requiere de la homogeneización de los grupos sociales que integran un mismo Estado.

La experiencia kuna no es extrapolable en forma general a otros ámbitos, se ha desarrollado a partir de una combinación específica de instituciones políticas y culturales redimensionadas y refuncionalizadas con una nueva forma de articulación con el Estado nacional que lo incluye.

También, a lo largo de la historia, el proceso de construcción del Estado panameño y la relativa debilidad en estos periodos han contribuido a la actual configuración autonómica kuna.

Contexto

La comarca Kuna Yala está ubicada en el litoral del Caribe panameño. Comprende una franja de tierra de 230 Km de

longitud y entre 10 y 20 Km de ancho. La parte de tierra firme tiene una superficie de 3.220 Km², aproximadamente. Además, cuenta con un área marítima, que incluye los arrecifes, los cayos, más de 360 islas y las zonas de pesca. La comarca tiene una superficie total de más de 5.400 Km²¹.

Los límites de la comarca Kuna Yala son:

- a) Por el norte, el Mar Caribe desde Gugimur (Cabo Tiburón) hasta el sitio denominado Ursudoge (Caletones), cerca de Playa Colorada, al oeste de la Punta de Kuna Yala.
- b) Por el este, la República de Colombia por medio de una línea que, partiendo de Gugimur (Cabo Tiburón), termina en Cerro Gandi, tocando las cabeceras de Achagandi (río de la Miel).
- c) Por el oeste, el Distrito de Santa Isabel, de la provincia de Colón, desde el sitio denominado Ursudoge (Caletones) con coordenadas de 79° 05' 55" y 9° 33' 24", desde ahí sigue en línea recta al Suroeste, hasta encontrar el nacimiento del río Mandinga en Diamma Yala (cerro Brewster).
- d) Por el sur, el Distrito de Chepo, desde la cima de Diamma Yala (cerro Brewster), continúa en dirección este, siguiendo la línea divisoria continental hasta el punto donde la serranía de Cañazas se une a la cordillera de Kuna Yala; y el Distrito de Pinogana de la provincia de Darién, desde la unión de la serranía de Cañazas con la cordillera de Kuna Yala, continúa hacia el sureste por esta última cordillera hasta la cima de cerro Gandi, en los límites con la República de Colombia.

1 www.congresogeneralkuna.org/ubicacion_geografica.htm.

Es necesaria una explicación breve en cuanto el límite hacia el norte señalado en el punto a, en “hasta el sitio denominado Ursudoge (Caletones) cerca de Playa Colorada”. Esta extensión de límite está recogida en la Ley Fundamental de la comarca Kuna Yala, por ende, tierras adicionales que reclaman los kuna por aproximadamente 7.250 hectáreas como “ocupación tradicional” de las tierras.

49 comunidades del pueblo kuna están situadas en el vasto rosario de islas; sólo nueve están en tierra firme. Si bien los poblados son en su gran mayoría insulares, los terrenos de labor están ubicados en la tierra firme cercana. Este ámbito no incluye a la comarca Kuna de Wargandi, integrada por tres comunidades ubicadas a las riberas del río Chucunaque, Nurra, Wala y Morti. También hay asentamientos kuna en la comarca Kuna de Madungandi. Además de las comunidades Púcuro y Paya, en la selva tropical de Darién. Todos los lugares poblados por kuna son considerados tierra de los kuna y reconocidos como Kuna Nega, la casa de los kuna. Y los demás son Abya Yala.

El idioma kuna pertenece a la familia macrochibcha y presenta cuatro variantes dialectales regionales (Kuna Yala, Madungandi, Wargandi, Púcuro y Paya) que se entienden entre sí, lo que facilita la comunicación entre ellos.

La tenencia de la tierra es preferentemente comunal, pero admite diferentes modalidades: propiedad privada, las tierras comunales trabajadas como parcelas familiares, tierras de organizaciones locales, tierras comunitarias, tierras trabajadas por un grupo de hombres.

La monetización se ha intensificado con la explotación de la langosta, el turismo y la venta de *mola*. Las islas todavía realizan comercio de trueque entre sí con barcos de motor,

ahora por la carretera Llano Gardi, y comercio monetario con las embarcaciones colombianas, que recorren las islas cambiando productos manufacturados por dólares o cocos.

Algo de historia

La historia del pueblo kuna es un proceso presente en la memoria de la sociedad y relatado por sus *silaban*. Esta historia siempre se narra como una continuidad de lucha de opuestos que se van resolviendo en sucesivas síntesis y que siempre comienza a partir de la narración de mitos cosmogónicos.

En este sentido, encontramos cuatro grandes momentos históricos claves:

1. Se inicia con la lucha de *Ibeler* con *Piler*, de la que *Ibeler* sale triunfante e inaugura un orden humano sobre el mundo.
2. La segunda etapa se desarrolla después del tiempo originario, cuando el pueblo kuna era perseguido por los hombres hormiga, hombres murciélagos: los *sawi swi dulegan*, los *buge bugé delegan*, gente extraña de conductas desviadas, combatían a los kuna en los bosques tropicales de Darién.
3. El tercer momento comienza a partir de la presencia europea, cuando el *saila dummad Iguasalibler* los conduce en la confrontación contra los españoles que invadían su territorio.
4. El cuarto momento tiene lugar en el Siglo XX, a partir de la rebelión de 1925 contra la policía colonial panameña, uno de cuyos principales líderes de la época recordamos a *saila dummad Iguabiligiña*, conocido mejor como *Nele Kantule* y *Olokindipipilele*, también llamado *Colman Simral*.

Así, el concepto kuna del devenir temporal unifica los sucesos míticos y los históricos dentro de una misma totalidad cronológica que conjuga distintos eventos.

Evidencia arqueológica

La evidencia arqueológica propone una antigua ocupación de la región, ya estructurada como aldeas agrícolas desde hace 2.500 años. Para la época de la invasión europea los descendientes de la sociedad kuna habitaban los bosques húmedos de Darién, asentados en las riberas de los grandes ríos, como Chucunaque, Tuira, Sogubdi, desde el norte de Colombia hasta las tierras revertidas del Canal de Panamá. Fernández de Oviedo, en el siglo XVI, y Wafer, en el siglo XVII, relatan que era un pueblo cuyos hombres usaban estuches de oro y sus mujeres se adornaban con narigueras del mismo metal.

Fechas importantes para recordar en la lucha por la autonomía Kuna

- 1726. Se debe recordar que la colonización hispana de la región fue orientada hacia la minería y acompañada por misioneros. Durante aquel año se produjo un levantamiento kuna en contra de la Audiencia de Panamá. Los kuna recurrieron a una alianza con los franceses que se habían establecido entre ellos. A pesar de estas relaciones, la sociedad kuna se mantuvo relativamente autónoma.
- Siglo XIX. La penetración cauchera dio lugar a una nueva confrontación llamada *guerra del Chuucunaque*, que ocasionó una migración masiva de los kuna hacia las islas que ahora ocupan. Así, se vieron obligados a abandonar no sólo gran parte del territorio continental, sino también su montaña sagrada, cerro Dagargunyala, junto con el río Tuira.

- 1903. En este periodo, la lucha de la autonomía se inicia cuando Panamá se separa de Colombia, en 1903, país en el que en 1871 ya se había creado la comarca de Tulenega como territorio exclusivo de los kuna. La pugna entre ambos estados pretendió involucrar a los kuna. El *Saila Dummad Inanagiña* propuso mantener la relación histórica con Colombia y posteriormente el *Saila Dummad* Colman intentó vincularse con el naciente Estado panameño. Como consecuencia de esta división interna, durante algunos años no pudo sesionar el Congreso Cultural que unifica a los *sailagan* y *guebur* (comuneros) de las distintas islas.
- 1907. Se intensifica la relación con Panamá con la llegada de los misioneros (católicos y protestantes), y con la legislación sobre “la civilización de los indígenas”, que establecía llevar a los niños kuna a Panamá para “educarlos” y devolverlos a sus comunidades como agentes de aculturación.
- 1915. La opresión se enfatizó cuando se creó la Intendencia de San Blas, que fue encomendada a una autoridad no tradicional. Esta época es recordada por una intensa agresión en contra de la cultura propia.
- 1925. El intento estatal por extirpar las tradiciones kuna desembocó en la rebelión de 1925. Como principal causa se señala la presencia de policías coloniales, inicialmente establecidos para proteger a la población de la invasión de colonos que llegaron después de haber concluido los trabajos del Canal de Panamá, en 1914.
- Durante la rebelión se proclamó la efímera *República de Dule*, “La República de la Gente”, que duraría sólo dos días, ya que fue desintegrada como condición para la firma de un tratado de paz con el gobierno panameño que se comprometió a no reprimir a los sublevados.

- 1904. La primera Constitución del naciente Estado panameño no menciona la existencia de pueblos indígenas. Es hasta 1912 que la Ley 56 se refiere a ellos y destaca la necesidad de llevar la “civilización” a los indios que deben “ladinizarse”. Sin embargo, la rebelión de 1925 transforma la perspectiva estatal. Y en 1928 se reforma la Constitución de 1904, en la que se agrega que la Asamblea Nacional (Legislativa) podrá establecer comarcas territoriales regidas por leyes especiales. Así, en 1938 la Ley Segunda crea la comarca de San Blas y en 1952 la ley establece la división de regiones indígenas en cuatro comarcas:
 - San Blas (de los kuna)
 - Bayano-Darién (de kuna y emberá)
 - Tabasará (Ngäbe-Buuglé)
 - Bocas del Toro (de los Naso Tjërdi)

- 1953. Se promulga la Ley 16, que organiza la comarca de San Blas. Sin que sea un modelo jurídico para normar la relación de los estados con los pueblos indígenas, la Ley 16 puede considerarse pionera de la legislación indígena:
 - Reconoce al pueblo kuna como un sujeto colectivo con derecho a un territorio propio.
 - Acepta la vigencia de las instituciones políticas propias, con lo que se asume la facultad de autogobierno.
 - Tiene derecho al usufructo de su zona marítima.
 - Sin embargo, tanto la salud y la educación son responsabilidad del Estado panameño.
 - También el derecho de intervenir o expropiar áreas del territorio kuna con el conocido argumento de la “prioridad nacional”.
 - 1995. Se redactó en forma colectiva la Ley Fundamental de la comarca Kuna Yala, aprobada integralmente por

- los delegados de todas las comunidades de la comunidad reunidos en un Congreso General en la isla de Urgandi.
- En la ley autogenerada se ratifican la existencia y jurisdicción de las instituciones políticas propias.
 - Los representantes del Estado y de entidades privadas estarán sometidos a la ley de la comarca cuando estén en ella.
 - Se establece que la educación será bilingüe, intercultural y estructurada en forma conjunta entre el Congreso Kuna y las autoridades educativas.
 - Se ratifica la propiedad colectiva del pueblo kuna sobre las tierras delimitadas y establece que su utilización y usufructo se realizará de acuerdo a las tradicionales normas locales.
 - Se declaran patrimonio del pueblo kuna los recursos naturales y la rica biodiversidad regional, estableciendo que todo proyecto de desarrollo cuente con un estudio previo de impacto ambiental.
 - La cuestión minera es producto de especial atención y se prohíben las explotaciones individuales, colectivas o estatales sin la autorización expresa del Congreso General Kuna.
 - La explotación turística de la comarca se reserva también para el pueblo kuna y cuenta con una normatividad específica referida a las conductas de los turistas, que deben respetar la cultura kuna.
 - Se ratifica el papel político, económico, administrativo y judicial de los *saila*, quienes quedan facultados para recaudar impuestos, celebrar matrimonios y atender todos los aspectos de la vida colectiva.

Rol de la cultura en la autonomía kuna

Como base de todo proceso autonómico está la singularidad cultural. Y el caso Kuna es especialmente rico en ese aspecto, ha conjugado un admirable mantenimiento de pautas culturales

propias, con cada vez más eficiente estrategia de articulación con el Estado panameño.

La tradición propia y la “occidental regional” no son necesariamente vividas como antagónicas, en la medida en que la segunda es pensada, escogida y traducida en razón de una específica lógica cultural. En este sentido, se puede proponer que la sociedad kuna ha podido ejercer su propia racionalidad en la elección de los cambios que la afectan. Joel Scherzer ha calificado como de *adaptación creativa* al cambio al advertir la capacidad kuna por traducir lo nuevo en términos de lo preexistente.

La misma cosmovisión kuna es todavía un eficaz instrumento operativo para pensar y actuar sobre una realidad cambiante, que ahora incluye la presencia del Estado panameño. Todos los sucesos deben ser interpretados en función del *Bab Igala*, el camino de Baba y Nana, complejo concepto cultural que alude en forma metafórica a la experiencia kuna de lo sagrado y que se expresa tanto en conceptos como en una vasta tradición narrativa, que constituye el núcleo de la teoría local del conocimiento.

La vigencia de Baba y Nana, deidades complementarias que pueden ser entendidas como representantes de los principios masculinos y femeninos, está presente en toda reflexión social, que comienza con su evocación pare legitimar al orador y sus palabras. Por ejemplo, para planear una estrategia política que suponga una alianza circunstancial con extranjero *wagas o mergi* (estadounidense), conviene recordar que el mismo *Ibeler*, caso su propia hija con *Olourkunaliler*, el rey de los Vientos, logrando así influir a su antagonista. Dentro de esta lógica, los episodios del mito heroico de *Duirenm*, héroe de los tiempos primigenios que guió a los kuna en los combates contra pueblos enemigos que los oprimían y asesinaban,

sirven para que los *sailagan* destaquen que no se deben tomar decisiones apresuradas.

De la misma manera, el concepto de territorio kuna, que reivindica ante el Estado, que ahora los incluye, es entendido como aquella porción del universo configurada como un espacio en el cual los seres que lo habitan (plantas, hombres, cerros, ríos o animales), todos dotados de espíritu (*burba*), están en armonía entre sí. Por lo tanto, la naturaleza de la cual forman parte los seres humanos puede ser entendida como una comunidad espiritual. En razón de ello, cuando los *sailagan* hablan de “nuestros hermanos árboles, de nuestros hermanos ríos”, no están recurriendo a una metáfora bella pero arbitraria, sino hacen referencia a una compleja concepción cultural del universo.

Esta tierra de orígenes fue mancillada por los descendientes de la primera pareja, Piler y Pursob, quienes con sus conductas desviadas corrompieron la naturaleza y envilecieron la superficie terrestre. Es un deber de la humanidad actual impedir que dichos sucesos se repitan y velar por la armonía entre todos los seres espirituales que existen en la Tierra.

El territorio kuna no es sólo el lugar de la vida, sino también de la muerte. Al morir todos deben emprender un largo viaje por el *Río del Cielo* hasta llegar a la presencia de Baba y Naba. Cuando se vela a un muerto, se requiere que un *absoged* le cante durante 30 horas el *masar igar* (canto guía) apropiado, enseñándole el camino que llevará su *burba* hacia el río.

Se trata de una sociedad guiada por la tradición oral, aunque algunos jefes y muchos especialistas en la manipulación de lo sagrado conocen un tipo de escritura vv.

La participación política de los pueblos indígenas de Panamá

Los pueblos indígenas, desde la base de la autonomía, tratan de recoger la voluntad de sus comunidades de ser reconocidas como tales y no como minorías pobres, porque poseen un legado milenario de saberes espirituales, medicinales, agrícolas, desconocido por la sociedad panameña. Por ello, solicitan a los gobiernos que sus territorios sean reconocidos como comarcas para poder convivir y participar en armonía e integralmente con la Madre Tierra. En la actualidad, estos territorios están seriamente amenazados por la influencia de la globalización cultural y económica, que altera su vida cultural, social y política de autogobierno, existentes desde tiempos inmemoriales.

En Panamá, los pueblos indígenas mantienen su propia forma de autogobierno territorial reconocida por el gobierno panameño, a través de la denominación legal conocida como comarca. Las comarcas son el área geográfica donde los pueblos indígenas conviven en su forma de vida propia y llevan a cabo su participación política en las esferas del Estado panameño.

La participación política de los pueblos indígenas en Panamá ha estado limitada en el proceso de elección popular. Fue en el periodo del gobierno del general Omar Torrijos Herrera, después del golpe de Estado en 1968, que se abrió un nuevo tipo de participación a la población panameña, con la creación de los 505 representantes basado en un modelo de representación participativa del pueblo indígena.

La comarca Kuna Yala

La comarca de Kuna Yala fue creada en 1938, organizada y delimitada por la Ley 16, del 19 de febrero de 1953, y mediante la Ley 99, de 23 de diciembre de 1998, en la que oficialmente se adoptó el nombre de comarca Kuna Yala. Actualmente cuenta con dos circuitos electorales, el 10-1 y el 10-2, con derecho a elegir un diputado en cada circuito electoral

La comarca Kuna Yala, al tener una estructura de autogobierno regional a través del Congreso General Kuna, ha elaborado un documento jurídico normativo para la comarca, que reúne todos los aspectos importantes del derecho consuetudinario y con el fin de que sea reconocido y aprobado por la Asamblea de Diputados en sustitución de la Ley 16 de 1953. Este documento, llamado Ley Fundamental de la comarca Kun Yala o Anmar Igar, es un buen ejemplo para la codificación de la normatividad de un pueblo indígena.

La comarca Emberá y Wounaan

Esta comarca creada bajo la Ley 22 de 1983 no cuenta con un circuito especial, ni la ley especial lo menciona; las leyes electorales tampoco se han referido a ella y, por lo tanto, no elige a un diputado, más bien participa en la elección de dos diputados por la provincia de Darién.

Cuenta con los distritos de Sambú y Cémaco, con derecho a elegir a un alcalde por cada distrito. Los distritos se dividen en cinco corregimientos, lo que les permite elegir a cinco representantes de corregimiento y cinco concejales por votación popular.

La comarca Kuna de Madungandi

Con la Ley 24, del 12 de enero de 1996, se creó la comarca Kuna de Madungandi. El Estado reconoce y garantiza la

existencia del Congreso General como máxima autoridad tradicional.

Es así que la comarca sólo elige un representante.

La comarca Ngöbe-Buglé

Fue creada mediante la Ley 10, del 7 de marzo de 1977. Presenta otra realidad administrativa. Su densidad poblacional es alta, su extensión geográfica bastante grande y tiene una estructura compleja y en pleno desarrollo.

La ley que crea la comarca establece en forma categórica en su Artículo 56 que para los efectos de la representación en la Asamblea Nacional se crearán los circuitos electorales.

De acuerdo con las normas legales indicadas, la comarca Ngöbe-Buglé elige tres diputados, siete alcaldes y 58 representantes de corregimientos, todo ellos en las elecciones nacionales, que incluyen la del Presidente de la República.

La comarca Kuna de Wargandi

La comarca Kuna de Wargandi fue creada con la Ley 34, del 25 de julio de 2000. Tiene similitud con la comarca de Madungandi, con la que limita el oeste. Esta comarca está circunscrita territorialmente dentro de la provincia de Darién. No constituye un circuito electoral ni un distrito, sino una división política equivalente a la de un corregimiento.

Consolidación de los pueblos indígenas de Panamá

A mediados de noviembre de 2008, las autoridades tradicionales de Panamá, organizadas en la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá (COONAPIP), y debidamente reconocidas por sus respectivos pueblos, emitieron una declaración, cuya parte de sus enunciados evaluó “la ne-

cesidad de una verdadera unidad frente a todas las amenazas que viven”². Y mandó, en el numeral 4, “(...) reestructurar la organización política de la COONAPIP, como la institución creada como movimiento indígena a la vanguardia (...), pero que ahora sus políticas y funcionamiento requieren consolidación y fortalecimiento para la obtención de (...) derechos como pueblos originarios”³.

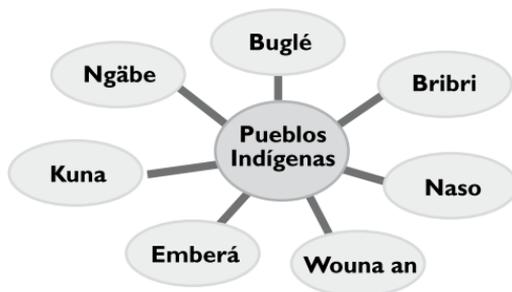
En la Asamblea de Kuerima, la V Asamblea de COONAPIP, desarrollada en la comarca Ngäbe-Buglé entre 28 y 31 de mayo de 2009, quedó constituido el organigrama integrado por los siete pueblos indígenas y con sus once estructuras socio-político-administrativas de los congresos y consejos, como se establece en el gráfico 2 y 3:

2 Declaración del Encuentro de los Pueblos Originarios de Panamá. Mandi Ubigandup de la Comarca Kuna Yala. 14 y 15 de noviembre de 2008. p. 1

3 *Ibíd.*, (2008), p.1

Gráfico 2

Los Pueblos Indígenas de Panamá

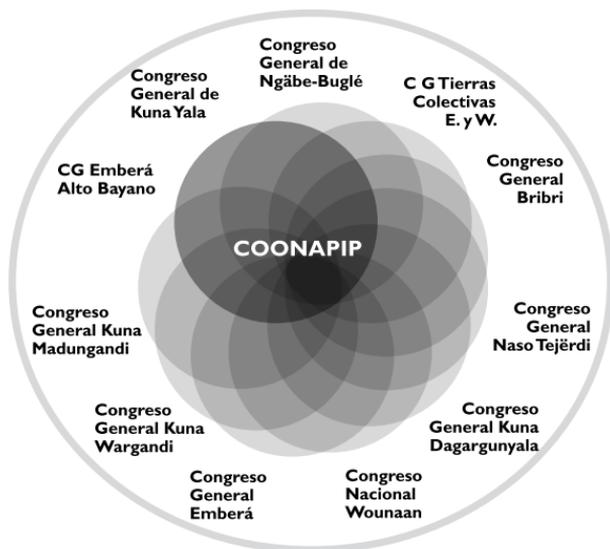


Fuente: Reestructuración de COONAPIP, 2009

Elaboración: Propia

Gráfico 3

Estructura socio-política-administrativa de los congresos y consejos de los pueblos indígenas de Panamá



Fuente: Congresos y consejos generales de los pueblos indígenas.

Elaboración: Propia

Actualmente en Panamá existen cinco comarcas⁴ reconocidas por la Ley de la República de Panamá (Cuadro 1).

| Cuadro 1 | | |
|--|------------------------------|--|
| Comarcas, leyes y Gaceta Oficial | | |
| Comarcas | Ley | Gaceta Oficial |
| Kuna Yala | 2 de 16 de febrero de 1938 | Ley Segunda del 16 de septiembre de 1938 G.O.P. |
| Emberá de Darién | 22 de 8 de noviembre de 1983 | N° 19976 de 17 de enero de 1984 |
| Kuna de Mundungandi | 24 de 12 de enero de 1996 | N° 22951 de 15 de enero de 1996 |
| Ngöbe-Buglé | 10 de 7 de marzo de 1997 | N° 23242 de 11 de marzo de 1997 |
| Kuna de Wargandi | 34 de 25 de julio de 2000 | N° 24106, 28 de julio de 2000 |
| Fuente: Leyes comarcales indígenas de Panamá. Elaboración: Propia | | |

También existen 24 territorios Emberá y Wounaan bajo título colectivo de tierras⁵, 16 en la provincia de Darién, tres en el Alto Bayano, dos en Majé Chimán y tres en la Cuenca HidroGráfico del Canal de Panamá, especialmente uno el río Chagres, uno en el río Gatún y uno en el río Gamboa, que acogen la Ley 72 de 23 de diciembre de 2008 (Cuadro 2).

4 Comarca: división de territorio que comprende varias comunidades. Generalmente tienen características culturales y biofísicas comunes. En Panamá el término “Comarca” se ha utilizado para denominar los territorios indígenas, con el cual conservan no sólo el territorio sino su propia identidad cultural y formas propias de organización.

5 Ley 72 de 23 de diciembre de 2008, que establece el procedimiento especial para la adjudicación de la propiedad colectiva de tierras de los pueblos indígenas que no están dentro de las comarcas

| Cuadro 2 | | |
|---|---|-----------------------|
| Territorios colectivos Emberá y Wounaan, ley y Gaceta Oficial | | |
| Título colectivo de tierras | Ley | Gaceta Oficial |
| Emberá y Wounaan de Tierras Colectivas (16 territorios con 45 comunidades) | | |
| Emberá de Alto Bayano (3 territorios con 4 comunidades) | 72 de 23 de diciembre de 2008 N° 26193 de 30 de diciembre de 2008 | |
| Consejo Nacional Wounaan (2 territorios con 3 comunidades) | | |
| Emberá y Wounaan de Tierras Colectivas (3 territorios con 6 comunidades) | | |
| Fuente: Ley 72 de 23 de diciembre de 2008. Cuadro: elaboración del consultor, 2009. Elaboración: Propia | | |

Actualmente, 3 territorios indígenas aún solicitan comarca, como se muestra en el Cuadro 3, sobre todo los Naso Tjërdi.

| Cuadro 3 | | |
|--|------------|-----------------------|
| Territorios Indígenas propuestas “comarca” | | |
| Territorios indígenas | Ley | Gaceta Oficial |
| Naso Tjërdi | Comarca | |
| Bribri | | |
| Dagargunyala | Comarca | |
| Fuente: Entrevistas a dirigentes de los pueblos en referencia, 2009. Elaboración: Propia | | |

Los pueblos indígenas de Panamá, aglutinados en la COONAPIP, y reestructurado su funcionamiento a través de sus secretarías, iniciaron una nueva relación con el Estado y, sobretudo, enfocado en el fortalecimiento y consolidación de sus estructuras institucionales indígenas. Como parte del proceso, los pueblos indígenas se enmarcan en el estudio y análisis de temas de actualidad que les impactan.

**LA AUTONOMÍA REGIONAL
EN NICARAGUA**

HANS PETTER BULLOVEN

Hans Petter Buvollen

Es antropólogo noruego, actualmente coordinador del Programa de Apoyo a los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Embajada de Dinamarca en Bolivia. Es graduado de la Universidad Libre de Amsterdam sobre el tema autonomía en Nicaragua, en 1984. Investigador de conflictos étnicos del Instituto de Investigaciones de la Paz en Oslo, Noruega. Los últimos 20 años ha trabajado en Centro América, principalmente Nicaragua y Guatemala, con la cooperación bilateral de Noruega y Suecia, con Naciones Unidas y como representante regional de Ayuda Popular Noruega en temas de derechos humanos, derechos indígenas, procesos de transición pos-conflicto y movimientos sociales. Co-autor del libro *Etnicidad y Nación sobre el proceso de autonomía en Nicaragua*.

LA AUTONOMÍA REGIONAL EN NICARAGUA

Hans Petter Buvollen¹

A la hora del triunfo de la Revolución Sandinista, en julio de 1979, todavía existía en forma clara y contundente dos Nicaragua. Por un lado, la parte occidental y central del país que representaba la *Nicaragua española*, con una población mestiza, siendo su abrumadora mayoría católica, todos hispanohablantes, y con una herencia e identificación cultural que era el resultado de la colonización española, y, por el otro, estaba la Costa Atlántica, con casi la mitad del territorio pero solamente 10 por ciento de la población del país, representando a la *Nicaragua caribeña*, territorio nunca colonizado por los españoles y cuyos habitantes habían sido primero aliados históricos de los británicos (contra el imperio colonial de España) y después estuvieron fuertemente conectados con empresas estadounidenses activas en la región, así como con la política anticomunista de los Estados Unidos en Latinoamérica a partir de la *guerra fría*.

Además de la identificación con el mundo anglosajón, la Nicaragua caribeña se caracterizaba por su composición multiétnica (miskitu, mayagna, rama, garífuna, afrocaribeña y mestiza), así como por su variedad lingüística y religiosa, con un rol muy modesto para la Iglesia Católica. Además, era una sociedad con cierta mentalidad “cosmopolita”, mediante

1 En coautoría con Pierre Frühling, Miguel Gonzalez.

Gráfico I

Mapa de Nicaragua



Fuente: Hans Peter Buvollen

Elaboración: CEDLA.

la cual los *costeños* se percibían a sí mismos de manera positiva, como el resultado de una conexión prematura a una sociedad abierta al mundo y al mercado internacional. Esto se contraponía a las valoraciones negativas y estereotipos racistas que se formulaban desde el Estado y la república de Nicaragua sobre la sociedad caribeña.

Antecedentes

Gran Bretaña mantuvo el Protectorado La Mosquitia hasta 1860, cuando por medio de un tratado con Nicaragua abandonó su reclamo, pero reconociendo el Reino Mosquito. La incorporación formal de la Costa Atlántica a Nicaragua se produjo en 1894 a través de la fuerza militar, bajo el gobierno liberal de José Santos Zelaya, y el rey Mosquito se exilió en

Jamaica. La incorporación no generó ningún beneficio para la población costeña y el gobierno en Managua aún formaba parte de la definición colectiva respecto al carácter negativo de los españoles (*ispail nani*), gobierno que también representaba patrones de comportamiento discriminatorios con relación a los indígenas y afrodescendientes de la población.

Esta brecha cultural e histórica entre las dos Nicaragua se reforzaba por la falta casi total de inter-conectividad en términos de infraestructura. Aún a finales de la década de 1970, no había carretera para viajar a la capital Managua, tampoco había conexión telefónica o una emisora nacional de radio que cubra el país entero. La mayor parte del comercio de la Costa Atlántica todavía pasaba por los Estados Unidos, así se confirmaba que la costa todavía no formaba parte de Nicaragua.

La Revolución Sandinista no se produjo en la Costa Atlántica, sino que fue introducida desde el occidente mestizo del Pacífico. El Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) carecía de un análisis adecuado de las relaciones interétnicas del país, y su entendimiento de la historia propia de la Costa Atlántica era bastante limitado². Desde las primeras semanas de la Revolución, los sandinistas expresaron claramente su escepticismo hacia las aspiraciones de los costeños, con el temor de que el Caribe nicaragüense —por sus costas totalmente abiertas y por las relaciones históricas y amistosas con los Estados Unidos— podría reunir las características para fomentar la contrarrevolución y alimentar el separatismo. Por falta de cuadros revolucionarios locales, llegaron revolucionarios jóvenes y entusiastas del Pacífico, que rápidamente se pusieron molestos por la indiferencia y los cuestionamientos expresados por los costeños sobre la Revolución Sandinista.

2 Confirmado por Daniel Ortega en entrevista con los autores en febrero de 2003.

Durante un plazo breve, pero sumamente dinámico, y con ritmos acelerados entre 1979 y 1980, la Revolución Sandinista coincidió con y facilitó la primera movilización masiva de la población étnica de la costa, pronto plasmada en el enérgico movimiento indígena de MISURASATA³, con sus líderes jóvenes inspirados por la Revolución, interpretaron ampliamente las aspiraciones indígenas en el marco de movilización popular. La dinámica expansiva de MISURASATA escapó el control de las instituciones revolucionarias y alimentó la herencia histórica de desconfianza mutua. El inicio de un movimiento contrarrevolucionario que se convirtió en los *contras* y la elección de Ronald Reagan como presidente de Estados Unidos, sólo aumentó la tragedia de guerras en Centro América en los años 80. En este escenario, se produjo una crisis total de confianza entre el gobierno sandinista y MISURASATA, cuyo resultado fue en que miles de indígenas *miskitu* conformaron un movimiento militar aliado con los *contras* y levantaron la bandera de la autonomía para la Costa Atlántica. Desde finales de 1981 hasta 1988, la Costa Atlántica fue teatro de una cruenta y brutal guerra, implicando una militarización muy fuerte de toda la zona⁴. La guerra causó destrucción completa de un centenar de comunidades indígenas, pérdida de miles de vidas humanas y la huida de otros miles.

La Revolución Sandinista se encontró en 1984 en una guerra brutal con tres frentes: desde Honduras, desde Costa Rica y desde las comunidades indígenas de la Costa Atlántica. Aunque toda la resistencia fue categorizada como *contrarrevolución* con una sola retórica, algunos líderes sandinistas profundizaron su análisis y reconocieron que las comunidades indígenas lucharon por reivindicaciones legítimas, que fue el conflicto

3 Miskitu, Sumu, Rama, Sandinista Asla Takanka (unidos)

4 En su momento pico, en 1984, la resistencia indígena, armada por Estados Unidos y apoyada logísticamente por las Fuerzas Armadas de Honduras, contaba con unos 6.000 hombres armados, que significa más de 25% de la población masculina adulta.

con mejores posibilidades de conciliación y que la demanda por autonomía no era incompatible con la Revolución Sandinista. El gobierno sandinista dejó de igualar “autonomía” para la Costa Atlántica con “separatismo”, y en diciembre de 1984 nombró una comisión para explorar los criterios para una futura autonomía. Al mismo tiempo, se iniciaron las negociaciones con la cúpula de MISURASATA para buscar el cese al fuego. Quedó claro que los avances en el tema, sustantivos de la autonomía, fueron la condición para lograr un acuerdo militar.

A comienzos de 1985 se inició de manera oficial y abierta el proceso de consulta sobre las condiciones de autonomía, por medio de Comisiones Regionales de Paz y Autonomía. En junio, la Comisión Nacional de Autonomía publicó el documento *Principios y políticas para el ejercicio de los derechos de autonomía de los pueblos indígenas y comunidades de la Costa Atlántica de Nicaragua*, que constituyó la base para avanzar hacia una consulta popular directa, a ser realizada en todas las comunidades de la Costa Atlántica. Entre septiembre y diciembre de 1985 –que constituyó el período más intenso de la consulta– unos 1.200 voluntarios fueron involucrados para impulsar las discusiones en las comunidades, dando lugar a la formación de casi 100 comisiones locales de autonomía sólo entre las comunidades *miskitas*. También varios comandantes y combatientes de la resistencia se sumaron a los debates locales sobre la autonomía.

En julio de 1986, la primera propuesta para la Ley de Autonomía fue sometida a una discusión abierta con las instituciones gubernamentales del país, y con la participación directa de expertos internacionales, durante un simposio internacional en Managua sobre *Estado, autonomía y los derechos de pueblos indígenas*. Varios de los elementos medulares que fueron discutidos durante este evento fueron retomados en la

edición final de la nueva Constitución Política de Nicaragua, que fue aprobada por la Asamblea Nacional en enero de 1987. Por primera vez hubo, por lo tanto, un reconocimiento explícito en la Constitución de que el pueblo nicaragüense “es de naturaleza multiétnica” y fue otorgado el derecho de establecer régimen autonómico.

En abril 1987, finalmente se logró consensuar el anteproyecto de Ley de Autonomía entre las Comisiones Regionales, y ese mismo mes se sometió la propuesta al debate final en una *Asamblea Multiétnica* con 220 delegados (cada delegado representando a una comunidad) de la Costa Atlántica. Con algunas modificaciones, el documento fue derivado a la Asamblea Legislativa, y en septiembre de 1987 fue finalmente aprobado como el *Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua*, también conocido como la Ley 28, respaldada por la Constitución.

Permitir la discusión sobre autonomía para la Costa Atlántica significaba, entonces, devolver el conflicto a su campo inicial, el ámbito político, posibilitando treguas y procesos de pacificación en el ámbito local. Avanzar hacia la formalización de la autonomía (con la aprobación de la Ley 28) era probablemente la única manera de lograr una paz duradera y consolidar el potencial de desarrollo económico de la Costa Atlántica en beneficio también del resto del país. Para muchos cuadros del Frente, el debate sobre la autonomía fue vista como un ajuste sobre todo táctico, pero también había miembros para quienes la autonomía representaba un cambio profundo y real, y sin precedentes históricos.

Significado y contenido medular del Estatuto

El Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua representaba una fórmula novedosa en el ámbito latinoamericano respecto de los derechos de las

poblaciones indígenas y reflejaba importantes avances en el contexto político nicaragüense. Sobre todo, el Estatuto era una expresión clara de que Nicaragua ahora iniciaría una nueva política de Estado respecto de los pueblos indígenas y comunidades étnicas del país. Hasta ese momento, estos grupos poblacionales, en lo esencial, siempre habían sido sometidos a *normas de integración*, que implicaba que el Estado no reconocía sus particularidades colectivas como pueblo, grupo étnico o comunidades indígenas.

En comparación, el Estatuto de Autonomía representaba la transición hacia la adopción, por parte del Estado, de *normas de convivencia*, o sea, normas que reconocen que i) en el país habitan varios grupos étnicos, y que ii) el camino hacia una nación multiétnica pasa por el reconocimiento de las particularidades y el establecimiento de derechos o garantías especiales para los pueblos y/o comunidades indígenas.

El Estatuto de Autonomía es una ley marco, que intenta establecer los criterios principales y el contexto jurídico para todo el sistema autonómico. Aún cuando la ley no habla de *autonomía étnica*⁵, sino únicamente de autonomía regional, el objetivo principal es otorgar –dentro del territorio regional (donde la mayoría de la población ya constaba de mestizos)– protección y derechos especiales, de carácter colectivo, a los pueblos indígenas y las comunidades étnicas.

El preámbulo de la ley primero hace referencia a la Constitución de 1987, en la que se establece:

- Que el pueblo nicaragüense es de naturaleza multiétnica;
- que se reconoce los derechos de la comunidades de la Costa Atlántica a preservar sus lenguas, religiones, arte y cultura;

5 O de una autonomía para “las diferentes naciones indígenas”, lo que en su ocasión fue la fórmula sugerida por el movimiento costeño MISURASATA.

- que se reconoce sus derechos al goce, uso y disfrute de las aguas, bosques y tierras comunales; y
- que las comunidades de la Costa Atlántica podrán organizarse y vivir bajo las formas que correspondan a sus legítimas tradiciones.

En el marco de estas referencias, el primer capítulo de la Ley 28 establece que:

- i) Las comunidades de la Costa Atlántica “forman parte indisoluble del Estado unitario e indivisible de Nicaragua”.
- ii) Dentro de la unidad del Estado nicaragüense, las comunidades de la Costa Atlántica “gozan de un Régimen de Autonomía que les garantiza el ejercicio efectivo de sus derechos históricos”⁶.

En sus respectivas esferas, los Consejos Regionales constituirán “las autoridades superiores de la Región Autónoma correspondiente”⁷. Cada Consejo estará compuesto por 45 concejales, elegidos por un período de cuatro años, a través de elecciones generales en el ámbito regional. En los Consejos Regionales deben estar representadas todas las comunidades étnicas de la Región Autónoma respectiva, según un sistema particular establecido por la Ley Electoral para la Costa Atlántica. Para alcanzar este objetivo, la Ley 28 también introduce criterios especiales respecto del derecho al voto (en las elecciones regionales) y sobre el derecho a postularse como candidato al Consejo Regional ofrece un trato preferencial a los habitantes nacidos en la Costa Atlántica o de cuyos padres por lo menos uno sea originario de la costa⁸.

El Consejo Regional elegirá, entre sus miembros, los integrantes de su Junta Directiva. También elegirá uno de sus

6 Ley 28, Artículos 2,4 y 5.

7 Ley 28, Artículo 16.

8 Para detalles al respecto, ver capítulo 3.

miembros al puesto de *Coordinador Regional*, quien se hará cargo de las funciones ejecutivas de la administración regional (lo que pronto se transformó en un gobierno regional). El presupuesto regional (elaborado por el Consejo Regional) será financiado a través de impuestos regionales y transferencias del gobierno central. Además, se establecerá un *Fondo Especial de Desarrollo y Promoción Social* de la región, con contribuciones internas, externas y recursos extraordinarios.

La Constitución Política y la Ley de Autonomía reconocen los territorios y comunidades indígenas en las Regiones Autónomas como sujetos colectivos de derechos, sus órganos de administración de gobierno comunal y territorial, así como sus competencias sobre administración de recursos naturales, ordenamiento territorial y planificación del desarrollo. La Ley de Autonomía las define como entidades de administración pública dentro de las Regiones Autónomas, y la Ley de Demarcación y Titulación (Ley 445) establece y define los mecanismos de participación plena en los aspectos relacionados con los territorios y comunidades indígenas.

Limitaciones y otras debilidades

El contenido concreto de la ley no podía más que reflejar las limitaciones existentes del período histórico en el cual nació, o sea: a) el hecho de que el conflicto entre el sandinismo y la población originaria de la Costa Atlántica todavía no se había resuelto, y b) la relativa inexperiencia sobre esta materia por parte de las organizaciones e interlocutores indígenas y el gobierno central. La verdad es que Nicaragua, con la aprobación del Estatuto de Autonomía, fue prácticamente el primer país latinoamericano en adoptar un “avanzado régimen constitucional en favor de los pueblos indígenas y las minorías étnicas”.

No era de sorprenderse, por lo tanto, que el Estatuto de Autonomía se caracterizara –en medio de su carácter novedoso– por toda una serie de vacíos, ambigüedades y otro tipo de debilidades. Varias de estas deficiencias no fueron descubiertas hasta más tarde, mientras otras eran visibles ya en el momento de la aprobación de la Ley 28, en septiembre de 1987. Sin embargo, en aquel momento, la visión general era que las deficiencias del Estatuto pronto serían remediadas: la supuesta reglamentación y la aprobación de otras leyes que fuesen necesarias.

Tanto por su importancia operativa como para la concreción del análisis, se puede dividir estas deficiencias en dos categorías: i) las que pertenecen al ámbito político-administrativo (constituyendo el sistema autónomo a nivel regional y el sistema nacional-gubernativo al nivel de país), y ii) las que pertenecen al ámbito del *ejercicio de los derechos* reconocidos a la población originaria de la Costa Atlántica (generalmente a nivel de las comunidades).

- i) En el ámbito político-administrativo, lo establecido en la Ley de Autonomía no cubría (o no cubría en forma suficientemente clara) los siguientes aspectos:
 - a) Las relaciones entre los órganos del Estado central y los órganos de gobierno de las Regiones Autónomas (los Consejos Regionales y la Administración Regional bajo el Coordinador Regional⁹).
 - b) Las relaciones entre las nuevas autoridades regionales y los municipios, así como entre las comunidades y los municipios.
 - c) Las relaciones internas en las autoridades regionales, sobre todo respecto al rol y mandato de los Consejos Regionales y el Coordinador Regional.

9 Esa administración pronto se transformaría en el gobierno Regional.

Respecto a las relaciones entre el Estado central y las Autoridades Regionales, la ley no definió o indicó los mecanismos de articulación que se precisarían en los múltiples campos de la administración pública en los que el nivel Central y el nivel Regional tendrán que enlazarse (finanzas, justicia, educación, salud, manejo de tierras y recursos naturales, la prestación de otros servicios públicos, etc.). El Estatuto tampoco estableció criterios claros para resolver hasta dónde llega el poder (y la responsabilidad) de los ministerios y otras instancias del gobierno central y dónde comienza el mandato del Consejo y gobierno Regional.

En referencia a las relaciones entre las autoridades regionales y las autoridades municipales, el Estatuto fue muy escueto y no contribuyó a resolver este tema, que en la Costa Atlántica tenía un gran potencial de generar conflictos. En primer lugar, porque el municipio, en una de sus funciones, constituye la expresión local del Estado central; en este caso, por razones históricas, también simbolizaba el Estado “español”. En consecuencia, tanto el municipio como las autoridades regionales representan una estructura territorial con funciones administrativo-políticas, cada uno, además, con su propia “autonomía”.

- ii) En el ámbito del ejercicio de los derechos colectivos otorgados a la población originaria de la Costa Atlántica, la ley no estableció en forma firme y clara los siguientes aspectos:
 - a) El estatus real (jurídico y administrativo) de las comunidades indígenas y afrocaribeñas.
 - b) Las formas para el control y manejo de las tierras comunales por parte de las comunidades, el aprovechamiento de los recursos naturales, así el cómo lograr la certeza jurídica de la propiedad comunal.

Si bien es cierto que el Estatuto reconoció legalmente a las comunidades indígenas y afrocaribeñas de la Costa Atlántica, así como su derecho de “organizarse y vivir bajo las formas que correspondan a sus legítimas tradiciones”, todavía se caracteriza por un vacío respecto a cómo las comunidades podrán obtener el reconocimiento legal y la capacidad de realmente actuar como sujetos de derechos.

El estatus real de las comunidades está estrechamente vinculado con el control y manejo de las tierras comunales. Sin embargo, también este tema recibe un trato bastante superficial en la ley, que no reconoce la complejidad de la situación y la necesidad de una delimitación clara, no indica cuál será la instancia responsable para la titulación y tampoco ilumina sobre cómo solucionar conflictos en la materia. No contiene referencia alguna a la necesidad de un régimen especial sobre las tierras de las comunidades indígenas, como consecuencia de los derechos otorgados en la ley.

Esta ausencia respecto al cómo lograr la certeza jurídica sobre la propiedad comunal es tanto más grave como la misma ley en sí, contiene ambigüedades respecto de los derechos al aprovechamiento de los recursos naturales. Primero, porque —según la ley— la utilización de estos recursos por parte de las comunidades tiene que estar enmarcada “dentro de los planes de desarrollo nacional”¹⁰. Segundo, porque el Estado todavía tendrá derecho a realizar “explotación racional de los recursos mineros, forestales, pesqueros y otros recursos naturales de las Regiones Autónomas”, eventualmente incluso en tierras comunales¹¹.

En efecto, estos dos vacíos en la Ley 28 —el otorgamiento de derechos generales a las comunidades sin definir mecanismos

10 Ley 28, Artículo 11, inciso 3.

11 Ley 28, Artículo 9.

para que estos derechos pudiesen ser ejercidos y aplicados en forma concreta— significaban que las comunidades seguían ausentes en el espacio institucional del régimen autonómico. Fueron representados por los Consejos Regionales y por los documentos legales en los que sus derechos generales han sido establecidos (la Constitución, el Estatuto de Autonomía) pero no tenían ni existencia ni presencia institucional en forma directa. Considerando que era la fuerza y el sacrificio de las comunidades indígenas y afrocaribeñas de la Costa Atlántica que finalmente obligó a realizar el proceso de consultas y elaboración de la Ley de Autonomía, esta ausencia resultaba paradójica. Además, significaba que las expectativas respecto al futuro desarrollo (de la Autonomía y del nivel de vida en la costa), ahora se concentraban de manera muy fuerte en las nuevas autoridades máximas al nivel regional, los consejos y los gobiernos regionales.

Un Estatuto inconcluso y algo solitario

La Ley de Autonomía representaba cambios importantes en las posiciones políticas de las partes principales del conflicto, también plasmaba el marco de una nueva política general de Estado respecto a los pueblos indígenas. Sin embargo, el conflicto entre la postura indígena y la posición del Estado de Nicaragua (y el FSLN) no se había resuelto. Con la aprobación de la ley se confirmó que el conflicto había sido trasladado del campo militar-antagónico al campo político de negociaciones, pero el conflicto todavía era bastante intenso y abarcaba ámbitos de gran importancia para la vida cotidiana. El Estatuto de Autonomía representaba un cese al fuego y un marco general de buenas intenciones para el futuro, pero era una ley bastante inconclusa.

En parte, por estas razones, los avances directamente después de la aprobación de la Ley 28 fueron pocos. Primero, el trabajo con la reglamentación de la ley en el período entre

1987 y 1990 avanzaba muy lentamente, para finalmente ser aprobado en 2003. Segundo, las elecciones para los Consejos Regionales también sufrieron retrasos, no fue hasta en febrero de 1990 que se realizaron las primeras elecciones regionales (junto con los comicios generales en el país), dando así vida real al Estatuto de Autonomía y a las nuevas autoridades regionales.

Balance de resultados

Sistema político-administrativo

Establecer la autonomía en Nicaragua fue “empezar de cero”, el desafío principal era constituirse como nuevos espacios de poder bajo formas democráticas y lograr algo de gestión real para responder a las expectativas de la población. Todavía el concepto de democracia era desconocido en forma casi inaudita. Pocos años antes, los adversarios se enfrentaron en una lucha armada. El modelo parlamentario (parte de una herencia británica) no produjo poder absoluto, sino proporcional. Esta dimensión tenía importancia no solamente para la gobernabilidad a lo interno de la costa, sino también conllevaba consecuencias para el peso y la utilidad de las decisiones tomadas para las negociaciones con el gobierno central y su burocracia.

Otro aspecto que complicaba el funcionamiento de la nueva estructura desde el inicio era la relación y delimitación de responsabilidades entre el Consejo Regional como brazo legislativo, por un lado, y el brazo ejecutivo (oficialmente denominado la Coordinación Regional, pero pronto establecido como gobierno regional), por el otro. La importancia de este problema fue agravada y las soluciones obstaculizadas tanto por la falta de tradición democrática como por la ausencia de cohesión política en la costa.

Un factor que contribuyó a la superación de tantos conflictos internos en los Consejos Regionales fue la alianza entre el FSLN y el partido de gobierno a partir de 1997, el Partido Liberal Constitucionalista (PLC), que se impuso de manera directa y fuerte, y que en medio de acuerdos no muy benignos para la costa también generó un clima de cierta estabilidad que sirvió para fijar algunos acuerdos políticos y para establecer ciertos cimientos institucionales que habría de ser el principal legado para los futuros gobiernos costeños. Estos acuerdos eran instrumentales en lograr varios resultados significativos, como:

- i) La ampliación del marco normativo de la Autonomía a través de procesos de reforma en varios instrumentos legales claves, tales como la Ley General de Salud, la Ley General de Educación y, sobre todo, la Reglamentación del Estatuto de Autonomía que representa una definición clara del régimen autonómico como parte del estado.
- ii) La aprobación de una legislación especial para la demarcación y titulación de la tierra indígena y de pueblos afrodescendientes.

Otro avance no menos relevante ha sido la introducción y presencia cada vez mayor de los gobiernos municipales en la costa. Establecidos democráticamente hasta en 1996, los gobiernos municipales han aprendido a convivir en el sistema autonómico y a menudo lograron complementar los gobiernos territoriales de las comunidades indígenas y afrodescendientes contemplados en la Ley de Demarcación. Así se cerró el círculo (y llenando el vacío causado por de la ausencia de las comunidades) del sistema de autoridades del Régimen de Autonomía.

Tanto en los aspectos político-administrativos como en la clarificación de los derechos colectivos se ha producido una

actualización normativa del régimen de autonomía. Esto representa un logro importante en la construcción de ese nuevo marco de relaciones políticas del Estado nicaragüense, asumido en 1987 como un compromiso de unidad y diálogo entre las partes en conflicto.

A la par de estos avances, en ambos Consejos Regionales han sido creadas las estructuras institucionales mínimas que les permite ejercer –por lo menos hasta cierto grado y con cierta eficacia– sus funciones de acuerdo al mandato del Estatuto de Autonomía y su reglamento. Hoy, los consejos y gobiernos en las dos regiones cuentan con infraestructura propia para las sesiones, y la mayor parte de las comisiones permanentes y de las secretarías tienen oficinas para ejercer sus funciones. También cuentan con sus reglamentos de funcionamiento, así como regulaciones laborales específicas.

Por lo tanto, a pesar de que el desarrollo de los Consejos Regionales ha sido fuertemente influido (y durante períodos obstaculizado e incluso decidido) por la política partidaria nacional y por las crisis políticas nacionales, también se ha logrado –en medio de este ambiente bastante desfavorable, y bajo gobiernos centrales indiferentes o desconfiados– avances que en el contexto nacional nicaragüense no dejan de ser notables.

Otro logro en este sentido es que el período ha servido para generar entendimiento entre los dirigentes costeños sobre la magnitud y lo complejo que es construir gobiernos nuevos y capaces también en el ámbito regional. Mientras que en la década de 1980 (y hasta los primeros años de 1990) muchos actores –incluyendo a destacados cuadros sandinistas– estaban seriamente convencidos de que “¡tenemos la capacidad de autogovernarnos si solamente la gente de Managua nos deja hacerlo!”, hoy queda claro que un nuevo sistema de

gobernación no emerge en forma instantánea a raíz de una declaración política o un texto legal, sino constituye todo un largo proceso cuyo manejo exitoso requiere toda una serie de destrezas, tanto políticas como administrativas, a nivel local y regional, con las autoridades del gobierno central y con los actores externos.

Desarrollo socioeconómico

Un factor de gran peso para la lucha costeña a favor de la Autonomía era la posibilidad, al parecer casi al alcance de la mano, de que esa forma de gobierno pudiese servir como un instrumento para generar bienestar económico y que los costeños pasaran a aprovechar y beneficiarse de las riquezas en recursos naturales de la costa. Parecía ser la posibilidad real de revertir la disonancia entre vivir en medio de la riqueza potencial y al mismo tiempo estar empobrecidos porque siempre los beneficios de esos recursos naturales los disfrutaban otros —a menudo empresas extranjeras o los gobiernos nacionales y sus grupos económicos aliados— pero nunca sus verdaderos dueños históricos: las comunidades de la costa.

Lograr bienestar a partir de la explotación de los recursos naturales, empero, ha sido también una empresa hasta ahora infructuosa en el proceso de la Autonomía. Durante los primeros años, a partir de 1990, los consejos y gobiernos regionales no supieron manejar adecuadamente la infraestructura productiva existente de manera positiva. Las consecuencias de este comportamiento pronto fueron agravadas por las privatizaciones no muy profesionales realizadas por parte del gobierno central.

A partir de 1990 las regiones autónomas también han atraído distintos tipos de inversión, desde el tipo “de maletín” (a menudo con dinero de procedencia dudosa y frecuentemente combinada con prácticas corruptas para lograr concesiones de

parte de los consejos regionales) hasta los llamados “megaproyectos”, como el plan para construir un ferrocarril de doble vía que transportaría contenedores de carga internacional entre uno y otro lado de las costas del Atlántico y el Pacífico. Iniciativas como las primeras (las inversiones “de maletín”, que por cierto no han sido pocas), generalmente han sido no solamente de índole oscuro, sino también de carácter cortoplacista, que generaron poco o nada de impacto en el empleo y el desarrollo productivo.

Otro rasgo con impacto fuertemente negativo respecto al volumen y carácter de las inversiones ha sido –durante la mayor parte del período– la ausencia de una definición clara sobre la propiedad y los derechos de aprovechamiento de los recursos naturales. En este sentido, la Ley de Tierras Indígenas y el Reglamento del Estatuto de Autonomía (en vigencia desde 2003) constituyen avances importantes para la regulación del aprovechamiento de los recursos naturales, aunque todavía quedan algunos aspectos por resolver.

Las administraciones liberales, en correspondencia con su visión sobre el mercado como el instrumento todopoderoso, ignoraron casi todo lo que pudiera significar fomento a la inversión productiva en la costa. No obstante, con recursos de la cooperación, a partir de 1996, los gobiernos nicaragüenses dedicaron mayores recursos para infraestructura básica en educación, salud y vías de transporte en la Costa Atlántica. Estos recursos, sin embargo, no fueron suficientes y tampoco implementados con una visión de largo plazo que fueran capaz de contrarrestar las brechas de desarrollo humano acumuladas en las regiones desde hace décadas.

Los gobiernos regionales, por su parte, aún no han logrado diseñar planes realistas de desarrollo económico. Aprovechando una iniciativa gubernamental, el Plan Nacional de Desarrollo

(PND), dado a conocer en 2002, ambos gobiernos regionales han procurado proponer una iniciativa de desarrollo regional “con identidad” y que tuviera como eje el marco normativo de la Autonomía y los derechos de los pueblos indígenas y comunidades de la Costa Atlántica. Sin embargo, este esfuerzo aún no logra materializarse.

De las transformaciones materiales y productivas que en medio de la algarabía inicial fueron visualizadas y llegaron a formar parte del sueño sobre el desarrollo que (casi automáticamente) resultaría de la Autonomía muy pocas han sido alcanzadas. Por cierto, el panorama económico ya no es aquella imagen desolada de desabastecimiento (o abastecimiento controlado y selectivo) de productos básicos, e incomunicación casi completa entre la costa y el Pacífico que caracterizaba la situación a mediados de los años 80. Hoy, no escasean los productos básicos en la costa y la oferta incluye desde hace tiempo también artículos de gran lujo. Simultáneamente, sin embargo, han crecido las desigualdades sociales y económicas entre la población (igual que en el resto de Nicaragua), donde la calidad y acceso de los servicios básicos en educación y salud siguen siendo limitados para la gente pobre, y las oportunidades de empleo productivo siguen siendo pocas.

Frente a esta situación, la migración laboral de los costeños hacia otras regiones y hacia fuera del país ha crecido de manera considerable. A la vez, otras formas para generación de ingresos tienden a desplazar el empleo formal entre importantes sectores de población, tanto de zonas rurales como urbanas, con un peso creciente para actividades de la economía subterránea como la droga (cocaína) y el comercio ilegal de la madera.

Observando el desarrollo socioeconómico costeño durante los ahora casi 20 años de vigencia de la Autonomía, resulta

necesario concluir que las convicciones de aquel entonces –“¡contamos con una riqueza natural que es abundante y fácilmente aprovechable, sólo falta que nos dejen de controlarla!” – no correspondían al mundo real.

Las razones son, primero, porque para lograr el desarrollo en base de los recursos naturales, se precisaba una administración regional fuerte y un Estado nacional comprometido para acompañar y facilitar esa acción transformadora, lo que no ha sido el caso durante los tres gobiernos liberales que se sucedieron en el poder en Nicaragua desde 1990, y, segundo, si bien los recursos naturales de las regiones autónomas tenían y siguen teniendo un gran potencial no eran ni son tan fabulosos como fueron representados en el imaginario costeño, Sobre todo, para un aprovechamiento sostenible, los costos eran y siguen siendo a menudo prohibitivos, por las carencias de infraestructura física y comercial aún prevaletentes.

Reafirmación cultural

El establecimiento de dos universidades regionales, la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense (URACCAN) y la Bluefields Indian & Caribbean University (BICU), cuyos objetivos fueron contribuir al fortalecimiento de la autonomía a través de programas de educación superior, figura entre los logros más destacados desde un punto de vista intelectual y de la identidad cultural. Hoy, estas dos universidades ofrecen una gran variedad de programas de formación técnica, enseñanza de pregrado y posgrado en las principales ciudades de la costa, mientras que un buen número de zonas rurales son cubiertos a través de programas de extensión comunitaria.

Alrededor de las universidades ha empezado a girar, sin duda, la vida cultural de la costa. Un buen número de investigaciones aplicadas han sido publicadas, y se ha

promovido el rescate de la cultura, la historia y la identidad de los distintos pueblos y comunidades. Desde las universidades se ha iniciado programas de acompañamiento institucional a los gobiernos comunales, municipales y regionales, se han formado centros de acceso a Internet y establecido una red de estaciones radiales comunitarias que ofrecen alternativas de comunicación a amplios sectores en la costa. URACCAN inclusive ha incursionado en la televisión y hoy administra el canal local de Bilwi.

Estos logros son extraordinarios si se considera que han sido alcanzados en tan corto tiempo; ambos proyectos fueron aprobados por el Consejo Nacional de Universidades en 1992 y recibieron su personería jurídica de la Asamblea Nacional hasta en 1993. Además, son logros notables también considerando que nacieron como proyectos vinculados a la política partidaria nacional; de ahí la causa por la cual —con pocos recursos y comenzando desde cero— fueron simultáneamente lanzadas dos iniciativas (además con una relación inicial bastante hostil entre las dos) para la creación de centros de educación superior en la costa. Sin embargo, pronto se logró un alto grado de autonomía *vis a vis* el mundo partidario, dando énfasis a criterios académicos, pedagógicos y otros aspectos de relevancia para la formación de jóvenes profesionales de la costa.

Actualmente, un desafío importante para las universidades es continuar ofertando sus programas educativos y, paralelamente, reforzar su calidad y relevancia académica. Otros retos son consolidar el enfoque de enseñanza intercultural y realizar esfuerzos de sostenibilidad con el fin disminuir su alta dependencia del presupuesto estatal.

Por otra parte, las regiones han aprovechado su derecho de hacer su propia política de educación y de salud, incluyendo

la aceptación de los conocimientos de medicina tradicional. Esto se expresa en las iniciativas para implementar modelos educativos y de salud autónomos, con reconocimiento y respaldo en la legislación estatal, que ya están avanzando en su desarrollo. En este sentido, vale la pena mencionar los programas de reforma curricular ya diseñados y puestos en práctica en la formación de maestros normalistas, la preparación de textos propios y el impulso de métodos pedagógicos interculturales de enseñanza en diversas escuelas de educación primaria y media de ambas regiones autónomas.

Gracias al desarrollo del régimen de autonomía también se han reconocido y legalizado varias expresiones de liderazgo comunitario y formas tradicionales de organización de gran importancia para establecer el interlocutor formal a nivel de las comunidades indígenas, sobre todo en temas de demarcación de tierras y derechos de explotación de recursos naturales. Estas formas de autoridad han empezado a alcanzar un estatus legal como formas de gobierno que interactúa con las alcaldías, los consejos regionales, las instituciones estatales y las organizaciones no gubernamentales. Este reconocimiento y funcionamiento real, en combinación con la Ley de Tierras Indígenas, ha conferido legitimidad y estabilidad a las expresiones históricas del liderazgo comunitario y habrá de reforzar la autonomía de las comunidades.

Convivencia y unidad nacional

Uno de los frecuentes temores para los legisladores en América Latina es que otorgar autonomía a los pueblos indígenas puede “balcanizar” a los respectivos países, promover el separatismo y, finalmente, impedir o amenazar la unidad nacional. Presentamos material convincente para argumentar que la autonomía en las regiones del Caribe nicaragüense, lejos de fomentar el separatismo, más bien ha contribuido a promover el sentido de nacionalidad en un contexto

multicultural. En tres estudios comparables (1997, 2001 y 2004), las respuestas a la pregunta "¿cómo se siente respecto a su identidad étnica?" demuestran con claridad que mientras la identidad particular de cada grupo étnico ha conservado su importancia, en forma paralela ha ido también aumentando el sentimiento por la identidad nicaragüense.

La autonomía también ha contribuido a la gobernabilidad de las regiones del Caribe, lo que ha permitido avanzar en la unidad nacional. El conflicto armado que hace apenas dos décadas era el medio de dirimir las diferencias, hoy es un pasado lejano. Las instituciones de autonomía son los espacios en los que se tratan las diferencias en un ambiente democrático formal y la vía armada ya no constituye una solución legítima o aceptable por los adversarios, hoy organizados en partidos políticos regionales y nacionales. Si bien el desempeño real del sistema autonómico es criticado por la población a raíz de sus magros avances, la autonomía como aspiración no parece haber mermado sustancialmente en la mente de los costeños y se siguen discutiendo ideas y propuestas sobre cómo reformar y profundizar el marco legal en el sentido de fortalecer el derecho de las comunidades minoritarias.

A una década y media de haberse inaugurado los consejos regionales como símbolo y máxima autoridad de la autonomía regional, el separatismo es muy raramente considerado como una opción real y legítima. Las dos Nicaragua, histórica y socialmente construidas como entidades distintas y confrontadas, hoy son cada vez menos distantes y mutuamente desconocidas, y se han construido cimientos importantes que están uniendo más a la sociedad nicaragüense. Mientras el primer encuentro real entre las dos Nicaragua (el intento del gobierno sandinista de "integrar el país") terminó en guerra, el segundo encuentro (por medio de la autonomía) sigue su desarrollo de manera pacífica e ininterrumpida.

A manera de síntesis se puede decir que no resultó un sacrilegio implementar un modelo democrático autonómico de inclusión, que aspiró a generar formas de convivencia y unidad dentro de espacios multiculturales. Si bien las tensiones entre democracia como “norma para todos” y derechos especiales para los pueblos indígenas han estado presentes, aquéllas refuerzan la necesidad y pertinencia de encontrar soluciones que favorezcan los derechos de las minorías a través de reformas en el Estado y especialmente de la expresión del Estado en las regiones, que son los consejos y gobiernos regionales. Este esfuerzo no significa la disolución del marco democrático; al contrario, implica su consolidación. Nos parece que ésta es una lección a tomar en cuenta en la actual discusión sobre la creación de regímenes autonómicos en otros contextos de América Latina, en relación a cómo avanzar en la edificación de un Estado multiétnico.

**PROCESOS DE CONSTITUCIÓN DE
AUTONOMÍAS, PROCESOS POLÍTICOS Y
REFORMAS JURÍDICAS VINCULADOS AL
MOVIMIENTO INDÍGENA EN AMÉRICA
LATINA. EL CASO ECUADOR**

LEONARDO VITERI GUALINGA

Leonardo Viteri Gualinga

Egresado de Lengua y Lingüística de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Tiene amplia experiencia en relación a las luchas del movimiento indígena sobre derechos, tierra y territorio, y cambio climático. Asistió como representante de CONFENIAE en las reuniones de Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas, sobre los avances de los Derechos Indígenas en la OIT, para el Convenio 169, Ginebra 1986, 1987 y 1988, además de una serie de eventos similares en varios países. Fue investigador de varias instituciones estatales, no gubernamentales e indígenas, entre ellas del Centro de Investigaciones para la Educación Indígena de la Universidad Católica del Ecuador.

PROCESOS DE CONSTITUCIÓN DE AUTONOMÍAS, PROCESOS POLÍTICOS Y REFORMAS JURÍDICAS VINCULADOS AL MOVIMIENTO INDÍGENA EN AMÉRICA LATINA. EL CASO ECUADOR¹

Leonardo Viteri Gualinga

Antecedentes

Las nacionalidades y pueblos originarios de Ecuador estamos asentados históricamente en tres principales regiones geográficamente distintas que caracterizan a Ecuador: costa, andina y amazonía. Representamos una población aproximada del 45 por ciento en el ámbito nacional, aunque los porcentajes que maneja el Estado oscilan entre el 15 y el 17 por ciento de la población nacional, según el último censo realizado en el año 2000.

Existimos 14 nacionalidades y 19 pueblos diferentes (Gráfico 1), entre estos últimos dos pueblos en aislamiento voluntario (Tagaeri y Taromenani); otras nacionalidades sucumbieron en la época del caucho entre finales del siglo XIX y principios del siglo XX, como los Gaes, Simigaes, encabellados entre otros, y la nacionalidad Tetete se extinguió en la década del 70, a inicios de la era petrolera en nuestro país.

El 80% de las nacionalidades y pueblos estamos organizados en la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), (Cuadros 1,2,3,4 y 5), conformada por

1 La complementación del título con “el caso Ecuador” es del editor.

tres grandes confederaciones regionales: Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Costa Ecuatoriana (CONAICE), de la región de la costa; Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador (ECUARUNARI), de la región andina, y la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE), de la región amazónica. El restante 20% de la población indígena del país se encuentra aglutinado en otras organizaciones autodenominadas independientes, como la Federación Nacional de Campesinos, Indígenas y Negras (FENOCIN, de corte campesinista), la Federación de Indígena Evangélicos del Ecuador (FEINE), creada por el ex Instituto Lingüístico de Verano, y la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI), la primera organización indígena y campesina que se formó en el Ecuador bajo el auspicio del Partido Socialista, en la década del 60.

Proceso organizativo de las nacionalidades y pueblos del Ecuador

Las organizaciones de las nacionalidades y pueblos que conforman la CONAIE iniciaron su proceso organizativo en la década del 70 con la aparición de la organización regional andina Ecuador Runakunapak Rikcharimui, ahora ECUARUNARI, en 1972; CONFENIAE, en 1980, y CONAICE, en 1990.

Dentro de los objetivos principales y comunes que llevaron al movimiento indígena ecuatoriano para el desarrollo del proceso organizativo se cuenta:

- Promover la organización y unidad de las comunidades de cada nacionalidad y pueblos del Ecuador.
- Defender y legalizar los territorios ancestrales y promover una verdadera reforma agraria.

- Promover la defensa, conservación y manejo sostenible de los patrimonios naturales y ecosistemas de los territorios de las nacionalidades y pueblos.
- Conservar y fortalecer la identidad, valores culturales, los conocimientos, la ciencia y tecnologías ancestrales de las nacionalidades y pueblos.
- Fortalecer y desarrollar el uso y prácticas del sistema de medicina ancestral de las nacionalidades y pueblos, así como el acceso complementario al sistema de la medicina occidental, para mejorar las condiciones y servicio de salud a las comunidades.
- Mejorar y fortalecer la educación en las comunidades de las nacionalidades y pueblos con la creación del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe, acceso a tecnologías y educación a nivel superior.
- Mejorar las condiciones económicas y el nivel de vida de las comunidades a través de planes, programas y proyectos de desarrollo sostenible propios, para lograr el *sumak kawsay* (buen vivir, en kichwa ecuatoriano).
- Gestionar y mejorar las infraestructuras sociales, de comunicación, transporte, saneamiento y servicios básicos para las comunidades.
- Representar y mantener la interlocución con las autoridades gubernamentales, gobiernos locales y organismos no gubernamentales en los ámbitos nacional e internacional.
- Luchar por la autonomía y gobiernos comunitarios de los territorios indígenas.
- Gestionar en los ámbitos nacional e internacional leyes a favor de los derechos de las nacionalidades y pueblos.
- Fortalecer las relaciones interorganizativas y de cooperación en los ámbitos nacional e internacional con otras nacionalidades y pueblos originarios, así como con organismos de cooperación para el desarrollo.

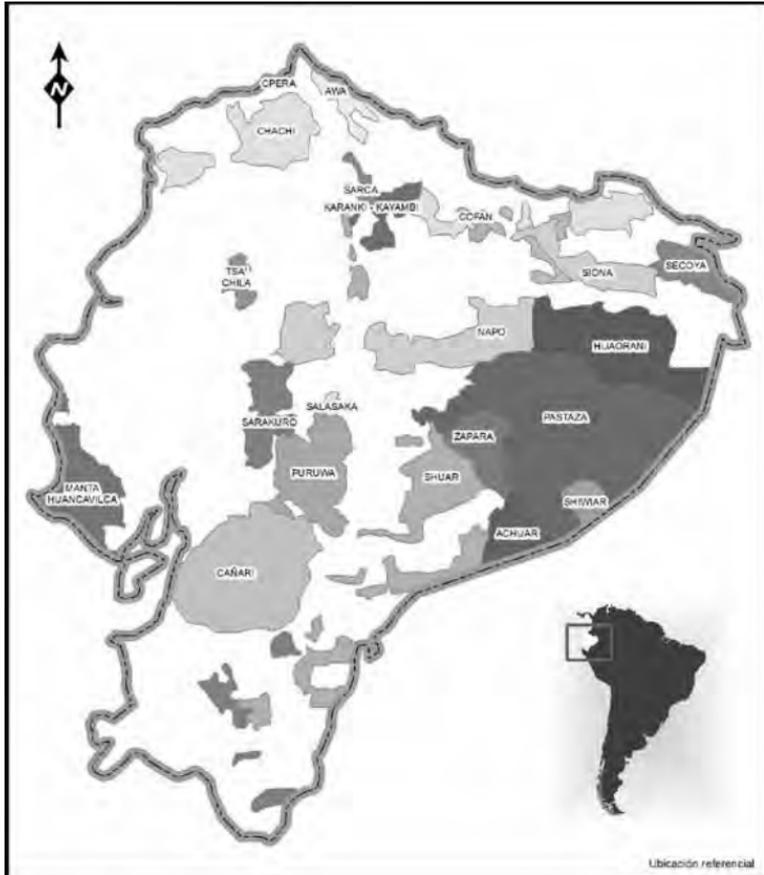
Principales hitos del proceso de lucha del movimiento indígena ecuatoriano

En 1980 se organizó el Consejo Nacional de Coordinación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONACNIE), con el objetivo de promover la unidad y consolidación de las nacionalidades y pueblos indígenas del Ecuador, y en 1986 se creó la CONAIE, como resultado de un largo proceso organizativo iniciado en 1970 por las comunidades, centros, asociaciones, federaciones provinciales y confederaciones regionales de las distintas nacionalidades y pueblos. Desde este nuevo escenario organizativo, la CONAIE desarrolló una serie de acciones tendientes a lograr reivindicaciones en relación a varias propuestas y derechos de los pueblos indígenas, orientados a construir procesos de autonomía y autogestión:

- 1980: Se logra la expulsión del Instituto Lingüístico de Verano (ILV) de la Amazonía y del país, durante el gobierno del extinto presidente Jaime Roldós Aguilera.
- 1989: Se logra el reconocimiento por parte del Estado ecuatoriano el Sistema de Educación Intercultural Bilingüe y la creación de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB) con autonomía administrativa y presupuesto.
- 1990: La CONAIE, junto con sus tres confederaciones regionales, protagoniza uno de los levantamientos indígenas más grandes de la historia republicana del Ecuador y logra posicionar la presencia indígena y su propuesta política en el país.
- 1990-1996: La CONAIE y sus regionales protagonizan la toma y recuperación de tierras en varias haciendas de terratenientes de la región andina.

Gráfico I

Ubicación de las nacionalidades y pueblos originarios del Ecuador



Fuente: Leonardo Viteri

Elaboración: CEDLA

Cuadro I

Organizaciones indígenas independientes de la Amazonía

| No: | Nacionalidad | Organización | Provincia | Año |
|-----|--------------|--------------|------------------|------|
| 1. | Siona | ONISE | Sucumbios | 1982 |
| 2. | Secoya | OISE | Sucumbios | 1983 |
| 3. | Cofan | FEINCE | Sucumbios | 1982 |
| 4. | Waorani | NAWE | Pastaza | 1990 |
| | Waorani | NAWE | Napo | 2006 |
| 5. | Shiwiar | NASHIE | Pastaza | 1998 |
| 6. | Zapara | NAZAE | Pastaza | 2000 |
| 7. | Achuar | NAE | Pastaza | 1996 |
| 8. | Andoas | NAPE | Pastaza | 2003 |
| 9. | Shuar | FICSH | Morona Santiago | 1964 |
| 10. | Shuar | FIPSE | Morona Santiago | 1963 |
| 11. | Shuar | FNASH-ZCH | Zamora Chinchipe | 2004 |
| 12. | Shuar | FENASH-P | Pastaza | 2002 |
| 13. | Shuar | FENASH-O | Orellana | 2005 |
| 14. | Shuar | FEPNASH-S | Sucumbios | 2004 |
| 15. | Kichwa | OPIP | Pastaza | 1978 |
| 16. | Kichwa | FICAE | Orellana | 1977 |
| 17. | Kichwa | FONAKISE | Sucumbios | 1979 |
| 18. | Kichwa | ONAKINO | Napo | 1975 |

Elaboración: Leonardo Vitteri

Cuadro 2

Proceso organizativo de las nacionalidades y pueblos de la Amazonía

| No: | Nacionalidad | Organización | Provincia | Año |
|-----|--------------|---------------------|------------------|------|
| 1. | Siona | ONASSCE | Sucumbios | 2008 |
| 2. | Zapara | NAZAPE | Pastaza | 2001 |
| 3. | Shuar | OSHE | Morona Santiago | 1997 |
| 4. | Shuar | FNASH-ZCH | Zamora Chinchipe | 2004 |
| 5. | Kichwa | FAUCIN | Napo | 1995 |
| 6. | Kichwa | FOCIN | Napo | 1982 |
| 7. | Kichwa | FENAKIN | Napo | 2000 |
| 8. | Kichwa | AIEPRA | Pastaza | 1979 |
| 9. | Kichwa | ASODIRA | Pastaza | 1989 |
| 10 | Kichwa | FENAQUIPA | Pastaza | 1996 |
| 11. | Kichwa | ASOC. LIQUINO | Pastaza | 2004 |
| 12 | Kichwa | ASO. WICHU CACHI | Pastaza | 2004 |

Elaboración: Leonardo Vitteri

Cuadro 3

Territorios legalizados y población aproximada de las nacionalidades y organizaciones provinciales de la Amazonía

| No: | Nacionalidades | Organización | Provincias | Población (hab.) | Superficie (has.) |
|-----|----------------|--------------|------------------|------------------|-------------------|
| 1. | Siona | ONISE | Sucumbios | 394 | 88.013 |
| 2. | Secoya | OISE | Sucumbios | 480 | 49.000 |
| 3. | Cofan | FEINCE | Sucumbios | 970 | 333.000 |
| 4. | Waorani | FNASH-ZCH | Zamora Chinchipe | 3.500 | 812.000 |
| | Waorani | ONWAN | Napo | | |
| 5. | Shiwiar | NASHIE | Pastaza | 900 | 89.377 |
| 6. | Zapara | NAZAE | Pastaza | 360 | 265.000 |
| 7. | Achuar | NAE | Pastaza | 7.000 | 787.000 |
| 8. | Andoas | NAPE | Pastaza | 800 | 76.859 |
| 9. | Shuar | FICSH | Morona Santiago | 87.000 | 816.000 |
| 10. | Shuar | FIPSE | Morona Santiago | 18.000 | 75.000 |
| 11. | Shuar | FNASH-ZCH | Zamora Chinchipe | 6.000 | 29.000 |
| 12. | Shuar | FENASH-P | Pastaza | 5.500 | 139.295 |
| 13. | Shuar | FENASH-O | Orellana | 1.802 | 34.900 |
| 14. | Shuar | FEPNASH-S | Sucumbios | 3.700 | 65.000 |
| 15. | Kichwa | OPIP | Pastaza | 23.500 | 1.641.000 |
| 16. | Kichwa | FCUNAE | Orellana | 11.00 | 781.609 |
| 17. | Kichwa | FONAKISE | Sucumbios | 17.900 | 297.270 |
| 18. | Kichwa | FONAKIN | Napo | 25.000 | 134.152 |

Elaboración: Leonardo Vitteri

Cuadro 4**Organizaciones de las nacionalidades y pueblos de la región costera del Ecuador**

| Región Costa Kuntisuyu | Nacionalidades/ Pueblos | Lengua/ idiomas | Provincias |
|-----------------------------------|------------------------------------|----------------------------|------------------------------|
| 1. | Tsa'chila | Tsafiki | Santo Domingo. Tsa'chila |
| 2. | Awa | Awapit | Carchi, Imbabura, Esmeraldas |
| 3. | Chachi | Cha'palaa | Esmeraldas |
| 4. | Epera | Zia pedee | Esmeraldas |
| 5. | Manta | Castellano | Manabí |
| 6. | Wankavilka | Castellano | Guayas |

Elaboración: Leonardo Vitteri

Cuadro 5**Organizaciones de las nacionalidades y pueblos de la región andina del Ecuador**

| Región Sierra Punasuyu | Nacionalidades/ Pueblos | Lengua/idiomas | Provincias |
|-----------------------------------|------------------------------------|-----------------------|--------------------------|
| 1. | Paltas | Kichwa shimi | Loja |
| 2. | Saraguro | Kichwa shimi | Loja, Zamora Chinchipe |
| 3. | Kañari | Kichwa shimi | Cañar, Azuay, Chimborazo |
| 4. | Puruwá | Kichwa shimi | Chimborazo |
| 5. | Chibuleo | Kichwa shimi | Tungurahua |
| 6. | Salasaka | Kichwa shimi | Tungurahua |
| 7. | Kisapincha | Kichwa shimi | Tungurahua |
| 8. | Tomabela | Kichwa shimi | Tungurahua |
| 9. | Waranka | Kichwa shimi | Bolívar |
| 10. | Panzaleo | Kichwa shimi | Cotopaxi |
| 11. | Kitukara | Kichwa shimi | Pichincha |
| 12. | Kayampi | Kichwa shimi | Pichincha |
| 13. | Otavaló | Kichwa shimi | Imbabura |
| 14. | Karanki | Kichwa shimi | Imbabura |
| 15. | Natabuela | Kichwa shimi | Imbabura |
| 16. | Pasto | Kichwa shimi | Carchi |

Elaboración: Leonardo Vitteri

- 1992: La Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza OPIP, una de las representaciones de la nacionalidad Kichwa, base de la CONFENIAE y CONAIE, protagoniza una multitudinaria marcha desde la Amazonía hacia Quito, capital de la República, por *Territorio, Vida y Autonomía (all-pamanda, Kawsaymanda, Jatarishun)*, y logra la legalización por parte del gobierno (Rodrigo Borja Cevallos) la cantidad de 1.200.000 hectáreas de territorio para las nacionalidades Kichwa, Achuar, Shiwiar, Zapara, Andoa y Waorani.
- 1996: El movimiento indígena organizado en CONAIE crea el Movimiento Político Pachakutik.
- 1996: La CONAIE lanza el Proyecto Político del Estado Plurinacional a la opinión pública nacional e internacional y plantea la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente.
- 1998: Se logra la incorporación de los Derechos Colectivos de los Pueblos Indígenas en la Constitución de la República. En este mismo proceso constituyente se consigue la ratificación por parte del Estado el Convenio 169 de la OIT.
- 1999: Se logra la creación de varias instituciones indígenas, como el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE), la Secretaría Nacional de Salud Intercultural de Pueblos Indígenas del Ecuador (SENASIPIE) y el Fondo de Desarrollo de Pueblos Indígenas (FODEPI).
- 2007: El movimiento indígena del Ecuador, a través de la CONAIE, lanza la propuesta de una nueva Constitución de carácter Plurinacional e Intercultural y exige al gobierno nacional la convocatoria a una nueva Asamblea Plurinacional Constituyente.

- 2007: El gobierno del presidente Rafael Correa convoca a una nueva Asamblea Nacional Constituyente y en el 2008 se realiza en proceso constituyente, en el que se logra la reconocimiento del Estado Plurinacional e intercultural y varios derechos colectivos a favor de las nacionalidades y pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios, la posibilidad de crear las Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI), como regímenes especiales y gobiernos autónomos, y otros avances en la constitución.

Propuestas principales de las nacionalidades y pueblos del Ecuador

Las nacionalidades y pueblos indígenas del Ecuador, integradas en la CONAIE, venimos luchando no solamente por las reivindicaciones propias de nuestros pueblos, sino también por los cambios profundos en la estructura del Estado colonial y neoliberal, para construir un nuevo Estado que refleje el verdadero carácter plurinacional del Ecuador. Nuestro proyecto político plantea:

a) La construcción de un Estado Plurinacional

Ecuador es un país en el que existe diversidad de entidades colectivas preexistentes a la creación de la República. Estas entidades se autodefinen como nacionalidades, pueblos y culturas, asentados en territorios ancestrales y que se rigen por cosmovisiones y concepciones propias, diversas formas de organización social, política, económica y espiritual, que son ratificadas por convenios, tratados internacionales y en la Constitución ecuatoriana vigente.

Por tanto, son parte constitutiva del Estado Plurinacional.

La plurinacionalidad propugna: la equidad, la igualdad, la justicia, la libertad individual y colectiva, el respeto, la reciprocidad, la solidaridad y la unidad de todos los ecuatorianos,

con base en el reconocimiento político y jurídico de las nacionalidades y pueblos que conforman el Estado ecuatoriano. Garantiza la interculturalidad y pluriculturalidad del país.

La plurinacionalidad, en definitiva, conlleva a la refundación del Estado moderno, porque el Estado es uninacional o la expresión del proyecto de una etnia y una cultura. Caso Ecuador: proyecto criollo-mestizo de Estado-nación.

b) La nacionalización y no privatización de la biodiversidad y los recursos naturales renovables y no renovables

El Estado debe recuperar su papel indelegable sobre el manejo de las áreas estratégicas y su soberanía imprescriptible en relación a la economía y los recursos naturales, y debe propiciar y garantizar el control de la sociedad sobre el sector y empresas públicas.

c) El reconocimiento de distintas formas de democracia

Reconocer y valorar las diversas formas de democracia existentes en el país, que no se restringen a la democracia liberal y que son parte de la cosmovisión de los pueblos y nacionalidades indígenas y sus prácticas ancestrales.

Algunos ejemplos de estas prácticas ancestrales de ejercicio democrático son el consenso comunal andino en asambleas participativas, la revocatoria del mandato, la construcción comunitaria de un mandato para las autoridades y el principio de *mandar obedeciendo*.

d) Los principales servicios sociales públicos no pueden ser tratados como mercancía

Los servicios sociales son responsabilidad pública y el acceso a ellos debe ser considerado como un derecho humano, su cobertura será universal y obligatoria, y deben orientarse

a la plena liberación de los seres humanos de toda forma de discriminación cultural y opresión social.

e) La construcción de un modelo económico social solidario, equitativo, ecológico, soberano, planificado e incluyente

Desmontar el modelo económico neoliberal y reemplazarlo por un modelo de economía soberano, ecológico, planificado, equitativo, solidario, propiciador de la igualdad, recíproco, intercultural, participativo, comunitario y social, pensando en las generaciones futuras.

Cambiar el orden de prioridades en la protección a las formas de propiedad, privilegiando la propiedad comunitaria y pública.

El Estado reconoce y garantiza la propiedad pública, privada, comunitaria y colectiva.

Las propiedades privada y pública están sujetas a regulaciones y al cumplimiento de la función social, y se acogen a normas participativas de respeto a la naturaleza.

f) La autonomía y autogobierno de las nacionalidades y pueblos

El movimiento indígena del Ecuador lucha por la construcción y ejercicio de los procesos autonómicos, la libre determinación y el ejercicio de los derechos colectivos consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales, en cada uno de los territorios ancestrales de las distintas nacionalidades y pueblos indígenas. La autonomía es entendida como la capacidad de decisión y control propio de los pueblos y nacionalidades en relación a los territorios ancestrales que conservamos, en el orden administrativo, jurídico, político, económico, social, cultural y ambiental. Es decir, es el ejercicio directo de las

autoridades propias en coordinación con las autoridades centrales. Ser autónomos no significa el aislamiento, separación o rechazo en referencia a otros sectores de la población, es una forma directa de ejercicio de una verdadera democracia.

Avances de los derechos indígenas en la Constitución del Ecuador

La Asamblea Nacional Constituyente de Montecristi, en 2008, y la Constitución Política aprobada en septiembre de ese año reconocen a Ecuador como “un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico, se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada”².

Asimismo, la nueva Carta Fundamental, además de ratificar los derechos colectivos alcanzados en la Asamblea Constituyente de 1998, inserta nuevos derechos en torno a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas:

Derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades

Art. 56. Las comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano, el pueblo montubio y las comunas forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible.

Art. 57. Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:

² Artículo 1 de la Constitución del Ecuador.

1. Mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social.
2. No ser objeto de racismo y de ninguna forma de discriminación fundada en su origen, identidad étnica o cultural.
3. El reconocimiento, reparación y resarcimiento a las colectividades afectadas por racismo, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia y discriminación.
4. Conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles. Estas tierras estarán exentas del pago de tasas e impuestos.
5. Mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales y obtener su adjudicación gratuita.
6. Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras.
7. La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley.
8. Conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural. El Estado establecerá y ejecutará programas, con la participación de la comunidad, para asegurar la conservación y utilización sustentable de la biodiversidad.

9. Conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral.
10. Crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario, que no podrá vulnerar derechos constitucionales, en particular de las mujeres, niñas, niños y adolescentes.
11. No ser desplazados de sus tierras ancestrales.
12. Mantener, proteger y desarrollar los conocimientos colectivos; sus ciencias, tecnologías y saberes ancestrales; los recursos genéticos que contienen la diversidad biológica y la agrobiodiversidad; sus medicinas y prácticas de medicina tradicional, con inclusión del derecho a recuperar, promover y proteger los lugares rituales y sagrados, así como plantas, animales, minerales y ecosistemas dentro de sus territorios; y el conocimiento de los recursos y propiedades de la fauna y la flora.
Se prohíbe toda forma de apropiación sobre sus conocimientos, innovaciones y prácticas.
13. Mantener, recuperar, proteger, desarrollar y preservar su patrimonio cultural e histórico como parte indivisible del patrimonio del Ecuador. El Estado proveerá los recursos para el efecto.
14. Desarrollar, fortalecer y potenciar el sistema de educación intercultural bilingüe, con criterios de calidad, desde la estimulación temprana hasta el nivel superior, conforme a la diversidad cultural, para el cuidado y preservación de las identidades en consonancia con sus metodologías de enseñanza y aprendizaje.
Se garantizará una carrera docente digna. La administración de este sistema será colectiva y participativa, con alternancia temporal y espacial, basada en veeduría comunitaria y rendición de cuentas.

15. Construir y mantener organizaciones que los representen, en el marco del respeto al pluralismo y a la diversidad cultural, política y organizativa. El Estado reconocerá y promoverá todas sus formas de expresión y organización.
16. Participar mediante sus representantes en los organismos oficiales que determine la ley, en la definición de las políticas públicas que les conciernan, así como en el diseño y decisión de sus prioridades en los planes y proyectos del Estado.
17. Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos.
18. Mantener y desarrollar los contactos, las relaciones y la cooperación con otros pueblos, en particular los que estén divididos por fronteras internacionales.
19. Impulsar el uso de las vestimentas, los símbolos y los emblemas que los identifiquen.
20. La limitación de las actividades militares en sus territorios, de acuerdo con la ley.
21. Que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones se reflejen en la educación pública y en los medios de comunicación; la creación de sus propios medios de comunicación social en sus idiomas y el acceso a los demás sin discriminación alguna.

Los territorios de los pueblos en aislamiento voluntario son de posesión ancestral irreductible e intangible, y en ellos estará vedado todo tipo de actividad extractiva. El Estado adoptará medidas para garantizar sus vidas, hacer respetar su autodeterminación y voluntad de permanecer en aislamiento, y precautelar la observancia de sus derechos. La violación de estos derechos constituirá delito de etnocidio, que será tipificado por la ley.

El Estado garantizará la aplicación de estos derechos colectivos sin discriminación alguna, en condiciones de igualdad y equidad entre mujeres y hombres.

Art. 60. Los pueblos ancestrales, indígenas, afroecuatorianos y montubios podrán constituir circunscripciones territoriales para la preservación de su cultura. La ley regulará su conformación.

Otros avances de la nueva Constitución de 2008

Además de los derechos colectivos indígenas de las comunidades, pueblos, nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios, existen otros avances importantes que benefician al conjunto de la sociedad ecuatoriana y recogen varios artículos del proyecto de Constitución planteado por la CONAIE y otras organizaciones indígenas:

Art. 1. Reconocimiento al Ecuador como un Estado Intercultural y Plurinacional.

Art. 2. Reconocimiento como idiomas oficiales, además del castellano, al kichwa y el shuar.

Art. 10. Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales.

Art. 12. El derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable. El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida.

Art. 14. Se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir (*sumak kawsay*).

Art. 15. El Estado promoverá, en el sector público y privado, el uso de tecnologías ambientalmente limpias y de energías alternativas no contaminantes y de bajo impacto. La soberanía energética no se alcanzará en detrimento de la soberanía alimentaria ni afectará el derecho al agua.

Art. 16. Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a:

3. La creación de medios de comunicación social y al acceso en igualdad de condiciones al uso de las frecuencias del espectro radioeléctrico para la gestión de estaciones de radio y televisión públicas, privadas y comunitarias, y a bandas libres para la explotación de redes inalámbricas.

Art. 21. Las personas tienen derecho a construir y mantener su propia identidad cultural, a decidir sobre su pertenencia a una o varias comunidades culturales y a expresar dichas elecciones; a la libertad estética; a conocer la memoria histórica de sus culturas y a acceder a su patrimonio cultural; a difundir sus propias expresiones culturales y tener acceso a expresiones culturales diversas.

Art. 39. El Estado garantizará los derechos de las jóvenes y los jóvenes, y promoverá su efectivo ejercicio a través de políticas y programas, instituciones y recursos que aseguren y mantengan de modo permanente su participación e inclusión en todos los ámbitos, en particular en los espacios del poder público. El Estado reconocerá a las jóvenes y los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo del país, y les garantizará la educación, salud, vivienda, recreación, deporte, tiempo libre, libertad de expresión y asociación. El Estado fomentará su incorporación al trabajo en condiciones justas y dignas, con énfasis en la capacitación, la garantía de acceso al primer empleo y la promoción de sus habilidades de emprendimiento.

Art. 71. La naturaleza o *Pachamama*, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.

Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observarán los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda.

El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema.

Art. 72. La naturaleza tiene derecho a la restauración. Esta restauración será independiente de la obligación que tienen el Estado y las personas naturales o jurídicas de indemnizar a los individuos y colectivos que dependan de los sistemas naturales afectados. En los casos de impacto ambiental grave o permanente, incluidos los ocasionados por la explotación de los recursos naturales no renovables, el Estado establecerá los mecanismos más eficaces para alcanzar la restauración, y adoptará las medidas adecuadas para eliminar o mitigar las consecuencias ambientales nocivas.

Art. 171. Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales.

El Estado garantizará que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas. Dichas decisiones estarán sujetas al control de constitucionalidad. La ley establecerá los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria.

Art. 281. La soberanía alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados de forma permanente.

Art. 283. El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir. El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios.

Art. 348. La educación pública será gratuita y el Estado la financiará de manera oportuna, regular y suficiente. La distribución de los recursos destinados a la educación se regirá por criterios de equidad social, poblacional y territorial, entre otros.

Art. 373. El seguro social campesino, que forma parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, será un régimen especial del seguro universal obligatorio para proteger a la población rural y a las personas dedicadas a la pesca artesanal;

se financiará con el aporte solidario de las personas aseguradas y empleadoras del sistema nacional de seguridad social, con la aportación diferenciada de las jefas o jefes de las familias protegidas y con las asignaciones fiscales que garanticen su fortalecimiento y desarrollo. El seguro ofrecerá prestaciones de salud y protección contra las contingencias de invalidez, discapacidad, vejez y muerte. Los seguros públicos y privados, sin excepción, contribuirán al financiamiento del seguro social campesino a través del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Propuesta de la Ley Orgánica de las Circunscripciones Territoriales Indígenas en Ecuador

Circunscripciones territoriales autónomas de las nacionalidades y pueblos

Las circunscripciones territoriales de las nacionalidades y pueblos indígenas son organizaciones territoriales, establecidas como regímenes especiales de gobierno autónomo en el marco de la organización político administrativa del Estado Plurinacional, con claras competencias para el ejercicio pleno de los derechos de los pueblos indígenas dentro de sus jurisdicciones territoriales, conforme a la Constitución vigente, el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Esta nueva forma de organización que buscamos obedece a la necesidad de retomar y consolidar nuestras propias formas de organización social y de gobierno propio en el orden administrativo, jurídico, político, económico, social, cultural y ambiental. Así, el actual sistema organizativo adoptado hace 40 años, de estructura sindical y vertical ajena a nuestra realidad, reconocida por la legislación de esos tiempos en

nuestro país, ha llegado a su colapso y no se ajusta a los actuales desafíos que tenemos las nacionalidades y pueblos indígenas del Ecuador.

Marco jurídico constitucional

La nueva Constitución ecuatoriana establece la creación de las circunscripciones territoriales indígenas (CTI):

Artículo 242. El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales.

Los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales.

Artículo 257. En el marco de la organización político administrativa podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas, que ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente y se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos.

Las parroquias, cantones o provincias conformados mayoritariamente por comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, montubios o ancestrales podrán adoptar este régimen de administración especial luego de una consulta aprobada por al menos las dos terceras partes de los votos válidos. Dos o más circunscripciones administradas por gobiernos territoriales indígenas o pluriculturales podrán integrarse y conformar una nueva circunscripción. La ley establecerá las normas de conformación, funcionamiento y competencias de estas circunscripciones.

Procedimientos para la constitución de las CTI

- Consulta aprobada por al menos las dos terceras partes de los votos válidos.
- La iniciativa para conformar una circunscripción territorial de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos o montubia corresponde a los habitantes de los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubia o al gobierno autónomo descentralizado correspondiente (Art. 97 proyecto de Ley del Código de Ordenamiento Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD)
- Para el efecto, los habitantes de los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos o montubias podrán solicitar al Consejo Nacional Electoral la convocatoria a consulta popular con el respaldo de un número no inferior al diez por ciento de personas inscritas en el registro electoral de su circunscripción.
- En caso de que sea un gobierno autónomo descentralizado el que tenga iniciativa, deberá contar con el voto favorable de las tres cuartas partes de sus integrantes.
- El Consejo Nacional Electoral deberá realizar la convocatoria para la consulta dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la fecha de la petición.
- En el caso de que los resultados sean positivos, entrarán en vigencia una vez que se proclamen los resultados por parte del Consejo Nacional Electoral, sin perjuicio de su publicación en el registro oficial.
- En caso de que los resultados de la consulta sean negativos en relación a la propuesta, la iniciativa podrá ser retomada después de un periodo mínimo de dos años.

Importancia de las CTI para las nacionalidades y pueblos del Ecuador

- Permite el ejercicio de los derechos colectivos.
- Permite contar con un gobierno autónomo propio

- Permite el control, gestión del territorio y administración de los recursos naturales.
- Permite definir políticas, planificar y ejecutar nuestros propios planes de desarrollo con visión del *sumak kawsay*.
- Garantiza la continuidad histórica y la pervivencia de nuestro pueblo.
- Ejercicio de la autonomía.
- Permite tener competencias propias de autogobierno.
- Permite contar con financiamiento del presupuesto general del Estado.

Autonomía de las CTI

La nueva Constitución establece claramente que las circunscripciones territoriales indígenas deben establecerse por ley, en la que se dicte su funcionamiento, su ámbito de competencias, su forma administrativa y de organización.

La autonomía permite a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas administrar políticamente sus territorios, tener autoridades propias electas a través de su derecho propio y su propio autogobierno en sus jurisdicciones. Esto significa una administración política del territorio, con capacidad de adoptar políticas, planificar el desarrollo, adoptar normas u ordenanzas, ejercer el control social y administrar justicia conforme su derecho propio, contar con recursos propios y beneficiarse de las transferencias de recursos del Estado.

Principios de las CTI

- a) *Ama killa, ama lulla, ama shua*, que constituyen normas sociales de conducta y de control social de los pueblos y nacionalidades indígenas.
- b) Participación democrática en equidad de género y generaciones.

- c) Ejercicio y fortalecimiento de los derechos individuales, familiares y colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas.
- d) Unidad en la diversidad e interculturalidad.
- e) Autonomía como elemento necesario para el desarrollo sustentable y sostenible de los pueblos y nacionalidades indígenas.
- f) Generación de gobiernos indígenas autónomos regidos por sus propias normas.
- g) Solidaridad y reciprocidad de entre os habitantes de las comunidades, nacionalidades y pueblos.

Gobierno comunitario

Milenariamente, las nacionalidades y los pueblos originarios hemos construido y practicado el modo de vida comunitario, basados en la reciprocidad, solidaridad, igualdad, equidad y autogestión. Para nosotros, el gobierno comunitario es un régimen de propiedad y sistemas de organización económica y socio-política de carácter colectivo, que promueve la participación activa y el bienestar de todos los ayllus o sus integrantes.

Nuestros sistemas comunitarios se han ido adaptando históricamente, desde la época colonial, a los procesos económicos y políticos externos; se han modificado, pero no han desaparecido, viven y se los practica cotidianamente en las comunidades de todas las nacionalidades y pueblos, dentro de los ayllus y la comunidad.

El modelo socio político que como gobierno comunitario propugnamos es una sociedad comunitaria e intercultural. En el nuevo Estado Plurinacional se debe reconocer y fortalecer la propiedad familiar, comunitaria, pública y su economía, organizada mediante formas comunitarias, colectivas y familiares, con el objetivo principal de lograr la igualdad

económica, política, cultural, tecnológica y científica de las nacionalidades y pueblos originarios y de todos los ecuatorianos, para garantizar la satisfacción de las necesidades materiales y espirituales de toda la sociedad, armonía y conservación de la madre naturaleza.

Competencias de las CTI

Las CTI son regímenes especiales de gobierno establecidos en el marco de la organización político administrativa del Estado Plurinacional, que ejercerá las siguientes competencias de gobierno autónomo:

- Ejercer el gobierno autónomo garantizando los derechos colectivos de cada nacionalidad y pueblo.
- Establecer políticas, planificar y ejecutar el desarrollo autónomo de cada nacionalidad de acuerdo a su visión de vida y del *sumak kawsay*, de manera articulada con la planificación nacional y regional.
- Planificar y ejecutar la gestión, control, administración, uso y manejo de territorios, suelos, ambiente, aguas, recursos naturales, cuencas hidrográficas, ecosistemas y biodiversidad.
- Planificar y ejecutar el desarrollo económico, social, cultural, político, tecnológico, y conocimientos ancestrales de cada nacionalidad de acuerdo a su visión de vida.
- Planificar y ejecutar el sistema financiero de cada nacionalidad para su desarrollo integral.
- Planificar y ejecutar la administración de justicia de acuerdo a las costumbres y al derecho consuetudinario de cada nacionalidad.
- Planificar e implementar un sistema de seguridad de los ayllus en las comunidades de las nacionalidades y pueblos.
- Planificar, desarrollar, administrar y ejecutar el sistema de educación propio de cada nacionalidad de acuerdo a los derechos colectivos e instrumentos internacionales.

- Planificar, desarrollar, administrar y ejecutar el sistema de salud y seguridad social propio de cada nacionalidad.
- Planificar y ejecutar el sistema de vialidad y transporte terrestre, fluvial y aéreo de cada nacionalidad.
- Planificar y ejecutar asentamientos humanos, programas de vivienda, obras de infraestructura de servicios básicos, agua, saneamiento ambiental, energía, de acuerdo a la visión de vida de cada nacionalidad, de manera articulada con la planificación regional y nacional.
- Planificar, desarrollar, administrar y organizar el sistema de información, telecomunicaciones y programas de comunicación social en cada una de las nacionalidades.
- Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.
- En el ámbito de sus competencias y territorios, en uso de sus facultades, expedirán sus propias ordenanzas, tasas y normas dentro de su jurisdicción.
- Proteger y desarrollar los conocimientos, tecnologías, innovaciones y los derechos de propiedad intelectual de cada nacionalidad.
- Proteger, conservar y administrar los patrimonios culturales, naturales, intangibles, de bienes muebles e inmuebles.
- Crear, organizar y administrar el registro civil en cada nacionalidad en coordinación con el Estado ecuatoriano.
- Planificar, desarrollar y ejecutar en coordinación con las autoridades del Estado políticas de seguridad social para los habitantes de las nacionalidades y pueblos en sus respectivas CTI.

Organización administrativa de las CTI

Las comunidades de las nacionalidades y pueblos que conforman las CTI estarán sujetas a sus autoridades y estructura de gobierno propios:

- a) Órgano Legislativo, que es el Congreso de las CTI.

- b) Órgano Ejecutivo. que es el Consejo de gobierno de las CTI.
- c) Órgano de Control Social y Rendición de Cuentas.

Estas autoridades ejercerán sus funciones según las disposiciones de esta ley y conforme a las normas del estatuto interno y su derecho propio.

Además de estas autoridades, cada comunidad tendrá sus propias autoridades comunitarias, cuyas facultades regirán a sus propias normas estatutarias y normas comunitarias.

Órgano de control social y rendición de cuentas de las CTI

El organismo de control social regula y ejerce la administración de justicia en las comunidades de las nacionalidades y pueblos y sus respectivos gobiernos autónomos, constituidos en las CTI, conforme al Artículo 171 de la Constitución Política del Estado. Además, es el órgano técnico encargado de supervigilar la administración financiera y el patrimonio del gobierno de las CTI.

Patrimonio de la CTI y gobiernos autónomos de las CTI

Todos los bienes colectivos existentes dentro de las CTI son de propiedad, uso, usufructo y disposición de las familias y comunidades indígenas, de conformidad con lo establecido en este instrumento jurídico.

Las CTI tienen el control autónomo de sus territorios, por tanto, su uso, acceso, usufructo, goce y disposición estarán regulados por sus propias normas internas o derecho propio, conforme al Artículo 171 de la Carta Política del Estado, con las limitaciones y condiciones establecidas en su normativa:

Art. 32. El patrimonio del territorio de las CTI estará conformado por:

- Los recursos que le asigne anualmente el presupuesto general del Estado.
- Los aportes reembolsables, no reembolsables de la cooperación internacional.
- Los bienes muebles e inmuebles que reciba o adopte a cualquier título legal y los frutos de tales bienes.
- Las herencias, legados y donaciones que reciba en beneficio de inventarios.
- Todos otros bienes o aportes asignados por la ley.
- El presupuesto asignado bajo convenios o acuerdos de cada uno de los distintos niveles de gobierno: municipal, provincial, gobierno regional autónomo, de la juntas parroquiales, con los gobiernos autónomos de las CTI.
- Las donaciones que reciban las CTI no requieren de trámite de inscripción judicial prevista en el Código Civil y estarán exentas de toda contribución o impuesto.

Control y administración de recursos naturales de las CTI

1) Administración

Todos los recursos naturales renovables y no renovables existentes en los territorios de las nacionalidades y pueblos serán administrados y regulados de manera directa por el gobierno autónomo de las CTI.

2) Control de los recursos naturales renovables y no renovables

Serán controlados mediante el inventario, planificación y el reglamento especial que el gobierno autónomo adopte.

El uso y aprovechamiento de los recursos naturales estará sujeto a las siguientes normas: Por ninguna razón se podrá realizar la ejecución de planes y programas de prospección y explotación de los recursos naturales no renovables mientras no existe una autorización expresa del gobierno autónomo de las CTI.

PANEL CONVERSATORIO

PANEL CONVERSATORIO

Eneida Charupa¹

Hemos visto que las experiencias de otros pueblos hermanos corresponden a un largo proceso. Como boliviana, veo que en Bolivia tenemos lineamientos propios.

¿Las autonomías indígenas en los territorios de Nicaragua y Ecuador se aplican o sólo lo ejercen en las leyes?

Para el compañero de Nicaragua, ¿Estados Unidos apoyó a los movimientos sociales a resolver los conflictos o se ha distanciado de las autonomías indígenas?

Sobre resistencia indígena, ¿hasta qué momento los militares se resistieron a esas alianzas?

Leonardo Viteri

Yo creo que todas las nacionalidades y pueblos de nuestro continente hemos perdido sistemáticamente autonomía ancestral. O sea, cada vez que llegan instituciones del Estado o partidos políticos a nuestras comunidades, a nuestros territorios, vamos perdiendo nuestra autonomía, nuestra autonomía de gobierno, nuestra autonomía de decisión sobre los recursos naturales, nuestra autonomía sobre nuestro

1 Secretaria de Género de la Coordinadora de los Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC).

sistema educativo, nuestra autonomía sobre la resolución de nuestros problemas.

Entonces, en la práctica, ejercemos en nuestras nacionalidades muchas de esas formas ancestrales de funcionamiento social; tenemos nuestras propias normativas que están vigentes, tenemos nuestras propias asambleas. Lo que ahora queremos de esas leyes es que nos reconozcan en la Constitución y que haya una ley específica que nos permita ejercer con mayor amplitud esas formas de autonomía.

De pronto, sobre los temas de mayor importancia, tener la posibilidad de contar con decisión en nuestros territorios. El tema más problemático en todos los países es el control de los recursos naturales; nosotros hemos vivido de los recursos naturales, pero ahora éstos son propiedad del Estado.

Nos quitan la decisión compartida, ser consultados; entonces queremos ser partícipes en nuestros territorios. Queremos que algunos articulados consideren nuestras circunscripciones territoriales, para defender nuestros territorios, para que no sean cercenados por la colonización, por las empresas petroleras o por las concesiones, no queremos que sean cercenadas las áreas protegidas desde la perspectiva del Estado.

Las áreas protegidas deben ser resguardadas por nosotros y estamos llegando acuerdos en ese sentido. En definitiva, queremos que se reconozca nuestra capacidad —que haya una ley y que nos permita funcionar con innovaciones— en el ámbito administrativo, técnico, de justicia, de protección de nuestros conocimientos y de educación. Hacia allá caminamos y queremos ejercerlos libremente.

Heraclio López Hernández

Constitucionalmente, en Panamá hay solamente cinco artículos que se refieren a los pueblos indígenas. El Artículo 5 habla de la división político administrativa del Estado panameño, que se conforma en provincias, distritos, corregimientos y también regímenes especiales, y se menciona pueblos indígenas y campesinos. Ese artículo valió para crear las comarcas.

El Artículo 127 de la Constitución dice que el Estado proveerá tierras suficientes para pueblos indígenas, en calidad de propiedad colectiva. Entonces, aquellas comunidades que todavía no tienen comarcas deberán aprovechar este artículo y crear propiedad colectiva de tierras; de esta manera se ejerce autonomía en las comunidades.

Las leyes comarcales nunca han sido escritas por ningún Estado, sino por nosotros mismos. En la Asamblea Legislativa, lo que hacemos nosotros es convocar todos a los pueblos indígenas para el apoyo solidario moral.

Panamá no ha ratificado el Convenio 169, pero tenemos derechos que hemos ido creando. Por ejemplo, sobre las artesanías o el derecho al uso de las plantas medicinales. Se reconocieron tres idiomas: kuna, emberá, ngäbe. El derecho a la educación bilingüe intercultural; ya la semana pasada estaban en un curso intensivo para las maestras y maestros.

Hans Peter Buvollen

Yo tengo la desventaja de no venir de ningún pueblo indígena. Entonces, no puedo expresar de cómo hacen práctica de la autonomía, pero en Nicaragua los derechos colectivos comunitarios son reconocidos por la Constitución y por la Ley de Autonomía. En la Constitución se reconocen los usos y costumbres de cada pueblo y cuándo se aplica en su comunidad.

Hay un caso en el que una comunidad de Nicaragua ganó en la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Un líder de la comunidad había vendido una concesión de madera y ganado, lo que fue considerado como una violación a las normas y costumbres de la comunidad. Él perdió el caso, que fue emblemático.

El gobierno de Estados Unidos nunca ha sido un amigo de los pueblos indígenas en su propio país ni fuera de él. En este caso, apoyó a armar el pueblo mosquito para poder derrocar a un gobierno revolucionario; ésa fue su motivación, para demostrar que un gobierno revolucionario estaba tratando mal a la población indígena.

Este conflicto terminó con la promulgación de la Ley de Autonomías. Eso es muy importante en el proceso de autonomía de Nicaragua, que fue el catalizador para terminar con el conflicto y reconciliarse con un proyecto en el que ambas partes podían ver las ventajas del resultado.

Antonio Machaca²

Yo quiero hacer una breve introducción. El hermano de Nicaragua decía que el modelo que estamos viviendo en Bolivia es positivo para todo el contexto boliviano. Nosotros, nuestros antepasados, siempre hemos vivido de manera autónoma, con nuestra propia religión y creencias.

Estamos en un tiempo de cambio, en tiempos de grandes desafíos; empieza una nueva etapa para los pueblos indígena originario campesinos en este continente y en el planeta, una nueva era, que reconoce que todos somos parte de la tierra y de la vida, que dependemos de la naturaleza, y ella depende de nosotros.

2 Ex *apu mallku* de CONAMAQ.

Nuestra riqueza espiritual está ligada al uso respetuoso de las riquezas de nuestra *Pachamama*, la Madre Tierra. Yo vengo de la nación Suras, mi *jatun ayllu* es Choro, al lado norte en las riveras del lago Poopó. Vemos la autonomía como autodefensa, el río Desaguadero, que es por donde desemboca el lago Titicaca, está siendo cada vez más envenenado y el lago Poopó está semimuerto. Más allá de estas amenazas, estamos presenciando una crisis energética que comienza a desarrollarse a nivel mundial.

Entonces, es un desafío para nosotros y a los hermanos de la CSUTCB³ y las *Bartolinas*⁴. Voy pedir que podamos hablar un solo idioma, una meta que nos falta, porque todos somos uno.

Ahora voy a hacer una pregunta al hermano de Panamá. ¿Los 17 pueblos que habitan allá ejercen su autonomía? ¿Cuál es la experiencia desde 1925 hasta este momento? ¿Qué satisfacciones están deparando las luchas autonómicas hasta este momento?

Para el hermano de Nicaragua, ¿la Revolución Sandinista ha aportado o no para que los pueblos indígenas puedan avanzar en este proceso autonómico? ¿La resistencia indígena tuvo éxitos o fracasos? ¿Las alianzas militares en qué sentido han apoyado para plasmar en realidad lo que es la meta de los pueblos indígenas?

Para el hermano del Ecuador, ¿las 14 nacionalidades hasta qué punto están practicando la autonomía?

3 Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia.

4 Así llaman también a la Confederación de Mujeres Campesinas Indígenas y Originarias de Bolivia “Bartolina Sisa”.

Heraclio López Hernández

Son siete pueblos: los kuna, los ngäbe, los emberá, los wounaan, los buglé, los bribri y los nasos. Hemos establecido 11 estructuras sociopolíticas: son congresos generales que toman decisiones.

En una comunidad indígena llamada Pucuro y Paya, porque es donde los kunas tienen su memoria histórica: años 1200, 1300, 1400, 1500, 1600. Si se pierde identidad, no hay autonomía. La memoria histórica de los pueblos indígenas es presente, no pasado, no practican ya su cultura. Para nosotros los pueblos indígenas de Panamá implican vernos reflexionar lo que queremos como autonomía, su religión, su canto, su identidad o su cultura.

Hay que fortalecer la cultura, hay que fortalecer la historia nuestra; eso es lo que nos va a permitir la unificación a todos los pueblos indígenas de América Latina, y para eso es la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas en Panamá, para que apoyemos la iniciativa del proceso autonómico.

Hans Peter Buvollen

Las tres preguntas sobre aspectos militares las puedo resumir. Cuando se expresó en una guerra civil prácticamente, eso significa que estamos en el punto más bajo de un diálogo sobre alguna diferencia de opiniones. Ocurrió que la población indígena tomó armas considerando que esa acción fue casi el único idioma que entendió la revolución.

Esa lucha armada hizo que los derechos de los pueblos indígenas y la autonomía sean un asunto bastante dramático y muy urgente. Continuar la lucha armada sólo iba a ocasionar más muertos, más sufrimiento, más pobreza, y por lo menos el gobierno sandinista estaba listo para admitir sus errores en

su análisis y buscar un acercamiento con las comunidades indígenas y las organizaciones indígenas levantadas en armas.

La participación en esa lucha ha sido bastante amplia; no estamos hablando sobre un pequeño grupo armado. En ese sentido, los indígenas pusieron bastante presión detrás de sus demandas por autonomía y por suerte se han encontrado con una solución pacífica.

Yo creo que ahora ningún habitante de las regiones autónomas quiere ver ninguna otra guerra; ése ha sido el resultado más positivo. Ya han vivido en carne propia el sufrimiento, la destrucción y todavía no se han recuperado después de 20 años de tratar de reparar todos esos daños que hizo la guerra, y los que han vivido eso nunca van a promover esa solución.

Leonardo Viteri

En Ecuador, las 14 nacionalidades estamos distribuidas en nuestras regiones. En el caso de las nacionalidades de la costa, son los chachis, tsa'chilas, awa y epera; ellos tienen sus territorio ancestral y han logrado legalizarlo desde hace unos 15 años, y en dos pueblos, que son los mantas y los huancavilkas, están organizados a manera de comuna.

Tienen sus propias normativas, sus propias formas de decisiones y sus autoridades. Entonces, prácticamente ejercen su sistema de educación bilingüe y sigue vigente el sistema de salud. Lo que no avanzamos en los procesos de planificación y ordenamiento de los territorios es sobre cómo vamos a gestionar esos territorios, los recursos, todo lo que contienen esos territorios.

Ahí todavía persisten las decisiones desde arriba, desde donde siguen planificando sobre los recursos no renovables

e incluso sobre algunos renovables, como los bosques. Otro error es no tener nuestro propio plan de vida, para no caer en las ofertas clientelares de las instituciones, para no ser presa de los intereses inducidos por las empresas.

Ahora se está comenzando a hacer un propio plan de vida desde las comunidades a través de los líderes, y eso va a ser un paso importante, eso va a fortalecer el manejo dentro de las comunidades. La aplicación de la justicia indígena en la sierra ha sido bastante fuerte; la decisión se aplica con normativas internas, aunque ahora son consideradas bárbaras.

En el caso de la Amazonía, con límites bien definidos entre nacionalidades, hay mucha fuerza para ejercer nuestra autonomía; es decir, con ley o sin ley aquí se va a ejercer la autonomía y se van a construir las circunscripciones territoriales, en última instancia.

Los destacamentos militares y los batallones se apoderaron de extensos espacios de territorios indígenas, entre 5.000, 10.000 y 20.000 hectáreas. El gobierno y las Fuerzas Armadas acordaron que esos territorios se devuelvan a cada una de las nacionalidades, porque las misiones religiosas u otras instancias no pueden tener espacios de tierra en territorios indígenas; se prestan para que construyan las instalaciones, pero eso es propiedad de las comunidades y lo que no se quiere es que vayan apropiándose de tierras indígenas.

Sobre la experiencia de Bolivia, en algunas cosas hemos avanzado en Ecuador, pero vemos con mucho optimismo los avances que están teniendo ustedes y creo que nos corresponde apoyar y aprender de los avances de aquí.

Comparto la idea de que la autonomía es una forma de autodefensa. Por eso hemos puesto dentro de la agenda

como tema comunitario, que nos va a ayudar a defendernos más ampliamente, para que seamos respetados con nuestros recursos, con nuestras decisiones, y que seamos consultados cuando se vaya a desarrollar alguna actividad extractiva, de manera que nuestra tierra no sea tierra de nadie.

Carlos Sánchez⁵

Las autonomías comunitarias o por circunscripción tienen el mismo sentido, son autonomías. Así, el proceso autonómico lo hemos conquistado hace mucho tiempo.

Nosotros vivimos en un municipio (Charagua) de interculturalidad, donde el mayor porcentaje de la población corresponde a los guaraníes, aunque dentro de ellos hay también quechuas, aymaras, menonitas, ganaderos y grandes propietarios de tierras.

En relación a la autonomía, la concebimos como un poder político, social, económico o cultural. ¿La autonomía corresponde a una sola cultura ahí? ¿Cuál es la potencialidad en ese proceso autonómico en cada uno de los países. Por ejemplo, si es más político o social, económico o cultural? Para lo económico, todavía no podemos ser autónomos.

Leonardo Viteri

Si la autonomía implica solamente una cultura, creemos que la autonomía tiene que ser para cada una de las nacionalidades y pueblos, porque son pueblos diferentes. Allí, en Ecuador, la nacionalidad Kichwa es la más grande, como la nacionalidad Shuar. No es que la nacionalidad Kichwa pretenda hablar de autonomía para abarcar a todos, sino que cada una de las 14 nacionalidades plantea su propia autonomía.

5 Secretario de Educación y Salud de APG-Charagua Norte.

En relación a que si la autonomía la estamos planteando en términos separados, le digo que se está planteando en términos integrales. O sea, asumimos todas las áreas de nuestra existencia. Nosotros somos un pueblo que busca la autonomía en términos integrales.

En relación a los recursos naturales, allá hay municipios indígenas con mayoría indígena. Sin embargo, nosotros no confiamos en los políticos que están al frente; ahora mismo tenemos problemas con un municipio indígena cuyo líder es partidario del ex presidente Lucio Gutiérrez, al que lo derrocamos. Es por eso que queremos ver si la autonomía es sostenible, como el control de los municipios indígenas a largo plazo y la toma de decisiones en relación a las actividades hidrocarburíferas.

Ahí está el gran problema, hay que diseñar un nuevo mapa desde la perspectiva de los recursos naturales para proponérselo al Estado, un mapa consensuado que excluya zonas intangibles, zonas que pueden ser destinadas para otros fines, y llegar de una vez a acuerdos duraderos para sostener también la autonomía.

Esas discusiones tenemos porque creemos que la extracción de recursos naturales se ha hecho desde la perspectiva de los funcionarios; ahora sí queremos proponer nosotros, ojalá tuviéramos apoyo técnico desde otros lados para discutir y analizar una propuesta política en relación al manejo de esos recursos.

Heraclio López Hernández

Voy a hablar sobre la autonomía Kuna Yala porque su experiencia es bien fuerte e interesante, empezando desde los conceptos de la territorialidad, la tierra o la memoria colectiva. Sin historia no podemos caminar.

Les diré que la organización del pueblo kuna es a través del Congreso Kuna, que es la que toma decisiones. Cualquier proyecto que venga tiene que pasar por tres congresos consecutivos de la comarca Kuna Yala, que tiene la potestad de firmar convenios cuando aquéllos van a favorecer a sus comunidades.

Dentro de la cultura kuna existen dos instituciones: Congreso Legal Kuna, que es político y administrativo, y el Congreso Legal de la Cultura, que es el que tiene que promover el patrimonio cultural de las comunidades. Para elegir un cacique hay un proceso largo.

Sin embargo, en la historia siempre hubo unidad de los pueblos indígenas kuna, ngäbe y emberá. Recuerdo el nombre de dirigentes importantes como Carlos López y Camilo Pérez (kuna), Mónico Cruz (emberá); ya se han muerto, lograron la unidad de los pueblos indígenas. En ese sentido, en la diversidad cultural que tenemos los pueblos indígenas hablamos de la pluriculturalidad, porque hay otras culturas. Así en Panamá entendemos la autonomía.

Hans Peter Buvollen

En el debate sobre la autonomía en Nicaragua definitivamente había posturas muy radicales basadas en el discurso étnico, que al final no fueron las que han ganado terreno. Por eso la autonomía está definida como una autonomía regional, eso significa que se toman con igual valor todas las culturas y pueblos que viven en ese territorio.

En Nicaragua, el debate fue la reivindicación de los derechos sobre territorios, recursos y un modelo político administrativo, que sí lo han hecho, además de la reconciliación y la construcción de la paz en la región. Esos son los tres pilares fundamentales del proceso de autonomía en Nicaragua. Hemos

visto que los conflictos más feos son los conflictos étnicos, son entre pueblos de un mismo país con posturas radicales étnicas.

Lo que pasó cuando se instalaron las autoridades autónomas, que tienen amplias funciones para otorgar concesiones, es que vinieron muchas empresas que pensaban que esa gente era muy fácil de manipular, de engañar, pero las autoridades han aprendido a responder a ese tipo de ofertas de mucha tentación. Tienen capacidad para analizar las ofertas que tienen, y no solamente ver a corto plazo la ganancia que pueden tener, pero viven con la convicción de que tienen que tener responsabilidad con el medio ambiente y el bienestar de la población de su región.

MESA TEMÁTICA 3

PROCESOS POLÍTICOS DEL MOVIMIENTO INDÍGENA ORIGINARIO, REFORMAS JURÍDICAS Y ESTABLECIMIENTO DE AUTONOMÍAS INDÍGENA ORIGINARIAS EN BOLIVIA (ORGANIZACIONES Y EXPERIENCIAS LOCALES)

**NUESTRA AUTONOMÍA
ES ANCESTRAL**

FLORENCIO IGNACIO

NUESTRA AUTONOMÍA ES ANCESTRAL

Florencio Ignacio¹

Dentro de las explicaciones que nos dan hay mucha confusión; muchos creen que la autonomía indígena originaria corresponde solamente a esta coyuntura o a este gobierno. No es así. La autonomía la traemos nosotros milenariamente; tenemos que seguir manteniéndola porque es una herencia ancestral.

Nosotros nos gobernamos en la comunidad, en el ayllu y en la marca, que son nuestros territorios ancestrales. En el ejercicio de la autoridad tenemos la forma de gobierno y elegimos a nuestros líderes, tenemos la autodeterminación, sabemos cómo manejanos dentro de la comunidad y tenemos nuestra justicia originaria.

Muchos están peleando por el *reconocimiento*. Particularmente, el gobierno originario de Jatun Killakas no está de acuerdo con el reconocimiento porque –consideramos– los originarios no somos ningún recogido; nosotros somos dueños legítimos de nuestro territorio ancestral. Claro, estoy de acuerdo que nos digan “les devolvemos sus derechos, respetamos sus derechos”.

Nos preocupa y nos sorprende lo siguiente: el gobierno permite que se haga el referéndum departamental sin condi-

1 Ex autoridad del suyu Jatun Killakas (Oruro).

ciones, pero a los indígena originario campesinos sigue poniéndonos condiciones, condiciones que hemos sufrido también en la primera Constitución Política del Estado (CPE), de 1825, en la que dice que se reconoce a los indígenas como integrantes (de la República).

Nosotros no estamos de acuerdo con esas condiciones, con que no nos sigan poniendo trabas. Nuestros derechos tienen toda la validez para que nosotros sigamos defendiéndolos. Dicen que las leyes que nosotros practicamos no son legales (en el Estado), dicen que nos están en la Constitución, pero para nosotros esas leyes son legales, las vivimos día a día.

Nos dicen que los estatutos autonómicos que hagamos van a ir a consulta al Tribunal Constitucional. Rechazamos eso, implica que nos van a volver a poner trabas. Vamos a pelear por que se respeten nuestros usos y costumbres, como nosotros los vivimos.

Tampoco estamos de acuerdo con la conversión del municipio en autonomía originaria porque estamos convencidos de que el municipio está dentro de nuestro territorio. Al contrario, nosotros, como autónomos, vamos a ir a la ampliación y la profundización de nuestra autonomía hacia el municipio. En Salinas de Garci Mendoza fuimos al referéndum y llegamos al 68 por ciento de votos a favor del Sí (al régimen de autonomía indígena originaria). Mis hermanos no han ido directamente por el municipio, han ido para mantener nuestra autonomía ancestral.

Lo único que yo les pido es lo siguiente: defendamos lo ancestral. Muchos hermanos dicen que queremos entendidos en la materia, pero los entendidos en la materia somos nosotros mismos. No cometamos el error como sucedió anteriormente,

cuando muchos hermanos cambiaron su apellido porque no les gustaba.

En el proyecto de Ley Marco de Autonomías y Descentralización, que se discute en el país, tenemos que pedir que se respete lo ancestral, que no nos pongan condiciones, que nos permitan gobernarnos dentro de nuestras comunidades, dentro de nuestros ayllus y dentro de nuestras marcas. Emitamos una resolución en sentido de que se respeten nuestros derechos sin condiciones.

Reitero, nuestras experiencias parecen simples, pero son reales, y si quieren comprenderlas tienen que vivir en las comunidades.

NUESTRO AYLLU ESTÁ VIVO

Eusebio Pizarro¹

Soy de la marca Pampa Aullagas (Oruro). Nos acogimos a esta conversión de municipio en autonomía indígena originario campesina.

Hemos analizado nuestra historia, nuestra cultura y nuestra raíz ancestral; el ayllu está vivo, está presente con la autoridad originaria. Nuestra autonomía la hemos vivido desde nuestros antepasados y la seguimos viviendo.

La marca Pampa Aullagas se ha manifestado con un 85 por ciento a favor de las autonomías indígena originario campesinas. Nos hemos organizado en un Comité de Asamblea Deliberante, en el que hemos considerado cuatro ejes temáticos importantes: el autogobierno y la libre determinación, la gestión territorial indígena, la justicia originaria y la parte socio cultural.

El autogobierno es la forma cómo vamos a gobernarnos. Acerca de nuestra libre determinación, estamos viendo cómo podemos gestionar nuestras grandes potencialidades en la región, en la provincia Ladislao Cabrera. Tenemos dos pozos petrolíferos. Sobre la gestión territorial indígena, tenemos que saber manejar normas comunitarias para el uso, conservación y manejo de nuestras tierras.

1 Representante de Pampa Aullagas (suyu Jatun Killakas, Oruro).

En la parte sociocultural y educación, que sea para la vida, queremos incorporar nuestros saberes a la currícula de la enseñanza, también la medicina tradicional. La justicia indígena, de un tiempo a esta parte, la hemos confundido; muchos piensan directamente en linchamientos.

LOMERÍO: GOBIERNO TERRITORIAL PARA TODOS

Nélida Faldín¹

Nosotros hemos iniciado un proceso de cambio y estamos en pleno desarrollo de nuestra propuesta sobre cómo podemos implementar la autonomía indígena en nuestro territorio.

El pueblo chiquitano está representado por la Organización Indígena Chiquitana (OICH). Hemos trabajado en la construcción de nuestro gobierno autónomo para gobernar-nos. Yo soy autoridad en mi organización, la TCO Lomerío, que es base de la OICH (Cuadro 1).

| Cuadro 1 | | |
|--|---|------------------|
| Centrales Chiquitanas afiliadas a la OICH | | |
| Sigla | Organización | Provincia |
| CICC | Central de Indígenas de Comunidades Concepción | Nufla de Chávez |
| COP-SJ | Central Indígena Paikoneka – San Javier | Nufla de Chávez |
| CICOL | Central Indígena de Comunidades del Lomerío | Nufla de Chávez |
| ACICV | Asociación de Centrales Indígenas de San Ignacio de Velazco | Velazco |
| CCISM | Central de Comunidades Indígenas de San Miguel | Nufla de Chávez |
| CICC | Central de Indígenas de Comunidades Concepción | Nufla de Chávez |
| ACISARV | Asociación de Centrales Indígenas de San Rabel de Velazco | Velazco |
| CIRPAS | Central Indígena Reivindicativa Angel Sadoval | Angel Sandoval |
| CICHAR | Central Indígena Chiquitana de Roboré | Chiquitos |
| CICH-T | Central Indígena Chiquitana de Turubó | Chiquitos |

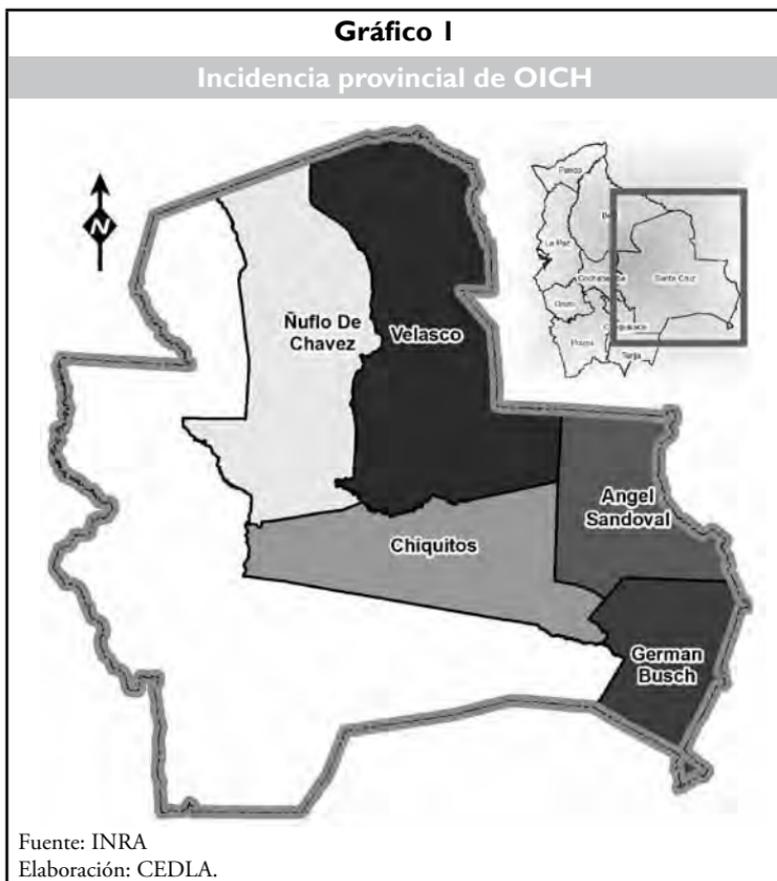
► Continúa

1 Ex constituyente y actual cacique de CICOL, la primera mujer líder de la organización

| Sigla | Organización | Provincia |
|-----------|---|--------------|
| CICH-T | Central Indígena Chuiquitana de Turubó | Chuiquitos |
| CICHIPA | Central Indígena Chiquitana de Pailón | Chuiquitos |
| CICH – GB | Central Indígena Chiquitana de Germán Busch | Germán Busch |

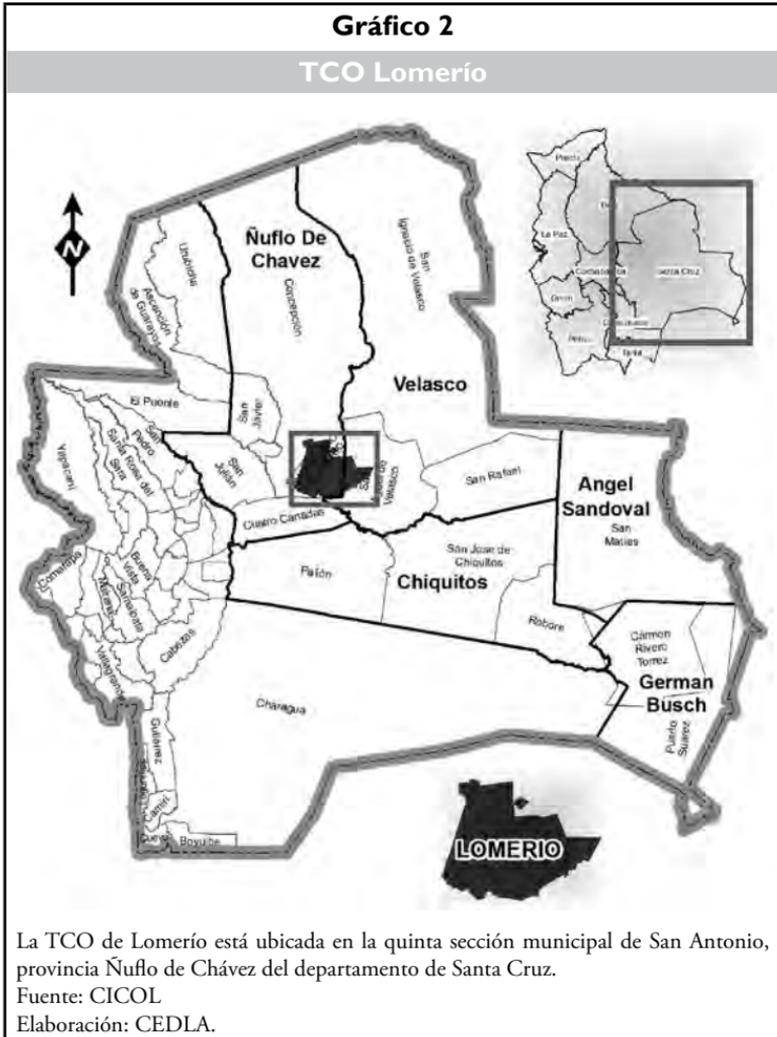
Fuente: CICOL

La OICH aglutina a cinco provincias² (Gráfico 1), en las que hay siete territorios con demanda de TCO (Tierra Comunitaria de Origen), de las cuales cuatro están tituladas y tres en proceso de demanda. Hay también comunidades discontinuas.



2 Velasco, Ángel Sandoval, Chiquitos, Germán Busch y Ñuflo de Chávez

Si bien las entidades territoriales que posiblemente puedan ser autónomas van a estar dentro de los territorios, hemos hecho un análisis y nos hemos preguntado en qué quedará nuestra estructura como pueblo chiquitano. Por ejemplo, no creo que la TCO Lomerío, (Gráfico 2) como se ve en los mapas, quede aislada.



También, recorriendo varias experiencias, entre los hermanos mapuches de Chile encontramos que ellos han logrado solos su autonomía, ya no tienen ni relacionamiento entre ellos. Cuidado que pase eso con nosotros también.

Entonces, ¿cómo mantenemos la estructura del pueblo chiquitano con los cinco pueblos de Santa Cruz en los ámbitos nacional e internacional? No podemos pensar sólo en nosotros. Sin embargo, la descentralización económica que viene del Estado a través de la distribución del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) o la Coparticipación Tributaria todavía muestra ciertas dudas

¿Dónde va a ir el dinero del Tesoro General de la Nación? ¿Directamente o no a los pueblos? Tiene que ir directamente a los territorios; es donde seguiremos, como OICH, fortaleciendo nuestra propuesta de autonomías indígenas.

¿Dónde se van a aplicar las autonomías indígenas? Se van aplicar en los territorios que actualmente son TCO, en las comunidades y en las organizaciones, aunque no todas de las 12 organizaciones que pertenecen al pueblo chiquitano tienen tierra. Unas están en comunidades continuas, y otras en discontinuas; todos estamos dispersos.

Sin embargo, ahora hay viabilidad para implementar nuestra autonomía indígena en la TCO Lomerío, a la que represento, y la TCO Monteverde, de la que muchos habrán escuchado. En estos territorios se está trabajando en la elaboración de nuestros estatutos; tenemos un estatuto en borrador. No es sencillo hacerlo, hay una historia muy larga de la TCO Lomerío.

Cuando se demandó esta TCO, se consolidó lo que es el gobierno municipal, aunque la jurisdicción del gobierno municipal es mucho más pequeña que la TCO. Aún así hemos logrado

conseguir nuestro propósito, aunque en ese tiempo no podíamos tener nuestro representante en la estructura municipal.

Mediante un decreto se descentralizó el gobierno municipal de Concepción a la quinta sección municipal de Lomerío. Nuestro primer alcalde ha sido instituido a través de un partido político, que no ha respondido a la organización, sino a la estructura partidaria. Hasta ahora tropezamos con ese problema.

Por ese motivo, cuando se estaba debatiendo la nueva Constitución Política del Estado (CPE) en la Asamblea Constituyente y mientras los hermanos de la Prefectura de Santa Cruz y los empresarios estaban elaborando su estatuto departamental, que violaba muchos de nuestros derechos y no nos tomaba en cuenta, nosotros, los pueblos indígenas, dijimos que Lomerío se declara en primer territorio autónomo indígena de Bolivia³.

Paralelamente, en una asamblea se le llamó al alcalde para que se sume a este proceso que Lomerío demandaba; es que en el estatuto departamental no se nos tomaba en cuenta como pueblos indígenas. ¿Qué ha hecho el alcalde? En vez de sumarse a la demanda del pueblo, se puso de parte de los hermanos que elaboraban el estatuto departamental. Así fue respondiendo a su estructura política por la que está ahí.

En ese entonces la asamblea decidió hacer una marcha para que el alcalde acate la decisión. Sin embargo, aquél respondió con piedras y palos, y ocasionó enfrentamientos

3 El 29 de marzo de 2008, la Asamblea Ordinaria de la CICOL declaró a la TCO Lomerío como el “Primer territorio indígena autónomo Monkoxi de Lomerío”. La decisión fue ratificada en la Asamblea Ordinaria de la CICOL del 28 y 29 de marzo de 2009.

entre hermanos. Desde esa vez sigue nuestra lucha; no hay una coordinación con el gobierno municipal y la organización.

Sin embargo, nosotros seguimos en ese proceso, estamos elaborando el estatuto⁴, y como en 2004 se implementó “el plan de vida” en Ecuador, como decía el hermano del Ecuador, en el caso de Lomerío es el Plan de Gestión Territorial Indígena. En 2001 se implementó el plan con la participación de todos los comunarios, implicó hacer el plan de ordenamiento territorial de las comunidades para la gestión de la TCO Lomerío.

Paralelamente, hicimos también la titulación, en 2004 ya se tuvo las herramientas del Plan de Gestión Territorial Indígena como son los planes comunales, el plan de gestión territorial indígena, planes anuales de TCO, los reglamentos comunales, estatutos comunales y de TCO, y también se uniformaron las estructuras de la organización con sus comunidades y se ha respetado el nombre de las autoridades. Como bien dijeron, soy caciquesa, cacique general de la TCO Lomerío, y los líderes de lo que son las Organizaciones Territoriales de Base (OTB), como las denominó la Participación Popular, son caciques mayores.

Ahora estamos trabajando en una propuesta del sistema de administración, que no solamente se refiere a los recursos económicos, sino también a los recursos naturales que existen dentro de la jurisdicción territorial que tenemos.

Estamos analizando la promoción de los recursos humanos y el desarrollo productivo para incorporarlos en nuestros estatutos, para ver cómo implementar nuestra autonomía. Lo importante es que ahora ya tenemos un estatuto en borrador.

4 El 13 y 14 de julio de 2009 se desarrolló el Primer Encuentro Autonomo Territorial de Lomerío, en la que se conformó la Asamblea Autonómica Indígena Monkoxi para la elaboración del estatuto territorial.

Cuando el gobierno decretó el 2 de agosto de 2009 la conversión de municipios⁵ en autonomías indígenas, nosotros, como TCO Lomerío, hemos decidido no ir a través de ese proceso. Para otros hermanos, por ejemplo, los de tierras altas, la autonomía municipal indígena es la más viable, eso percibí mientras estuve en la Asamblea Constituyente. Hay otros que demandan autonomía territorial, ésa era la primera demanda.

Ayer decía un hermano que nuestra demanda no es tierra, sino territorio. Yo creo que después se va a aprobar una ley de conversión de TCO en territorio, ésa es otra demanda. Había otra propuesta sobre distritos y regiones, pero el distrito ha quedado un poco aislado y las regiones no son completamente autónomas, aunque tienen facultades para la planificación.

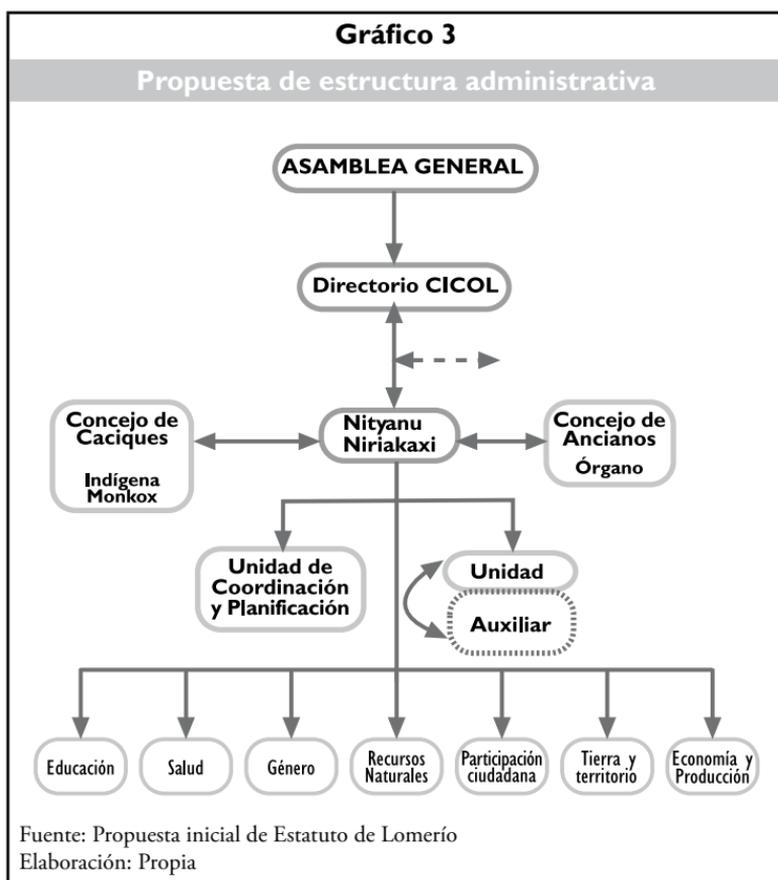
Como Lomerío, hemos decidido mantener la decisión de la primera asamblea, que planteaba autonomía territorial. Nos mantuvimos con esa propuesta, pero vamos a esperar la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. Esperemos que la construcción de la ley sea, pues, desde las comunidades para ver cómo queremos nuestra autonomía. Hubo un momento en que se quería un solo modelo de autonomía, pero no es así, hermanos, hay diferentes modelos.

¿Qué tiene el pueblo chiquitano? Tiene territorio, tiene comunidades, pero ¿qué hacemos con las comunidades que no están dentro de un territorio? Éstas también tienen una oportunidad de ser autónomas. Ese debate se encuentra dentro del pueblo chiquitano y en todas las organizaciones de tierras bajas.

Ahora estamos trabajando en la socialización de nuestros estatutos y estamos discutiendo la estructura de nuestro

5 La Ley 4021, de Régimen Electoral Transitorio, establece esa modalidad, el Decreto Supremo 231 reglamentó los trámites para el acceso al referéndum del 6 de diciembre de 2009.

gobierno, sobre cómo vamos a estructurar nuestro gobierno dentro de este territorio donde ya tenemos experiencia, sobre cómo funcionamos como organización y el gobierno municipal. Para eso se ha decidido con los hermanos asambleístas de la TCO o del territorio que la máxima autoridad la tiene la asamblea. Dentro de este territorio tenemos 29 comunidades, en total somos 8.000 habitantes. Entonces, la máxima autoridad son las 29 comunidades, luego viene el directorio, que representa a la asamblea, y la parte ejecutiva, que sería nuestro gobierno (Gráfico 3). La parte ejecutiva será el primer representante que va administrar los recursos del Estado.



La parte administrativa, actualmente el consejo de ancianos, vamos a cambiarla de consejo con “s” a uno con “c”, que tendrá la potestad de aplicar las normas, la administración de justicia. Tenemos en el consejo a los hermanos del legislativo, que van a hacer la estructura legislativa, ellos también van a tener que elaborar leyes de acuerdo al territorio.

Eso es lo nuevo. Nosotros nos identificamos como autonomía indígena, tenemos facultad administrativa, legislativa y judicial; eso es lo importante. Ahora, tal vez ustedes dirán “no han cambiado nada de lo que lo que es el Estado occidental”, pero ese está trabajando en cómo el ejecutivo debe mantener el nombre de la autoridad de antes, estamos recogiendo insumos con los hermanos ancianos –nuestras bibliotecas andantes – porque nadie se preocupa por escribir nuestra historia. Ellos tienen sabiduría oral, que, antes que desaparezca, queremos recuperarla.

La administración de de justicia estaría en manos de los “concejos de ancianos”, como en nuestra estructura orgánica actual.

Sobre los órganos legislativo, ejecutivo y judicial, ellos conforman el gobierno territorial. Estamos trabajando en eso, recuperando los principios y valores de nuestros pueblos. Ustedes saben que antes los caciques, las autoridades de las comunidades, solamente eran utilizados para rendir impuestos y tributos al gobierno de aquel tiempo.

Ahora es otro tiempo, tenemos que tratar de ver cómo vamos a contar con recursos; la autonomía indígena no quiere decir que vamos a sacar recursos del Estado, eso olvidémoslo, hermanos. La autonomía indígena implica cómo tomamos nuestras propias decisiones dentro de nuestro territorio,

cómo también administramos nuestros recursos o cómo nos solventamos nosotros mismos.

Es un gran trabajo, no es sencillo, pero estamos en ese proceso y esperamos, con la ayuda de los hermanos de tierras altas, tener una propuesta sólida. He escuchado en la prensa que una vez posesionados los hermanos de la Asamblea Legislativa Plurinacional van a aprobar la Ley Marco de Autonomía y Descentralización, y para eso, ojo, tenemos que tener una propuesta consolidada.

Ya decía que los hermanos de tierras altas tienen otra visión sobre la autonomía; nosotros también como tierras bajas tenemos otra visión. Hay una propuesta de la Ley Marco que está girando por ahí, que nos pone trabas, y los más perjudicados vamos a ser nosotros los de tierras bajas, porque nos piden como mínimo población de 3.000 habitantes, pero allá en tierras bajas la población incluso está para desaparecer, hay de 200 ó 300 familias, ellas nunca van a poder acceder a su autonomía.

Tenemos un gran trabajo para poder consensuar una sola propuesta y presentarla a nuestro gobierno, para que los hermanos asambleístas plurinacionales. Sin embargo, la propuesta debe salir de allá, de abajo, donde nosotros vivimos la realidad.

CHAYANTA Y LA RECONSTITUCIÓN DEL AYLLU

José Blas¹ y Gregorio Pillco²

Vamos a contarles la experiencia con la que hemos llegado a este proceso de autonomía indígena. Desde antes nosotros hemos sido *ayllus*, *markas* y *suyus*, pero hemos perdido esa identidad, esa estructura. Sin embargo, gracias a nuestros líderes, Alberto Kamaque, Perfecto Gonzales y otros, nos hemos guiado desde el ayllu Panakachi hacia el suyu Charka Qhara Qhara.

Desde 1993 hemos llevado este proceso con el nombre de reconstitución, aunque antes éramos sindicatos. Teníamos nuestros ejecutivos, nuestras sub centrales, y en 1993 fundamos la Federación de Ayllus Originarios Indígenas del Norte de Potosí (FAOI-NP), a la cabeza ayllu Panakachi, con nuestros líderes y con la propuesta de reconstitución.

La reconstitución nos planteaba preguntas como ¿quién soy? ¿de dónde vengo? y ¿quién quiero ser? Con eso hemos avanzado en 1993, los ayllus nos hemos reconstituido con identidad, primero con el nombre y luego con la restitución de gobiernos originarios.

Antes teníamos gobiernos del cabildo, gobiernos del ayllu, que eran manejados por la federación sindical, integrada por

1 Miembro del Cabildo Copana, ayllu Panakachi, marka Chayanta, suyu Charka Qhara Qhara (Potosí).

2 Ayllu Chayantaka, marka Chayanta, suyu Charka Qhara Qhara.

sindicatos. Casi yo no conozco la estructura, he nacido al ayllu. Entonces estaban gobernados por los ejecutivos y las sub centrales, ellos manejaban a nuestras autoridades, eran más o menos como sus *qamachis*, bajo una estructura.

Nosotros hemos avanzado en la restitución de autoridades originarias en esa parte, luego restituimos a nuestros *apus*, con sus principios valores y sus símbolos. Ésa es la restitución de autoridades del cabildo estructurado; se sentía un gobierno del ayllu, de la *marka*.

Más tarde se nos dio paso a la Tierra Comunitaria de Origen (TCO). En el norte de Potosí existen TCO en el ayllu Sicoya, en Uma Uma y el ayllu Panakachi. El ayllu Panakachi tiene su gobierno presidido por el *segunda mayor* y como legisladores tenemos a los *jilankos*, luego tenemos *alcaldes comunales* y los *awatiris*, que son los encargados de cuidar la producción. Estamos en el proceso de conversión a la autonomía indígena originaria.

Poder local

Luego de la TCO, hemos avanzado en poder local. Después de 1994 tuvimos alcaldes que eran del pueblo, pero pensamos que la estrategia era poder local y en 1998 hemos logrado un concejal con el Movimiento Al Socialismo (MAS); en 2004, alcaldes y concejales. Nuestro actual alcalde es *apu mallku* del Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ), Eleuterio Coyo, que apoya este proceso.

Después del poder local hemos pensado en con qué nos vamos a sostener como municipio, como ayllu. Hemos avanzado en la Gestión Territorial Indígena (GTI), la administración se ha fortalecido y ahora trabajamos en el manejo de recursos naturales.

Lo que hemos hecho con la GTI es cuidar nuestra *Madre Tierra* y, más que todo, en relación a la producción y no tanto en la infraestructura. Esta visión no solamente la aplican las autoridades, sino también los jóvenes. Ahora hablamos del “modelo social del ayllu”, y las experiencias de la juventud están en este proceso.

Las autoridades no sólo sirven a los mayores, sino a todos los que nos rodean. También hemos avanzado con la incidencia a la Asamblea Constituyente; muchos de nosotros no entendíamos Estado Plurinacional.

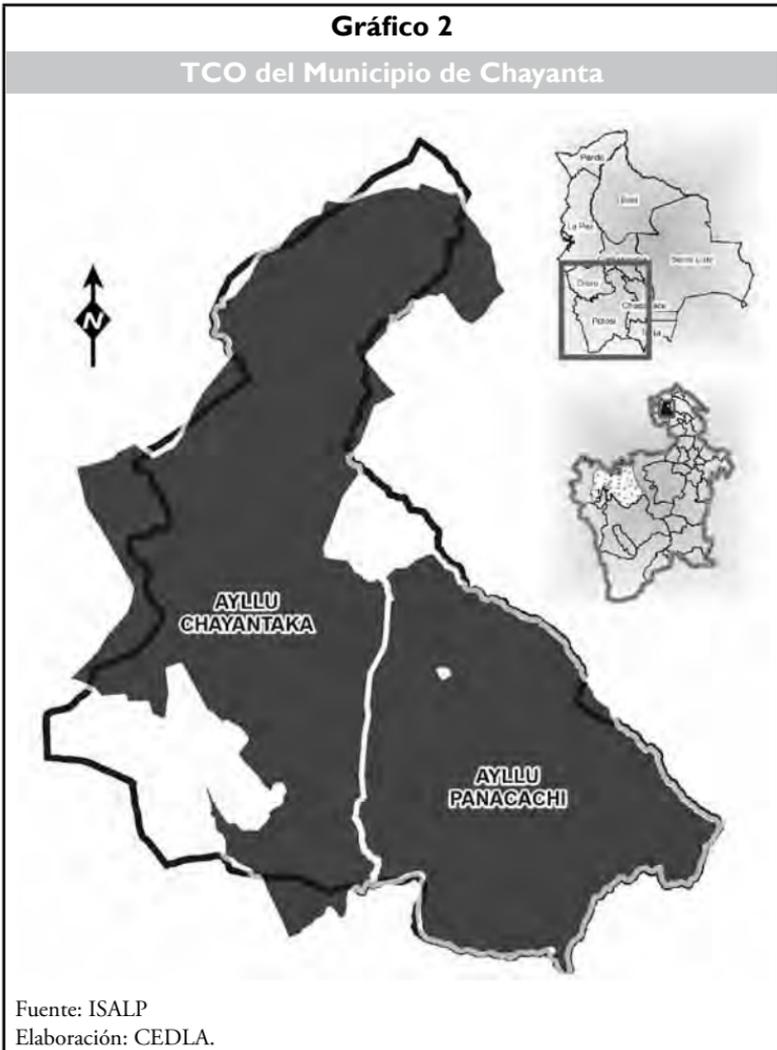
Ahora no somos 36 nacionalidades, somos 54 nacionalidades. Son 36 lenguas, pero en los suyus de altiplano nos toman a los aymaras y quechuas como dos nacionalidades; nosotros los quechuas tenemos varias nacionalidades y los aymaras también.

Luego avanzamos con la autonomía indígena, que implica dar valor a nuestra autoridad. Antes de la llegada de los españoles teníamos nuestro gobierno bien estructurado, y los ayllus hemos resistido tantos años y estuvimos con nuestras autoridades.

Nos tocó trabajar también sobre tierra y territorio, participación directa en las elecciones, el *poder amáutico* y más control social.

La estructura de la autonomía está dada, tenemos kuraka, que preside el gobierno de marka; segunda mayor, del gobierno del ayllu, y jilanko, del gobierno del cabildo. La autonomía indígena tiene que tener legitimidad y legalidad como dice la Constitución Política del Estado. Ésa es la reconstitución, no es otra cosa.

Hemos hecho la planificación en los ayllus Chayantaka y Panakachi (Gráfico 2), donde hemos dado pasos para la conversión en autonomía indígena, hemos hecho consensos en los dos ayllus: en Panakachi con sus autoridades originarias y más su segunda mayor, y en Chayantaka con sus 18 autoridades y más el segunda mayor.



Luego nos reunimos con el gobierno municipal de Chayanta para conseguir la ordenanza exigida como requisito en el Decreto Supremo 231³. La ordenanza fue firmada por tres concejales. También trabajamos en la firma de libros para la Corte Electoral y, finalmente, en la presentación de formularios sobre la historia ancestral de la marka Chayanta.

Presentamos el memorial y socializamos la propuesta sobre autonomía indígena en todos los cabildos y las comunidades. La primera dificultad fue la falta de consenso con el pueblo, luego el cambio de actitud de los concejales que no apoyaban a los ayllus y la intromisión de los partidos políticos, como Alianza Social (AS), que ha tergiversado información. También fueron problema algunas instituciones que no nos han apoyado en la práctica, el corto tiempo en el cumplimiento de los requisitos y la falta de apoyo directo con recursos económicos de parte del gobierno nacional y del gobierno municipal.

Como ya hemos ganado el 6 de diciembre con el 60 por ciento de los votos por el Sí a la autonomía indígena, según nuestra estructura autonómica vamos a construir en consenso el estatuto, en el que debemos involucrar en el proceso autonómico a todas las organizaciones sociales de áreas urbanas. Vamos a tener también una coordinación con las instituciones para la consolidación de la autonomía indígena, dentro de los principios y desafíos del municipio Chayanta.

3 La norma reglamentó la Ley 4021, del Régimen Electoral Transitorio, con la que se convocó al referéndum de conversión municipal en autonomía indígena originario campesina.

CHARAGUA, EL TRÁNSITO DE MUNICIPIO A LA AUTONOMÍA

Carlos Sánchez¹

Si bien el territorio de Charagua (Gráfico 11) es el municipio más grande de Bolivia, con 74.740 km², en él existen tres distritos originarios guaraníes y uno central, con una población de 17.000 habitantes. Como pueblos indígenas hemos venido peleando desde hace mucho tiempo, es que tenemos nuestra propia ideología, nuestros propios pensamientos y somos personas recíprocas, que nos gusta dialogar.

El pueblo guaraní está en el proceso de recuperación de su propia ideología, y eso es lo que nos impulsa a crecer. En 1995 hemos accedido al poder gracias a la invitación de los partidos políticos, con los que llegamos al gobierno municipal. Pusimos dos guaraníes en el municipio.

Más tarde, también ganamos y tuvimos un concejal directo. En ese tiempo se gobernó entre cuatro concejales que hablan castellano y un concejal guaraní.

Ahora la pelea del pueblo guaraní es por el territorio, porque para nosotros la ideología es la “tierra sin mal”, de eso vivimos. Nosotros queremos vivir bien, con armonía, con reciprocidad, y en esa lucha por el territorio se ha logrado conquistar más de 300.000 hectáreas de tierras, que nos lleva a consolidarnos

1 Secretario de Salud y Educación de APG-Charagua Norte.

Hemos recuperado nuestra tierra, también avanzamos en la educación bilingüe e intercultural y en salud. La lucha con las petroleras nos ha reportado recursos económicos y nos sentamos con el gobierno para ver el porcentaje de cuánto tiene que tocarle al municipio o como tierra comunitaria de origen (TCO) dentro del municipio de Charagua. Las grandes petroleras están en Charagua, en la Capitanía de Parapitiguasu y en la Capitanía Charagua Norte, son como cuatro grandes pozos petrolíferos.

Eso es lo que más nos enseña contar con poder político. Cuando fuimos como agrupación indígena, ganamos dos concejalías. Ahora estamos en el poder, y con eso no nos vamos a vengar de los hablantes castellanos, sino tiene que haber un desarrollo conjunto.

Gran porcentaje de profesionales del pueblo guaraní ya trabaja en el gobierno municipal, ya están creando experiencia de la estructura orgánica del gobierno municipal. Hoy, nuestro Alcalde² es un guaraní y dos concejales también. Eso es lo que nos impulsa a llevar la conversión de la autonomía indígena hacia adelante.

Es importante tomar en cuenta el proceso que el pueblo guaraní ha llevado. Nuestra estructura de gobierno es presidida por el capitán y el segundo capitán. Nos interesan temas como la producción, infraestructura, salud, educación, tierra, territorio y comunicación.

Como pueblo guaraní, con nuestros tres distritos, Charagua Norte, Parapitiguasu, e Isozo, tenemos una estructura y somos aportantes y coadyuvantes del gobierno municipal para llevar adelante el desarrollo. Quizás ahora va a comenzar una nueva lucha con una nueva visión.

2 Claudio López.

Habíamos pensado en cómo entrar en la autonomía indígena, o es solamente por TCO o la conversión de municipio a autonomía indígena, o Parapitiguasu con su propia autonomía indígena e Isozo también. O dejarlo al centro, a un lado. Ése es el tema, pero los hemos llamado para que se sumen a esta autonomía de la conversión en autonomía indígena, pero en el pueblo no quisieron.

Las naciones y pueblos indígena originarios de tierras bajas lograron posicionar sus demandas a través de sus marchas. La Constitución nos da esa potestad y hemos llevado esa conversión adelante. La autonomía no era un pedido, era un derecho. Para nosotros, la autonomía indígena es el derecho a la libre determinación, a vivir según nuestra forma de ser, a vivir bien, a desarrollarnos según nuestra visión.

Hemos luchado bastante contra los que no querían. Ahora estamos trabajando para elaborar el estatuto autonómico, bajo nuestra propia visión y nuestro propio criterio. Sobre la justicia comunitaria, no tenemos porque nunca hemos robado, nunca hemos matado, nunca hemos violado y los males han venido de afuera.

PANEL CONVERSATORIO

PANEL CONVERSATORIO

Felipe Quilla¹

Como municipio de Charazani, hemos ido a un referéndum el pasado 6 de diciembre. Queremos decirles que casi si hemos logrado el 100 por ciento de los votos por la autonomía indígena campesina. Ha sido fruto de un trabajo hormiga, que nos ha permitido una victoria bastante significativa.

Al principio, la autonomía era vía de toda la nación Kallawayá. Es decir, pretendíamos consolidarnos sobre la base territorial de la actual provincia Bautista Saavedra, pero, lamentablemente, la Constitución Política del Estado y la Ley de Régimen Electoral Transitorio no nos permitieron acceder por esa vía.

Es por eso que, para dar un paso importante en este proceso de la implementación de las autonomías del Estado Plurinacional, optamos por la vía del municipio de Charazani, pero sin descartar que tengamos que llegar a la autonomía de toda la nación Kallawayá, que está sobre la base territorial de la actual provincia Bautista Saavedra.

Nosotros tenemos una propuesta de estatuto autonómico; además, hemos avanzado en el debate sobre educación, cultura

1 Director de Cultura y Autonomía del gobierno municipal de Charazani.

y también del plan de desarrollo estratégico de la nación Kallawaya.

Sin embargo, ¿cómo ellos van a hacer la elección de sus autoridades el próximo 4 de abril? En los municipios que hemos ganado autonomía indígena ya no va haber elección municipal. Con este proceso que se ha avanzado, ¿ellos van a seguir permitiendo a los partidos políticos? El 1 por ciento de los recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) debería ser para los pueblos indígenas. ¿Por qué no se pasan esos recursos a las autonomías indígenas que estamos ya en proceso de implementación?

Carlos Sánchez

La pregunta está hecha desde antes de que haya el estatuto. Si bien no hemos concertado la forma de gobierno de los tres distritos, indígenas y centro en Charagua, cada pueblo tiene su propio estatuto. Cuando aprobemos ese estatuto, ahí sabremos la forma de gobierno que regirá nuestra autonomía. Eso es lo que vamos a trabajar.

No le puedo dar una respuesta en sentido de “así va a ser”. El estatuto nos va a definir cómo va a ser la forma de gobierno, cómo se va a elegir; cada uno de nuestros distritos tiene su forma. Como lo decía, el Isozo tiene su propia forma; nosotros como Charagua Norte, también, y Parapitiguasu, igual, como el centro (la capital).

Para definir cómo se va a elegir el gobierno, ya no se va a permitir la presencia de los partidos políticos; puede ser por voto de la gente obre quién va a entrar de cada pueblo, y ya no habrá una campaña política de los partidos políticos.

José Blas

Estamos viendo que vamos a tener kuraka; eso es fortalecer la reconstitución. No tenemos el estatuto, pero sí tenemos vivencia, tenemos la normativa del ayllu. El que más apoyo tenga, va a ser el kuraka, y a la vez chacha-warmi (hombre-mujer), principio de reconstitución en territorios indígenas.

Hasta este momento, en las elecciones nos ha dividido los partidos políticos, como Alianza Social (AS), que se han ido apegando a nuestros líderes. Entonces, muchos sabrán que no van a haber partidos políticos con la autonomía indígena.

Florencio Ignacio

Lo que nos preocupa son los recursos. Lo último que expuso el hermano lo tomo como amenaza. Nosotros dijimos que estamos yendo a tomar el municipio para ampliar y profundizar nuestra autonomía. Por eso, cuando toman el nombre de conversión, siempre hay trampas.

Se ha dicho que la plata que viene al municipio sea administrada de la mejor manera; eso lo vamos a hacer, ya tenemos una experiencia muy favorable con los hermanos de Jesús de Machaca; ellos han pisoteado las leyes municipales en esta gestión que están culminado. Entonces, es posible que nosotros podamos manejar en forma más transparente los recursos que llegan al municipio.

Cuando hay intervenciones, disimuladamente nos están metiendo miedo; no estoy de acuerdo con eso. Yo siempre voy a indicar que respeten nuestras leyes, nuestras normas, y lo único que pido es que nos dejen gobernar de acuerdo a nuestras leyes ancestrales, que tienen la pureza y la honestidad que nos han legado.

Azucena Fuertes²

Actualmente desarrollamos un trabajo de fortalecimiento a los pueblos indígenas a través de la organización no gubernamental italiana COOPI. Como pueblos indígenas, nosotros siempre hemos tenido autonomía, ahora constitucionalizada.

Tengo estas preocupaciones. En abril se van a iniciar las autonomías indígenas originarias en los municipios que están accediendo a la conversión, luego el estatuto tiene que ir de consulta al Tribunal Constitucional y éste tiene tres meses para responder acerca de la constitucionalidad o no de los estatutos. ¿Qué va pasar durante ese tiempo? ¿Cómo está previsto llevar adelante la autonomía indígena originaria campesina?

Hay que tomar en cuenta que el estatuto todavía no está vigente. Yo lo veo como un riesgo; van a pasar tres meses y ¿qué tal si ese estatuto sea observado? Van a tener que volverlo a hacer y va a pasar otro tiempo.

Estoy preocupada porque los que no están de acuerdo con la autonomía indígena originaria, mientras pase ese tiempo y la autonomía indígena originaria no funcione, nunca van a aceptar, y dirán: “sí, estoy tramitando, es la burocracia la que está retrasando”. Inclusive, la gente que está de acuerdo con esta autonomía va a decir: “hemos votado sí y son tres meses que no tenemos obras, no tenemos nada”. Ésa es la primera pregunta que tengo.

La segunda, tomando en cuenta que los 11 municipios que van a la conversión de autonomía indígena originaria campesina son los que menos recursos propios generan, ¿cómo está previsto realizar la gestión de recursos económicos? ¿Desde el 4 de abril se va iniciar con los recursos asignados y transferidos a nivel municipal? Las cuentas tienen que ser

2 Investigadora de COOPI.

rendidas de acuerdo a las normas vigentes. ¿Se va a esperar la generación de nuevos recursos? Nosotros no estamos generando recursos propios porque la tierra es colectiva, entonces ¿cómo se van a generar esos recursos?

En los municipios de Tinguipaya, Chayanta y Chaquí hemos visto, y resulta que no han generado ni un boliviano de recursos propios; todo es asignado por el Estado. Entonces, si la propuesta anterior de los hermanos de Charkas Qhara Qhara es de asignar este 1 por ciento, se va a pelear de manera conjunta entre todas las autonomías indígenas. ¿Van a aliarse al Estado para que se les asigne este 1 por ciento o qué es lo que se va a hacer?

Florencio Ignacio

Es cierto que los estatutos están en construcción por parte de nuestras bases. Ahora, es cierto que el Tribunal Constitucional puede rechazarlos por solamente molestarnos; vamos a tomar ese riesgo. También es cierto el sometimiento que hemos pasado, yo lo tomo como 500 años, y esto es un proceso largo; yo estaría feliz en que lo recuperemos en 100 años.

Los riesgos están ahí, hay muchos hermanos que no les gusta de que nosotros nos autogobernemos. En la CPE se prevé que deben de ser atendidos con preferencia los gobiernos indígenas municipales, pero puede que en la Ley Marco de Autonomías nos pongan una trampa.

Históricamente nos deben a los pueblos indígenas, que hemos sido relegados; deben atendernos con prioridad y que no nos estén poniendo condiciones, que no traten de destruirnos a las autoridades establecidas dentro del ayllu. Vamos a profundizar nuestra autonomía.

Carlos Sánchez

Si bien hemos entrado como autonomía indígena, no es que estamos contentos y felices; sabemos el camino que se va trazar desde el gobierno central, y para eso tenemos que trabajar. La cosa no es fácil, eso lo sabíamos. A nosotros nos ponen trabas, como pueblos indígenas sabemos manejar nuestros recursos económicos. Aparte del gobierno municipal, nosotros ya manejábamos 300.000 dólares, tres millones de bolivianos directamente con el gobierno central, sin convenio con el gobierno municipal. Nosotros ya sabemos manejar.

Sobre los estatutos, nos van a poner esas trabas y creo que es importante conocer esa situación. Nos tienen como ignorantes, nosotros podemos manejar mucho mejor de la forma en que sabemos entenderlo.

José Blas

¿Después de abril, cómo vamos a avanzar? Hasta abril, el municipio seguirá funcionando; después del 4 de abril se elaborará un estatuto autonómico, aunque después de esa fecha seguiremos con las leyes vigentes; el cambio no es inmediato.

Sobre que no contribuimos los pueblos indígenas, hemos sustentado con nuestros productos que vendíamos, 10 ó 15, pero ya tenemos avanzado. En el municipio de Chayanta, hemos avanzado con la GTI; en un cabildo que antes no producía mucho durazno, hoy ya tienen más, con riegos, los niños ya toman leche y ya son más altos nuestros hermanos menores.

En GTI ya tenemos experiencia, muchos de nosotros pensaron que no podemos manejar. Sin embargo, tenemos esa experiencia, no hay por qué tener miedo a este proceso. La Constitución claramente dice que la educación es la alta

función del Estado, la salud y todo. Entonces, no hay por qué tenerle miedo, hermanos.

Fanor Amapo

Lo importante es recordar la historia e ir al fondo de las autonomías indígenas. Creo que estamos apostando a la autonomía como un régimen que nos va a liberar de mucho estancamiento. Hay que valorar el proceso de cambio.

Si algo que nos preocupa es porque hay susceptibilidades, porque todavía no estamos preparados a fondo para las autonomías. Se ha avanzado bastante en el pueblo guaraní, en el pueblo chiquitano, que ya están experimentado este tema, y nosotros también estamos avanzando.

Solamente tengo dos preguntitas. Cuando se dio la conversión del municipio y se plantea manejar recursos económicos, no hay dónde quejarse. Cuando una TCO, un territorio, se convierte en una autonomía indígena, ¿de dónde vamos a percibir recursos económicos? ¿Tal vez del Estado? Luego de eso entendemos que tenemos algunos sembradíos que son el sustento de la familia, que no contribuye a hacer una mejora en servicios básicos.

En tierras bajas, nosotros conocemos la estructura básica que tenemos en el pueblo. ¿Qué va a suceder con la relación política dentro del territorio, que puede haber confusiones con la estructura económica de nosotros?

Nélida Faldín

¿Dónde queda la estructura del pueblo chiquitano? El pueblo chiquitano abarca cinco provincias y tiene 12 centrales. ¿Dónde queda la CICOL? En todos los debates hemos dicho que hay que aclarar los roles; es cierto que las autoridades no van a administrar los recursos. Nosotros hemos definido que

el rol de las organizaciones como la CICOL o la OICH es dar seguimiento a las políticas emanadas de la asamblea.

El que va a administrar los recursos es un empleado del Estado, es un empleado de las comunidades. Otros dicen para qué demandamos autonomía si otra vez la vamos a entregar a esta instancia y no a las autoridades de la organización. ¿Qué rol cumple la asamblea? ¿Qué rol cumple el directorio que conforma la CICOL? ¿Qué rol cumple la autoridad ejecutiva, legislativa, administrativa? Eso hay que debatirlo internamente.

Nosotros, como TCO Lomerío, venimos de hace 27 años de organización. Estamos implementando políticas productivas, ganaderas o apícolas, hemos implementado la GTI y podemos aportar, y cuando es grupal aportamos el 10 por ciento. Hay que ver también cómo los recursos naturales pueden contribuir a la comunidad.

Muchos de nosotros, como movimiento indígena, nos hemos mal acostumbrado a recibir, recibir y no aportar. En cambio, los hermanos campesinos viven de aportes y se sostienen de aportes, a sus dirigentes les pagan el sueldo, y si no contribuye este compañero, tienen derecho a sacarlo. En cambio, el movimiento indígena está en proceso y hay que seguir analizando el cómo seguir contribuyendo.

En el caso de recursos humanos, se ha debatido cómo hacer con nuestros hermanos profesionales y que ellos también contribuyan en la zona. Todos estos temas están en proceso de discusión, no están consolidados.

Carlos Sánchez

Yo quiero responder como municipio de Charagua. Creo que ya se viene aplicando el uso de los recursos económicos a través de nuestro gobierno municipal, que es indígena.

Todos los recursos que vienen por IDH, recursos propios o coparticipación tributaria son distribuidos por la cantidad de población que hay en cada distrito. Otro es el tema de cada capitania, que tiene sus propios recursos que ha conquistado a través de las empresas petroleras.

Entonces, para llevar a cabo cualquier proyecto que no alcance a través de un gobierno municipal hay una contraparte de cada Capitanía. No vamos a poner la estructura orgánica a una estructura de gobierno indígena.

Florencio Ignacio

Debemos tomar en cuenta que la actual administración del municipio es muy deficiente y, principalmente, en el occidente de Salinas de Garci Mendoza, donde dicen que el alcalde no es capaz, aunque no es así, sino que las leyes municipales lo impiden. Cualquier proyecto de las comunidades no se le da curso y se perjudica al ayllu, la marka o la región.

Ahora, en los proyectos una bolsa de cemento debe mezclarse estar con tres carretillas de arena, pero lo inflan con ocho, nueve y 10 de arena y la obra queda deficiente. Entonces, nosotros, como gobierno originario, vamos a cambiar eso y vamos a ser más efectivos dentro de la administración del municipio. Sobre los recursos propios, ya veremos de qué forma vamos a tenerlos, por eso habíamos indicado que nosotros vamos a ampliar nuestra autonomía hacia el municipio.

Con todas las preguntas que nos hacen nos están queriendo meter miedo; no lo van a conseguir, porque nosotros somos capaces de autogobernarnos desde la comunidad, el ayllu y la marka. En la estructura que ellos indican, nosotros vamos seguir peleando porque tenemos la estructura del ayllu, la marka o el suyu. Nos han desintegrado provincia, cantones

y demás, y nos están perjudicando enormemente. Estamos planteando que nuestra estructura ancestral debe respetarse.

José Blas

Nosotros vamos a seguir percibiendo recursos de la Participación Popular, el IDH y otros ingresos. Se dice que las TCO no pueden tributar, pero de acuerdo a nuestras costumbres hay esos tributos, quien los maneja es el *jilanko* o el *segunda mayor*, que es la máxima autoridad. Además, la Constitución, en su Artículo 340 dice: las rentas del Estado se dividirán en departamentos, municipios y territorios indígena originarios.

Muchas de las organizaciones hemos olvidado nuestra estructura, pero no va a haber mucha diferencia en la estructura, ya está dada. Muchos de los municipios que se están convirtiendo en autonomía indígena manejarán de diferente manera sus recursos.

Como municipio Chayanta, vamos a mantener nuestra estructura, consideramos que es el inicio del proceso de reconstitución. Después de este paso, muchos municipios van a estar en la conversión a la autonomía.

**AUTONOMÍAS ORIGINARIAS CON
BASE EN LA RECONSTRUCCIÓN
TERRITORIAL**

ÓSCAR CALIZAYA

AUTONOMÍAS ORIGINARIAS CON BASE EN LA RECONSTITUCIÓN TERRITORIAL

Óscar Calizaya
Investigador de ISALP

Yo vengo de una institución que trabaja más de 20 años con los pueblos indígenas; hoy estamos impulsando las autonomías indígena originarias.

Primero, decirles que para los pueblos indígenas y naciones originarias las autonomías indígenas son irreversibles porque ya están encaminadas en ese proceso; difícilmente que se dé un paso atrás, ésa es la realidad. Como institución, y de manera participativa, hemos hecho una investigación para aportar a este proceso, en el afán de ver si son o no viables las autonomías indígenas en el nuevo Estado Plurinacional.

En ese sentido, hemos puesto de título *Análisis, diagnóstico y perspectivas del movimiento originario en tierras altas, propuestas de construcción de autonomía originarias con base en la reconstitución territorial*. Partimos de dos políticas institucionales de los movimientos indígenas y creemos que ésas son irrenunciables: la reconstitución territorial y el proceso de autonomías indígenas, que no puede dejar de ver aquel elemento fundamental para los pueblos indígenas.

La reconstitución territorial, entendida como la base fundamental de su reconocimiento y el desarrollo integral sostenible y holístico para llegar al *vivir bien*¹. El otro elemento

1 Instituido en el párrafo I del Artículo 8 de la CPE.

tiene que ver con esa reivindicación histórica de los pueblos indígenas, ante todo, de tierras altas: la consolidación de la autodeterminación política, jurídica y social.

Estos dos elementos no pueden estar ausentes en esta reflexión sobre autonomías. Por eso vamos a explicar el proceso de desestructuración territorial de las naciones originarias y cómo vemos en la división política del Estado que está vigente a los pueblos indígenas territorialmente representados; no como algo del pasado, sino como una realidad que debe ser tomada en cuenta en este proceso. Un segundo momento es todo el proceso del reconocimiento jurídico, pero como reivindicación histórica de los pueblos indígenas. Hay que ver en este momento coyuntural lo que son las autonomías indígenas, pero demostrando que son viables.

Vamos a ver la fragmentación y desestructuración territorial de las naciones y pueblos originarios. Vamos a ver el proceso de fragmentación en el departamento de Potosí, como pasó en otros departamentos. En Potosí tenemos a los Charkas, a los Qhara Qhara, a los Killakas, a los Wisixsas, a los Chichas y a los Lipi (Gráfico 1). Ésta es la configuración de las naciones originarias.

Gráfico I

Naciones étnicas del Siglo XVI en Potosí



Fuente: Atlas de los ayllus de Chayanta 1994 con ajuste al límite provisional departamental de la fuente COMLIT - INE - OT - MDSP 2004

Elaboración: CEDLA.

Gráfico 2

Provincias 1825 departamento de Potosí



Fuente: Costa Rolando. El mito del Orden Territorial. Tomo I, 2005
Elaboración: CEDLA.

Cómo en este proceso el ordenamiento territorial, a partir de las reformas toledanas, hasta 1825 (Gráfico 2), ha ido fragmentando estas nacionalidades, a partir de la creación de los departamentos y en 1985 (Gráfico 3), cuando se han constituido las 16 provincias que han fragmentado estas nacionalidades.

Gráfico 3

Provincias 1985 departamento de Potosí



Fuente: Costa Rolando. El mito del Orden Territorial. Tomo I, 2005

Fuente: Costa Rolando. El mito del Orden Territorial. Tomo I, 2005
Elaboración: CEDLA.

Estas naciones han sido fragmentadas por las 16 provincias en el departamento de Potosí, proceso que se ha mantenido hasta hoy. En el norte de Potosí, territorialmente, hubo la conformación de franjas étnicas dentro de las naciones Charka Qhara Qhara, Sacaca, Chayanta y Macha.

El establecimiento de autonomías indígenas no debe perder de vista este proceso de reconstitución que han iniciado los pueblos indígenas. Los pueblos indígenas han ido reconstituyendo su territorio primero a partir de las tierras comunitarias de origen (TCO); varios de ellos han ido consolidando sus propiedades agrarias, su territorio agrario, a partir del proceso de TCO.

Si las autonomías indígenas van a servir para seguir fragmentando el territorio, para seguir desestructurando a los pueblos indígenas, creemos que no sirve para el movimiento indígena. Sin embargo, si las autonomías indígenas van a consolidar los territorios en esta perspectiva de la reconstitución, son bienvenidas; apuestan en ese sentido los pueblos indígenas.

Entonces, este proceso de reconstitución es viable en el Estado Plurinacional. Qhara Qhara, en el centro de Potosí, ha ido reconstituyéndose en procura de su desarrollo; las autonomías indígenas tienen que ir en esta línea.

Tenemos también la nación Killakas, entre la zona centro y la zona sudoeste, que ha ido reconstituyéndose a partir de la consolidación de la TCO y hoy quiere seguir profundizando el proceso con las autonomías indígenas. No podemos perder de vista la reconstitución territorial en la que han entrado todos los pueblos indígenas originarios.

Un segundo momento tiene que ver con el reconocimiento jurídico legal del Estado boliviano hacia los pueblos indígenas, y un hito fundamental es la *Marcha por el Territorio y la Dignidad* de 1990, cuando tierras bajas y otras organizaciones marcharon por la visibilización y la exigencia de los derechos de los pueblos indígenas en Bolivia. En este momento es cuando se empieza a hablar de un Estado Plurinacional; en 1990 los pueblos indígenas estaban discutiendo sobre el

Estado Plurinacional y el Estado les reconocía su demanda de tierra y territorio, había incidencia en la recuperación de los recursos naturales y el concepto de la autodeterminación.

Ese reconocimiento fue en los ámbitos nacional e internacional (Cuadros 1, 2 y 3; Gráfico 4). A saber:

| Cuadro I | | |
|--|---|--|
| Oportunidades jurídicas a nivel internacional | | |
| Fecha | Norma Legal | Contenido |
| 1985 | Convenio 169 de la OIT | Derechos y obligaciones de los PIOS Derecho a la consulta |
| 2007 | Declaración de Derechos de Naciones Unidas | Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas |
| 1994 | Declaración de los Derechos Fundamentales de las personas | Derechos económicos, políticos, jurídicos, territoriales, etc. |
| 1992 | Convenio sobre la diversidad biológica | Derechos de PIOS |
| Fuente: ISALP | | |
| Elaboración: Propia. | | |

Cuadro 2

Oportunidades jurídicas en el ámbito Nacional

| Fecha | Norma Legal | Contenido |
|---------------------|---|--|
| 1995, 6 de febrero | Ley N° 1615 de Reformas a la constitución | Impulsa reformas a la constitución |
| 1995 | Constitución Política | Reconoce al país como multiétnico y pluricultural, así mismo reconoce y legitima la organización de los PIOS |
| 1991, 11 de julio | Ratificación del Convenio 168 como Ley de república N° 1257 | Defensa de los pueblos indígenas y tribales, trata el acceso y manejo de los recursos naturales |
| 1994, 20 de abril | Ley de Participación Popular Ley N° 1551 | Permite la reconstitución de los ayllus a nivel municipal |
| 1996, 18 de octubre | Ley de Servicio Nacional de Reforma Agraria N° 1715 | Permite la reconstitución de los ayllus y restitución de sus autoridades y la tramitación de sus TCOs |

Fuente: ISALP
Elaboración: Propia.

Cuadro 3**Oportunidades Jurídicas en el ámbito nacional**

| Fecha | Norma Legal | Contenido |
|-------------------|--|---|
| 1994, 7 de julio | Ley de Reforma Educativa 1565 | Se incorpora la Educación Intercultural y Bilingüe |
| 1999, 25 de marzo | Código de Procedimiento Penal Ley 1970 | Reconoce la justicia comunitaria |
| 2004, 6 de julio | Ley de Agrupaciones Ciudadana 2771 | Promueve la participación política en procesos electorarios en calidad de pueblos indígenas |
| 1992, 27 de abril | Ley del Medio Ambiente 1333 | Defensa del medio ambiente |
| 1996, 12 de julio | Ley Forestal 1700 | Se incorpora el derecho a la consulta |
| 2006, agosto | Se instala la Asamblea Constituyente | Ante las movilizaciones sociales, el resultado fue la nueva Constitución |
| 2009, febrero | Nueva Constitución Política del Estado | Incorpora las autonomías IOC conforme sus normas y procedimientos propios. |

Fuente: ISALP
Elaboración: Propia.

Gráfico 4

Normas complementarias para consolidar autonomías indígenas originarias

ART. 1. ESTADO UNITARIO SOCIAL DE DERECHO PLURINACIONAL COMUNITARIO..., Y CON AUTONOMÍAS...

ART. 2. Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígenas originarios ..., se garantiza su LIBRE DETERMINACIÓN en el marco de la unidad, que consiste en su DERECHO A LA AUTONOMÍA

Art- 3. Bolivia está conformada por la totalidad de los bolivianos/os..., las NACIONES Y PUEBLOS INDÍGENAS originarios campesinas, y las comunidades interculturales y afrobolivianos.

Art. 269. I. Bolivia se organiza territorialmente en departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos.
II. La creación, modificación y delimitación de las unidades territoriales se hará por voluntad democrática de sus habitantes, de acuerdo a las condiciones establecidas en la Constitución y la ley.
III. Las regiones formarán parte de la organización territorial, en los términos y las condiciones que determina la ley (CPE).

Fuente: ISALP

Elaboración: Propia.

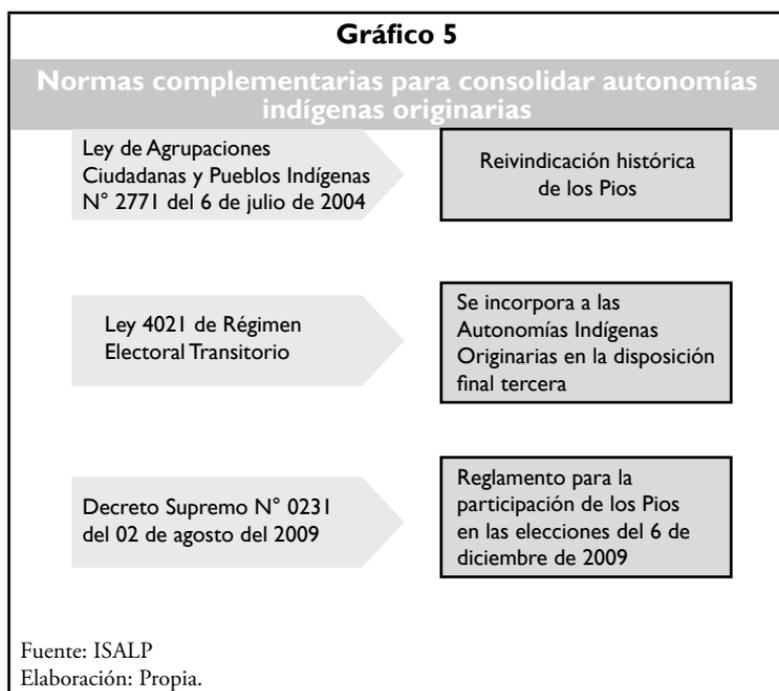
Es todo un marco legal que nos permite hablar de las autonomías indígenas para los pueblos indígenas y originarios en Bolivia. El Artículo 272 nos hace referencia a qué son las autonomías indígenas y quiero rescatar estos 5 elementos:

El primero, que es real, visible y posible, y que los pueblos indígenas reivindicaron, es la elección directa de sus autoridades, lo que quiere decir que a partir de la implementación de las autonomías indígenas los pueblos indígenas van a hacer una elección directa de sus autoridades, van a hacer una administración de sus recursos económicos y

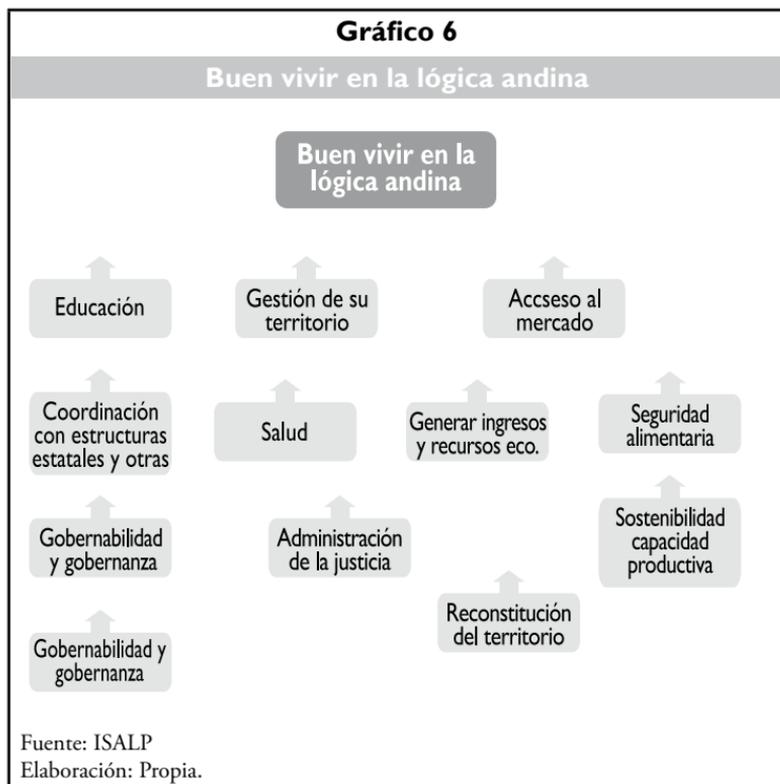
van a tener facultades legislativas reglamentarias, fundamental para la viabilidad de las autonomías IOC.

Los pueblos indígenas van a tener las facultades ejecutivas a través de sus órganos de gobierno; su autonomía va a partir de su propio gobierno.

Ahora hacemos referencia a algunas normas complementarias en este proceso autonómico (Gráfico 5), que de alguna manera han sido una traba para los pueblos indígenas. Partimos de algunas preguntas: ¿se pueden hacer realidad las autonomías indígenas en Bolivia para dar respuesta al *buen vivir*? (Gráfico 6) ¿será posible a partir de las autonomías indígenas llegar a esto?



Muchos piensan que se va a cambiar el nombre en el caso de las conversiones. O sea, lo que hoy es municipio mañana va a ser entidad autónoma, pero nosotros pensamos que si tomamos en cuenta todo el proceso de reconstitución todas las políticas del movimiento indígena van a ser posible en relación a:



Creemos que es posible lograr eso a partir de la constitución de las autonomías indígena originarias y con ellas no se va quedar en lo mismo que un municipio, sino que, por ejemplo, se va a mejorar el control social.

Estamos encadenados a la Participación Popular, que plantea una estructura jurídica llamada Comité de Vigilancia.

Sin embargo, a partir de la constitución de nuestros propios estatutos podemos superar esto y constituir nuestro control social con base en nuestras realidades. En el norte Potosí, el control social es diferente, no está enmarcado en el Comité de Vigilancia; con las autonomías indígenas vamos a hacer realidad esa estructura propia.

Sobre la elección directa de sus autoridades. Durante varios años se ha reivindicado esa necesidad, que implica menos intervención de partidos políticos; queremos elegir a nuestras propias autoridades para hacer el control directo, como mandan los usos y costumbres.

Con las autonomías indígenas será posible un desarrollo con identidad, y para esto se propone la Gestión Territorial Indígena (GTI), entendida como un modelo integral social para dar respuesta a los problemas de desarrollo.

Finalmente, con las autonomías IOC habrá un reconocimiento real de los usos y costumbres en relación, por ejemplo, a la justicia comunitaria. Hay que trabajar y debatir mucho sobre esto.

Sin embargo, es importante considerar la viabilidad territorial. Nos referimos a todo el proceso conseguido sobre la reconstitución de nuestros territorios. La autonomía no puede fragmentar más nuestras nacionalidades, tiene que, al contrario, consolidar nuestras territorialidades.

Tendríamos que olvidarnos del Qullasuyu, que siempre hemos reivindicado, y podemos indicar en Potosí, como TCO, pueden constituirse autonomías indígenas el Jatun Ayllu Tauca, Pata Tauca, Juch'uy Tauca y Q'asa, que son un ejemplo de los pueblos indígenas que existen en el departamento.

Cuando hablamos de autonomías IOC hablamos de un proceso complejo. Sin embargo, hemos hecho algunas aproximaciones prospectivas sobre cómo podrían constituirse y en qué modalidad podrían constituirse estos ayllus (Cuadro 4). En el caso de Chaquí, Tinguipaya, Caiza y Chayanta, que pueden entrar en este proceso de conversión de municipios a entidades autónomas originarias.

| Cuadro 4 | | | | |
|--|---|------------------|--------------------|--|
| Viabilidad territorial Nación Qhara Qhara | | | | |
| Vía | Ayllu | Población | Municipio | Proyección |
| TCO | Jatun Tauqa, Pata Tauqa, Juchuy Tauqa y Q'asa | 1.396 | Puna | Mediano |
| | Killkas de Urmir. Anqa spqa Puituqu, Sullkayana Kahuayo | 2.290 | Belén de Urmiri | Mediano NO TIENEN LAS OTRAS CONDICIONES |
| CONVERSIÓN | Chaquí | 9.644 | Chaquí | Inmediato |
| | Tinguipaya | 21.794 | Tinguipaya | Inmediato |
| | Caiza | 967 | Caiza | Inmediato |
| REGIÓN | Wisijisas (Toropalca, Caiza y Yura) | | | Largo |
| Fuente: ISALP | | | | |
| Elaboración: Propia. | | | | |

Sobre la viabilidad económica, hemos compilado datos desde 1994 y las perspectivas a 2010. Por ejemplo, en el municipio de Chayanta (Cuadro 5), que tiene un proceso más avanzado en Potosí en relación a la constitución de las autonomías IOC, analizamos elementos como la coparticipación tributaria, el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) o los recursos propios como base para las autonomías IOC.

Cuadro 5**Viabilidad económica
municipio de Chayanta**

| Año | Cooparticipación Tributaria | Recursos HIPC II | IDH | Recursos Propios | Total |
|------------|------------------------------------|-------------------------|--------------|-------------------------|---------------|
| 1994 | 1.219.126,71 | | | | 1.219.126,71 |
| 1995 | 2.8789.161,80 | | | | 2.8789.161,80 |
| 1996 | 1.891.857,25 | | | | 1.891.857,25 |
| 1997 | 1.904.741,37 | | | | 1.904.741,37 |
| 1998 | 2.278.202,18 | | | | 2.278.202,18 |
| 1999 | 2.054.413,73 | | | | 2.054.413,73 |
| 2000 | 2.362.840,19 | | | | 2.362.840,19 |
| 2001 | 2.224.805,61 | 646.564,37 | | 33.468,97 | 2.904.838,95 |
| 2002 | 2.127.573,56 | 1.850.539,23 | | 37.187,75 | 4.015.300,54 |
| 2003 | 2.259.359,90 | 1.140.955,78 | | 41.319,72 | 3.441.635,40 |
| 2004 | 2.916.267,28 | 1.280.967,10 | | 45.910,80 | 4.243.145,24 |
| 2005 | 2.745.390,00 | 903.771,00 | 51.012,00 | 3.700.173,00 | |
| 2006 | 3.206.083,00 | 836.353,00 | 1.594.396,00 | 56.800,000 | 5.693.512,00 |
| 2007 | 4.816.818,00 | 747.212,00 | 2.625.375,00 | 80.000,000 | 8.269.405,00 |
| 2008 | 5.008.714,00 | 646.937,000 | 4.671.509,00 | 88.000,00 | 10.415.160,00 |
| 2009 | 6.861.789,00 | 1.020.491,00 | 5.820.910,00 | 96.800,00 | 13.799.990,00 |
| 2010 | 5.678.461,00 | 2.419.478,00 | 3.809.235,00 | 106.480,00 | 12.013.645,00 |

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal, Dirección General de Promoción de Gestión Presupuestaria.

La mayor parte de los municipios rurales no tiene ingresos propios y creemos que los pueblos indígenas tienen capacidad de gestión. Además, estamos en un momento de reclamar esa deuda histórica del Estado boliviano hacia los pueblos IOC; el Estado boliviano tendrá que conseguir fondos extras para sustentar las autonomías indígenas. Con el calentamiento global también tenemos necesidad de reclamar la deuda ecológica.

Las autonomías indígenas tienen que ver también con la viabilidad socio política y de gestión (Cuadro 6). Es decir, tenemos que seguir trabajando y profundizando esos aspectos, como sobre los recursos naturales y humanos, y, fundamentalmente, la justicia comunitaria. Todo en el marco de sensibilización y socialización dentro de los pueblos IOC.

| Cuadro 6 | | | | | |
|--|---|---|---|--|--|
| Viabilidad socio-política y de gestión Nación Qhara Qhara | | | | | |
| Ayllu | Aspecto social | Gobernabilidad de Ayllus Los actores locales directos e indirectos | Gestión del gobierno del Ayllu | Recursos naturales, humanos | Justicia comunitaria |
| Jatun Pocoata | Por los problemas que viene atravesando con el tema de saneamiento, las autoridades del Jatun Ayllu Pocoata aún no han tocado el tema de las autonomías, para tal efecto tendría que partir de los mallkus del suyu Charca Qhara Qhara quienes impulsan en todos los ayllus del norte de Potosí | La estructura organizativa de Jatun Ayllu Pocoata está a la cabeza de dos Kuracas tanto de alasaya y majasaya seguido de las autoridades mayores de cada uno de los ayllus que son los jilankus, los alcaldes y otras autoridades menores | Las autoridades originarias por tener la organización paralela del sindicato en algunas comunidades, les dificulta realizar gestiones ante diferentes instancias, pero en los ayllus y comunidades donde no existe el sindicato, las autoridades originarias realizan gestiones ante diferentes instituciones públicas y privadas para el desarrollo de sus comunidades, además que tienen representación en la organización matriz del suyu Charca Qhara Qhara | <ul style="list-style-type: none"> - Diversificación de la producción agrícola - Variedad de clima - Recursos minerales - Organización originaria en pequeños sectores existe el sindicato - Diferentes asociaciones de productores | Los conflictos se resuelven en dos niveles; el primero a nivel de las autoridades en las comunidades, cuando los delitos son leves. Por otro lado en muchos casos acuden a las autoridades judiciales de la localidad de Pocoata, en muchos de los casos llegan hasta Colquencha primera sección de Chayanta |
| Fuente: ISALP Elaboración: Propia. | | | | | |

También hay que fortalecer su gobernabilidad y gobernanza. Sobre los ingresos propios, hay que tener cuidado de hablar en relación al cobro de impuestos, una tasa a las tierras. Es importante la economía étnica, como los estatutos, que hay que profundizarlos. En la Ley Marco de Autonomías y Descentralización hay que seguir reflexionando la reconstitución y las transferencias fiscales, y los fondos que contribuirán a nuestra estructura autónoma.

LAS AUTONOMÍAS DE LAS TCO

Leonardo Tamburini
Director de CEJIS

Quiero destacar al Movimiento Sin Tierra (MST), que tiene importantes avances reivindicativos sobre la consolidación territorial y que se va a encontrar con los pueblos indígenas planteando su autonomía, administración y la gestión de los recursos naturales que el Estado boliviano le ha entregado.

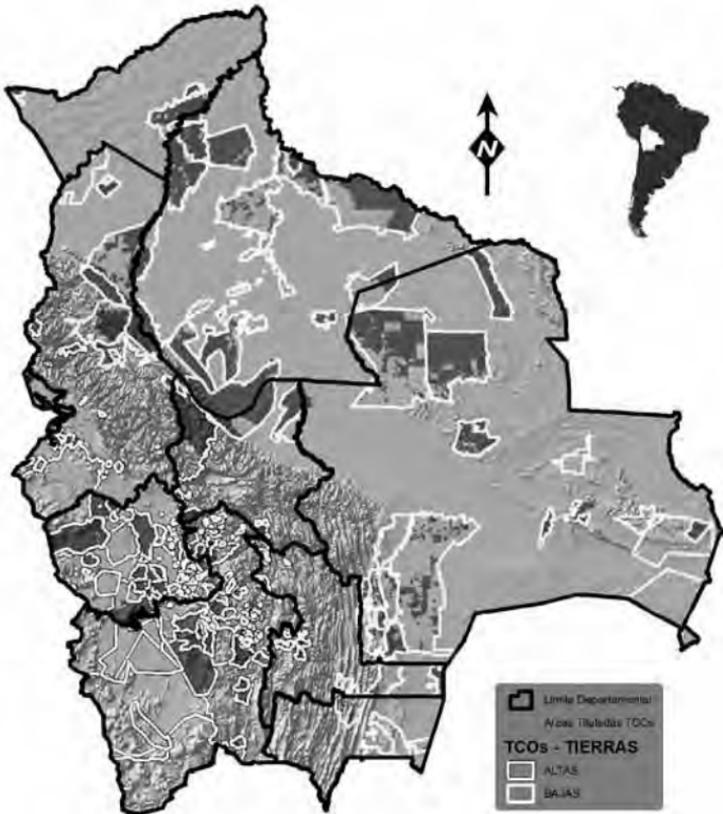
Voy a mostrarles un análisis sobre el proceso de consolidación territorial en Tierras Comunitarias de Origen (TCO) en las tierras bajas. El estudio de Xavier Albó y Carlos Romero dice que hay 40 territorios indígenas en más de 83 municipios en el ámbito nacional, prácticamente todos en tierras bajas.

Nosotros consideramos que el proceso de Participación Popular en tierras bajas ha sido un fracaso como un intento de parte del Estado de incorporar a los pueblos indígenas en la gestión estatal y el reconocimiento de tales derechos.

La segunda premisa es que la autonomía indígena es un segundo escalón en el planteamiento político por el acceso al poder, y los pueblos indígenas de tierras bajas se los han planteado iniciando el camino al revés en relación a los centroamericanos o los panameños. Han empezado por la tierra, la lucha por la tierra (Gráfico 1), la lucha por la recuperación de sus espacios tradicionales a partir de la ley; por lo tanto, la realidad y la demanda de muchos pueblos indígenas

Gráfico I

Tierras Comunitarias de Origen demandadas y áreas tituladas (1996-2010)



Fuente: INRA

Elaboración: CEDLA

pasa por la reivindicación autonómica en esos espacios que ha consolidado por la vía territorial.

En tercer lugar, nosotros pensamos que la nueva Constitución Política del Estado (CPE) ha incorporado varias figuras a

partir de las cuales los pueblos indígenas pueden acceder a la autonomía; son cuatro: por la vía indígena originario campesina, por la vía territorial, municipal y regional e incluso por la vía comunal.

Hay un primer período jesuítico misional, que, a diferencia de los pueblos andinos, en tierras bajas ha tenido muchísima importancia. En su lógica segregacionista, los misioneros establecieron una forma de cogobierno que se mantiene hasta hoy en las instituciones como el cabildo, como los corregimientos y otras figuras coloniales que han adquirido nivel tradicional en los pueblos indígenas de tierras bajas, sobre todo los que han tenido influencia misional como el caso de los mojeños y el caso del pueblo chiquitano.

Implicó la introducción de patrones organizativos y productivos, la autonomía relativa con un cogobierno indígena-clerical. El pueblo guaraní se resistió hasta que fue vencido por el ejército, y las misiones no tuvieron el impacto que tuvo en estos dos pueblos.

El período republicano, que ha sido el más desastroso no sólo para los pueblos indígenas de tierras altas sino para los pueblos indígenas de tierras bajas, significó el desconocimiento de los decretos de Bolívar de acceso sobre los territorios que se iban incorporando a la nueva república, desplazó a la población indígena, la exterminó o le negó sus derechos ancestrales.

Sin embargo, en tierras bajas el proceso que mayor impacto tuvo, vinculado a la negación de derechos territoriales, fue el de la Reforma Agraria de 1953, cuando se declara a los pueblos indígenas de tierras bajas como *selvícolas*, como mercedores de la tutela del Estado; pero, además, cuando se redistribuye todo el territorio nacional, sobre todo de las tierras bajas, a nuevos hacendados, a los nuevos patrones.

La ruptura de la territorialidad indígena

Como producto de estos procesos se genera una ruptura de la territorialidad de los pueblos indígenas, porque la incorporación que hace el Estado nacional de esos nuevos territorios en tierras bajas es bajo figuras legales de tipo político administrativo, que pretenden instalar el control estatal y militar en esas zonas bajo determinadas figuras: prefecturas, corregimientos, alcaldías o cantones.

Se instauran nuevos mandos políticos y religiosos, desplazan a los jesuitas, hay nuevas congregaciones, se hacen cargo de las misiones, se entablan nuevos liderazgos y conocimientos; los pueblos indígenas son desplazados y se establecen nuevas relaciones económicas basadas en patrones productivos extractivistas y depredadores de los recursos naturales.

Detrás del control estatal vinieron familias cruceñas, en gran parte de las tierras bajas y hacia el norte, que se hicieron cargo de estas nuevas unidades administrativas que desplazaron a los pueblos donde vivían los indígenas, se asentaron las familias y hasta hoy controlan vastas regiones de donde los pueblos indígenas tuvieron que huir de esos pueblos formados antiguamente.

Está demás decir relaciones de explotación, relaciones de marginación, exclusión política y social, que hasta la fecha se siguen dando en las regiones. Entonces, el movimiento indígena de tierras bajas, en todo el período que incubó la *Marcha el Territorio y la Dignidad* de 1990, hizo un punteo, en primer lugar, con las autonomías indígenas y el autogobierno.

Planteó también un modelo económico alternativo, una opción de modelo de vida propio acorde a su diversidad cultural, y la posibilidad del ejercicio de la autonomía, de la justicia comunitaria bajo la recuperación del territorio. Fue la

primera tarea fundamental de la marcha de 1990, y estos puntos fueron recogidos por la Ley Indígena que la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) presentó en 1992 al Congreso Nacional.

Destaco tres normas fundamentales sobre el planteamiento que se pretende hacer. La Ley de Participación Popular, en términos, positivos trajo democracia, democratizó el municipio, generó descentralización de recursos, estableció un referente para el desarrollo local, además de la posibilidad de hacer presupuestos participativos, y un ente de control social.

Una ley que tuvo su impacto en las tierras bajas, más allá de toda la legislación vinculada a los recursos naturales, se aprobó en 1996. La Ley Forestal 1700 fue fundamental en tierras bajas porque recogió en su contenido el uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales dentro de las TCO, incluso en proceso. Y la Ley INRA (Instituto Nacional de Reforma Agraria), que abrió la posibilidad, a partir de la marcha, de titular los territorios a través de las TCO, que reconoció los derechos patrimoniales de los recursos naturales y estableció un catastro rural en el ámbito municipal.

Sin embargo, la Ley de Participación Popular consolidó el poder de las oligarquías locales en el manejo político, económico y administrativo del municipio, con raros ejemplos de acceso para los pueblos indígenas.

En tierras bajas, la Participación Popular fue poco útil a los indígenas y la Ley Forestal dio poderes de control y fiscalización al municipio donde viven los terratenientes y los que usan de manera dominante los recursos forestales en estas regiones y, además, hizo posible la creación de agrupaciones sociales del lugar, donde a partir del municipio *motosierristas* y *pirateros*

ilegales se legalizaban a través de este mecanismo y accedían libremente a los bosques.

Por supuesto, que muy poco de la Ley Forestal lo supieron aprovechar los pueblos indígenas, con raras excepciones. La Ley INRA, que, si bien nos dio la posibilidad de titular los territorios indígenas, tuvo diez años de aplicación con un proceso al revés, con un proceso que en realidad lo que hizo fue legalizar a los terceros y los que sobraban se lo entregaban a los pueblos indígenas.

Autonomías vía TCO

Los hacendados ganaderos se consolidaron, a título de TCO, a sí mismos y así formalizaron la tenencia inequitativa de tierras en esta región; pero, en realidad, el saneamiento, la lucha por la tierra, fue el gran escenario de la reivindicación e hizo posible consolidar un referente hacia la petición de las autonomías indígenas.

Gráfico 2

Tierras Comunitarias de Origen demandadas y áreas tituladas en la amazonía (1996-2010)

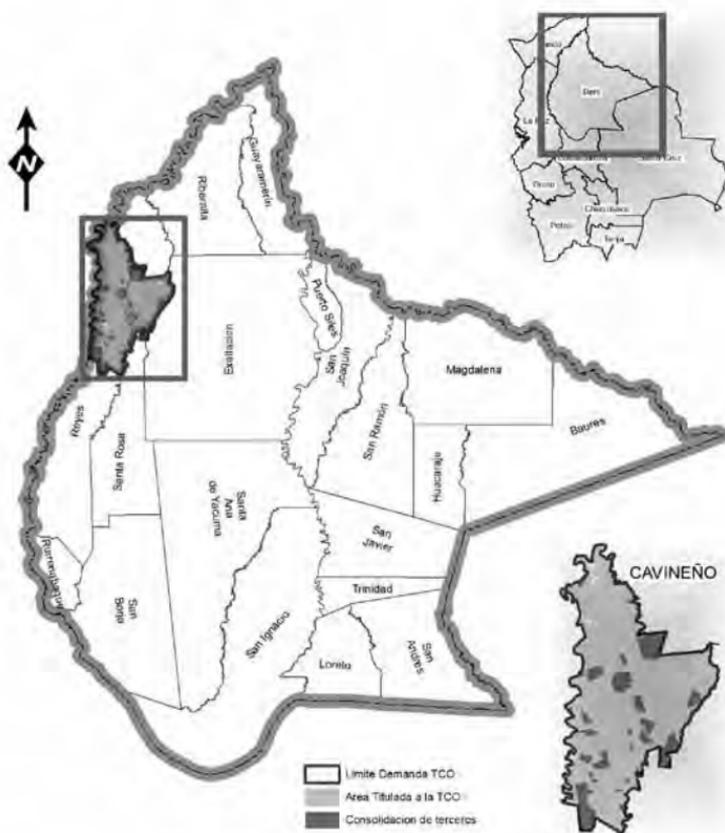


Fuente: INRA

Elaboración: CEDLA

Gráfico 3

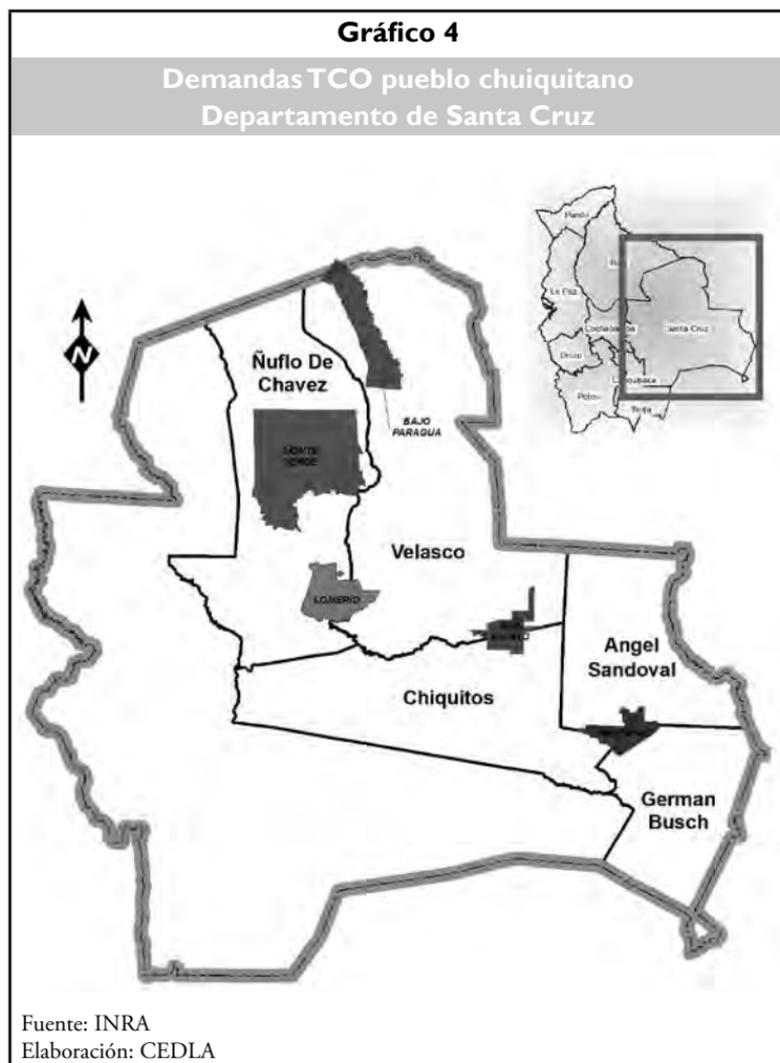
TCO Cavineño del departamento del Beni



Fuente: INRA

Elaboración: CEDLA

La región amazónica (Gráficos 2 y 3), que es la del pueblo cavineño, está en tres municipios: Riberalta, Reyes y Santa Rosa. Y la demanda del pueblo cavineño tiene que ver poco con las jurisdicciones municipales vigentes ahí. Las comunidades que ahí viven articulan a partir de la organización de este pueblo y no de los municipios a los cuales pertenecen.



El pueblo chiquitano (Gráfico 4) tiene dos demandas, tres tituladas y dos en proceso. Las cinco provincias chiquitanas en el departamento de Santa Cruz han tenido un proceso de consolidación territorial continua importante. El Bosque de los Chimanes, que es un territorio emblemático en Bolivia porque líderes de los chimanes fueron los que marcharon en 1990, es un territorio indígena multiétnico, uno que se reconoció con decreto supremo en la Marcha y después fue titulado por la Ley INRA el año 1997, pero este año recién recibió el saneamiento definitivo.

La consolidación por la vía municipal, desde San Ignacio y desde Santa Ana, puede resolver el problema de la falta de territorialidad continua de éstas que son la base de la sub central. Yo estoy planteando a colación un conjunto de elementos que tienen poco que ver con lo jurídico y sí más con lo político y con lo situacional actual, que vamos a tener que enfrentarnos en el momento que hagamos una demanda de autonomía. Ésta es la realidad que nos deja el proceso y en la que viven ahora los pueblos.

Creemos que la autonomía territorial indígena es la aconsejable en términos políticos y sociales; después veremos lo jurídico. El territorio cavineño tiene 21 comunidades demandantes, que consolidaron 471.000 hectáreas, con 83.000 hectáreas para terceros. Y la relación entre lo titulado y lo consolidado entre terceros hace ver una gran superficie importante.

Se tiene el problema de los terceros, que hemos logrado quebrar con el saneamiento quitándoles gran parte de las tierras que tenían, que augura una gestión territorial y gobierno territorial viables. Lo mismo en el caso del multiétnico (Gráfico 6), 93.000 frente a 357.000, aunque son menos comunidades, y tenemos muchas comunidades fuera.

Gráfico 5

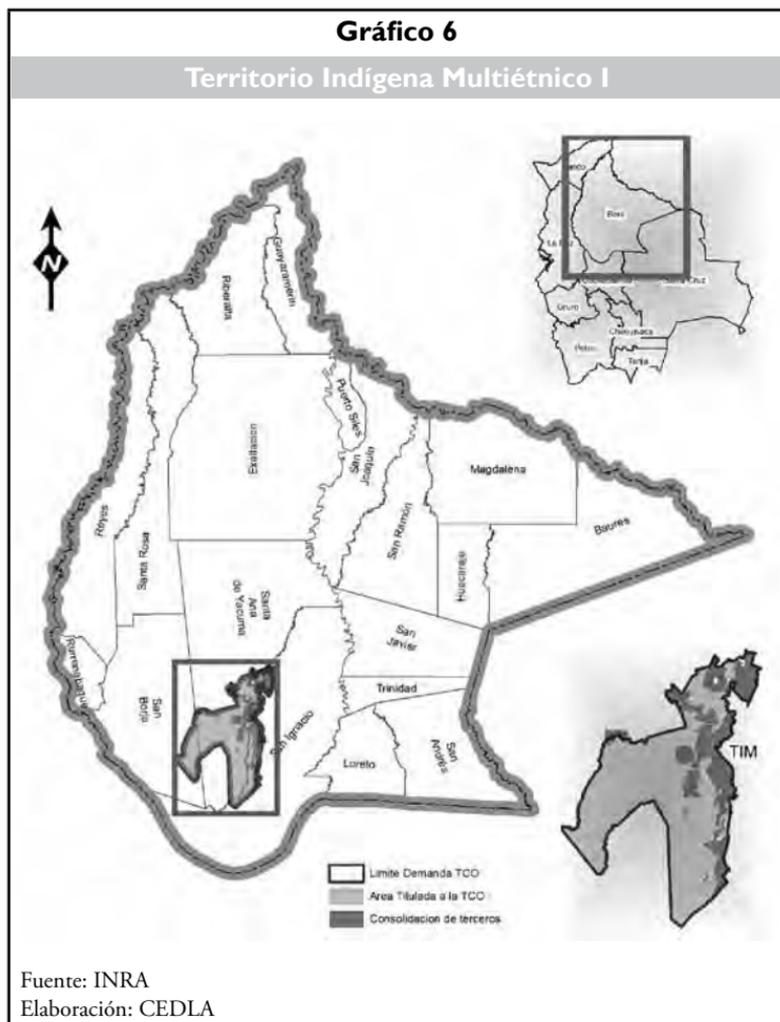
**TCO Lomerio
Departamento de Santa Cruz**



Fuente: INRA
Elaboración: Propia.

El caso de Lomerío (Gráfico 5), donde con 29 demandantes que viven dentro del territorio se han consolidado 34 terceros, con más baja su superficie, con 37.000 hectáreas, solamente que con la compensación se llegue a 259, que es lo que hay ahora. Entonces, estamos viendo tres casos para tierras bajas (Cuadro 1) con procesos históricos y de lucha reivindicativa por la tierra, donde optar por la vía municipal es más que inconveniente.

Las autonomías indígenas territoriales son parte de la organización territorial del Estado y se fundan en la libre determinación, se basan en los territorios ancestrales, porque esos territorios consolidados no están fuera de lo que son, y lo que han sido los territorios ancestrales de los pueblos indígenas de tierras bajas.



Cuadro I

Resultados de saneamiento en tierras comunitarias de origen

| TCO | Com. Dem. | Pob. Dem. | Has. Dem. | Has Mensurado en Pericias | Ni de Terceros en Pericias | Has. para Terceros en Pericias | Nº de Terceros para Con-solida-r | Has. de Terceros para Con-solidar | Has. Potencial para TCO | Año Título | Titulado |
|-------------|-----------|-----------|-----------|---------------------------|----------------------------|--------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|-------------------------|------------|----------|
| Cavineño | 21 | 1.465 | 544.138 | 575.307 | 46 | 116.907 | 33 | 83.565 | 33.343 | 2007 | 471.862 |
| Multiétnico | 18 | s/d | 343.262 | 458.527 | 57 | 124.463 | 46 | 92.482 | 18.050 | 2008 | 357.457 |
| Lomerío | 29 | 4.969 | 300.000 | 309.289 | 54 | 144.648 | 34 | 37.801 | 11.667 | 2006 | 259.189 |

Fuente: CEJIS

Elaboración: Propia.

En Cochabamba, Iván Bascopé y los hermanos de tierras bajas y tierras altas se reunieron con la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM), a la que se tuvo que convencer para que la autonomía indígena no parezca una especie de tigre del Asia, que devora municipios. Sin embargo, nos han puesto piedritas acá: en caso de que la autonomía afecte distritos municipales o afecte municipios, tiene que hacerse una nueva delimitación distrital y en el otro caso tiene que hacerse ya un procedimiento entre la Asamblea Plurinacional y cumplimiento de otros requisitos que no sabemos.

Vamos a las conclusiones. La nueva Constitución Política del Estado, en términos positivos, es nuestra agenda, es nuestro trabajo, es lo que hemos hecho en la Asamblea Constituyente y es lo que hemos podido hacer en Cochabamba, aunque no hemos logrado, en el Congreso Nacional, incorporar comunidad territorial, o ser parte de la organización territorial del Estado, a las autonomías indígenas sin subordinación, con competencias específicas.

El carácter municipalista de la Constitución

Consideramos que la nueva Carta Magna abre puertas a la autonomía territorial a través de la aplicación de normas y procedimientos propios y va a haber una Ley Marco de Autonomías y Descentralización, que –ojalá– sea participativa para el acceso a este tipo de autonomía, aunque percibimos que la nueva Constitución tiene una perspectiva municipalista, que plantea tres requisitos para el acceso a esta autonomía:

- 1) Después de haber elaborado participativamente el estatuto, que éste tenga control de constitucionalidad; hay que hacer un referéndum con control de la Corte Departamental Electoral para que entre en vigencia ese estatuto.

- 2) En el caso de afectación de límites distritales, hay que negociar con el municipio, que en muchos casos de tierras bajas es nuestro enemigo histórico; vamos a tener que pedir permiso para que nuestro territorio se consolide.
- 3) En el caso de límites municipales, ni qué hablar, porque la vía territorial no los tiene consigo. Esta Constitución tiene una visión municipalista, considera que el municipio sigue siendo la referencia institucional, local y, además, junto a los departamentos, tiene la fuerza y el poder de los recursos económicos que no tienen las autonomías indígenas.

Nosotros creemos que el municipio sigue una construcción estatal en tierras bajas, que ha reproducido condiciones de marginación y explotación de los pueblos indígenas. Los pueblos indígenas de tierras bajas plantearon sus demandas en sus territorios constituidos a partir de estos cascos municipales; sus territorios han sido planteados al margen de esos municipios y, por lo tanto, han sido como su oponente.

Consideramos que las autonomías con base en la jurisdicción municipal corren el riesgo de heredar las prácticas institucionales de la última época, como la corrupción y otros defectos.

De la vía municipal rescato tres elementos:

- 1) La vía municipal nos puede permitir reconstituir territorios sin consolidación territorial en tierras bajas, con propiedad territorial consolidada muy dispersa, como el caso de San Ignacio de Velasco, que tiene solamente pequeñas comunidades, o el caso de Charagua, que es la vía que actualmente han planteado, y la consolidación territorial que falta avanzar.

- 2) Puede posibilitar, como en el caso de San Ignacio de Moxos, embolsar espacios territoriales que quedaron fuera de sus territorios ancestrales, con importante población identificada como indígena.
- 3) Puede ser el paso estratégico previo a la constitución de la futura región indígena.

A mi modo de ver, éstos son los grandes desafíos de la autonomía indígena, que, desde el punto de vista político jurídico, debe consolidar estructura de gobierno, normativa propia y derechos propios, que tienen que enfrentarse a estructuras institucionales republicanas de exclusión y de subordinación política.

Sobre el punto de vista económico ambiental, hay que plantear un modelo económico alternativo acorde con la visión del pueblo. Una experiencia importante es la Gestión Territorial Indígena (GTI).

El aspecto socio cultural, que reproduce relaciones sociales y culturales propias contra relaciones serviles y de homogenización de una cultura oficial. La aculturación es la que tenemos que vencer desde las autonomías indígenas.

Y uno más complicado, el aspecto técnico administrativo, que plantee capacitarnos con habilidades y destrezas para la gestión de las competencias que nos ha legado la Constitución frente a las visiones que han venido con el municipalismo.

Les digo que, a mi modo de ver, las autonomías indígenas en términos competenciales, como ha sido dispuesta en la nueva Constitución, tiene mucho más que ver con la vía territorial que con la vía municipal. Una autonomía indígena originaria campesina que va a ejecutar ese tipo de competencias, mucho más asociadas a la realidad de un pueblo que tiene propiedad

de la tierra y del territorio; en ese espacio se plantea una incidencia mucho mayor como en el caso municipal.

Bases constitucionales de las autonomías territoriales (TCO)

Artículo 269 I. Bolivia se organiza territorialmente en departamentos, provincias, municipios y **territorios indígena originario campesinos**.

Artículo 289. La autonomía indígena originaria campesina consiste en el autogobierno como ejercicio de la **libre determinación** de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias.

Artículo 290. I. La conformación de la autonomía indígena originario campesina se basa en los **territorios ancestrales**, actualmente habitados por esos pueblos y naciones, y en la voluntad de su población, expresada en consulta, de acuerdo a la Constitución y la ley.

Artículo 291. I. Son autonomías indígena originario campesinas los **territorios indígena originario campesinos, y los municipios, y regiones que adoptan tal cualidad** de acuerdo a lo establecido en esta Constitución y la ley.

Artículo 293. I. La autonomía indígena basada en **territorios indígenas consolidados y aquéllos en proceso, una vez consolidados**, se constituirá por la voluntad expresada de su población en consulta en conformidad a sus normas y procedimientos propios como único requisito exigible.

II. Si la conformación de una autonomía indígena originario campesina **afectase límites de distritos municipa-**

les, el pueblo o nación indígena originario campesino y el gobierno municipal **deberán acordar una nueva delimitación distrital**. Si afectase límites municipales, deberá seguirse un procedimiento ante la Asamblea Legislativa Plurinacional para su aprobación, previo cumplimiento de los requisitos y condiciones particulares que señale la ley.

III. La Ley establecerá requisitos mínimos de población y otros diferenciados para la constitución de autonomía indígena originario campesina.

IV. Para constituir una autonomía indígena originario campesina cuyos territorios se encuentren en uno o más municipios, la ley señalará los mecanismos de articulación, coordinación y cooperación para el ejercicio de su gobierno.

**LAS AUTONOMÍAS IOC CON NÚMEROS
DESFAVORABLES**

JUAN LUIS ESPADA

LAS AUTONOMÍAS IOC CON NÚMEROS DESFAVORABLES

Juan Luis Espada
Investigador del CEDLA

Tengo la tarea de exponer algunos elementos fiscales referidos al proceso de las autonomías indígena originario campesinas (IOC). La presentación es bastante puntual, se estructura en dos partes: primero, creemos que antes de debatir sobre cómo deben financiarse los gobiernos subnacionales o las autonomías indígenas es importante analizar la estructura y la orientación del financiamiento público.

Se afirma que el proceso autonómico del país representa mayor participación, mayores recursos, mayor poder local y una gestión pública con más cercanía con la gente. Sin embargo, si consideramos que estas autonomías se van a financiar con una estructura de financiamiento estatal, que no ha variado en los últimos años. No criticar la orientación de la estructura de financiamiento es sustentar una reforma (autonomías) con los pecados de la actual estructura.

Intentamos acompañar el análisis del proceso autonómico con un debate profundo e integral sobre la forma con la que se financia el sector público. Las presiones fiscales que van a ejercer las autonomías en el corto y mediano plazo sobre el erario nacional, van a profundizar la lógica regresiva en la cual está basado el financiamiento estatal.

La segunda parte pretende valorar la situación fiscal de las autonomías IOC, y en ese marco identificar políticas dirigidas

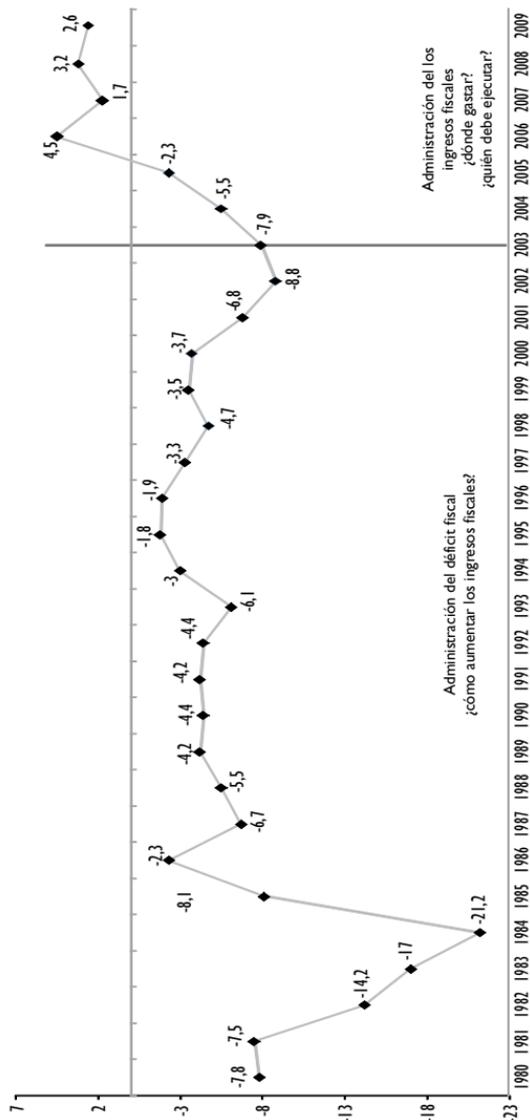
a establecer algunos pisos mínimos de financiamiento para que aquéllas puedan encaminarse.

Debatir sobre la estructura de financiamiento

El actual contexto fiscal da una oportunidad para emprender cambios estructurales. Entre 1980 y 2003 se han registrado permanentes déficit fiscales en el sector público (Gráfico 1), que implican que el gasto público siempre ha sido mayor a los ingresos públicos. Durante ese período la orientación de la política fiscal estuvo dirigida fundamentalmente a captar mayores ingresos mediante una serie de mecanismos. Por ejemplo, en 2003 se aprobó el Código Tributario, en 2004 se creó el Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF), mecanismos de regularización o nacionalización de automóviles importados y una serie de sistemas dirigidos a que el erario nacional capte mayores ingresos.

Gráfico I

Comportamiento del Balance Fiscal (expresado en % del PIB)



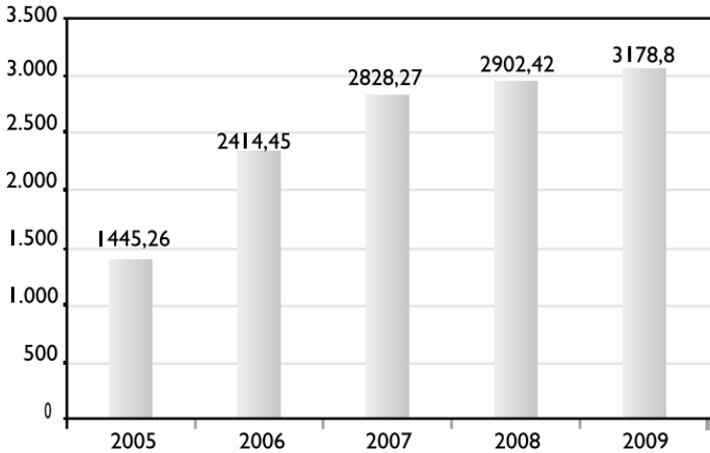
Fuente: CEDLA con datos del Servicio de Impuestos Nacionales y del Instituto Nacional de estadística (INE).
Elaboración: Propia.

A partir de 2003 la situación ha cambiado, esto debido a una serie de reformas, como la aprobación de la Ley 3058 de Hidrocarburos, y también por el favorable contexto internacional. El resultado es que ya tenemos cuatro años de superávit fiscal, que se alcanzó por un aumento de los ingresos del Estado mayor al crecimiento de los gastos públicos.

Lo anterior se explica por la baja ejecución de distintas instancias públicas, situación que puede evidenciarse cuando observamos el comportamiento de las cuentas fiscales. Desde 2005 a 2009, paulatinamente, las prefecturas (Gráfico 2) han ido acumulando ingresos fiscales en sus cuentas y no han tenido la capacidad necesaria para ejecutar estos recursos. En 2009, tenemos 3.178 millones de bolivianos que no se han ejecutado en las prefecturas; uno de los casos preocupantes es de la prefectura de Potosí que a abril de 2009 registró en sus cuentas fiscales la suma de 622 millones de bolivianos (Cuadro 1).

Gráfico 2

**Saldo Global en la Cuentas Fiscales de las prefecturas
(En millones de bolivianos)**



Fuente: Ministerio de Hacienda, informe SIGMA

Elaboración: Propia

Nota: Los datos de 2008 son a agosto

Los datos de 2009 son a abril

Cuadro I**Saldo en Cuentas Fiscales de las Prefecturas
(En millones de bolivianos)**

| Comarcas | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Prefectura de Chuquisaza | 34,4 | 253,7 | 450,1 | 501,2 | 531,7 |
| Prefectura de La Paz | 117,2 | 307,8 | 404,8 | 312,0 | 316,3 |
| Prefectura de Cochabamba | 291,6 | 242,0 | 270,9 | 223,7 | 379,1 |
| Prefectura de Potosí | 114,2 | 487,6 | 672,5 | 759,8 | 622,5 |
| Prefectura de Oruro | 102,8 | 350,9 | 337,2 | 266,8 | 152,9 |
| Prefectura de Santa Cruz | 163,9 | 218,7 | 168,4 | 243,9 | 286,2 |
| Prefectura de Tarija | 459,1 | 369,1 | 437,5 | 506,6 | 702,7 |
| Prefectura de Beni | 84,4 | 113,0 | 44,2 | 45,1 | 60,1 |
| Prefectura de Pando | 77,7 | 71,7 | 42,7 | 43,3 | 127,2 |
| Total | 1.445,3 | 2.414,5 | 2.828,3 | 2.902,4 | 3.178,8 |

Fuente: Ministerio de Hacienda, informe SIGMA

Elaboración: Propia.

Nota: Los datos de 2008 son a agosto

Los datos de 2009 son a abril

Los datos de 2005 son a septiembre

Esta misma figura se replica en gobiernos municipales y entidades descentralizadas; es que hoy es un momento extraordinario en las finanzas públicas, hay recursos que pueden promover cierto tipo de cambios estructurales y para impulsar ciertos procesos como las autonomías IOC.

Si bien estamos en un momento en que el Estado nacional está con importantes ingresos, también es cierto que esta situación es muy frágil, y eso se debe a que los ingresos dependen de ciertas variables macroeconómicas internacionales. Ustedes recordarán que a inicios de 2009 se proyectó una caída del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) y de las regalías

petroleras debido a la caída de los precios en el petróleo; se estimó que la disminución de esos ingresos estaría alrededor del 16 por ciento, y hace unos días el ministro de Economía, Luis Arce, ha indicado que la caída solamente será del 6 por ciento; es decir, va a caer menos, pero va a caer.

En resumen, son ingresos sumamente frágiles porque no dependen solamente de lo que hace el Estado, sino también de lo que pasa en el contexto internacional. No obstante, aún el actual escenario no deja de ser extraordinario para impulsar reformas estructurales respecto al financiamiento público.

Orientación regresiva del sistema tributario

Uno de los cambios que es necesario plantear desde las organizaciones sociales al Estado nacional es revisar la orientación regresiva de la política tributaria (Gráfico 3). No hay que olvidar que los ingresos tributarios son una de las principales fuentes del financiamiento del sector público.

Si a mediano plazo las autonomías IOC demandan mayores recursos al Estado nacional, esa presión fiscal se va a traducir en medidas o políticas dirigidas a aumentar los ingresos por tributos, y si a eso sumamos que el sistema tributario está basado en impuestos que gravan más al consumidor que a las empresas, que a la ganancia, estamos diciendo que en el corto plazo reformas como éstas estarán generando más peso sobre la espalda de los trabajadores, sobre la espalda de la gente humilde.

Es por eso que planteamos que es necesario, paralelamente a la discusión sobre cómo se van a financiar las autonomías indígenas, debatir respecto de la estructura del financiamiento estatal, acerca de cuáles son los cambios que se debieran dar en el sistema tributario.

Por un lado, formular políticas dirigidas a afectar la riqueza, como el capital comercial, el capital financiero y el capital industrial.

También hay que retomar la agenda de mayor apropiación del excedente económico en la explotación de recursos naturales, que son una fuente muy importante de financiamiento público. Desde 2005 hasta 2009 hemos pasado a recibir de 438 millones de dólares a 1.845 millones de dólares.

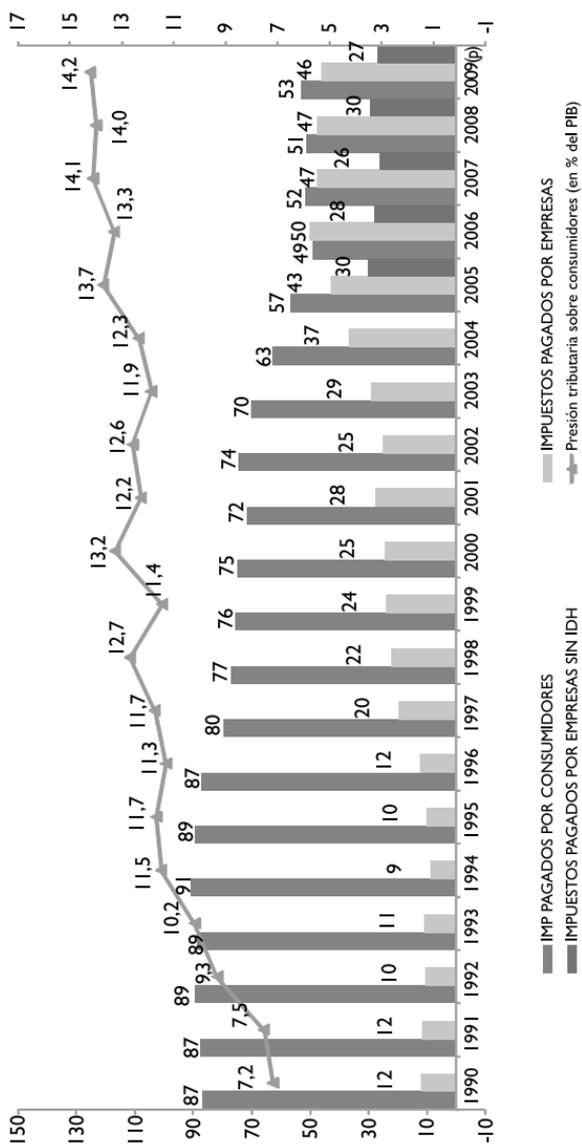
Éste es un ejemplo que nos dice que no hay que dejar de lado esta agenda. Habrá que preguntarse qué hacemos con la minería, el litio o el Mutún. Habrá que preguntarse, en el caso de los municipios, sobre la explotación forestal, que es otra fuente de financiamiento.

Es necesario discutir el impacto fiscal de los acuerdos comerciales. Por la liberalización de recaudación tributaria, por acuerdos comerciales, el Estado ha dejado en 2008 de percibir 1.435 millones de bolivianos, cerca de 205 millones de dólares. Ésta también es otra fuente de financiamiento alternativa para la gestión pública.

Alguien decía que el Fondo Indígena tiene aproximadamente 100 millones de dólares. Dicho fondo, anualmente ha captado 33 millones de dólares (2008), como se notará esas cifras están por debajo de los 205 millones de dólares que no se reciben por los acuerdos comerciales. Es decir, hay otras fuentes de financiamiento en el nivel nacional que no las estamos discutiendo desde nuestras organizaciones como una alternativa para financiar las autonomías IOC, debemos indicar que muchos de los municipios no cuentan con los recursos necesarios para financiar estas reformas.

Gráfico 3

Orientación regresiva del sistema tributario



Fuente: CEDLA con datos del Servicio de Impuestos Nacionales y del Instituto Nacional de estadística (INE).
Elaboración: Propia.

En ese marco, es necesario abordar una lectura crítica de lo que es la estructura de financiamiento estatal. Decimos que es necesario ver la orientación regresiva del sistema tributario, pues los consumidores hemos sido los principales aportantes de la gestión pública y esta situación no ha cambiado, pese a que en términos relativos la participación de los impuestos pagados por los consumidores disminuye (Gráfico 26).

Esa situación se explica por el hecho de que en 2005 se ha incorporado el IDH. La torta de recaudación de tributos ha crecido, lo que significa que la participación de los tributos que pagan los consumidores se redujo. Sin embargo, eso no implica que los consumidores estemos dejando de aportar y ello puede evidenciarse si observamos el comportamiento de la variable presión tributaria en el consumidor, que en la Gráfico es la línea continua; notarán que la tendencia es ascendente incluso en este gobierno. Así que hemos seguido aportando y financiando al Estado de forma creciente.

Dentro de esa presión, uno de los impuestos que es fundamental para la recaudación tributaria es el Impuesto al Valor Agregado (IVA). En 1990 se recaudaban 551 millones de bolivianos, en 2009 son 8.859 millones de bolivianos. Sigue siendo el impuesto más importante para el Estado; nosotros lo pagamos, es por eso que decimos que el sistema tributario es altamente regresivo.

La viabilidad de las autonomías indígenas no solamente dependerá de medidas que aquéllas implementen en su entorno inmediato. Por ejemplo, los aportes comunitarios que son marginales frente a las grandes necesidades del municipio y frente a las competencias que establecerá la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD). En realidad, la plata está en otro lugar, pasa por demandar reformas estructurales

en la política de financiamiento estatal que ejerzan mayor presión en los que tienen más.

Es necesario generar algún tipo de medidas que graven el capital financiero, el capital bancario. En los últimos años este sector se ha beneficiado de forma impresionante; muy pocos impuestos son gravados a la actividad del sector bancario.

Las autonomías IOC

Uno de los hechos concretos que se ha dado en los últimos días es que hay una fuerte tendencia a estimular la conversión de municipios a autonomías indígenas. El hecho de que se esté dando esta conversión de municipios a autonomías nos ha posibilitado visibilizar algunas dificultades para el financiamiento (Gráfico 4) de las autonomías IOC.

| Gráfico 4 | | |
|--|---------------------------|---------------------------|
| Ingresos de las entidades territoriales | | |
| Departamentos | Municipios | AIOC |
| Ingresos propios | Ingresos propios | Ingresos propios |
| Regalías | Participación en regalías | Participación en regalías |
| Patentes sobre RRNN | Patentes sobre A | Patentes (ambas) |
| Venta Bienes y Servicios | Venta Bienes y Servicios | Venta Bienes y Servicios |
| Legados y donaciones | Legados y donaciones | Legados y donaciones |
| Impuestos propios | Impuestos propios | Impuestos propios |
| Tasas | Tasas | Tasas |
| Contribuciones especiales | Contribuciones especiales | Contribuciones especiales |
| Transferencias | Transferencias | Transferencias |
| Deuda | Deuda | Deuda |

Fuente: CEDLA con base a presentaciones realizadas por el Ministerio de Autonomías.
Elaboración: Propia.

En el marco de la composición de la coparticipación las organizaciones debieran debatir, dentro de las posibilidades, la incorporación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), por la condición de éste de fuente importante de financiamiento.

Es necesario contar con una sola normativa de transferencias y revisar las modalidades de distribución fiscal con el fin evitar los equilibrios verticales y horizontales, las inequidades de distribución de recursos de un municipio a otro municipio, de un departamento a otro departamento. Hay que iniciar un debate profundo en la distribución de las regalías petroleras en los departamentos; eso es algo que no está reglamentado en el proyecto de Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

Ahora, hagamos un análisis de la situación de los 11 municipios que optaron por las autonomías IOC (Cuadro 2) Comencemos por el caso de las regalías, si bien se establece que las autonomías recibirán o participarán de este tipo de recursos, a la fecha no se ha mencionado cómo accederán a ellos, pues debemos recordar que a partir de la Constitución Política del Estado (CPE) se han constitucionalizado esos recursos en beneficio de las prefecturas. Pero, además, los municipios que se van a beneficiar de esta participación de regalías son aquéllos que están en departamentos productores de hidrocarburos; en ese sentido, sólo cuatro municipios corresponden a departamentos productores de hidrocarburos; es decir, sólo éstos se beneficiarán de las regalías petroleras. ¿Cómo se financiarán el resto?

Cuadro 2

Indicadores de los municipios que ingresarán en la consulta de conversión a AIOC
Datos de la gestión 2008

| Departamento | Municipio | Categoría Poblacional | Población Proy. 2008 | NBI 2001 | Municipio Productor de R.N.N. | Patente 2008 (\$us) | Transferencias por tributos y HIPC II per cápita (\$us) | Transferencias por IDH (\$us) cápita | Impuestos locales per cápita (\$us) | Inversión per cápita municipal (\$us) | |
|-------------------------|---------------------------|-----------------------|----------------------|----------|-------------------------------|---------------------|---|--------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------|--------------|
| Chuquisaca | Huacaya | A | 2.761 | 0,97 | Si (forestal) | 978,5 | 57,9 | 44,8 | 0,05 | 147,5 | |
| Chuquisaca | Tarabuco | C | 20.293 | 0,93 | Si Si (forestal) | 320,8 | 62,3 | 50,9 | 0,3 | 122,5 | |
| Chuquisaca | Mojocoya | B | 8.284 | 0,90 | Si Si (forestal) | 79,8 | 64,9 | 50,5 | 0,0 | 110,6 | |
| La Paz | Charazani | B | 9.878 | 0,90 | Si (Minero) | 1.440,6 | 62,8 | 23,2 | 0,0 | 59,7 | |
| La Paz | Jesus de Machaca | B | 15.208 | 0,94 | Si (Minero) | 1.440,6 | 62,8 | 23,2 | 0,0 | 72,3 | |
| Oruro | Chipaya | A | 2.621 | 0,99 | No | | 47,6 | 46,6 | 0,02 | 85,8 | |
| Oruro | Totora | A | 5.766 | 0,99 | Si (Minero) | 1.733,6 | 59,9 | 57,7 | 0,0 | 93,5 | |
| Oruro | Pampa Aullagas | A | 4.728 | 0,97 | No | | 43,4 | 42,4 | 0,0 | 71,7 | |
| Oruro | Salinas de Garcia Mendoza | B | 11.794 | 0,96 | No | | 50,9 | 49,8 | 0,05 | 98,9 | |
| Oruro | Curahuara de Carangas | B | 6.336 | 0,86 | Si (minero) | 2.191,4 | 56,9 | 56,1 | 0,0 | 131,5 | |
| Potosí | Chayanta | B | 15.414 | 0,96 | Si (minero) | 4.641,7 | 62,1 | 34,2 | 0,2 | 84,4 | |
| Santa Cruz | Curagua | C | 27.294 | 0,80 | Si (forestal) | 5.437,2 | 58,8 | 23,4 | 5,2 | 100,1 | |
| Promedio Bolivia | | | | | | | 0,59 | 52,3 | 32,1 | 5,31* | 83,9* |

Fuente: Ministerio de Hacienda, informe SIGMA

Elaboración: Propia.

Nota: Los datos de 2008 son a agosto

Los datos de 2009 son a abril

* Excluye a los municipios clase D

Si vemos el ítem de las patentes, notamos que en tres casos no cobran esos recursos, en cuatro municipios sólo reciben patentes forestales y en cinco reciben patentes mineras (Cuadro 2). En los casos de Tarabuco y Mojocoya, reciben 120 dólares anuales y 79 dólares, respectivamente. Como verán, para algunos de estos municipios los recursos por patentes no son una fuente de financiamiento relevante para las autonomías indígenas.

En el otro extremo están casos como los de Chayanta y Charagua, que reciben cerca de 5.000 dólares, pero que si lo comparamos con su total de ingresos apenas representa el 1 por ciento. En resumen, las patentes no son uno de los pilares centrales de financiamiento de estos municipios.

Por otro lado, es bueno recordar que gran parte de estos municipios registran un alto nivel de pobreza y escasos recursos fiscales. Diez de los municipios registran indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) por encima del 90 por ciento, lo que representa una gran demanda por servicios básicos y gasto social; las autoomías IOC de alguna manera debieran contar con un piso mínimo de financiamiento que posibilite dar respuesta a estas grandes necesidades. Lo contrario significaría mantener las condiciones en las cuales han estado funcionando.

En 2007 muy pocos municipios pasaron del millón de dólares, y cuando lo contrastamos con las competencias que establece el proyecto de la Ley Marco, nos preguntamos ¿cómo van a cumplir con todas estas competencias? ¿de qué viabilidad se está hablando? En realidad, no vemos capacidad financiera para responder a esas competencias.

En el caso de las contribuciones especiales es muy marginal. En Oruro, cuando hablábamos con algunos hermanos

sobre control social, nos comentaban que aportaban en sus comunidades 10 bolivianos al año por familia y recaudaban 1.000 bolivianos. Ésa no es una alternativa de financiamiento que plantee alguna viabilidad a las autonomías indígena originarias.

Respecto de la potestad tributaria: primero, en el caso de las autonomías indígena originarias, la posibilidad de crear impuestos es a partir de la conversión de municipios a autonomías IOC; segundo, las características económicas y sociales de estos municipios no hacen viable la captación de recursos vía impuestos, y ello se expresa en lo que pasa actualmente; de estos municipios, en cinco no se pagan impuestos. Veamos el caso de Charagua, que de los 12 municipios es el que más recuda impuestos por persona, según datos sistematizados en ese municipio se paga cinco dólares de impuesto por persona. Si consideramos las condiciones de vida de esa población, que en parte se expresa en el indicador por NBI (0,80) y si a ello sumamos los niveles de ingreso que dispone esta población, podemos decir que es inviable, inadecuado e injusto de que este tipo de municipios imponga impuestos a su gente porque son poblaciones pobres, seguramente lo anterior será mucho más evidente en municipios como los de Oruro o Potosí.

La posibilidad de que los impuestos sean una alternativa de financiamiento tiene grandes limitaciones para las autonomías indígenas, esencialmente porque la base económica de estas regiones no soportaría una imposición tributaria. Es así que a la fecha en este tipo de municipios se ha reforzado la dependencia fiscal respecto a las transferencias fiscales que hace el gobierno nacional; lo anterior es posible visualizar a partir del siguiente mapa, en el que se ha sistematizado el peso de los recursos de coparticipación, diálogo y los ingresos por hidrocarburos.

mucho más serios que muestran un nivel de dependencia entre el 80 por ciento y 90 por ciento.

Si observamos en el mapa las tortas que figuran en cada municipio es muy evidente que una de las principales transferencias que reciben los municipios son los recursos de coparticipación tributaria. En resumen, en este momento, si consideramos la estructura de ingresos de los municipios convertidos en autonomías IOC, la orientación de sus gastos, las condiciones de vida de su población y las condiciones productivas, podemos decir que aún no vemos bases económicas y fiscales que puedan sostener el actual proceso autonómico que se quiere alcanzar.

En ese marco, vemos necesario debatir los siguientes aspectos:

- Es necesario aumentar la tasa de coparticipación tributaria; actualmente es del 20 por ciento. De los 327 municipios, más del 60 por ciento depende de estos recursos, pero, pese a esta dependencia, aquéllos recursos son insuficientes para cumplir con las competencias que establecen las normas.

Con la LMAD las nuevas competencias van a requerir mayor apoyo financiero y, por tanto, creemos que es importante aumentar la tasa de coparticipación tributaria. A razón de lo anterior, es importante revisar la composición de la coparticipación tributaria; por un lado, considerar la incorporación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos dentro de los impuestos coparticipables, y, segundo, aplicar medidas tributarias que graven la ganancia extraordinaria del capitales comercial, financiero y empresarial, o el de generar políticas tributarias orientadas a gravar la riqueza y la acumulación. Es decir, gravar a los que tienen más y dejar

de presionar a los que tienen menos; sólo así el proceso de autonomías tendrá una base de financiamiento progresiva. Evidentemente lo anterior requiere de estudios exhaustivos, pero también un compromiso político.

- Asimismo, vemos que es necesario contar con una sola normativa de transferencias y revisar las modalidades de distribución fiscal con el fin evitar los desequilibrios verticales y horizontales, las inequidades de distribución de recursos de un municipio a otro municipio, de un departamento a otro departamento. Hay que iniciar un debate sobre la distribución de las regalías petroleras en los departamentos; eso es algo que no está reglamentado en el proyecto de Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

**VIABILIDAD DE LAS AUTONOMÍAS IOC
CON BASE EN EL MANDATO DE LA CPE Y
LA LEY 4021**

MARIO GALINDO SOSA

Mario Galindo Sosa

Economista y máster en Ciencias Sociales, mención en economía de la New School Social Research de New York-USA, diploma en Macroeconomía de la Universidad Católica de La Paz y diplomados en Finanzas de la Universidad Católica del Norte de Chile, Educación superior en la UMSA, Educación universitaria en Unible y doctorado en Ciencias Económicas y Administrativas en Unible y Carlos III de Madrid. Candidato a doctor de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Publicó *Municipio indígena* (CEBEM, 2008), *Autonomías indígenas* (IRI, 2007), *Visión aimara de las autonomías* (PIEB, 2006), *Las autonomías departamentales en la Bolivia constituyente* (CEBEM, 2005), *Descentralización fiscal financiera, federalismo fiscal y gobernabilidad autonómica*, entre otros. Es consultor e investigador asociado de CEBEM, GRECO Consultan Corp., Reingeniería Total SRL, Banco Mundial, UNICEF, PNUD y varias cooperaciones bilaterales. Ex funcionario del BCB y del INE.

VIABILIDAD DE LAS AUTONOMÍAS IOC CON BASE EN EL MANDATO DE LA CPE Y LA LEY 4021

Mario Galindo Sosa

Conceptos relacionados con las autonomías indígena originaria campesinas (IOC)

Algunos conceptos clave para entender lo que se expondrá son los siguientes:

- Estado y Nación, cultura y etnia
- Soberanía y autodeterminación
- Descentralización
- Desconcentración
- Autonomía
- Espacio y territorio
- Multiculturalidad
- Interculturalidad
- Interculturalidad
- Plurinacionalidad

Estos conceptos se enmarcan en la principal diferencia que expone Paz¹ sobre la multiculturalidad y la interculturalidad como las claves de la comprensión de la autonomía IOC. Se entiende por multiculturalidad al respeto a la existencia de múltiples culturas; la interculturalidad exige la práctica de culturas diferentes de manera compartida y reflexiva.

1 Patzi, Félix. *Sistema comunal*. Ed. Muela del Diablo. La Paz, 2002.

Otro tema conceptual clave es la diferencia del espacio y el territorio, entendiendo el primero como el ámbito en el que se realizan políticas, programas o proyectos, y el segundo como el espacio en el que además existe la presencia de un órgano público y cualidad legislativa.

El caso de las tierras comunitarias de origen (TCO), muestra que son tierras, no territorios; es decir, sólo espacios, lo mismo que las mancomunidades municipales. Las regiones son también espacios, lo que lleva a entender que en el caso que nos ocupa se ha *territorializado*, para fines políticos, un espacio con las autonomías regionales.

Otro concepto es el de democracia. La democracia y el poder en las autonomías desde la cultura aimara son comprendidos de manera muy particular. La ciudadanía en el mundo aimara se entiende de forma comunitaria y en base al don y la reciprocidad, de mayor o menor intensidad de comunidad a comunidad. El nombramiento de autoridades tiene características particulares, también de comunidad a comunidad, lo mismo que el control de la comunidad sobre las autoridades, que no es homogéneo en todo el mundo aimara. Las instancias de participación pública en el mundo andino y la toma de decisiones son diversas; la característica central es la rotación de cargos en los *ayllus*.

En términos territoriales, lo resaltante es el rol de la *marka* o pueblo, articulador de todas las comunidades de un determinado espacio, no territorio. Por ello, en la definición de territorio como instancia jurídico-administrativa y, como tal, sujeto a autonomías, se puede tener la flexibilidad de entender como municipio (municipio indígena en la propuesta de Guarachi y Colque), provincia (en la propuesta del MAS), TCO u otro que se asimile a territorio indígena (García Linera, CONAMAQ, ANOIOCCB); los regionalistas

puros (Yampara, Uño, Patzi, Untoja) o finalmente un híbrido *reterritorializado* en base a varios elementos (Ari, Yampara y otros).

Pero el territorio es una forma de ver la autonomía para los aymaras. Es el más importante, pero no el único. Está el concepto de hegemonía aymara, y en ello apuestan muchos teóricos aymaras como Untoja, Ari y Ramiro Huanta. También Pablo Mamani y Uño.

Multiculturalidad, interculturalidad, plurinacionalidad y municipio indígena

La multiculturalidad, entendida como el reconocimiento de múltiples culturas, ha sido criticada por su aplicación en países donde los indígenas son mayoría o, al menos, son una población no minoritaria. En Estados Unidos es posible concebir la multiculturalidad como la explican Kymlicka y Habermas, en tanto que en Bolivia no aplica por ser los indígenas una mayoría poblacional.

En la interculturalidad se habla más de un intercambio de culturas; es decir, que ambas culturas se complementan. Éste es el caso boliviano y debe ser parte de un proceso constructivo del Estado, donde ambos pueblos, indígenas y no indígenas (mestizos, blancos, negros y otros) construyen una realidad propia, diferente, en la que se reconocen y se complementan. Ambos asumen prácticas culturales del otro.

Concepción indígena de lo comunal y del Estado

En cuanto a las condiciones de organización, lo comunal sigue prevaleciente. Sólo por mostrar el caso del pueblo aymara, se puede ver que el ayllu prevalece y toma su lugar como un micro Estado.

Evidentemente, la concepción occidental de las etnias es que lo comunal es un poder local, focalizado, en el que el *mallku*, el *jilakata*, el *segunda mayor*, la *mama t'alla* o el *curaca* ejerce autoridad reconocida, sin discusión, y que se somete a normas de elección consensuada, o rotativa, en base a factores etarios (amautas viejos, en aymaras) o de fuerza y poder (*jilankos* y *segundas mayores*, en quechuas). Estas autoridades no responden a normas de democracia representativa, no constituyen poder alterno, ni el concepto de poder dual más avanzado se los concibe así.

En el oriente, los *capitanes grandes* o *mburuvichá guasú*, o los presidentes de los *cabildos indígenas* de Moxos, responden a lógicas hereditarias y también están divorciados de concepciones de democracia representativa.

Esto lleva a una profunda reflexión. De concederse autonomías indígenas, éstas tendrían que reconocer la forma de elección de sus autoridades originarias, como las autoridades estatales, y por tanto, reducirían el margen de la democracia en el ámbito de estas autonomías indígenas, convirtiéndose en naciones dentro de la nacionalidad boliviana y mucho más la departamental. Especialmente, considerando la ausencia de representación de minorías no indígenas en estas autonomías.

Los indígenas se han aproximado al ámbito municipal de la siguiente manera:

- De 1.624 concejales electos en 1995:
 - 465 concejales pertenecen a organizaciones indígenas y campesinas.
 - 1.187 concejales pertenecen a otras organizaciones afines al movimiento indígena campesino.
 - 131 concejales son mujeres.

- En las elecciones de 1999 se tuvo un avance importante:
 - 675 concejales pertenecen a organizaciones indígenas y campesinas.
 - 2.500 concejales pertenecen a otras organizaciones afines al movimiento indígena campesino.
 - 128 concejales son mujeres
- En las elecciones de 2004 el avance fue:
 - Más de 700 concejales pertenecen a organizaciones indígenas y campesinas.
 - Más de 2.800 concejales pertenecen a otras organizaciones afines al movimiento indígena campesino.
 - 125 concejales son mujeres.

Otro concepto clave es el de la autonomía de facto, que se entiende que está presente en el ayllu y en la comunidad de base, no así en la marka, que juega otro rol, como se señaló anteriormente.

La autonomía indígena se posiciona, por tanto, en un nivel no definido, que puede ser el municipal, el provincial o incluso en el de las denominadas entidades territoriales indígenas originarias campesinas (ETIOC).

Encontramos en la Constitución Política del Estado (CPE)²:

- En el Artículo 289 se habla de la expresión del derecho al “autogobierno”.
- En el Artículo 290 se menciona la consolidación de “territorios ancestrales”

2 Esta frase de la redacción le corresponde al editor del documento.

- En el Artículo 291 se señala que son ETIOC los territorios indígena, originario y campesino, los municipios indígenas³ y las regiones territoriales indígenas, originarias y campesinas.
- En el Artículo 292 se incide en que cada ETIOC elaborará su propio estatuto de constitución.
- En el Artículo 293 se apunta que deberá haber voluntad expresa para constituir una ETIOC, que se ejercerá a partir de territorios ancestrales históricos consolidados como propiedad colectiva, comunitaria o por posesiones y dominios históricos en proceso de consolidación y por municipios existentes y distritos municipales. Se añade que habrá ley para determinar los mecanismos y formas de coordinación entre ellas y con otras formas territoriales.
- En el Artículo 294 se habla de que la decisión de convertir uno o más municipios existentes en un municipio indígena originario campesino⁴ o en territorio⁵ indígena originario campesino, se adoptará de acuerdo a normas y procedimientos de consulta directa. Esto será reglado por una ley.
- El Artículo 295 señala que la decisión de convertir municipios y territorios indígena originario campesinos en una región territorial indígena originario campesina se adoptará por agregación de éstos. Habrá ley que regule la forma y procedimientos.
- El Artículo 296⁶ señala que en los espacios geográficos donde existan comunidades campesinas interculturales y estructuras

3 Nota del editor: la CPE no menciona “municipio indígena” en ninguno de sus artículos.

4 Nota del editor: la CPE habla de conformar autonomías IOC, no municipios IOC.

5 Nota del editor: el mencionado artículo señala “autonomía IOC”, no “territorio”.

6 Nota del editor: este artículo, incluido en la Constitución aprobada en Oruro, no está consignado en la CPE actual.

organizativas que las articulen, podrán conformarse municipios campesinos autónomos. Habrá ley que los regule.

- El Artículo 296 establece que esta autonomía IOC se ejerce con base en sus propias normas.
- El Artículo 302 le otorga las competencias exclusivas a los gobiernos municipales.

La CPE establece tres descentralizaciones político administrativas: autonomías departamental, municipal e IOC. Y una cuarta descentralización más administrativa que política es la regional.

Lo mismo, las competencias son privativas del nivel nacional, exclusivas de todos los niveles, compartidas del nivel nacional con los subnacionales y concurrentes entre niveles autonómicos.

Revisamos el texto de la CPE referido a las autonomías IOC.

Artículo 304. I. Las autonomías indígena originario campesinas podrán ejercer las siguientes competencias exclusivas:

1. Elaborar su estatuto para el ejercicio de su autonomía conforme a la Constitución y la ley.
2. Definición y gestión de formas propias de desarrollo económico, social, político, organizativo y cultural, de acuerdo con su identidad y visión de cada pueblo.
3. Gestión y administración de los recursos naturales renovables, de acuerdo a la Constitución.

4. Elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado, departamentales y municipales.
5. Electrificación en sistemas aislados dentro de su jurisdicción.
6. Mantenimiento y administración de caminos vecinales y comunales.
7. Administración y preservación de áreas protegidas en su jurisdicción, en el marco de la política del Estado.
8. Ejercicio de la jurisdicción indígena originaria campesina para la aplicación de justicia y resolución de conflictos a través de normas y procedimientos propios de acuerdo a la Constitución y la ley.
9. Deporte, esparcimiento y recreación.
10. Patrimonio cultural, tangible e intangible. Resguardo, fomento y promoción de sus culturas, arte, identidad, centros arqueológicos, lugares religiosos, culturales y museos.
11. Políticas de turismo.
12. Crear y administrar tasas, patentes y contribuciones especiales en el ámbito de su jurisdicción de acuerdo a ley.
13. Administrar los impuestos de su competencia en el ámbito de su jurisdicción.
14. Elaborar, aprobar y ejecutar sus programas de operaciones y su presupuesto.
15. Planificación y gestión de la ocupación territorial.
16. Vivienda, urbanismo y redistribución poblacional conforme a sus prácticas culturales en el ámbito de su jurisdicción.
17. Promover y suscribir acuerdos de cooperación con otros pueblos y entidades públicas y privadas.
18. Mantenimiento y administración de sus sistemas de microirrigación.
19. Fomento y desarrollo de su vocación productiva.
20. Construcción, mantenimiento y administración de la infraestructura necesaria para el desarrollo en su jurisdicción.

21. Participar, desarrollar y ejecutar los mecanismos de consulta previa, libre e informada relativos a la aplicación de medidas legislativas, ejecutivas y administrativas que los afecten.
22. Preservación del hábitat y el paisaje, conforme a sus principios, normas y prácticas culturales, tecnológicas, espaciales e históricas.
23. Desarrollo y ejercicio de sus instituciones democráticas conforme a sus normas y procedimientos propios.

Artículo 304. II. Las autonomías indígena originario campesinas podrán ejercer las siguientes competencias compartidas:

1. Intercambios internacionales en el marco de la política exterior del Estado.
2. Participación y control en el aprovechamiento de áridos.
3. Resguardo y registro de los derechos intelectuales colectivos, referidos a conocimientos de recursos genéticos, medicina tradicional y germoplasma, de acuerdo con la ley.
4. Control y regulación a las instituciones y organizaciones externas que desarrollen actividades en su jurisdicción, inherentes al desarrollo de su institucionalidad, cultura, medio ambiente y patrimonio natural.

Artículo 304. III. Las autonomías indígena originario campesinas podrán ejercer las siguientes competencias concurrentes:

1. Organización, planificación y ejecución de políticas de salud en su jurisdicción.
2. Organización, planificación y ejecución de planes, programas y proyectos de educación, ciencia, tecnología e investigación, en el marco de la legislación del Estado.
3. Conservación de recursos forestales, biodiversidad y medio ambiente.

4. Sistemas de riego, recursos hídricos, fuentes de agua y energía, en el marco de la política del Estado, al interior de su jurisdicción.
5. Construcción de sistemas de microrriego.
6. Construcción de caminos vecinales y comunales.
7. Promoción de la construcción de infraestructuras productivas.
8. Promoción y fomento a la agricultura y ganadería.
9. Control y monitoreo socioambiental a las actividades hidrocarburíferas y mineras que se desarrollan en su jurisdicción.
10. Sistemas de control fiscal y administración de bienes y servicios.

El Artículo 23 de la Ley 4021, del Régimen Electoral Transitorio, señala principalmente que los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas, pueblos indígenas y alianzas con personalidad jurídica vigente, para fines electorales, podrán acceder al Padrón Electoral de manera directa, así como participar en la realización de auditorías que garanticen la transparencia de los procesos electorales. El Organismo Electoral Plurinacional (OEP) facilitará a los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas, pueblos indígenas y alianzas la habilitación de terminales y la entrega de copias del Padrón Electoral, en medios informáticos con el sólo propósito de que puedan acceder a la información con fines electorales, exclusivamente

Esta Ley 4021 garantiza la presencia de pueblos indígenas en el proceso electoral a través de circunscripciones indígenas. Éstas se constituyen en embriones de jurisdicciones indígenas, aunque no representan sino una representación parlamentaria. Éstas combinan pueblos indígenas; suman un total de siete en todo el territorio nacional y toman en consideración los límites departamentales.

Riesgos de las autonomías indígena originario campesinas

Los riesgos se clasifican de la siguiente manera:

Riesgos de competencias

Hay competencias superpuestas y competencias traslapadas. Se han identificado al menos 23 competencias con estos problemas entre los distintos tipos de autonomías. Por ejemplo, en relación a la autoridad en materia de planificación no queda claro si el nivel departamental puede incidir en que el Plan de Desarrollo Departamental deba servir de guía para los planes autonómicos de nivel regional, municipal e indígena. No hacerlo llevará a planes dislocados y que anarquicen en lugar de ordenar las demandas y las estrategias territoriales de desarrollo.

También hay competencias concurrentes impracticables debido a que la concurrencia es en condiciones definidas por el nivel nacional, inaceptables para los niveles subnacionales que se reclamen autónomos.

La delimitación de competencias es poco transparente y poco clara, al menos con la presencia de la autonomía regional esto es mucho más complicado aún. Se expone más adelante un análisis particular. El catálogo competencial es confuso y quebranta la norma. Resta competencias que ya tenían los niveles departamental y municipal.

Riesgos de diseño político

- Autonomía indígena y autonomía municipal.
- Autonomía indígena municipal.
- Autonomía municipal como forma de gobierno.
- Autonomía plena o restringida.
- Autoridades originarias y autoridades municipales: son la misma o diferentes.

- Concepciones de democracia y de elección de autoridades autonómicas y originarias.

Riesgos de recursos

- Descentralización fiscal financiera a nivel pluri-autonómico es como jugar “chauchitas”: son 36 autonomías indígenas, nueve departamentales, 30 regionales (ó 123 si son las provincias) y 327 municipales.
- ¿Las autoridades originarias manejan recursos o no?
- ¿Control fiscal se ejerce sobre autoridades originarias o se aplica usos y costumbres?
- ¿Control social se aplica en todas las autonomías? ¿Y cómo?
- Las autonomías indígena originario campesinas restan recursos a las municipales.

Riesgos culturales

- ¿La autonomía como forma de Estado o de gobierno?
- ¿Usos y costumbres universalizados?
- ¿Cultura autonómica originaria?
- ¿Cuándo aplicar interculturalidad y cuándo la multiculturalidad?
- ¿Pluri-autonómico es plurinacional?
- ¿Qué es lo plurinacional?

El propio concepto de Estado Plurinacional lleva a dos lecturas:

- La plurinacionalidad entendida como el respeto a lo diverso, a la existencia de varias nacionalidades.
- La plurinacionalidad, entendida como la autodeterminación de múltiples nacionalidades, las que pueden constituirse en Estados-nación.

Los indígenas no tienen un concepto propio respecto de la autonomía. Los indígenas líderes urbanos tienen visiones

más bien etnocéntricas y su acepción “autonómico” está en esa línea. Los indígenas comunarios de base y líderes rurales no quieren mezclar autoridad originaria con estatal o hacerlo en el nivel municipal local.

Ámbitos territoriales para la autonomía indígena originario campesina

Los ámbitos territoriales para la autonomía indígena originario campesina son:

- Ayllus
- Intendencias
- Municipios
- Provincias
- Cantones
- Tierras Comunitarias de Origen (TCO), para que los pueblos indígenas se enmarquen en aquellas tierras (no territorios), las que históricamente fueron de su uso y su hábitat.
 - Estudio de Necesidades Espaciales (ENE)
 - Ley INRA (Instituto Nacional de Reforma Agraria)

Por otra parte, el origen del concepto de municipio indígena está en la Participación Popular, la planificación participativa y en la participación indígena en la democracia municipal.

Luego, el Artículo 5 de la Ley 2235, del Diálogo 2000, establece formalmente la existencia de los municipios indígenas, aunque la Ley 1551, de Participación Popular, ya hablaba de distritos municipales indígenas.

Una forma de gestión acerca de la evolución de estos distritos municipales indígenas se ve en el siguiente cuadro:

| Cuadro I | | | |
|---|------------------|--------------|-----------------------------|
| Gobierno Indígena | | | |
| Distrito | Municipio | Etnia | Autoridad originaria |
| Alto y Bajo Izozog | Charagua | Guaraní | Capitán Grande |
| Amarete | Charazani | Aymara | Mallku |
| Kaipependi Koroguaichu | Gutiérrez | Guaraní | Mburuvichá Guasúí |
| Okinawa | Warnes | Japoneses | Sub Alcalde |
| Lomerío (San Antonio) | Concepción | Chiquitanos | Sub Alcalde |
| Weenayek | Villamontes | Weenayek | Capitán Grande |
| Coroma | Uyuni | Quechuas | Jilakata |
| 8 Distritos en 9 Ayllus Norte Potosí | 9 Municipios | Quechuas | Segunda mayor |
| Tacana | San Lorenzo | Tacana | Presidente |
| Yaminahua Machinevi | Bolpebra | Yaminahua | Tushao |

Fuente: Mario Galindo
Elaboración: propia.

Una clasificación de los municipios indígenas se observa así, como ejemplo. La clasificación de municipios en relación a territorios indígenas con organizaciones territoriales es la siguiente en términos nacionales:

- a) **Un municipio abarca varios ayllus:** Jesús de Machaca, en La Paz, donde 24 ayllus están dentro del municipio, y entre los mallkus eligen a uno que asumirá la condición de candidato del pueblo indígena, en el marco de la aplicación de la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, como sujetos de los procesos electorales municipales.
- b) **Un ayllu comprende varios municipios:** ayllu Larecaja, también en La Paz, que comprende los municipios de Ilabaya, Combaya, Sorata, Quiabaya y Tacacoma; no se incluyen a municipios de Larecaja tropical, Tipuani, Teoponte, Guanay y Mapiri.

- c) **El territorio indígena corresponde exactamente a un municipio:** San Antonio de Lomerío, en Santa Cruz, con un pueblo indígena en el territorio del municipio.

Otro caso es aquél donde un ayllu no corresponde exactamente a un municipio, aunque se aproxima a ello, como en Aucapata o Carabuco, en las que la autoridad originaria podría asumir el cargo de autoridad municipal, pero el propio ayllu decidió que sean autoridades diferenciadas, para evitar mezclar los asuntos públicos del municipio con los comunitarios del ayllu, con una claridad y sensibilidad enaltecedoras.

Otro caso es Ancoraimes, la segunda sección municipal de la provincia Omasuyos de La Paz, que cuenta, según el Censo 2001, con 15.199 habitantes. Su máxima instancia originaria es la Sub Federación Única de Trabajadores Campesinos Tupac Katari de Ancoraimes. Su extensión territorial es de 512 km². Las autoridades originarias están divididas, según su elección en ámbitos territoriales, en secretario general (comunidad), subcentral (dos o más comunidades), cantonal (un cantón) y ejecutivo (sección municipal). Aún mantienen los nombres propios del sindicato agrario.

Una clasificación internacional de territorios indígenas muestra que con aplicaciones nacionales sería:

- **Comunidades con tierras colectivas propias y una larga vinculación a la economía de mercado con actividades agropecuarias reducidas.** Se podría considerar en este grupo a los aymaras del altiplano sur de La Paz, quechuas del norte de Potosí, que, teniendo tierras comunitarias propias, se vinculan a la economía de mercado, en algunos casos muy débilmente, con poca producción por baja productividad de la tierra, fundamentalmente, por lo que se ven obligados a realizar migraciones temporales (a la zafra

de caña de azúcar, por ejemplo) o de tener tierras paralelas en el Chapare para el cultivo de la hoja de coca (ejemplo, la familia del propio presidente Evo Morales).

- **Comunidades con poca tierra o sin ella y una larga vinculación a la economía de mercado.** Se podría considerar en este grupo a los quechuas, especialmente de los valles Alto y Central de Cochabamba, que afectados por la Reforma Agraria han visto reducida la propiedad de su tierra, pero están vinculados a la economía de mercado.
- **Comunidades con tierras propias y medianamente articuladas a la economía de mercado, dedicadas a actividades agropecuarias, artesanales, turísticas, caza y pesca.** Se considera en este grupo a los Urus y Uru muratos de Oruro, quechuas del sur de Cochabamba y del norte de Chuquisaca, parte de los quechuas del norte y el sur de Potosí. También pueden considerarse en este grupo, por su actividad turística y de caza y pesca, a los tacanas, por ejemplo, y a los Weenayek, aunque en este último caso vinculadas al usufructo de la explotación de recursos naturales (gas y petróleo) a partir de sus negociaciones propias con las empresas petroleras.
- **Comunidades de regiones selváticas o periféricas y/o distantes de los grandes centros metropolitanos y polos de desarrollo económico.** Se considera en este caso a los guaraníes y a los mojeños, trinitarios y otros del Beni y Pando, como los yaminavi.
- **Comunidades indígenas de regiones selváticas periféricas muy afectadas por la colonización o por actividades extractivas.** Aquí se consideran a los yuracarés, movimas, guarayos, tacanas, que son pueblos indígenas del norte de Santa Cruz (San Matías, Ascensión de Guarayos) y del Beni

(sur de Trinidad, San Andrés), norte de La Paz (tacanas del lado de Pelechuco, Apolo), que han recibido migraciones de quechuas y aymaras en grandes cantidades a través de planes de colonización.

Como dimensión política, es posible que el municipio indígena resurja como la fuente territorial y administrativa de las propias autonomías indígenas. Éstas han sido consideradas como “migajas” de los colonialistas, desde posiciones indianistas más que indigenistas. Sin embargo, el texto constitucional aprobado en Oruro, en diciembre de 2007, recoge en su Tercera Parte, Capítulo Séptimo, bajo el nombre de Autonomía Indígena Originario Campesina en los Artículos 290 al 297, lo esencial del planteamiento del Pacto de Unidad Indígena Originario Campesino y de Colonizadores de Bolivia, que se podría decir que era la reunión de bancada de constituyentes indígenas campesinos originarios de la Asamblea Constituyente.

Como dimensión institucional, la Ley del Diálogo es el marco legal que otorga la vertiente institucional, que es el gobierno municipal establecido en la Ley de Participación Popular; los distritos municipales indígenas, las mancomunidades distritales indígenas, reconocidas en la Ley de Mancomunidades de 2001, y, posteriormente, la propia Ley del Diálogo en el ya predicho articulado.

La institucionalidad de los municipios indígenas se ha sujetado a la elección democrática en sus municipios de las autoridades indígenas, las que se han promocionado como candidatos, con base en la elección por usos y costumbres. Hoy, la opción es que la elección misma del alcalde o máxima autoridad municipal sea también por usos y costumbres.

Como dimensión administrativa fiscal, el municipio indígena se basa en el respeto a la norma de la Ley 1178,

de Administración y Control Gubernamentales (SAFCO), que establece los sistemas de administración financiera y no financiera gubernamental, los que los municipios indígenas han respetado e incluso con algunas iniciativas interesantes, como la de consolidar y convalidar la norma SAFCO de administración de bienes y servicios con usos y costumbres.

La dimensión fiscal financiera se asocia al manejo de los recursos de los gobiernos municipales indígenas ya existentes, de los recursos de la Participación Popular, de los recursos propios y de los recursos del HIPC II (el alivio de la deuda externa). Es necesario comprender que se han otorgado incentivos que no se han utilizado. Existe, además, el Fondo Indígena que hasta ahora ha beneficiado a comunidades indígenas, mas no así a municipios indígenas, de acuerdo al listado de proyectos al que se ha tenido acceso. Ésta es otra fuente de recursos que se pone al servicio de esta institucionalidad alcanzada.

La descentralización fiscal financiera se da a partir de un proceso de descentralización administrativa, que implica la transferencia de competencias y recursos de un nivel de gobierno central a niveles subnacionales o territoriales menores.

Los problemas críticos a superar en materia de descentralización fiscal financiera son:

1. La fragmentación del modelo

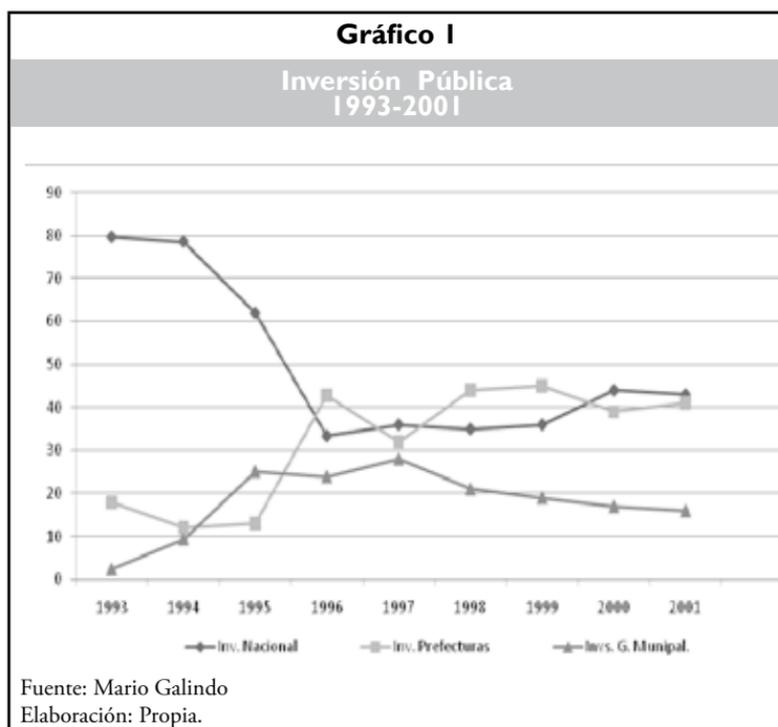
- 1.1. Escasa integración vertical (incumplimiento del ejercicio de competencias por niveles) y persistencia del centralismo.
- 1.2. Escasa integración horizontal (falta de articulación de los sistemas nacionales, ejemplos: inversión, planificación, control gubernamental y otros).
- 1.3. Escasa coordinación intersectorial (sectores no se integran en función a objetivos de desarrollo) por *feudalización* y *centralismo* burocrático.

2. Insostenibilidad fiscal y financiera

- 2.1. Escasa generación de recursos propios municipales.
- 2.2. La política de transferencias y de cofinanciamiento no generan incentivos a la eficiencia.
- 2.3. Riesgo de desequilibrio económico vía el endeudamiento.

3. Debilidad institucional (inestabilidad funcionaria, insuficientes capacidades de gestión y otros).

El gran éxito de la Participación Popular fue la descentralización de la inversión pública:



Pero, fuera de ello, quedan muchos temas de incentivos fiscales y pereza fiscal que superar.

En cuanto a la gestión administrativa intercultural, el ejercicio realizado por los municipios y pueblos indígenas de Oruro en recientes tiempos es lo único que se puede mostrar:

| Cuadro I | | | | | | |
|---|---|-------|------|--------|--|---|
| Organización Política Originaria | | | | | | |
| Gestión de gobierno | Categoría de los territorios organizados | | | | | |
| | SAPSI | AYLLU | LAYA | WAMANI | QULLANSUYU | PUSINSUYU |
| 9no. Cargo: Indefinido | | | | | Amanta Ulaka Consejo de Amawtas | |
| 8vo. Cargo: 10 años ¿? | | | | | Amanta Ulaka Consejo de Amawtas | Qhaphaqa apu Inka Qhaphaqa axlla apu Quya |
| 7mo. Cargo: 8 años | | | | | Qhaphaqa apu mallku Qhaphaqa axlla apu t'alla | |
| 6to. Cargo: 4 años | | | | | Apu Mallku Apu T'alla | |
| 5to. Cargo: 2 años | | | | | Jiliri Mallku Jiliri T'alla | |
| 4to. Cargo: 1 año | Jilakata Jilarata | | | | | |
| 3er. Cargo: 1 año | Kamacha Pichura | | | | | |
| 2do. Cargo: 1 año | Yanapa Tayña | | | | | |
| 1er. Cargo: 6 meses | Irani Arkani | | | | | |
| Fuente: Mario Galindo Elaboración: Propia. | | | | | | |

En cuanto al control social, la estructura de poderes del Estado y niveles para el tratamiento de una denuncia del control social y la acción del control gubernamental es muy compleja y requiere de una reingeniería institucional.

Un ejemplo se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 2**Control Público del Estado**

| Niveles | Poder Ejecutivo | Poder Legislativo | Poder Judicial | Nivel Municipal | Control Gubernamental | Control Social |
|----------------------|---|--|--|-----------------------------------|-------------------------------------|--|
| Nacional | Presidente, Ministerios, Ministerio de Hacienda, Fiscalía | Congreso, Cámara de Senadores, Cámara de Diputados | Corte Suprema de Justicia Tribunal Constitucional Consejo de la Judicatura Tribunal Agrario Nacional | | Contraloría General de la República | Mecanismos de Control Social Movimientos Sociales |
| Departamento | Prefectos | Consejos Departamentales | Cortes Superiores de Distrito, Jueces de Partido (Juez coactivo fiscal), Jueces de Instrucción | - | Gerencia Departamental de CGR | Comité de Vigilancia, Movimientos sociales |
| Provincia | Sub Prefectos | | Jueces de Instrucción | Mancomunidad municipal | | Movimientos Sociales |
| Sección de Provincia | | Concejo Municipal | Jueces de Instrucción | gobierno Municipal | Gerencia Departamental de CGR | Comité de Vigilancia, Movimientos Sociales |
| Cantón | Corregidor | - Jueces de Instrucción | Agente Cantonal | | Movimientos Sociales | |
| Comunidad | | | | Sub Alcalde de Distrito Municipal | | Organizaciones Territoriales de Base (OTB's), Movimientos Sociales |

Fuente: Mario Galindo

Elaboración: Propia.

Esto demuestra lo difícil que es para el ciudadano, la Organización Territorial del Base (OTB) y, más aún, para el pueblo indígena imbricar su organización y participación con el control social y, peor, el divorcio entre control social y control gubernamental, que demanda una revisión de la Ley SAFCO.

En el nivel municipal indígena se puede avanzar al Presupuesto Plurianual Participativo (PPP), que liga el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) con los recursos y hace la misma inmunización fiscal de aquellos proyectos que el Alcalde ofreció en campaña electoral, por los que el ciudadano votó. Los programas de operaciones anuales (POA) de cada año se deben ajustar a este PPP. El PDM y el PPP deben ser participativos.

El control social debe orientarse en las autonomías al control de los recursos naturales. Ése es el objetivo del control social y no el de la gestión territorial. Así lo expresa claramente un texto reciente.

Viabilidad de la autonomía IOC

El gobierno de las ETIOC se hará con base en usos y costumbres, señala el Artículo 296 de la CPE.

Como puede verse, se pretende constitucionalizar el municipio indígena, que pasa a denominarse municipio indígena originario campesino⁷. Éste puede convertirse en autonomía IOC; puede, por agregación, convertirse en autonomía regional IOC, y, finalmente, puede en otros espacios ser solamente municipio campesino (ojo, no indígena)⁸. Es importante resaltar que todo territorio es espacio, pero no todo espacio es territorio; el territorio es la expresión política del espacio.

7 Nota del editor: la CPE no contempla esos términos.

8 Nota del editor: esta propuesta no fue incluida en la CPE.

Los temas a considerarse, si se quisiera acercarse en todo esto el derecho consuetudinario al derecho positivo, son:

- La forma cómo la particularidad de los usos y costumbres se puede conciliar con las normas universales. Por ejemplo, el tratamiento de los derechos de la mujer en la comunidad indígena, donde usualmente se la discrimina.
- La conciliación de normas de usos y costumbres en la gestión territorial. Por ejemplo, lo realizado en Raqhaypampa con la norma del Sistema de Administración de Bienes y Servicios (SABS) de la Ley SAFCO.
- La complementación de los usos y costumbres en la forma de elección de autoridades territoriales, conciliando el criterio de democracia representativa con el de democracia comunitaria y permitiendo la representación de los intereses de las minorías no indígenas.
- Los mecanismos de relación entre la norma nacional/departamental y la política nacional/departamental, con la aplicación de ellas en el municipio indígena.
- Finalmente, los mecanismos de coordinación, complementación y concurrencia de inversiones entre el municipio indígena y los gobiernos nacional y departamental.

Desde el punto de vista legal, pareciera ser que el hecho de lograr los ajustes antes mencionados implica un alto valor agregado al cumplimiento de la ley y a la aceptación de ella por parte de poblaciones indígenas.

En lo fiscal, los tipos de direccionamiento de la inversión municipal en municipios indígenas y el control del uso de los recursos públicos municipales pueden ser de un alto valor ético y de una muestra de sistemas de finanzas intergubernamentales con contenido étnico, que no se han terminado de proyectar en el futuro.

En lo administrativo, se observa que el municipio indígena, al introducir los usos y costumbres, puede innovar sistemas de administración y supervisión de obras municipales; puede contribuir en la planificación participativa y en remozar los instrumentos que ella tiene a nivel local, y, finalmente, puede establecer sistemas comunitarios administrativos propios, con la riqueza que esta diferenciación puede otorgar a la gestión territorial municipal.

Como aporte a la normativa de la región andina, se ha observado que las mancomunidades de municipios indígenas que trascienden fronteras implican otro debate. Otro, el de procurar la homogenización (vaya paradoja) de tratamientos de los usos y costumbres en normas en municipios indígenas. Finalmente, la introducción de técnicas y procedimientos de planificación, priorización de obras, inversiones concurrentes y procedimientos administrativos en base a usos y costumbres, puede ser un aporte importante a considerarse, en aplicación horizontal en los países andinos.

En cualquiera de los dos escenarios, está claro que el municipio indígena pervivirá en la territorialidad boliviana, más aún si se analiza un tercer escenario, el de los estatutos autonómicos departamentales de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija, que son los ya aprobados por sus consejos preautonómicos; al menos en dos de ellos de manera explícita, Santa Cruz y Tarija, y en dos de ellos de manera implícita, Beni y Pando, se reconoce la autonomía indígena y al municipio indígena como forma de autonomía indígena en su forma administrativa territorial.

La riqueza del debate actual permite suponer que la autonomía IOC es viable vía municipio indígena antes que vía TCO o ETIOC, por las ventajas de relacionamiento territorial

con otras instancias territoriales, y tendrá perspectivas de construcción, creativas y más sustanciosas, en las formas de gestión, de financiamiento y de impacto en el desarrollo local de las comunidades indígenas de Bolivia.

Preguntas de cierre

Esta ponencia inició con preguntas⁹ que se consideran absueltas a lo largo de la exposición:

- ¿Qué lectura tiene usted de la viabilidad de las autonomías IOC?
- ¿Cuál debería ser la vía más adecuada para el proceso?
- ¿Son viables las autonomías IOC surgidas de la conversión de municipios?
- ¿Qué dificultades supone para esas autonomías IOC?
- ¿Cómo tendrán que adecuarse las autonomías surgidas de la conversión al régimen estatal?
- ¿Sirven las estructuras municipales para el nuevo régimen, cómo adecuarse a ellas?
- ¿Cómo tendrían que construirse las otras autonomías IOC, las que surjan tras la aprobación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización?

Se consideran absueltas y con ello se puede seguir avanzando en el debate. Es posible un mundo en el que identidad y territorio se compacten.

La interculturalidad es un principio más democrático e inclusivo que la propia plurinacionalidad.

9 Planteadas por el CEDLA al expositor.

PANEL CONVERSATORIO

PANEL CONVERSATORIO

Henry Santos

Vengo del Jatun Ayllu Aransaya. GeoGráficamente, la pampa está ubicada en el departamento de Potosí, en la provincia Antonio Quijarro.

Frente a la respuesta negativa de la justicia ordinaria contra los múltiples problemas, las autoridades originarias empezaron a tomar la palabra y pusieron en práctica la justicia indígena originaria en su plenitud. Recopilaron información acerca de la justicia indígena originaria, que les sirvió para establecer el grado de delito cometido y el grado de castigo o sanción. También utilizaron el cepo, que en contados minutos hace confesar el delito.

El ayllu está compuesto por 22 comunidades. Entraron en 19 comunidades y están convencidos de que la justicia ordinaria no es para el sector campesino; nosotros tenemos que aplicar la justicia indígena originaria campesina. Es corta, rápida y no significa plata.

Ahora, con esa visión de la autonomía indígena originaria, no hay necesidad de pedir nada a nadie, sino restituir los usos y costumbres de los ancestros. El chicote es símbolo de corrección en nuestros lugares; cada chicotazo significa una libra y creo que no hay cuerpo que pueda resistir 25 chicotazos.

Con esto se ha dado los primeros pasos en la aplicación de la justicia indígena originaria, en relación a la autonomía indígena originaria.

Francisco Maza¹

Algunos consideran una trinchera a las autonomías indígenas; creo que no debería ser así. Lo segundo, como observación a la Ley Financial, ¿es importante tomarla y considerarla? Yo creo que hay que proponerla y ponerla sobre la mesa. Ahora, siempre nos ha costado ponernos de acuerdo entre el oriente y el occidente, también hay que considerar esa situación.

He escuchado mucho sobre municipios indígenas dentro de Bolivia, es un discurso muy acelerado.

Wilfor Colque Cáceres²

Que el hermano Óscar Calizaya nos responda en qué consiste y dónde se práctica la economía étnica.

Moisés Villca

La cantidad de habitantes exigida en el proyecto de Ley Marco de Autonomías para tierras bajas es de 3.000 y para tierras altas, 10.000. ¿Esta propuesta de población vía TCO autonomía indígena originaria afecta la viabilidad de las autonomías?

Participante

Hay representantes de las transnacionales que quieren tergiversar la capacidad intelectual aymara y quechua, quieren seguir explotando con el seudónimo de autonomía, no nos dejemos sorprender.

1 Dirigente de Pueblos Étnicos Mojeños del Beni.

2 Representante de Unidad Sin Tierra Bolivia.

Participante

Al expositor Óscar Calizaya hablaba sobre que antes de la llegada de los españoles había un territorio que luego fue fragmentado. ¿Cómo se está planteando la restitución territorial?

Para tierras bajas, por ejemplo, hay tres o cuatro hectáreas de tierras que están legalmente adquiridas por los terceros y están interpretando mal la norma diciendo que ellos tienen que obligadamente renunciar a sus títulos ¿Cómo se ha hecho el consenso para llegar respetando la ley?

Participante

Toda región autónoma va a tener sus poderes y sólo se ha hablado de los poderes ejecutivo y legislativo, pero no se ha profundizado sobre el poder judicial y el control social. Comento eso.

También, ¿cómo se definirán las competencias externas e internas, salud, educación?

Participante

¿Cuál será la medida de trabajo de los ayllus, de las comunidades autónomas? O sea, ¿qué vamos a alcanzar? Ahora, las regiones que más van a producir van a tener más ingresos económicos, y sería necesario analizar estructuralmente en cada región, en cada departamento para tener una idea sobre esto.

Francisco Condori Flores³

El proceso de autonomías IOC que se debate en Chaquí es inevitable. Creo que han influido tres factores importantes: desacuerdos políticos, recursos y afanes de desmembración.

3 Alcalde del municipio de Chaquí, departamento de Potosí.

De este gobierno hay que rescatar las cosas positivas que está haciendo y las cosas malas hay que criticarlas de manera constructiva.

Lo único que buscamos es autodeterminación, que es mayor descentralización, ver qué queremos para cada una de las regiones y cómo podemos aprovechar nuestros recursos. En Chaquí, quiero aclarar, no hubo muertos; fueron otro tipo de cosas que se fueron tejiendo.

Paulino Menacho Fernández⁴

Nosotros queremos las autonomías indígena originarias para manejar con transparencia nuestros recursos naturales y económicos. Sabemos cómo se manejan nuestros recursos económicos, y éstos no llegan de rincón a rincón en nuestras comunidades. En Tinguipaya, el Alcalde y tres concejales están haciendo los estatutos orgánicos de autonomías indígenas sin consensuar con la gente.

Leonardo Tamburini

Me parece que hizo una observación fundamental el compañero Maza porque –considero– las autonomías indígenas no pueden ser entendidas ni como una trinchera ni como una isla, más bien las autonomías indígenas. A partir de los territorios plantean hacer más plural y más equitativo el desarrollo, y las relaciones políticas y sociales en esa región.

Se trata de recomponer relaciones; de romper relaciones de esclavitud, de servidumbre y de *peonazgo* político y económico. El recuperar un referente nacional como fue el Pacto de Unidad, de alianza interorganizativa para los nuevos desafíos que tiene el movimiento indígena y campesino para adelante, es muy importante.

⁴ Representante del ayllu Urinsaya, marka Tinguipaya (Potosí).

Respecto de la población mínima que tiene que tener una autonomía indígena, nosotros consideramos que esa variable es netamente municipal y que, además, es discriminatorio porque es una variable frente a las otras que es importante considerar.

Juan Luis Espada

Cuando hagamos el análisis en relación de las competencias que van a asumir las autonomías indígenas será más evidente hacer notar que éstas son inviables. Es que no van a contar con los recursos necesarios para asumir el listado de competencias inscritas que en la Ley Marco de Autonomías y la misma Constitución.

¿Qué tipo de competencias somos capaces de desarrollar en nuestras regiones? Cuando uno observa las competencias, en el caso de las prefecturas tenemos un listado enorme, desde el desarrollo productivo, el desarrollo social, los recursos naturales, otras transversales; lo mismo se reproduce en el nivel municipal, y la tendencia es que también se reproduzca en el nivel de las autonomías indígenas.

Entonces, ¿cuáles de estas competencias podremos asumirlas correctamente? Por ejemplo, en relación al tema productivo, no se va más allá de hacer caminos. Lo productivo pasa por plantearse innovación tecnológica, factores de producción y muchas otras cosas más.

Uno de los mecanismos para plantearse viabilidad de las autonomías indígenas es la delimitación de las competencias que vamos a asumir; hay que hacer énfasis en las competencias productivas que están dejadas de lado.

Óscar Calizaya

La propuesta demoGráfico para el establecimiento de las autonomías indígenas en la Ley Marco de Autonomías es, pues, discriminatoria y excluyente. Algunos pueblos indígenas no van a poder llegar a ese número planteado en el proyecto. El Ministerio de Autonomía, las organizaciones y las instituciones debemos reflexionar sobre este asunto.

Los pueblos indígenas han avanzado mucho en relación a la reconstitución. Por eso decimos que a partir de esta base territorial se tienen que reconstituir e implementar las autonomías indígenas. En el departamento de Potosí, los pueblos indígenas han demandado al Estado boliviano, a través de la Ley INRA, aproximadamente 90 TCO y hoy tenemos tituladas 50 demandas.

Cuando hablamos de economía étnica nos referimos, por ejemplo, al trueque, que llama la atención en las ferias locales y regionales. Entonces, hay que considerar también este tema para evitar desigualdades económicas en las transacciones que realizan los hermanos campesinos.

Alipio Cuila⁵

La autonomía indígena originaria campesina no es un invento ni regalo de nadie. Cuando hablábamos de autonomía muchos nos miraban como separatistas, y veo ahora a muchos intelectuales; bienvenidos. Se trata de devolver el respeto a nuestra estructura de gobierno. *Vivir bien* es volver a vivir en armonía, con respeto y de eso se trata al final la autonomía IOC.

5 Ex mallku de la nación Kallawaya (La Paz).

Leonid Oliver⁶

Una sugerencia. Es que deberíamos aprovechar las instancias orgánicas presentes aquí para hacer observaciones al proyecto de Ley Marco de Autonomías, porque, como pueblos indígenas, queremos autonomías plenas y quisiéramos que respeten nuestras estructuras, nuestras instancias de decisión.

Francisco Téllez⁷

Las autonomías municipales son una moderna humillación neoliberal hacia los pueblos indígena originarios. Es que los gobiernos municipales han mellado la dignidad de las autoridades originarias.

Por un lado, hay una desigualdad entre las tierras altas y las tierras bajas en relación a la población exigida en el proyecto de Ley Marco para el establecimiento de autonomías. Quiero decir que los Karangas, los Pacajes y los Lupacas respetábamos los pisos ecológicos, pero ahora nos han educado de otra manera, con su sistema educativo colonial. ¿Cómo podemos avanzar en el proceso de cambio?

Sabino Colla Calle⁸

En el municipio San Pedro de Totora las autoridades municipales han dejado en plena libertad a las autoridades originarias, que decidieron llevar adelante este proceso de cambio. Tenemos un 51 por ciento de avance en la elaboración del estatuto orgánico y estamos conscientes de que un proceso de cambio a través de las autonomías originarias llevará el desarrollo a esa población. Hay que ‘atacar’ el cambio de las leyes y los decretos.

6 Representante del pueblo Leco de Apolo (La Paz).

7 Representante Curahuara de Carangas (Oruro).

8 Representante del municipio de San Pedro de Totora (Oruro).

Ahora, ya que los municipios no tienen regalías, ¿estamos forzados de crear impuestos contra nuestros pobladores?

Cecilia Aguilar Ajhuacho⁹

El suyu Suras tiene ocho marcas y no está en el proceso de autonomías IOC, nos falta fortalecernos y por eso pido a estas instituciones hacer talleres en nuestros suyus.

Participante

La Central Obrera Boliviana (COB), los trabajadores asalariados, saben cuánto es su salario mínimo. En el altiplano no se puede vivir con cinco hectáreas. ¿Qué es lo que se piensa de las astronomías indígena originarias para considerar el problema?

Óscar Calizaya

No hay que desesperarnos en este proceso autonómico, es un proceso que va a llevar su tiempo y tiene sus peculiaridades en cada una de las regiones. Faltan procesos de sensibilización dentro de los pueblos indígenas a través de sus propias demandas reivindicatorias.

En los lugares donde ya se han consolidado las TCO están haciendo un proceso interesante de distribución de la tierra a partir de los usos y costumbres, que, de alguna manera, están dando respuesta a aquellas personas que tienen poca tierra.

Juan Luis Espada

No dije que están obligados a crear impuestos. Totora no es un municipio que se beneficia de regalías, es que no pertenece a un departamento donde se producen regalías. Es un municipio donde no pagan impuestos; el 55 por ciento de sus recursos son transferencias corrientes que recibe del

9 Representantes de la marca Choro, suyu Suras (Oruro).

TGN (Tesoro General de la Nación) y en su presupuesto una de sus estrategias de financiamiento es que anualmente va acumulando ingresos en sus cuentas fiscales. Me imagino que este mecanismo es para financiar obras muy grandes.

Totora, como los otros diez municipios que han optado por las autonomías indígenas, no tiene viabilidad fiscal para asumir las competencias que establece el proyecto de Ley Marco. En ese sentido, cobran relevancia los mecanismos de transferencias fiscales que el gobierno pretende a través del proyecto de ley.

Si bien es bueno que reciban estas transferencias, y es una obligación del Estado dar estos recursos, es también necesario plantear un cambio en la forma de financiamiento del sector público. Lo más óptimo sería que esta fuente de financiamiento tenga mayor presión sobre la gente que tiene más, mayores recursos que se generen en la explotación de hidrocarburos, mayores impuestos en el sector bancario. Es decir, cambia el origen de estos recursos.

CONSIDERACIONES DE CIERRE

CONSIDERACIONES DE CIERRE

Martín Laurent Dickler¹

IBIS-Dinamarca es una organización de la sociedad civil danesa que lleva 20 años acompañando a pueblos indígenas originarios en Bolivia, Perú y Ecuador.

Dinamarca también tenía un territorio indígena llamado Groenlandia, del pueblo inuit², que hace 44 años ha negociado una autonomía y que va camino a la independencia.

Nosotros hemos empezado a trabajar aquí en 1990, cuando ha surgido la plataforma de todos los pueblos indígenas originarios del mundo, que son los derechos colectivos.

Los pueblos indígenas originarios han pasado de ser invisibles a ser actores principales sociales de la sociedad y de los países estados. Nosotros actuamos como facilitadores, tratamos de coadyuvar en la creación de capacidades dentro del movimiento indígena; nosotros facilitamos intercambios y aprendizajes entre los distintos pueblos dentro de Bolivia, y entre Bolivia, Ecuador y Perú.

La nueva Constitución ofrece muchas oportunidades, pero nosotros seguimos pensando que los protagonistas tienen que

1 Director regional de IBIS-Sudamérica.

2 Son los pueblos del Ártico y habitan desde Groenlandia hasta Chukotka, en Rusia.

ser los propios pueblos indígenas originarios y son ellos los que tienen que construir su propia autonomía.

Cuando se habla de un Estado Plurinacional también se habla de una sociedad intercultural porque aquí vivimos muchas naciones, muchos pueblos. Entonces, hay que construir una sociedad intercultural, y la interculturalidad ha permitido este avance importante.

También es bien importante que se hable sobre el tema fiscal. Siempre hubo dominación de los territorios y comunidades indígena originarias porque hay una riqueza, que es una parte importante de lo que hay que ir pensando en la construcción de la autonomía. Nosotros también nos comprometemos a seguir con estos talleres.

ANEXOS

Anexos de la exposición de Willem Assies

Anexo 1

Bolivia

Anteproyecto de Ley de Justicia de los Pueblos Indígenas y Comunidades Indígenas-Campesinas

CAPÍTULO I: DISPOSICIONES GENERALES

ART. 1. PUEBLOS INDÍGENAS Y COMUNIDADES INDÍGENAS-CAMPESINAS

Los pueblos indígenas y comunidades indígenas-campesinas, a efectos de esta ley, son aquellos que se distinguen de la colectividad nacional por sus condiciones culturales, sociales, económicas, regidos total o parcialmente por sus propias costumbres y tradiciones, y que pueden adoptar diversos nombres locales tales como *markas*, *ayllus*, comunidades originarias, comunidades reconstituidas o de ex-haciendas, comunidades de colonizadores, cabildos, sindicatos, tentas u otros

ART. 2. VIGENCIA DEL DERECHO CONSUE- TUDINARIO INDÍGENA

La Constitución Política del Estado reconoce que Bolivia es multiétnica y pluricultural, donde está vigente el derecho consuetudinario indígena.

ART. 3. FUENTE FORMAL DEL DERECHO BOLIVIANO

De acuerdo al art. 171 de la Constitución Política del Estado, el derecho consuetudinario indígena es fuente formal del derecho boliviano.

ART. 4. JUSTICIA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y COMUNIDADES INDÍGENAS-CAMPESINAS

La justicia de los pueblos indígenas y comunidades indígenas-campesinas es la aplicación del derecho consuetudinario indígena por sus autoridades, quienes ejercen funciones jurisdiccionales y de administración.

CAPÍTULO II. OBJETO Y COMPETENCIAS

ART. 5. OBJETO DE LA LEY

La presente ley establece la jurisdicción y los ámbitos de aplicación de justicia de los pueblos indígenas y comunidades indígenas-campesinas, y determina los niveles de coordinación entre esta jurisdicción especial y la jurisdicción ordinaria.

ART. 6. COMPETENCIAS PERSONAL Y TERRITORIAL

Las autoridades indígenas y campesinas conocerán y resolverán asuntos en el territorio del pueblo indígena o comunidad indígena campesina en donde se haya producido el hecho y en donde intervinieron miembros de su pueblo o comunidad, de acuerdo a sus procedimientos consuetudinarios reconocidos por sus usos y costumbres.

Se exceptuará de este precepto de obligatoriedad al no indígena residente en dichos ámbitos territoriales, que voluntariamente decida someterse a la justicia indígena.

ART. 7. COMPETENCIA MATERIAL

Las autoridades de los pueblos indígenas y comunidades indígenas-campesinas conocerán acerca de cualquier materia regulada por sus normas propias, salvo que acuerden remitirla a la justicia ordinaria.

CAPÍTULO III: ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y COMUNIDADES INDÍGENAS-CAMPESINAS.

ART. 8. AUTORIDADES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y COMUNIDADES INDÍGENAS-CAMPESINAS

Son autoridades de los pueblos indígenas y comunidades indígenas-campesinas las que por tradición, usos, costumbres y prácticas culturales son consideradas como legítimas por los habitantes de la respectiva comunidad o pueblo indígena.

ART. 9. FUNCIONES JURISDICCIONALES

La administración de la justicia de los pueblos indígenas y comunidades indígenas-campesinas es ejercida constitucionalmente por sus autoridades, las que investidas por mandato de esta ley son autoridades jurisdiccionales del Estado boliviano.

ART. 10. CARÁCTER OBLIGATORIO

La jurisdicción indígena es obligatoria para los indígenas y campesinos que residan en sus comunidades en donde se haya

producido el hecho y en donde existan autoridades indígenas y procedimientos consuetudinarios reconocidos por sus usos y costumbres.

Las decisiones de las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas-campesinas, en ejercicio de su propio derecho consuetudinario, son obligatorias y deben ser respetadas y acatadas por las partes intervinientes en el conflicto y por toda autoridad prevista en el ordenamiento jurídico boliviano.

ART. 11. LÍMITES DE LA JUSTICIA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y COMUNIDADES INDÍGENAS-CAMPESINAS

La administración de justicia de los pueblos indígenas y comunidades indígenas-campesinas deberá respetar en sus resoluciones lo establecido por la Constitución Política del Estado y los tratados internacionales ratificados por el Estado boliviano en materia de derechos humanos.

Éstos deberán interpretarse prestando especial atención a sus normas y al desarrollo de sus propias prácticas culturales. No se aplicará la pena de muerte en ningún caso.

CAPÍTULO IV: NIVELES DE COORDINACIÓN

ART. 12. AUXILIO JUDICIAL

Cuando las autoridades de los pueblos indígenas y comunidades indígenas-campesinas, en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, así lo requieran, podrán solicitar el auxilio de las autoridades jurisdiccionales ordinarias, policiales y administrativas; las de los pueblos indígenas y comunidades

indígenas campesinas podrán conocer conflictos en los que tome conocimiento la jurisdicción ordinaria mediante la declinatoria de competencia de ésta.

ART. 15. DERECHOS HUMANOS

El Tribunal Constitucional, a través de la autoridad judicial más cercana a la comunidad, realizará el control de las violaciones a los derechos fundamentales y las garantías individuales en la aplicación del derecho consuetudinario.

ART. 16. CONFLICTO DE COMPETENCIA ENTRE PUEBLOS INDÍGENAS Y ENTRE COMUNIDADES INDÍGENAS-CAMPESINAS

Cuando el conflicto se produjera entre indígenas pertenecientes a distintos pueblos indígenas y comunidades indígenas-campesinas, o entre algunos de éstos entre sí, conocerán del caso autoridades de éstos y lo resolverán de acuerdo a sus derechos consuetudinarios respectivos, salvo que expresamente dichos pueblos o comunidades decidan someterlo a una tercera autoridad, ya sea una autoridad jerárquica superior o perteneciente a otro pueblo o comunidad o a la jurisdicción ordinaria.

ART. 17. CONFLICTO DE COMPETENCIA ENTRE LA JURISDICCIÓN ORDINARIA Y LA INDÍGENA

En caso de conflicto de competencia entre la jurisdicción especial indígena y la jurisdicción ordinaria, aquella tiene preferencia sobre ésta para conocer del asunto.

PARTE FINAL: DISPOSICIONES ADICIONALES

PRIMERA. DEBER DE CONSULTA

Conforme a lo establecido por la Ley 1257, del 11 de julio de 1991, que ratifica el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, el Estado tiene la obligación de consultar a los pueblos indígenas y comunidades indígenas-campesinas para diseñar políticas públicas, desarrollar programas y proyectar reformas legales que incorporen el derecho consuetudinario indígena.

SEGUNDA. ACCESO A LA JUSTICIA ORDINARIA

Para garantizar el acceso pleno de los indígenas a la jurisdicción ordinaria, en todos los juicios y procedimientos que involucren a indígenas-campesinos, se tomarán en cuenta las particularidades y prácticas culturales del afectado. Los indígenas tendrán en todo tiempo el derecho a expresarse en su propia lengua y deberán ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua materna y cultura.

TERCERA. PROGRAMAS DE CAPACITACION

El Consejo de la Judicatura desarrollará programas de información, difusión y capacitación a los órganos encargados de administrar justicia, referido a los derechos humanos fundamentales en la aplicación de tradiciones, usos y costumbres jurídicas y en el respeto de la cosmovisión indígena.

CUARTA. TRADUCCIÓN OBLIGATORIA

Una vez promulgada la presente ley, será obligatoria su traducción en las lenguas propias de los indígenas y

comunidades indígenas-campesinas, para su conocimiento y difusión.

DISPOSICIÓN FINAL

VIGENCIA. PRIMERA.

La presente ley entrará en vigencia el día de su publicación.

Anexo 2

Ecuador

Proyecto de Ley de Desarrollo Constitucional del Artículo 191, Inciso 4

Ley de Administración de Justicia de las Autoridades Indígenas

El proyecto de ley que se adjunta ha sido elaborado en el marco del Proyecto Administración de Justicia y Pueblos Indígenas en Ecuador, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador/ProJusticia/BID. Personas encargadas: profesores Agustín Grijalba y César Trujillo (UASB).

Aspectos metodológicos de la propuesta: Proyecto Administración de Justicia y Pueblos Indígenas (Fondo BID/ProJusticia)

Este proyecto se halla en proceso de elaboración de resultados finales, entre los cuales destaca el diseño de una propuesta de Ley de Administración de Justicia de las Autoridades Indígenas, que concrete el artículo constitucional 191, inciso 4, en el que se establece el respeto al derecho y autoridades propias de los pueblos indígenas.

El proyecto convocó a cerca de 260 dirigentes indígenas de todo el país, jueces y académicos, que a lo largo de cinco

talleres y dos cursos realizados en Quito, Riobamba y Puyo, respectivamente, expusieron sus experiencias y criterios sobre la forma como en la vida comunitaria real los pueblos indígenas se solucionan conflictos de significación legal de todo orden, incluyendo aquéllos de carácter penal. Se contó, además, con el asesoramiento de la antropóloga del derecho Esther Sánchez, quien ha asistido en esta materia a la Corte Constitucional de Colombia.

La propuesta de ley continuará siendo sometida a discusión de las organizaciones indígenas y de la opinión pública.

El proyecto de ley incluye los siguientes ejes:

1. Determinación de competencias de las autoridades indígenas
2. Relación del derecho estatal y el consuetudinario
3. Relaciones de las autoridades indígenas con el Estado y sus autoridades
4. Determinación de autoridades indígenas encargadas de la administración de justicia
5. Debido proceso, y en modo alguno se busca sustituir al derecho indígena aplicado en las comunidades

Este proyecto, aunque basado en la jurisprudencia constitucional, la legislación internacional y la comparada, ofrece junto con el caso boliviano una de las primeras propuestas de ley de justicia indígena en América Latina.

Otros resultados del proyecto consisten en la recopilación de 100 documentos especializados sobre derecho indígena disponibles en el Centro de Información de la UASB, recopilación de los testimonios registrados en los talleres antes mencionados y un estudio de carácter analítico sobre el tema.

Borrador del proyecto de ley

Considerando:

Que el Artículo 191 de la Constitución Política de la República del Ecuador reconoce a las autoridades de los pueblos, que se autodefinen como nacionalidades indígenas, la facultad de ejercer funciones de justicia, aplicando normas y procedimientos propios de conformidad con sus costumbres o derecho consuetudinario.

Que el Estado ecuatoriano contrajo, en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, el compromiso de asegurar a los pueblos, que se autodefinen como nacionalidades indígenas, el derecho de resolver los litigios que se suscitaren al interior de ellos, de acuerdo con su derecho propio y por sus autoridades tradicionales.

Que de acuerdo con el precepto constitucional es necesario una ley que haga “compatibles aquellas funciones con las del sistema judicial nacional”.

Expide la siguiente ley:

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

ART. 1. OBJETIVOS DE LA LEY

La presente ley tiene por objetivos hacer compatibles la administración de justicia a cargo de los órganos de la Función Judicial con las funciones de justicia de las autoridades de los pueblos, que se autodefinen como nacionalidades indígenas.

Los términos colectivo o colectividad indígena sirven, en esta ley, para denominar de manera genérica al grupo indígena sobre el cual la autoridad reconocida por éste ejerce funciones de justicia llámese: centro, comunidad, pueblo, nacionalidad o cualquiera otra denominación con la que los indígenas identifiquen al grupo.

ART.2. DE LA AUTORIDAD INDÍGENA

La autoridad indígena competente será la persona, grupo o asamblea que disponga para el caso el derecho indígena y a la que así le reconozca la colectividad, pero el representante de la comunidad pondrá en conocimiento de la sociedad el nombre de la comunidad, la circunscripción territorial en donde se encuentra localizada, con determinación de la provincia, cantón y parroquia o parroquias y el nombre de la autoridad competente para comunicar las resoluciones a las autoridades estatales, cuando sea menester.

ART. 3. DE LA OBLIGATORIDAD DE LAS DECISIONES DE LA AUTORIDAD INDÍGENA

Las resoluciones de las autoridades indígenas en los conflictos que sean de su competencia tienen la misma fuerza obligatoria que las adoptadas por los órganos de las Función Judicial, tanto para los litigantes, para la colectividad indígena, como para las personas, naturales o jurídicas, no indígena. Por consiguiente, no podrán volver a ser juzgados por ningún órgano o institución del Estado, salvo los casos de violación de los derechos fundamentales que serán conocidos por el Tribunal Constitucional.

Los conflictos de competencia entre la autoridad indígena y la estatal serán resueltos por el Tribunal Constitucional; en caso de duda el conflicto se resolverá a favor de la indígena

teniendo en cuenta las particularidades culturales de la respectiva colectividad.

Asimismo, el Tribunal Constitucional resolverá las demandas de los indígenas por violación de los derechos fundamentales o por abuso del poder de parte de la autoridad indígena.

ART. 4. DE LA LEGITIMIDAD DE LAS AUTORIDADES

La legitimidad de la administración de justicia y de las diligencias de carácter investigativo o indagatorio por las autoridades indígenas no podrá ser desconocida por ninguna autoridad estatal; por lo tanto, nadie tiene facultad para aplicar sanciones de ningún género por este motivo.

La violación de este precepto dará derecho a la autoridad indígena para reclamar indemnización de los daños y perjuicios, independientemente de la acción penal para los actos atentatorios contra las libertades y derechos constitucionalmente garantizados según el Artículo 213 del Código Penal.

ART. 5. USURPACIÓN DE FUNCIONES

Si alguna persona asumiera las funciones de autoridad indígena, con competencia para resolver los conflictos de que trata esta ley, será sancionado o sancionada por la autoridad legítima, de conformidad con la costumbre o derecho consuetudinario, sin perjuicio de que la colectividad, si es que así lo decide por medio de su representante, le pueda acusar del delito previsto en el Artículo 281 del Código Penal para el ejercicio de las funciones de juez por quien no es tal.

ART. 6. DE LA CAPACITACIÓN EN DERECHOS HUMANOS

Las facultades de Derecho o Jurisprudencia de las universidades deberán adoptar programas de derechos humanos para la capacitación de las autoridades indígenas.

En todos los programas de derechos humanos, para indígenas o no indígenas, se estudiará antropología jurídica, pluralismo jurídico y cultural y se fomentará la comunicación intercultural.

CAPÍTULO II

DE LA JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD INDÍGENA

ART. 7. DE LA JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA

La potestad pública de las autoridades indígenas para ejercer funciones de justicia reconoce la Constitución Política y la ejercerá de conformidad con sus costumbres o derecho consuetudinario, que no dejará de ser tal por las innovaciones que la colectividad incorpore constantemente de acuerdo con las nuevas necesidades y los cambios de los tiempos.

Estarán sujetos a las autoridades indígenas los litigios que en cualquier materia se suscitaren entre indígenas. Los litigios en los que sean parte indígenas y no indígenas estarán sujetos a los órganos de la Función Judicial o a la autoridad indígena, de acuerdo con las prescripciones de esta ley.

Los campesinos no indígenas podrán, de mutuo acuerdo, someter sus litigios a las autoridades indígenas.

ART. 8. DE LOS INDÍGENAS

La condición de indígena se establecerá por el hecho de haber participado en la vida y actividades de la colectividad indígena, en calidad de miembro de ella, siempre que no hubiere sido expulsado de su seno.

Los conflictos entre una colectividad indígena y un individuo que negare su condición de no indígena para sustraerse de la potestad de la autoridad indígena y del derecho consuetudinario, serán resueltos sumariamente por el Defensor del Pueblo adjunto para asuntos indígenas.

ART. 9. DE LOS REGLAMENTOS INTERNOS Y ACTAS ESCRITAS

Los reglamentos que las colectividades indígenas hayan adoptado para recoger su derecho no necesitan ser aprobados ni registrados por ninguna autoridad ni archivo estatales para su validez.

La autoridad indígena, con o sin intervención de los interesados, podrá dejar constancia de sus resoluciones en actas escritas para que sirvan de precedente con el valor que éste tenga en su Derecho consuetudinario.

ART. 10. DE LA NULIDAD DE ACTOS Y CONTRATOS

Serán nulos los actos y contratos que versen acerca de la propiedad, posesión, usufructo o cualquier otro derecho, gravamen o limitación sobre bienes inmuebles que se encuentren localizados en el territorio de la colectividad indígena, en los que no conste que ha intervenido la autoridad indígena de la respectiva colectividad.

ART. 11. DE LOS CONFLICTOS ENTRE COLECTIVIDADES INDÍGENAS

Los conflictos entre colectividades indígenas serán resueltos por la suprema autoridad de la organización de grado inmediatamente superior a la que pertenezcan las colectividades partes del conflicto. De las resoluciones que dicte esta autoridad habrá los recursos que prevean sus propias normas.

Sólo por petición de la autoridad competente en primera instancia y el visto bueno de las autoridades llamadas a conocer de los recursos para ante la autoridad superior podrán ser conocidos estos conflictos por la autoridad estatal a la que se le solicite intervenir, de acuerdo con el derecho estatal en la materia sobre la que verse el litigio.

Lo dispuesto en el inciso anterior es aplicable a los conflictos entre facciones o familias de una misma colectividad.

Los conflictos entre colectividades indígenas que no pertenezcan a ninguna organización de grado superior serán sometidos al amigable componedor que designen de mutuo acuerdo; caso contrario, cualquiera de ellas puede recurrir a la autoridad estatal que sea competente en razón de la materia del conflicto.

ART. 12. DE LOS CONFLICTOS ENTRE INDÍGENAS DE DIFERENTES COLECTIVIDADES

Los conflictos entre indígenas de diferentes colectividades indígenas serán conocidos por lo que al respecto convengan las autoridades de las colectividades a las que pertenezcan los litigantes, quienes pueden remitir el caso a la autoridad indígena de la organización de grado superior a la que

pertenezcan las colectividades involucradas o, con el visto bueno de ésta, a la estatal que sea competente por razón de la materia cuando el conflicto amenace alterar la paz entre sus colectividades.

ART. 13. DE LOS CONFLICTOS ENTRE INDÍGENAS Y NO INDÍGENAS

Cuando en el conflicto una de las partes sea uno o más indígenas o una o más colectividades indígenas y de la otra sea uno o más no indígenas y una o más colectividades no indígenas, se estará a lo siguiente:

Las infracciones cometidas por un no indígena en el territorio de una colectividad, pueblo o nacionalidad indígena serán juzgadas por la autoridad indígena y el responsable será remitido por el representante de la respectiva colectividad al juez de la Función Judicial del Estado para que le imponga la sanción que corresponda según la ley a la infracción de que se le haya declarado culpable, excepto las indemnizaciones patrimoniales que serán las fijadas por la autoridad indígena, para cuyo cobro los interesados podrán hacer uso de las medidas de apremio previstas en el derecho estatal, y, al efecto, los alguaciles y depositarios cumplirán las órdenes de la autoridad indígena.

El enjuiciado, sin embargo, podrá acogerse en todo al derecho consuetudinario y a la autoridad indígena si así lo desea y dejará constancia escrita, grabación magnetofónica o electrónica.

En los litigios que versen sobre actos o contratos en los que una de las partes sea uno o más indígena será competente la autoridad indígena y aplicará el derecho más favorable a la

parte indígena, sea la ley estatal o el derecho consuetudinario. La forma de los actos contrato será la requerida por el derecho indígena.

Los conflictos entre una colectividad indígena y personas naturales o jurídicas no indígenas serán conocidos por la Corte Superior del distrito en donde tenga su domicilio la colectividad no indígena, en juicio verbal sumario, a menos que las partes convengan en someter la controversia a jueces de paz o árbitros, caso en el cual se estará a lo convenido.

En estos conflictos la colectividad indígena puede intervenir, como actor o demandado, por medio de la autoridad que le represente según su propio derecho, aunque no tenga personalidad jurídica, según las leyes estatales.

ART. 14. DE LAS FALTAS NO SANCIONADAS EN LA LEY ESTATAL

Las faltas que no estuvieran contempladas en las leyes del Estado, que fueren cometidas por los no indígenas en perjuicio de indígenas, en el territorio de éstos, se resolverá de conformidad con las siguientes reglas:

El no indígena que tuviera su domicilio, residencia, negocio, industria en el territorio de la comunidad indígena será juzgado por la autoridad indígena de acuerdo, en todo, con el derecho indígena. El accionado podrá usar su idioma materno en su defensa.

Si el no indígena no acatara o cumpliera la resolución de la autoridad indígena será expulsado de ella y sus tierras pasarán al dominio de la respectiva colectividad, salvo los muebles, semovientes y más bienes que puedan ser separados de la

tierra. En cuanto al valor de las edificaciones y los cultivos permanentes o semipermanentes, una vez fijado el precio por un perito, será pagado por la colectividad para entrar a ocupar las tierras.

Si el no indígena estuviere ocasional o temporalmente en la comunidad indígena deberá la indemnización patrimonial que acuerde con el o los perjudicados, con la intervención de la autoridad indígena, quien designará un perito para que fije el monto de la indemnización de no haber acuerdo. En este caso, no estará sujeto a las sanciones con las que se castiga la falta en el Derecho Indígena.

CAPÍTULO III

DE LOS CONFLICTOS FUERA DE LA COLECTIVIDAD

ART. 15. DE LOS CONFLICTOS CON NO INDÍGENAS

Los conflictos individuales de los indígenas con los no indígenas, fuera de la colectividad de aquéllos, serán conocidos por las autoridades estatales competentes, de conformidad con el derecho del Estado, con las siguientes modificaciones:

El indígena podrá defenderse en su idioma materno, si así prefiere, y al efecto el juez o tribunal nombrará un traductor o intérprete, a satisfacción del indígena, quien podrá pedir que intervenga la autoridad indígena de la colectividad a la que pertenezca, con el fin de que vigile el respeto al debido proceso.

La autoridad indígena, encargada de vigilar el respeto de la garantía del debido proceso, podrá deducir la acción de amparo con objeto de que se enmiende el proceso. Establecida la violación del debido proceso, el juez o tribunal responsable

perderá la competencia sobre la causa y será condenado al pago de los perjuicios que hubiera causado al indígena. La causa pasará a conocimiento del juez o tribunal que deba sustituirlo en conformidad con el derecho estatal.

En la sentencia, el juez o tribunal tendrá en cuenta las diferencias culturales y buscará conciliar estas diferencias con la cultura a la que responde el derecho estatal con la ayuda de juristas, antropólogos o sociólogos, cuyos honorarios serán de la parte a la que la sentencia sea desfavorable.

El órgano de la Función Judicial fijará la indemnización pecuniaria que proceda, para lo cual nombrará perito de reconocida competencia y probidad y remitirá al indígena a la autoridad de su colectividad, si ésta así solicita, para que le imponga la sanción que se acostumbre para la clase de falta de que se le hubiere condenado.

El indígena que por su cultura o costumbres cometa una falta que no sea tenida por tal en su derecho consuetudinario, será eximido de responsabilidad, excepto de las indemnizaciones patrimoniales que serán fijadas en la forma prevista en el numeral anterior.

El indígena puede someterse en todo al derecho estatal, siempre que deje constancia de su decisión por escrito y, en este caso, el juez o tribunal puede aplicar penas alternativas a la de privación de la libertad.

En los centros de rehabilitación social del Estado, los indígenas tendrán derecho a los servicios religiosos y de salud tradicionales si así solicitaren.

CAPÍTULO IV

DE LA AUTORIDAD INDÍGENA Y DE LAS AUTORIDADES DEL ESTADO

ART. 16. DEL REGISTRO DE LAS DECISIONES DE LAS AUTORIDADES INDÍGENAS

Cuando la ley exija inscripción o registro de los actos o hechos sobre los cuales recaiga la resolución de la autoridad indígena, ésta, por medio de quien sea competente para ello, comunicará su resolución al funcionario responsable del registro para que haga al registro e informe del hecho con especificación de la fecha, libro, número del folio y más datos necesarios para constatar el hecho del registro. Así se procederá, por ejemplo, en caso del reconocimiento del hijo habido fuera de matrimonio, de la fijación de linderos de dos predios colindantes resuelta en litigio, etc.

ART. 17. DE LA COLABORACIÓN DEL ESTADO A LA AUTORIDAD INDÍGENA

La autoridad indígena podrá solicitar la colaboración o auxilio de las autoridades judiciales, policiales y administrativas del Estado que sean competentes y estime necesarias para obtener el cumplimiento y la ejecución de sus decisiones. Estas autoridades deberán prestarle la colaboración o auxilio solicitados, bajo pena de asumir la responsabilidad de los perjuicios ocasionados por la omisión.

El incumplimiento de este precepto y, en general, de las obligaciones que en esta ley se prescriben para las autoridades estatales respecto de las decisiones y/o resoluciones de las autoridades indígenas constituye el delito tipificado en el Artículo 277 del Código Penal, sin menoscabo de la de

reparación de los daños que el incumplimiento ocasionare a los perjudicados según el inciso anterior.

CAPÍTULO V

DERECHO INDÍGENA Y DERECHOS HUMANOS

ART. 18. COMPATIBILIZACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN CON EL DERECHO INDÍGENA

Siempre que se trate de establecer la compatibilidad o la incompatibilidad del derecho indígena con los derechos reconocidos y garantizados en la Constitución Política y en los instrumentos internacionales vigentes en el Ecuador se buscará dejar a salvo la dignidad de la persona y se acudirá a las enseñanzas del relativismo cultural moderado.

ART. 19. DE LA ASISTENCIA DE ESPECIALISTAS

El Tribunal Constitucional designará una Sala de Conjuces con especialistas en derecho indígena designados por un colegio electoral integrado con un representante de cada una de las organizaciones indígenas de carácter nacional, de acuerdo con el reglamento expedido por el Tribunal Supremo Electoral.

En todos los casos en que el Tribunal Constitucional deba resolver un conflicto en que sean parte los indígenas o sus colectividades, de cualquier grado, deberá incorporar uno de los conjuces de que trata el inciso anterior a la Comisión y dos al Pleno que vaya a resolverlo, previa excusa del o de los magistrados principales, designados por sorteo. En todo caso contará con la asistencia de un jurista, antropólogo y un sociólogo aceptados por su competencia y honestidad por la Sala de Conjuces.

La elección de conjueces se llevará a cabo cada dos años, en el mes de enero.

ARTÍCULOS FINALES Y DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Derogatorias y vigencia, según el texto que sea definitivamente aprobado.

Anexo 3

Cabildo indígena resguardo Jambalo Cauca, Colombia

Delitos: Complicidad y ofensa a la autoridad

Implicados: Comunidad Vereda el Tablón, Juan Medina, Abraham Medina

Resolución 003, marzo 6 de 1999

Antecedentes

El día 3 de abril, a eso de las nueve de la noche, en la Vereda El Tablón, ocurrió el homicidio contra el señor Eugenio Casamachín y la destrucción de dos viviendas, e hirieron con armas de fuego al señor Luis Carlos Casamachín. Parentesco: padre e hijo. El Cabildo asume la investigación de acuerdo a la jurisdicción propia y procede a detener seis sospechosos con los nombres de Jorge Enrique Taquinas, Mariano Taquinas, Rodrigo Taquinas, Gustavo Taquinas, Roberto Taquinas y Álvaro Taquinas. Estas personas fueron trasladadas al despacho del cabildo para ser indagadas, lo que dio cumplimiento a través de la comisión jurídica.

El día 29 de abril el Cabildo se trasladó hasta la Vereda El Tablón con el fin de realizar la asamblea, la que se realizó y se presentaron las conclusiones de las indagaciones hechas a los implicados, afectados e investigados en el momento de tomar

la decisión final sobre la sanción y castigo que se debía aplicar. Los comuneros de la Vereda El Tablón manifestaron que ya se habían reunido para decidir el castigo; que sólo se les aplicarán como castigo cinco fuetazos a cada uno y la reconstrucción de la casa como acción, argumentando que ellos eran personas que han colaborado con la comunidad; que la familia Casamachín eran personas que estaban realizando males a la comunidad, a las familias, que como consecuencia de esos males han muerto niños. Con esos argumentos, la comunidad justificó la muerte de Eugenio Casamachín, demostrando con esa actitud que eran parte y arte del homicidio y atentando contra la familia de Eugenio Casamachín. Ante este hecho, el Cabildo, en cabeza del gobernador Marco Antonio Cuetia, tomó la decisión de castigar a los autores materiales e intelectuales con cinco minutos de cepo y 48 fuetazos cada uno y, como sanción, la reconstrucción de la casa, lo que fue aprobado por la mayoría de los presentes. En la asamblea se procedió a dar cumplimiento al castigo a cada uno de los implicados; en esos momentos hubo más resistencia por la comunidad de El Tablón y en especial por unos comuneros en cabeza del profesor Juan Medina, diciendo que lo bajaran “cabildos huevones, ya no le dije que él había sido”, ofendiendo a la autoridad, e interrumpió la norma que nadie (sic) puede hacer bulla ni reírse cuando se está castigando a una persona, delito que se castiga de la misma forma que se está castigando al implicado u otro, según decisión del Cabildo.

CONCLUSIONES

1. La comunidad de la Vereda el Tablón era conocedora del problema entre la familia Casamachín y la familia Taquinas, y los acuerdos que hicieron nunca lo informaron al Cabildo.

2. Todas las muertes ocurridas en la Vereda El Tablón han sido motivadas por la competencia y el mal uso de la medicina tradicional entre comuneros, que como consecuencia ha traído venganzas, muertes de adultos y niños con complicidad de la comunidad.
3. No es aceptable que la comunidad dé el visto bueno ante un homicidio con el sólo argumento de que era brujo, porque se viola el derecho a la vida y los derechos humanos.
4. El comunero Juan Medina Rivera, en calidad de profesor, ofendió al Cabildo y violó la norma que nadie puede hacer bulla ni reírse cuando se está corrigiendo a un comunero, porque este acto es sagrado e inviolable que se castiga de la misma forma como se está castigando al comunero o según decisión del Cabildo.
5. Ninguna comunidad puede tomarse la autoridad de hacer justicia o pasarse por encima de la autoridad máxima, porque todos son parte del resguardo regidos por la legislación indígena de 1890 y el Artículo 246 de la Constitución colombiana.
6. Que para la comunidad de El Tablón era preferible ver muertas las personas que castigarlas con el cepo o fuate.

Ante este hecho de complicidad y ofensa contra la autoridad máxima del Cabildo, el Cabildo Indígena Resguardo de Jambalo, en uso de sus facultades jurisdiccionales que confiere la Ley 89 de 1890 y el Artículo 246 de la Constitución Colombiana, el fallo de por la Corte Constitucional N° T 523/97,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO. Sancionar a la comunidad de El Tablón a partir de la fecha, suspender al promotor de Salud, Hogar de Bienestar FAMI y el Apoyo en Proyectos de la Alcaldía, Cabildo y entidades del Estado y otros durante tres (3) años, y dependiendo del comportamiento se apoyará nuevamente.

ARTÍCULO SEGUNDO: Suspensión de los derechos como indígena al señor Juan Medina, identificado con cédula de ciudadanía número 76.002.799 de Jambalo Cauca, por haber incurrido en el delito de ofensa a la autoridad máxima violación del rito de sanción a un comunero, durante tres (3) años a partir de la fecha.

ARTÍCULO TERCERO: Notifíquese a las autoridades: Asociación Cabildos del Norte, Alcaldía Municipal, Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), entidades departamentales y nacionales, la sanción decidida.

ARTÍCULO CUARTO: El Cabildo seguirá ejerciendo el control en la Vereda a través del Cabildo sin ninguna interrupción y, en caso de represalias con el Cabildo veredal o de la Directiva General, se iniciará un proceso jurídico a los comuneros implicados.

ARTÍCULO QUINTO: Durante el tiempo de sanción, si la comunidad se comporta bien y contribuye a corregir los errores, el Cabildo cancelará la decisión o de lo contrario ampliará la sanción.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Gobernador Marco A. Cuetia, Gersain Cuetia Dagua,
Alcalde Mayor del Cabildo

(Otras firmas de autoridades)

Cuando finalizaba el 2009, lejos todavía de los conflictos sobre las reformas legales vinculadas a las autonomías que arreciaron la primera mitad del 2010, el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) propició el *Foro Internacional Procesos Políticos y Autonómicos del Movimiento Indígena Originario en América Latina y Bolivia, avances y desafíos*. El evento fue respaldado por IBIS-Dinamarca, Deustcher Entwicklungsdients (DED), Cooperazione Internazionale (COOPI), el Proyecto 11.11.11 (Vecht Mee Tegen Onrecht), además del Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS), Investigación Social y Asesoramiento Legal Potosí (ISALP), el Programa Nina y Radio ERBOL.

Este foro reunió a sectores sociales de importante incidencia del escenario político, y a investigadores, organizaciones no gubernamentales, estudiantes, periodistas nacionales y extranjeros, ciudadanía interesada en el tema y hasta funcionarios del gobierno, en el que se conocieron propuestas y experiencias de procesos políticos y autonómicos del movimiento indígena de Bolivia, Ecuador, Panamá y Nicaragua.

La idea fue abrir el debate en torno a experiencias concretas y las diversas formas en que los procesos políticos de otros países resolvieron o confrontan aún problemas de institucionalidad y de generación de salidas para el ejercicio de derechos por parte de los pueblos indígenas. Sin duda, entre las propuestas y exposiciones de este evento y la realidad vivida existe un vínculo que sólo la reflexión podrá unir, lo que hace que la presente memoria no sólo sea útil, sino necesaria para profundizar el debate en torno a la consolidación de los derechos de pueblos indígenas en un contexto internacional en el que la presión sobre la renta monopólica de la explotación de recursos naturales por parte de las empresas transnacionales, no respeta soberanías nacionales ni mucho menos a las emergentes y, por tanto, frágiles soberanías plurinacionales.

