

# “Autonomías indígenas” y “Estado Plurinacional”

Proyectos políticos de los  
movimientos indígenas y  
campesinos en Bolivia

**Marxa Nadia Chávez León**

Socióloga. Coautora, junto a Álvaro García Linera y Patricia Costas, de *Sociología de los movimientos sociales en Bolivia*. Integrante del equipo de investigación del Centro de Estudios Andino-Amazónicos y Mesoamericanos (Bolivia).

## Resumen

El artículo sostiene que el concepto de “autonomía” fue introducido por el conservadurismo con un significado virtual de extraterritorialidad y que el de “autonomía indígena” surgió entonces como contramedida defensiva. Además, expone las diferencias existentes entre las organizaciones campesinas del Oriente boliviano y las del Altiplano, que pueden realizar grandes movilizaciones. Analiza, por último, la nueva Constitución política nacional y desarrolla la discusión sobre el Estado Plurinacional.

## Abstract

*The article states that the concept of “autonomy” was introduced by the conservatism with the virtual meaning of extra-territorialism and that the “indigenous autonomy” therefore came about as a defensive counter-measure. In addition, it shows existing differences between the rural organizations of Eastern Bolivia and those of the Altiplano, which can organize large movements of people. Finally it analyzes the new national political Constitution and develops the debate on the Plurinational State.*

## Palabras clave

Autonomía, autonomía indígena, Tierras Comunitarias de Origen, campesinos, ayllus, marcas, Nueva Constitución Política, autogobierno, Estado Plurinacional, oligarquía.

## Keywords

*Autonomy, indigenous autonomy, Community Lands of Origin, rural community, ayllu, markas, New Political Constitution, self-governance, Plurinational State, oligarchy.*

---

Muchos cambios se han perfilado en el escenario político boliviano desde que las últimas elecciones presidenciales del año 2005 llevaron a Evo Morales y a su partido, el Movimiento al Socialismo (MAS), al gobierno. El momento que vivimos fue inaugurado por la Guerra del Agua en Cochabamba en abril de 2000 y continuó con grandes procesos de autoorganización social hasta 2005. El protagonista central de este ciclo de rebeliones fue el movimiento indígena y campesino, que se transformó en el núcleo articulador de los levantamientos en Bolivia.

En Latinoamérica, los antecedentes de la discusión acerca de las "autonomías indígenas" se hallan en los debates que determinados organismos internacionales, como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (López Bárcenas, 2006), emprendieron sobre los derechos de estos pueblos a la autodeterminación y el autogobierno. En Bolivia, esta polémica adquiere rasgos particulares, pues el tema y la misma palabra –"autonomía"– fueron incorporados en la discusión política por las fuerzas más conservadoras del país, que vieron en la consigna autonómica una oportunidad y una bandera de rearticulación de un poder que encontraron amenazado por la intervención popular en los asuntos públicos y la irrupción indígena en los espacios gubernamentales. Las "autonomías departamentales" son el pivote central del proyecto político reaccionario boliviano.

Las organizaciones indígenas, en especial la Confederación Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB), respondieron ante la ofensiva del proyecto cívico-empresarial anunciando la creación de sus propios "estatutos autonómicos". De esta manera, surgió para los sectores populares el debate sobre la autonomía y el reto de reapropiarse de esta noción hasta ahora capitalizada a favor del proyecto oligárquico. En este trabajo deseamos evaluar el alcance de las propuestas y las reflexiones de las organizaciones sociales que enfrentan el desafío de resignificar este concepto mediante la incorporación de la idea de "autonomías indígenas". También queremos establecer cómo, en el Proyecto de Nueva Constitución Política del Estado (NCPE) aprobado por la Asamblea Constituyente, se piensan la participación y la articulación real entre las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) autónomas y Asamblea Legislativa Plurinacional Bicameral, que reemplazaría al actual Congreso Nacional de la República, en la medida en que éste es un

elemento central para analizar el alcance de la transformación del Estado. Para este efecto, hemos estudiado las propuestas de reforma de modelo de Estado y de creación de autonomías indígenas realizadas por las organizaciones indígenas más representativas, así como las tres versiones de la NCPE (una aprobada en grande en la ciudad de Sucre y la otra en detalle en Oruro, y la revisada, negociada y presentada en La Paz).

### **Proyectos políticos: Asamblea Constituyente y autonomías indígenas**

Las propuestas políticas de lo que genéricamente puede denominarse “movimiento indígena y campesino” boliviano se enraízan en tres experiencias históricas de lucha y resistencia: el movimiento comunal sindical del Altiplano lacustre, el movimiento cocalero y el movimiento indígena de Oriente<sup>1</sup>. Aunque las primeras dos experiencias son importantes, nos centraremos en la última, debido a que es ella la que específicamente, desde la década del noventa, impulsa la demanda de realización de una Asamblea Constituyente y ahora sostiene el debate sobre las “autonomías indígenas”.

El movimiento indígena del Oriente boliviano, que surgió en la década del ochenta, en gran parte gracias al apoyo de instituciones como la iglesia católica, organizaciones no gubernamentales y organismos como la OIT, el Fondo Monetario Internacional o el Banco Interamericano de Desarrollo (Patzí, 1999), y fue impulsado por varios dirigentes indígenas, ha tenido un desarrollo muy diferente respecto a los movimientos del área andina, ya que se trata de “pueblos indígenas” muy diversos y con poblaciones por lo general pequeñas, cuya experiencia histórica más importante fue la de su reorganización espacial y política –“Reducciones” o “Misiones” a las que fueron sometidos por los jesuitas durante el período colonial y republicano. La situación temprana de los pueblos indígenas del Oriente ha sido definida por los procesos de “genocidio” y “etnocidio” (Plata, 2008) que, al reducirlos física y numéricamente, les restaron las posibilidades de tener la fuerza de masa de las poblaciones indígenas altiplánicas. Tras un largo proceso de organización, nació la CIDOB, que alberga en su seno a diversas culturas y sus respectivas formas organizativas, pero cuyos pueblos en muchos casos cuentan con un bajo número de componentes –por ejemplo, los guarasugwe puaserna que, según datos censales, apenas llegan a 31 personas (*La Prensa*, 2007a).

Por las razones expuestas, las estrategias políticas de este movimiento no giraban en torno a la movilización masiva ni a las acciones directas, sino predominantemente alrededor de la lucha legal mediada por una estructura organizativa bastante institucionalizada y con una importante presencia de indígenas profesionales y asesores de ONG. En esa etapa de su historia, este movimiento se relacionó con el Estado boliviano

**El pedido de reconocimiento estatal de las Entidades Territoriales de Origen significaba ya un quiebre de los poderes departamentales, pero también de los ámbitos de gestión municipales**

de manera “pactista” (García Linera et al., 2005), es decir, apelando al poder gubernamental como a un árbitro que debía protegerlos de los empresarios madereros y agroindustriales, actitud diferente a la del movimiento indígena del Altiplano Norte, que interpelaba y enfrentaba radicalmente al Estado.

Fueron los pueblos indígenas del Oriente los que sugirieron inicialmente, en 1995, mediante la Asamblea del Pueblo Guaraní (PNUD, 2007), la realización de una Asamblea Constituyente (AC), propuesta que luego hizo abiertamente la CIDOB en 2001. La AC fue pensada como la vía de acceso a reformas institucionales “totales” en el marco del Estado, y que recuperaría para su convocatoria y desarrollo la experiencia organizativa indígena. Estas elaboraciones estaban basadas en los convenios internacionales que debatían el derecho a la libre determinación o autodeterminación de los pueblos. En los primeros documentos emitidos por la CIDOB no están señaladas ningún tipo de propuestas referentes a “autonomías” ni a la constitución del “Estado Plurinacional”, pero sí a la exigencia de un Parlamento unicameral.

Luego de los constantes pedidos hechos a gobiernos como el de Hugo Bánzer Suárez, Jorge Quiroga, Gonzalo Sánchez de Lozada y Carlos Mesa, la exigencia de la AC fue retomada por el Movimiento al Socialismo, que fijó la fecha de la realización de la misma para mediados del año 2006. Es en ese año que las organizaciones indígenas bolivianas elaboraron propuestas respecto al modelo de Estado y ordenamiento territorial del país, en las que desarrollaron tres formulaciones centrales: Estado Plurinacional, Poder Legislativo unicameral y autonomías indígenas.

**La colonialidad del Estado**

Tanto en controversias académicas como en aquellas que se dan al interior de las organizaciones sociales

indígenas y populares, se discute actualmente la posibilidad de transformación del Estado (García Linera et al., 2007) o, en todo caso, su *deconstrucción*, que implicaría la remoción profunda de las formas organizativas de la administración, de la representación y de la toma de decisiones en lo que hasta ahora es el aparato burocrático e institucional estatal. Si partimos del hecho de que el carácter colonial del Estado en Bolivia está basado en la exclusión de otras formas de práctica política –como las existentes en las comunidades indígenas y en los movimientos que actúan con lógicas comunitarias en los sindicatos campesinos–, vemos que el mismo está pensado desde la óptica de una sola cultura, que subordina formas políticas no liberales a instituciones y prácticas liberales (García Linera et al., 2007). Es decir, el problema no radica solamente en el cuestionamiento de los funcionarios gubernamentales, sino en el papel y la estructura del mismo Estado. En ámbitos gubernamentales y en la misma propuesta de la Nueva Constitución Política del Estado se está discutiendo la forma en que se encararía un proceso de descolonización estatal y social, y cómo ello se vincularía a la discusión sobre “autonomías indígenas”.

Lo que está en tela de juicio en Bolivia no es poco: significa enfrentar el tema de la “igualdad política intercultural” como ha señalado Luis Tapia (2007) –una discusión que, sin embargo, se está realizando dentro de los marcos actuales de la organización estatal.

### **La introducción del tema “autonómico” en el debate político: respuestas y contra-respuestas**

Ante el ascenso de fuerzas campesinas indígenas y populares, los departamentos que conformaron la denominada “media luna” (que inicialmente incluía cuatro departamentos: Beni, Pando, Santa Cruz y Tarija) comenzaron desde 2003 a manifestar sus intenciones de conformar departamentos autónomos, como una reacción inmediata a las revueltas protagonizadas por indígenas, trabajadores mineros y otros sectores. A principios de ese año, el Comité Cívico tarijeño pidió “autonomía regional” si es que no se los consultaba sobre la exportación del gas, medida que constituyó uno de los motivos más potentes para la expulsión de Gonzalo Sánchez de Lozada, entonces presidente de la República (*Correo del Sur*, 2003). La autonomía planteada por los comités cívicos y las prefecturas hasta aquí aún no estaba manifestada en la forma que adoptaría desde 2004, es decir, no se propugnaba una “autonomía departamental”, sino más bien una de carácter regional (ver <[www.comiteprosantacruz.org/comite/pronunciamientos/manifiestonuevabolivia.htm](http://www.comiteprosantacruz.org/comite/pronunciamientos/manifiestonuevabolivia.htm)>), pero se esbozaba ya la trama de intereses que estaban inmersos en estas zonas respecto al negocio de exportación del gas por un puerto chileno. El mismo Comité Cívico cruceño, el día en

que Sánchez de Lozada huía a Estados Unidos, reivindicó el derecho a la "autodeterminación de los pueblos" (ver <[www.comitéprosantacruz.org/comite/pronunciamientos/nuevarepublica.htm](http://www.comitéprosantacruz.org/comite/pronunciamientos/nuevarepublica.htm)>).

Este fue el inicio del debate de las "autonomías" en todo el ciclo político iniciado en 2000 con la victoria popular en la Guerra del Agua. Las "autonomías departamentales" serían pensadas, confeccionadas, reivindicadas, propuestas y defendidas por los sectores más conservadores como los comités cívicos. La "autonomía" no fue una iniciativa indígena o popular. Recién en 2006, las organizaciones indígenas y campesinas presentaron una propuesta unificada al respecto, acorde a las pulsaciones de la AC y la ofensiva de las oligarquías preponderantemente orientales. En efecto, ante la marcha de la Constituyente, el bloque de derecha presentó su proyecto de autonomías y "estatutos autonómicos".

### **La igualación del tema autonómico de la oligarquía con el proceso constituyente**

La Asamblea Constituyente, tal y como fue pensada en un inicio, no sólo fue promovida por organizaciones sociales indígenas, sino también por entes como la Coordinadora de Defensa del Agua y de la Vida, que aportaron su propia perspectiva de una AC como espacio de encuentro de organizaciones y movimientos indígenas, de trabajadores y populares.

Finalmente, en esta lucha por el significado del cónclave, éste quedó como el espacio del "cambio concertado", en el que participarían *todos* los sectores de la población, mediante el voto directo y secreto, producto de una negociación entre sectores de derecha y el gobierno. En las discusiones iniciales, la derecha no aceptó la representación ni por corporaciones ni por pueblo indígena y menos aún que la Asamblea tuviera carácter vinculante. En una especie de "trueque", entonces, pidieron la realización de un referendo por las autonomías a cambio de "permitir" la convocatoria a elección de constituyentes. Ante esta situación, el gobierno nacional aceptó la efectivización del referendo por autonomías, el mismo día en que debían realizarse las elecciones para los constituyentes. La aceptación de las autonomías departamentales, propuesta política de la oligarquía oriental, a cambio de que ésta "permitiera" la realización de la Constituyente, significó la igualación en términos políticos de la Agenda de Octubre (nacionalización de los hidrocarburos, sobre todo, Asamblea Constituyente y otras demandas), fruto de la autoorganización social, con la recientemente denominada "Agenda de Enero", mes de la realización del primer "Cabildo del Millón" organizado por los comiteístas y la Prefectura cruceña de derecha. La demanda autonomista quedó desde entonces como postulado *legítimo* que podía ser equiparado con las demandas y

logros populares de los años 2000 a 2005, cuando, hasta ese momento, la fuerza real del movimiento cívico no era tan grande ni fuerte como pretendía, aunque sí había logrado un relativo apoyo en los sectores, especialmente urbanos, de Santa Cruz.

Incluso en el seno de la Constituyente, como señala José de la Fuente, consultor de la misma, la bancada de la derecha, liderada por el partido Poder Democrático y Social (PODEMOS), estuvo directamente ligada con las decisiones del Comité Cívico Pro Santa Cruz (De la Fuente, 2008); por lo tanto, los problemas en el desarrollo de la AC fueron impulsados por esta entidad, viviéndose otra fase de rearticulación de comités cívicos y partidos de derecha en torno a un discurso “democrático”.

### **La trayectoria de las propuestas indígenas respecto a la “autonomía indígena” y el “Estado Plurinacional”**

Las “autonomías indígenas” fueron introducidas por las organizaciones indígenas ante una expansión de la influencia del Comité Cívico cruceño que estaba apoyado por los agroindustriales y ganaderos de la región. En este sentido, la “autonomía indígena” fue una respuesta “defensiva”, ya que en las negociaciones iniciales se había aceptado la Agenda de Enero autonómica. La situación material real de los pueblos indígenas del Oriente, que como hemos visto es muy diversa y con poblaciones pequeñas, abre las condiciones para la elaboración de propuestas sobre lo que inicialmente se llamó “autodeterminación de los pueblos” y lo que ahora se concibe como los “estatutos autonómicos indígenas”.

Retomaremos las propuestas hasta 2006 (antes del inicio de las sesiones de la Constituyente) de dos organizaciones indígenas: la CIDOB y el Consejo de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ); la de una organización campesina como la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), cercana al Movimiento al Socialismo<sup>2</sup> y el documento conjunto de las organizaciones indígenas y campesinas de 2006, respecto a cuatro temas fundamentales que aluden a la estructura del Estado: división política administrativa, “autodeterminación de los pueblos” que luego se pone en términos de “autonomía”, Estado Plurinacional y Asamblea parlamentaria unicameral.

En 2001, la proposición de la CIDOB como organización que había luchado por la Asamblea Constituyente incluía cuatro propuestas. La primera está referida específicamente a lo que en esos momentos se denominaba “autonomía de gestión”, establecida en la parte de la “división político-administrativa”. El basamento de la autonomía de gestión eran las TCO, que debían ser tratadas como unidades político-administrativas transformadas en Entidades Territoriales Indígenas (ETI), con la capacidad de

manejar autónomamente sus recursos (CIDOB, 2001). Este planteamiento surgía también de la experiencia que habían tenido los pueblos indígenas de estas zonas con los latifundistas y ganaderos. Aceptando la división política republicana en departamentos, provincias, secciones de provincia y cantones, el pedido de reconocimiento estatal de las ETI como división administrativa significaba ya un quiebre de los poderes departamentales, pero también de los ámbitos de gestión municipales cuyo monopolio ejercen las oligarquías de la zona.

El nexo con el Estado, que es el segundo eje que nos interesa, estuvo planteado en la reforma del Poder Legislativo; así, la "autonomía de gestión" y de territorio como unidad político-administrativa se ligaba con las ETI mediante un Parlamento unicameral, en el que cada pueblo indígena contaría con la participación directa de un representante (36 diputados indígenas, si es que se toma en cuenta que se reconocen 36 pueblos "indígenas") con la posibilidad de integrar todas las comisiones parlamentarias (CIDOB, 2001). La elección directa de cada pueblo garantizaba el respeto a la forma en que cada uno de ellos elegiría a su representante. Algunos problemas de la propuesta surgen cuando se ve el caso de Occidente, donde tanto aymaras y quechuas, reconocidos como la población mayoritaria entre los 36 pueblos o etnias indígenas, tendrían derecho sólo a un representante. Aunque la representación directa indígena constituye un avance muy significativo, aún tendría que discutirse el sentido político de "igualdad" en cuanto a la participación política, y en lo referente al "reconocimiento" del carácter "multicultural" del país<sup>3</sup>.

Por su parte, el CONAMAQ, nacido en la década del noventa, aglutina a los ayllus y comunidades originarias, principalmente en los departamentos de Oruro y Potosí y algunas zonas de La Paz y Chuquisaca. No se considera a sí mismo como una organización social sino como un "gobierno indígena"<sup>4</sup>. Al igual que la CIDOB, el CONAMAQ venía elaborando propuestas de reconstitución de los territorios indígenas, es decir, de la formación del Estado Plurinacional (CONAMAQ, 2005). Esta cercanía de propuestas hizo posible la existencia de alianzas entre la CIDOB y el CONAMAQ, en la marcha del año 2002 por la Asamblea Constituyente, por ejemplo, en la que conformaron un eje, a veces distanciado de la CSUTCB y en especial de su entonces dirigente, Felipe Quispe.

La propuesta del Estado Plurinacional sugiere la creación de cuatro poderes que garanticen la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones gubernamentales: el Poder Deliberativo Plurinacional, que reuniría a todos los pueblos indígenas bolivianos y los diversos sectores de la sociedad civil; el Poder Judicial Plurinacional, que incluiría

**«Los términos de la polémica giran en torno a la búsqueda de una respuesta que incluya a las autonomías departamentales limitando su poder con la aceptación de las 'autonomías indígenas'»**

distintas formas de comprensión y práctica de la justicia; el Poder Amáutico Constitucional; y por último, el Poder Diárquico, que atravesaría a los otros mencionados y los obligaría a organizarse sobre la base de una comprensión "diárquica" del poder, en la que la presencia de los varones estaría obligatoriamente acompañada por igual presencia de mujeres<sup>5</sup>, y la presencia de pueblos de tierras altas (Occidente) sería igual a la de los de tierras bajas (Oriente). Estas propuestas

no fueron tomadas en cuenta en la redacción final de la Nueva Constitución Política del Estado.

Por otra parte, en 2006, el CONAMAQ presentó propuestas específicas sobre "autonomías de regiones" que restablecerían antiguas macro-regiones indígenas con fronteras precoloniales, que de todas formas no desconocerían la organización del Estado boliviano unitario (CSCB/

CONAMAQ/CRSUCIR, 2006). En ese sentido, aun con los problemas que una nueva reterritorialización implicaría, este planteamiento es una respuesta al proyecto oligárquico de "autonomías departamentales".

Basada en el programa del MAS, la CSUTCB redactó su propuesta sobre autonomías en 2006, exigiendo el *respeto a las competencias del Estado nacional* y la solidaridad de los departamentos desarrollados y con abundantes recursos naturales (especialmente gas, petróleo y minerales) con los departamentos más pobres (CSUTCB, 2006; REPAC, 2006).

El 5 de agosto de 2006, finalmente, se presentó un documento conjunto producto de la reunión de las organizaciones indígenas y campesinas que conformaron el denominado "Pacto de Unidad": "Propuesta para la Nueva Constitución Política del Estado. Por un Estado Plurinacional y la autodeterminación de los pueblos y naciones indígenas, originarias y campesinas". Este texto consideró tres tipos de autonomía: las territoriales indígenas originarias y campesinas, las interculturales urbanas y las autonomías regionales. La

participación política se daría mediante la representación directa, respetando el ordenamiento de los tres poderes del Estado: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La unicameralidad aparece de nuevo, pero esta vez se añade la participación de representantes urbanos y la representación directa de los pueblos indígenas y originarios.

Un tema ampliamente debatido fue el del Poder Social Plurinacional, incluido como un “cuarto poder” de carácter civil y corporativo (elegidos sus miembros por usos y costumbres y por voto universal), que tendría las atribuciones de “vigilar y controlar” a los poderes del Estado y contaría con la facultad de sancionarlos, siendo independiente de éste –idea que finalmente no fue incluida en la Nueva Constitución Política del Estado.

Los graves enfrentamientos del 24 de noviembre de 2007 en Sucre, producidos por el pedido de esta ciudad de introducir en la discusión de la AC el tema de la “capitalía plena”, terminaron por truncar los debates sobre las reformas estatales y territoriales. Finalmente, la última sesión de la AC realizada en Oruro aprobó en detalle la Nueva Constitución Política del Estado.

### **La Nueva Constitución Política del Estado y las “autonomías indígenas”: el carácter actual de lo “plurinacional”**

Existieron tres versiones de la Constitución Política del Estado: la aprobada en grande en las instalaciones del Liceo Militar en Sucre, la aprobada en detalle en Oruro y la revisada en la ciudad de La Paz, que fue la que se publicó oficialmente.

En términos de la definición sobre los tipos de divisiones políticas, las tres versiones del proyecto del MAS han aceptado la división republicana en departamentos, provincias y municipios incluyendo dentro del principio de democratización liberal el territorio indígena –originario–campesino, aunque abren la “posibilidad” de establecer nuevas formas de delimitación territorial y de “regiones” indígenas originarias y campesinas. En cierta medida, se recoge (en términos menos participativos) la manera en que las organizaciones indígenas como la CIDOB habían planteado desde los noventa primero una autonomía de gestión (apoyada en la libre determinación y autodeterminación de los pueblos originarios e indígenas); después, ante la coyuntura nacional de expansión de la influencia de los cívicos de derecha, se optó por aceptar la discusión en términos de autonomías indígenas, pero basadas en las Tierras Comunitarias de Origen.

El problema es la relación que tienen los territorios indígenas, originarios y campesinos con una división como la departamental reivindicada por los comités cívicos de Pando, Santa Cruz, Beni y Tarija, cuando en la realidad se había visto que la autonomía departamental signi-

ficó el desconocimiento total del derecho de “autogobierno” y manejo de recursos naturales que reclamaban las organizaciones indígenas, ya que de facto se aplicó, vía grupo de choque, un control por parte de las instancias departamentales sobre divisiones territoriales republicanas de origen colonial, como las provincias o las más recientes jurisdicciones municipales, donde, como hemos señalado, los que tienen el control son los partidos políticos tradicionales y, en su mayoría, personeros que obedecen a los comités cívicos y las prefecturas.

Ante las protestas de las organizaciones indígenas por una posible negociación entre el partido derechista PODEMOS y los cívicos separatistas de Santa Cruz y, por el otro lado, el gobierno, que aceptase la subordinación de las autonomías indígenas ante las autonomías municipales y departamentales, finalmente la norma establecida en la NCPE según las primeras versiones quedó redactada con un apartado en cada tipo de autonomía (departamental, regional, municipal e indígena) que afirmaba la no subordinación de ninguna de estas autonomías a otra. En la última versión, desaparecen los cuatro apartados y se coloca en el capítulo primero un solo artículo (N° 277) que afirma: “Las entidades territoriales autónomas no estarán subordinadas entre ellas y tendrán igual rango constitucional”. Los términos de la polémica giran en torno a la búsqueda de una respuesta que incluya a las autonomías departamentales limitando su poder con la aceptación de las “autonomías indígenas”, que es una forma de intentar lograr una inclusión neutralizadora del tema de autonomías a nivel departamental, que podría resultar bastante contradictoria si se considera que la división departamental y la indígena, en el tenor con el que fue acuñado el término autonomía, no se relacionan materialmente en forma igual, aun cuando en la ley se intente equipararlas (hecho ahora defendido por las organizaciones indígenas del Oriente). De esta manera, en los estatutos autonómicos departamentales defendidos por los cívicos y las prefecturas no se acepta la modalidad de “autonomía indígena” (Börth et al., 2008), existiendo el hecho material de dominación económica entre personas y familias que alcanzan a poseer áreas tres veces más grandes que la mancha urbana de Santa Cruz, y otras que subsisten en condiciones de servidumbre en las haciendas.

Respecto de la articulación directa entre territorio y formas de participación en una estructura “estatal”, en los aspectos fundamentales que otorgarían un poder real de decisión política a los territorios autónomos, vemos que en las dos primeras versiones de la NCPE, tanto la de Sucre como la de Oruro, se proponía un Estado Plurinacional y *autonómico*, lo que en la versión revisada en La Paz se cambió por la frase “Estado Plurinacional con autonomías”.

**«Los movimientos indígena-campesinos permiten comenzar a pensar qué tipo de ‘inclusión’, ‘igualdad’ y ‘participación’ puede proponerse [...] lo cual está configurando toda una experiencia histórica»**

La unicameralidad del Poder Legislativo, exigencia de todas las organizaciones indígenas y campesinas, fue dejada a un lado en la última versión como parte de las negociaciones que se dieron durante la aprobación en Oruro y la presentación del texto ya revisado en La Paz. Estos acuerdos determinaron que la composición del Poder Legislativo fuera bicameral.

Las dos versiones de la NCPE tenían como artículos principales la existencia de la llamada Asamblea Legislativa Plurinacional, conformada por los 157 asambleístas elegidos mediante criterios *territoriales* y *poblacionales*; por tanto, existirían asambleístas elegidos por *circunscripciones departamentales*, privilegiando así la división republicana ahora defendida por los cívicos cruceños, y por *circunscripción uninominal*, ambos elegidos por voto universal estableciendo el sistema de mayoría relativa en la asignación de los escaños para los uninominales.

En la NCPE aprobada en Sucre y Oruro, el parágrafo IV del artículo 149 garantiza un tipo de “participación *proporcional* de los pueblos y naciones indígenas originarias campesinas”; más adelante, se determina que la ley puede establecer circunscripciones especiales indígena-originario-campesinas, sin considerarse su densidad poblacional (en vista de que existen pueblos de menos de 50 personas). Una posibilidad abierta era establecer por ley el número de circunscripciones especiales indígena-originario-campesinas, introduciendo la propuesta pensada desde las organizaciones indígenas del Oriente como la CIDOB, sólo que esta vez como instancia ampliada para originarios y campesinos.

En la versión final revisada estos artículos cambiaron de modo muy notorio: el artículo 146 define que la Asamblea Legislativa Plurinacional se compondría de dos cámaras: la Cámara de Diputados y la Cámara de Representantes Departamentales,

y que todos los miembros de esta asamblea deberían ser elegidos por voto universal. La Cámara de Diputados quedaría conformada por 121 miembros, elegidos por circunscripciones uninominales y con escaños asignados por un sistema de mayoría absoluta.

En la Cámara de Representantes Departamentales, que estaría en lugar del Senado nacional, cada departamento tendría cuatro representantes elegidos en circunscripciones plurinominales departamentales, en un sistema de representación proporcional. La dinámica de ambas cámaras es más o menos la misma que se mantenía en el régimen anterior, que incluía la Cámara de Diputados y la de Senadores. Las circunscripciones y su número quedan a determinarse por ley, según la cantidad de habitantes y con criterios de extensión territorial, afinidad cultural y continuidad geográfica. Si bien se mantiene la existencia de circunscripciones especiales indígena-originario-campesinas, se elimina la parte que garantiza “la elección directa por formas propias” de representantes de circunscripciones indígenas. La elección directa era un pedido de las organizaciones indígenas, y en la NCPE revisada en La Paz queda sin explicitarse claramente.

### **“Estatutos autonómicos indígenas”: un nuevo giro en la trayectoria del debate indígena y campesino**

La realización de referendos por los Estatutos Autonómicos impulsados por la derecha en Bolivia se ha dado en cuatro departamentos, lo cual abrió nuevos desafíos a las organizaciones indígenas y campesinas del país. Una de las respuestas por parte de estas últimas fue la redacción de sus propios estatutos autonómicos, reconocidos ya por la NCPE, que debía ser aprobada mediante un decreto que convocara a un referendo.

En esta situación, el movimiento indígena del Oriente ha protagonizado ya varias reuniones para decidir la elaboración de sus Estatutos Autonómicos Indígenas, que harán frente a los Estatutos Autonómicos Departamentales, aprobados en Santa Cruz con más del 40% de abstención y voto por el No, en uno de los procesos electorales más violentos y con más denuncias de fraude en la historia del país.

Aun cuando no existen propuestas terminadas, el primer esbozo presentado por la CIDOB sobre autonomías indígenas elaborado ya en 2006 básicamente recogía las ideas de autodeterminación y reconocimiento práctico por parte del Estado a los territorios indígenas (CIDOB, 2006). Las ideas, ahora, desarrollan básicamente los planteos presentados con anterioridad respecto a las Tierras Comunitarias de Origen, que pasarían a ser sistemas organizativos de la CIDOB reconocidos como una nueva división política del Estado, estableciendo que las tierras saneadas serían la base de articulación del movimiento indígena. A su vez, se constituirían

en el primer nivel en esta región, equiparados con lo que actualmente son los municipios, reconociendo las formas organizativas de cada TCO y haciendo desaparecer a los representantes de la antigua división estatal como los corregidores y los agentes cantonales. Las elecciones en cada TCO se realizarían cada cinco años, igual que las elecciones municipales, decisión que fue calificada de "democratización de las formas de gobierno", pero se mantendrían las asambleas, cabildos, etc. Pero esta vez serían catalogadas como "forma de gobierno indígena", por tanto, con financiación por medio de la coparticipación tributaria y con aportes propios de las asociaciones productivas, utilizando los recursos naturales existentes en la TCO; en caso de tratarse de áreas protegidas, las TCO tendrían el derecho de gestionar sus recursos directamente. Se proponía, además, la creación de zonas de Autonomías Regionales Indígenas (ARI) (CIDOB, 2006) como una forma de poner en consideración rearticulaciones territoriales a nivel macro, lo cual entraría en contradicción, en muchos casos, con las elites que hasta ahora han monopolizado los espacios municipales y provinciales. Las ARI formarían parte de la CIDOB, que a su vez es el tercer nivel que puede mandar a sus diputados, en un número de doce personas, de acuerdo al porcentaje de población que representan (CIDOB, 2006).

Las reuniones de elaboración de los estatutos autonómicos de pueblos indígenas se han multiplicado y se encuentran en plena etapa de discusión, en el marco de la posibilidad de aprobación de la NCPE.

Dicha propuesta muestra dos facetas dentro de un mismo hecho. Ante su relación con las prefecturas y los cívicos, se está equiparando a las TCO y a las ARI como entes con atribuciones iguales a la Prefectura, lo que ya significa hacer frente a las pretensiones absolutamente colonialistas de los Estatutos Autonómicos Cívicos para subordinar a los pueblos indígenas, hecho que pasa por la aspiración de las elites y oligarquías de los departamentos del Oriente de controlar autónomamente los recursos naturales y la propiedad de la tierra, como está establecido en sus estatutos. Sin embargo, como ya hemos señalado antes, ello también es parte de esta propuesta "defensiva", hecho significativo si es que pensamos que el movimiento popular había logrado presentarse a la ofensiva, con gran posibilidad de pensar y establecer cambios profundos y, paradójicamente, ha debido ceder terreno al bloque cívico-empresarial.

### **Balance provisional**

La discusión sobre la construcción de autonomías indígenas está señalando el momento histórico de emergencia del movimiento indígena del Oriente (y otras organizaciones algo más pequeñas de Occidente como el CONAMAQ), como impulsores fundamentales de la Asamblea Constitu-

yente. La emergencia del movimiento indígena del Oriente, con todos sus caracteres y limitaciones, ha abierto la posibilidad de establecer una democratización dentro del mismo movimiento indígena y popular en general, para introducir una reflexión sobre varios horizontes de movilización o de práctica política en términos de perspectivas de organización, visiones a futuro e, inclusive, alianzas con miras a cambios profundos. En ese sentido, los movimientos indígena-campesinos permiten comenzar a pensar qué tipo de “inclusión”, “igualdad” y “participación” puede proponerse –discusión desde las organizaciones que se está presentando relacionada con lo estatal, lo cual está configurando toda una experiencia histórica para los pueblos indígenas y el movimiento campesino, tal como lo fue el proceso de los noventa con la aplicación de las medidas pluriculturalistas. Sin embargo, esto no significa necesariamente que se esté cuestionando, con estas nuevas políticas de “autonomías indígenas”, el carácter monocultural en el Estado y en el ejercicio de gobierno.

El proceso no ha sido fácil y ha estado mediado por la subordinación de los movimientos campesinos –en especial la parte ahora “poderosa” de la CSUTCB– a las pulsaciones políticas del MAS. En esa medida es que las movilizaciones tal y como las vimos hasta 2005 han entrado en una especie de reflujo, salvo momentos tensos y muy violentos que se dieron principalmente en el Oriente boliviano y en otros departamentos –como los del 11 de enero de 2007 en Cochabamba, en San Julián (Santa Cruz) también en 2007 y en Sucre en 2008– pero que a pesar de su corta duración demuestran el grado en que se plantean los términos del enfrentamiento. No es casual que la Unión Juvenil Cruceñista, brazo armado y de choque del Comité Cívico Pro Santa Cruz, “el corazón fascista de la oligarquía” (Tapia, 2007), haya salido a las calles anunciando que matará a los “collas” (migrantes del Occidente del país). Tampoco que en Sucre se haya vejado, hecho arrodillar y “pedir perdón” a autoridades indígenas y campesinas en plena plaza central de la ciudad, situaciones que se van tornando, por parte de los agresores (generalmente las “uniones juveniles” que intentan proliferar en todos los departamentos), cada vez más frecuentes y brutales. En medio se sitúan las acciones que lleva a cabo el gobierno para intentar apaciguar las situaciones conflictivas originadas por los sectores conservadores –sin tomar necesariamente acciones contundentes– y para contener y controlar las respuestas frontales del polo popular, que podrían confluir en un enfrentamiento general que conllevaría un alto costo de vidas humanas.

Las “autonomías indígenas” han surgido en este contexto. Aunque sean pensadas dentro de los términos de “autogobierno”, el solo hecho de haber aceptado que fueran incluidas dentro del debate sobre la

**La oligarquía ha tenido una gran capacidad para inducir y obligar al gobierno a incluir dentro de su acervo las ideas de "propiedad privada", mestizaje, democracia liberal y condena de la violencia popular**

autonomía departamental implica un retroceso para la lucha popular. Sin una previa crítica sistemática del sentido que el proyecto conservador boliviano le da a la palabra "autonomía", el uso y aceptación de este término por parte del gobierno boliviano puede causar más confusión que claridad en los sectores populares, pues resulta relativamente más sencillo que en aquellos lugares donde el poder de las elites es mayor la versión de autonomía que se imponga sea la oligárquica. Toda la polémica y

creatividad política propiciadas por la ola insurreccional iniciada en 2005, todas las reflexiones conjuntas entre intelectuales y organizaciones sociales acerca de proyectos de sociedad que se proponían ir más allá de las premisas liberales sobre el Estado y la sociedad, se complicaron con el debate autonómico, que, en esta especie de guerra de posiciones que vivimos, ha tendido a legitimar el imaginario y el horizonte discursivo

de las elites bolivianas, en lugar de ampliar el radio de acción e irradiación popular.

De hecho, la oligarquía ha tenido una gran capacidad para inducir y obligar al gobierno a incluir dentro de su acervo discursivo no sólo el proyecto autonómico sino también las ideas de "respeto a la propiedad privada", mestizaje, democracia liberal electoral y condena de la violencia popular, y también tuvo la capacidad de apropiarse pragmáticamente de expresiones como "socialismo", "nación", "igualdad", "libertad", "autodeterminación", que eran parte del discurso izquierdista. En cambio, las fuerzas sociales y algunos de sus representantes presentes en el Estado no pudieron irradiar el discurso de cambio hacia los sectores populares reaccionarios, y por eso en varios casos algunas corrientes sindicales obreras cruceñas salieron a defender los intereses de sus patrones.

El Estado Plurinacional –cuya plurinacionalidad radica en el reconocimiento estatal de los territorios indígenas y su representación mediante

la votación en lo que se denominaría Asamblea Legislativa Plurinacional (bicameral)— es sin duda un espacio que pretende la democratización de la participación indígena dentro de los cánones liberales, y que secunda el restablecimiento de los territorios indígenas, lo que socava las bases del proyecto de los terratenientes y empresarios enquistados en los espacios de poder municipales y departamentales. Tanto la primera propuesta de la CIDOB sobre autonomías indígenas como la de Nueva Constitución Política del Estado se han enmarcado en los términos liberales. Ello se debe en gran parte a la forma en que se ha presentado la coyuntura: una región que se enfrenta el poder estatal —ahora en manos de un indígena— y que plantea autonomías cuasi separatistas, y la respuesta indígena: sí a las autonomías (indígenas) con respeto del Estado Unitario y con principios de solidaridad y enmarcadas en la Constitución Política del Estado.

Podemos afirmar que, en términos generales, en esta apertura dentro de la democracia liberal y sus formas de pensar la igualdad e inclusión, las representaciones indígenas tratan, por su lado, de introducir elementos de su historia de lucha por la autodeterminación en las disputas por la caracterización de la autonomía, sin que por ello sus intentos se vean libres de los significados planteados por la reacción —y aceptados por las fuerzas *progresistas* en el Estado—, por medio de un apabullante sistema de medios de comunicación privados de derecha y una estrategia oportunista de aliento de las frustraciones históricas y los prejuicios coloniales racistas de los distintos sectores sociales bolivianos.

Mientras se espera lo que pueda suceder en el referendo revocatorio y en negociaciones con la oposición que aún no arrancan, la “autonomía indígena” y sus estatutos se muestran como otro ciclo dentro de la experiencia histórica de los movimientos indígenas en general, del Oriente particularmente, y los movimientos campesinos del país. Entre tanto también están, quizá de forma más velada, las otras fuerzas que habían sostenido otros proyectos políticos en la rebelión, que continúan en constante movimiento subterráneo.

## Bibliografía

Asamblea Constituyente 2007a “Nueva Constitución Política del Estado” (La Paz) diciembre.

Asamblea Constituyente 2007b “Nueva Constitución Política del Estado” (Oruro) 8 de diciembre.

Asamblea Constituyente 2007c “Nueva Constitución Política del Estado” (Sucre) 24 de noviembre.

- Barragán, Rossana 2007 "Historia del Estado. El almacén estatal y sus imaginarios" en PNUD *El estado del Estado en Bolivia. Informe Nacional sobre Desarrollo Humano* (La Paz: PNUD).
- Börth, Carlos et al. 2008 *Puentes para un diálogo democrático. Proyectos de constitución y estatutos: compatibilidades y diferencias* (La Paz: ILDIS/FBDM/NIMD).
- Cabildo de Achacachi 2001 "Declaración de Achacachi", octubre, mimeo.
- CENDA 2005 "Dossier II, documentos y propuestas para la Asamblea Constituyente" (Cochabamba) Tercera parte, noviembre.
- Choque, María Eugenia y Mamani, Carlos 2003 "Reconstitución del ayllu y derechos de los pueblos indígenas: el movimiento Indio en los Andes de Bolivia" en *Los Andes desde Los Andes* (La Paz: Yachaywasi).
- CIDOB 2001 "Propuesta sobre las reformas a la Constitución Política del Estado", Santa Cruz, mimeo.
- CIDOB 2006 "Propuesta de autonomías indígenas", Santa Cruz, mimeo.
- CONAMAQ 2005 "Bases de la Constitución del Estado Plurinacional" (Qullasuyu: Comisión Nacional para la Asamblea Constituyente).
- Correo del Sur* 2003 (Sucre) 1 de febrero.
- Corte Nacional Electoral de Bolivia 2005 "Geografía electoral", La Paz, mimeo.
- CSCB/CONAMAQ/CRSUCIR 2006 "Sistematización de propuestas para la Asamblea Constituyente", Vinto, 11 al 13 de mayo.
- CSUTCB 2006 "Nueva Constitución Plurinacional", La Paz, mimeo.
- CSUTCB/CONAMAQ/CIDOB/CSCB/FMCBBS/CPESC/CPEMB/MST/APG 2006a "Propuesta de Organizaciones Indígenas, Originarias, Campesinas y de Colonizadores hacia la Asamblea Constituyente", La Paz, julio, mimeo.
- CSUTCB/CONAMAQ/CIDOB/CSCB/FMCBBS/CPESC/CPEMB/MST/APG 2006b "Propuesta de Organizaciones Indígenas, Originarias, Campesinas y de Colonizadores hacia la Asamblea Constituyente. Propuesta para la Nueva Constitución Política del Estado", La Paz, agosto, mimeo.
- De la Fuente, Juan 2008 "Los alrededores de la Asamblea Constituyente" en *Tinkazos* (La Paz: PIEB) N° 23-24.

- El Deber* 2003 (Santa Cruz) 24 de abril.
- Escárzaga, Fabiola 2006 "La comunidad indígena en las estrategias insurgentes en México, Perú y Bolivia" en *Movimiento indígena en América Latina: resistencia y proyecto alternativo* (La Paz: UACM/CEAM/JP/BUAP).
- García Linera, Álvaro; Chávez, M. y Costas, P. 2005 *Sociología de los movimientos sociales* (La Paz: Plural).
- García Linera, Álvaro; Tapia, Luis y Prada, Raúl 2007 *La transformación pluralista del Estado* (La Paz: Muela del Diablo).
- Hylton, Forrest 2004 "El federalismo insurgente: una aproximación a Juan Lero, los comunarios y la Guerra Federal" en *Tinkazos* (La Paz: PIEB) N° 16, mayo.
- ILDIS/CEDIB 1986 "Coca-cronología", La Paz, mimeo.
- La Prensa* 2007a "36 Etnias Indígenas de Bolivia", octubre.
- La Prensa* 2007b 20 de noviembre al 10 de diciembre.
- López Bárcenas, Francisco 2006 *Autonomías indígenas en América Latina* (La Paz: Textos Rebeldes).
- Orozco, Shirley 2005 "Trayectoria política e ideológica. Historia del Movimiento al Socialismo (MAS)" en *Barataria* (La Paz) N° 2.
- Patzi, Felix 1999 *Insurgencia y sumisión. Movimiento indígena-campesino (1983-1998)* (La Paz: Comuna).
- Plata, Wilfredo 2008 "El discurso autonomista de las elites de Santa Cruz" en *Los barones del Oriente* (La Paz: Fundación Tierra).
- PNUD 2007 *El estado del Estado en Bolivia. Informe Nacional sobre Desarrollo Humano* (La Paz: PNUD).
- PNUD/IDEA 2007 "Encuestas para el desarrollo humano. El estado de la opinión: los bolivianos, la Constitución y la Constituyente", La Paz, mimeo.
- REPAC 2006 "Propuestas recogidas de la CSUTCB y la FNMB", La Paz, mimeo.
- Rivera, Silvia 2003 *Oprimidos pero no vencidos* (La Paz: Yachaywasi).
- Soruco, Ximena 2008 "De la goma a la soya: el proyecto histórico de la elite cruceña" en *Los barones del Oriente* (La Paz: Fundación Tierra).

- Tapia, Luis 2002a *La condición multisocietal. Multiculturalidad, pluralismo, modernidad* (La Paz: Muela del Diablo/CIDES-UMSA).
- Tapia, Luis 2002b *La velocidad del pluralismo* (La Paz: Comuna).
- Tapia, Luis 2006a "Ejes de rotación, movimiento y significación en Bolivia" en *Pensamiento de los confines* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- Tapia, Luis 2006b *El núcleo común* (La Paz: Muela del Diablo).
- Tapia, Luis 2007 *La igualdad es cogobierno* (La Paz: CIDES-UMSA/ASDI-SAREC/PLURAL).
- Thomson, Sinclair 2006 *Cuando sólo reinasen los indios. La política aymara en la era de la insurgencia* (La Paz: Muela del Diablo).
- Thomson, Sinclair y Hylton, Forrest 2007 *Revolutionary horizons* (Londres/Nueva York: Verso).
- Zavaleta, René 1986 *Lo nacional popular en Bolivia* (México DF: Siglo XXI).
- Zavaleta, René 1992 *50 años de historia* (La Paz: Los Amigos del Libro).

## Notas

1 La primera gran vertiente fue la que se explicitó a través de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, fundada en 1979 y que hasta la década del ochenta, época de los cambios estructurales hacia el neoliberalismo, se había convertido en una organización dependiente de la iniciativa estatal. En 1998 la CSUTCB, una de las organizaciones campesinas más importantes y grandes del país, inició un nuevo ciclo movilizatorio. El movimiento estuvo constituido por cientos de comunidades campesinas, en especial del sector circunlacustre del departamento de La Paz, aglutinadas en torno a los sindicatos-comunales, con profundos procesos de autoorganización inter-comunitaria, que alcanzó propuestas que habían sido recuperadas del movimiento anticolonial más fuerte y radical en toda esta zona, tales como por ejemplo la rebelión liderada por Tupak Katari y Bartolina Sisa en 1781, poniendo por primera vez en el tapete de discusión pública nacional, después de 1979, la discriminación racial que había permanecido invisibilizada, evidenciando la rearticulación de una fuerte identidad aymara e indígena. El movimiento indígena y comunal de la zona andina logró constituirse en el nuevo eje de irradiación organizativa e identitaria, con propuestas como la "Reconstitución del Qullasuyu" y el "autogobierno indígena". La otra vertiente la constituyó el movimiento cocalero, centrado en el Chapare, del departamento de Co-

chabamba, surgido en los años ochenta. Se trata de un movimiento campesino, más que del tipo comunal como sucede en el área circunlacustre de La Paz. Las perspectivas del movimiento cocalero se desarrollaron signadas por las decisiones que se adoptaron desde 1995 en la organización del Primer Congreso de Tierra, Territorio e Instrumento Político, que contó con el apoyo de diversas organizaciones indígenas y campesinas. La creación de un "instrumento político" es parte fundamental del desarrollo histórico del movimiento cocalero y dará lugar a la aparición de la Asamblea por la Soberanía de los Pueblos y, posteriormente, al Movimiento al Socialismo-Instrumento Por la Soberanía de los Pueblos.

2 Desde el año 2000, la CSUTCB presentó divisiones entre la dirigencia afín a Evo Morales y el MAS, y la dirigencia afín a Felipe Quispe, del Movimiento Indígena Pachakuti. Finalmente, se con-

cretó la división que se expresó en la existencia de dos CSUTCB paralelas.

3 Para una discusión y debate sobre el significado de la multiculturalidad, ver Tapia (2006b; 2007).

4 Poseedor de una estructura institucionalizada, en estos ocho años de movilizaciones indígenas, éstas fueron lideradas por sectores sindicales comunales y no así por estas organizaciones indígenas que mantuvieron un perfil bajo en relación con las movilizaciones masivas de la CSUTCB o las federaciones cocaleras y de "colonizadores", a excepción de los ayllus del Jach'a Karangas de Oruro y los Qhara Qhara de Chuquisaca.

5 Aunque esto sea más una idealización, como anota Silvia Rivera (2003), en realidad, en el mismo CONAMAQ se vivía la existencia de "ayllus masculinizados" que asumían la representación de todos haciendo pactos políticos a espaldas de las comunidades.