

PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS DE LOS TERRITORIOS INDÍGENAS EN BOLIVIA

Juan Carlos Rojas
INRA

El tránsito de la reforma agraria en Bolivia, desde la perspectiva de los actores sociales: de “la tierra es para quien la trabaja” a “queremos el territorio para ser felices”.¹

ESTE ACÁPITE INTRODUCTORIO, referido a los indígenas en la reforma agraria boliviana, tiene la pretensión de establecer un marco muy general del desarrollo de la reforma agraria en Bolivia, de ninguna manera agotarlo. La reforma agraria boliviana es aplicada desde hace más de cincuenta años con altibajos pero de manera constante. En 1952 se consolidó en el Gobierno un proceso revolucionario que tenía como consigna “Tierras al indio y minas al Estado”. Como parte de él, en 1953 se dictó la Ley de Reforma Agraria, que definió como principio “la tierra es para quien la trabaja” y que tenía como objetivos la redistribución de las tierras afectando a los latifundios, la eliminación del régimen de servidumbre para incorporar la fuerza de trabajo al mercado laboral, la redistribución de la población y el emprendimiento de la marcha al Oriente. Además, esos propósitos se enmarcaban en las líneas económicas fundamentales: la diversificación económica y la sustitución de importaciones.

Los resultados muestran paradojas. Entre 1953 y 1996, a través del Consejo Nacional de Reforma Agraria y el Instituto Nacional de Colonización, se distribuyeron alrededor de 52 millones de ha a un millón de beneficiarios. De estos, solo 3 por ciento controla 77 por ciento de la tierra, con propiedades mayores de 5.000 ha, mientras que 81 por ciento de los beneficiarios accedió a 3 por ciento de la tierra en parcelas menores de 100 ha.

1 Expresión del Capitán Grande, máxima autoridad tapiete, pueblo indígena del chaco boliviano.

Los mayores desequilibrios se dieron en las tierras bajas de Bolivia (tropicales y subtropicales), donde se distribuyeron en total 26 millones de ha en el periodo histórico señalado, de las cuales 69 por ciento fueron tituladas como mediana propiedad y empresa agropecuaria, 16 por ciento como pequeña propiedad y 15 por ciento como propiedad comunitaria. Se calcula que cerca de 17 millones de ha fueron distribuidas como propiedades mayores de 10 mil ha, lo que da 69 por ciento de la superficie adjudicada a 9 por ciento de beneficiarios, mientras que 62 por ciento de la población beneficiaria solo pudo acceder a 2 por ciento de la tierra.

A partir de los datos recién descritos se puede colegir que esta reforma agraria tuvo sus principales impactos en las tierras altas, y que en las tierras bajas dio lugar a la consolidación de grandes propiedades en muchos casos improductivas o destinadas a la especulación. Por otro lado, los grandes ausentes fueron los pueblos indígenas. En tierras altas se ocuparon las haciendas para distribuir sus tierras, las comunidades se reconstituyeron en sus formas organizativas y otros colectivos asumieron nuevas formas organizativas. Pero la falta de mayores superficies cultivables y el crecimiento de la población dieron paso a la minifundización que caracteriza al Occidente boliviano. Otro déficit aceptado como tal es la ausencia de políticas estatales para un desarrollo rural que impulse a la tierra como factor de producción; se realizaron esfuerzos tímidos en este sentido en algunos asentamientos planificados, conocidos como colonias.

En 1996, como corolario de un proceso de movilizaciones campesinas e indígenas que empieza por lo menos una década antes, se promulga la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (1715), más conocida como Ley INRA, y con ella cobra un nuevo impulso la reforma agraria que establece al proceso de saneamiento como el mecanismo para la regularización del derecho propietario. En esta nueva etapa los principales protagonistas son los pueblos indígenas de tierras bajas² y los propietarios privados que declaran que sus “derechos” han sido afectados; mientras que los campesinos de tierras altas³ se mantuvieron al margen de este proceso y rechazaron la Ley INRA, aunque sectores que están en proceso de valorización cultural, afiliados al Consejo Nacional de Markas y Ayllus del Qollasuyo (Conamaq), incorporaron sus demandas con mucha fuerza en el último lustro.

Algunos de los resultados de esta nueva etapa (1996-2005) explican nuevos déficits en la problemática de la tierra. En general, hasta el 2005 se logró titular

2 Afiliados a la Confederación Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB).

3 Afiliados a la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) y a la Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia Bartolina Sisa (FNMCB-BS).

9'255.284 ha de una superficie total por sanear de 106'751.723 ha, es decir, solo se logró titular 9 por ciento de la superficie esperada. Según estimaciones del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA),⁴ la superficie titulada beneficiaría a 100 mil personas, aunque los beneficiarios consignados son cerca de 43 mil. Estos resultados se lograron con una inversión total de 78,7 millones de dólares, compuesta por crédito, donaciones y recursos propios. Por otro lado, la Ley INRA estableció un plazo de diez años que concluye en octubre del 2006 para titular todo el territorio boliviano. Según las estimaciones más optimistas, es imposible, en el tiempo que queda, cumplir esa meta.

Si algo se puede rescatar de este proceso es que ha titulado algo más de 5 millones de ha a favor de pueblos indígenas en las tierras bajas y está en curso el proceso de saneamiento en una superficie importante en tierras altas; ha visibilizado a comunidades y grupos de familias que vivían en condiciones deplorables en las barracas castañeras del norte amazónico y que hoy tienen reconocimiento como comunidades que están accediendo a 500 ha por familia; más de 800 mil ha han sido tituladas a favor de mujeres (10 mil títulos), con lo que se ha roto la tradición masculina de tenencia de la tierra; y está por establecerse un catastro que abarque al conjunto del territorio nacional y que en el futuro deberá ser administrado por los municipios.

Sin embargo, los cuestionamientos son mayores. Aquí citaremos solo algunos. El INRA, como responsable del saneamiento, es blanco de las mayores críticas de campesinos e indígenas y a él, al Tribunal Agrario y a la Superintendencia Agraria se atribuyen los magros resultados. Las críticas apuntan a la parcialización de estas instituciones. La falta de solución a los problemas de tenencia de la tierra obligó a campesinos afiliados a la CSUTCB a organizar el Movimiento Sin Tierra (MST)⁵ para acceder a tierras por vías extralegales, lo que fue repelido por sectores empresariales. Así se configuró un escenario conflictivo especialmente en las tierras bajas.

El mayor déficit generado por este proceso es la falta de redistribución de la tierra, y existe el riesgo de que se produzca un enfrentamiento armado de consecuencias imprevisibles. Una de las razones que explican esta situación es que, según el INRA, durante el saneamiento no se identificaron tierras fiscales suficientes para su distribución, o que las tierras fiscales identificadas son de vocación forestal, de manera que su distribución debe ser restringida

4 Institución bajo tuición del Poder Ejecutivo encargada del proceso de regularización de la propiedad agraria.

5 Emergente de la CSUTCB para enfrentar la falta de tierra en varias regiones del Occidente del país.

a adjudicatarios que cumplan requisitos establecidos en la Ley Forestal. A este debate se añade la demanda, que no es reciente, de los indígenas para que se les reconozcan sus derechos de acceso, uso y goce sobre los recursos naturales que se encuentren en sus territorios, lo que los ha enfrentado con otros sectores sociales. Lo cierto es que no es un proceso concluido ni mucho menos.

MARCO JURÍDICO PARA EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS INDÍGENAS

Existe un marco establecido por las Naciones Unidas y que ha sido adoptado por el Estado boliviano. El Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas determina que estos pueblos tienen derecho al disfrute pleno y efectivo de todos los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos por los documentos de organismos internacionales y el Derecho Internacional. Al tiempo que reconoce la igualdad de derechos, este Proyecto también admite especificidades de estos pueblos, en tanto son distintos de otros colectivos humanos. Entre estas, afirma que los pueblos indígenas pueden determinar libremente su condición política y desarrollo integral cuando dice que tienen derecho a la libre determinación.

El Convenio 169 de la OIT amplía y precisa los conceptos y alcances. En seis artículos (del 13 al 18) define al territorio como el hábitat natural al que accedieron tradicionalmente, donde producen y reproducen su cultura gracias al acceso, goce y disfrute de la tierra y los recursos que en ella se encuentran. Junto con esto, pide a los gobiernos adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de esta norma. Este Convenio fue ratificado por el Estado boliviano en 1991 mediante la ley 1257, y ha sido constantemente utilizado por las organizaciones indígenas originarias en la defensa de sus derechos sobre la tierra y el territorio.

En 1994 se introdujeron cambios en la Constitución Política del Estado. El artículo 1 reconoce el carácter pluricultural y multiétnico del Estado fijando un marco general para toda la Constitución, mientras el artículo 171 es más específico y conduce a la modificación de otras leyes; supone la preexistencia originaria de los pueblos indígenas a la creación del Estado, reconoce los derechos territoriales bajo la figura de tierras comunitarias de origen (TCO), la personalidad jurídica de comunidades campesinas e indígenas y a las autoridades originarias elegidas por usos y costumbres. Sobre estas bases se ampliaron los derechos indígenas en la Ley de Reforma Educativa, Ley de Participación Popular, Ley INRA y Ley de Hidrocarburos.

La Ley INRA (1996) crea un nuevo marco normativo e institucional para la reforma agraria en Bolivia. El INRA es el órgano técnico ejecutivo encargado de

dirigir, coordinar y ejecutar las políticas establecidas; la Superintendencia Agraria tiene la tarea de regular y controlar el uso y gestión del recurso tierra; en tanto que la Judicatura Agraria (Tribunal Agrario y Jueces Agrarios) es el órgano de administración de justicia. Esta ley amplía el principio constitucional sobre las TCO: su artículo 41 define, en concordancia con el Convenio 169 de la OIT, lo que se entiende por TCO y su carácter, y reconoce la propiedad colectiva de la tierra. Sobre esta base, los pueblos indígenas y originarios han demandado sus territorios por intermedio de sus organizaciones.

Como una ley necesita ser puesta en operación, requiere de reglamentación jurídica y administrativa. Es en este nivel que se han presentado las mayores dificultades para el proceso agrario; tanto es así que las organizaciones campesinas e indígenas han denominado al último conjunto de disposiciones como “paquete de contrarreforma”, porque entienden que estarían llevando a un retroceso. Son principalmente decretos supremos pero también leyes orientadas, en su conjunto, a introducir mecanismos para evitar o desviar el cumplimiento de la función económica social (FES) durante el proceso de saneamiento. Hubo varios intentos, como el establecimiento de criterios técnicos para la carga animal, la disminución de impuestos y patentes, la habilitación de medios alternativos para probar la FES, la desconcentración del INRA, entre otros. La mayor parte de estos instrumentos favorecen la consolidación de propiedades individuales y dificultan el acceso a campesinos e indígenas, lo que obligó a que las últimas marchas tuviesen como propósito evitar su entrada en vigencia.

LAS TIERRAS COMUNITARIAS DE ORIGEN⁶

De acuerdo con datos oficiales del INRA, los pueblos indígenas y originarios de tierras altas y bajas han demandado al Estado la titulación de 34'640.372 ha para un total de 225 territorios, superficie que significa 31,5 por ciento del total de la extensión de Bolivia (109'858.100 ha) y 32,4 por ciento de la superficie que está siendo saneada (106'751.723 ha). Sin embargo, hasta el 2005 la superficie titulada a favor de indígenas y originarios alcanza 5'731.668 ha a favor de 93 territorios, lo que significa 5,2 por ciento de la superficie total de Bolivia, 5,4 por ciento de la superficie objeto de saneamiento y apenas 16,5 por ciento de la superficie demandada.

Se puede prever que la superficie por ser titulada a favor de los territorios indígenas no sobrepasará el 50 por ciento de aquella que fue demandada. Una de

6 Más conocidas como TCO.

las razones que explica esta previsión es la existencia de propiedades privadas⁷ entre las demandas indígenas, de manera que el proceso de saneamiento en las TCO terminó consolidando esas propiedades en superficies incluso mayores que las consignadas en sus trámites agrarios o las ocupadas efectivamente, lo que ha dejado a los territorios indígenas con aquellas áreas que ocupaban tradicionalmente las comunidades, más algunos espacios libres denominados tierras fiscales.

Para graficar el impacto del proceso de saneamiento en territorios indígenas se revisará aquí lo sucedido en la TCO Charagua Norte, una de las quince demandas del pueblo guaraní que habita la región del Chaco boliviano. Presentada en 1996, hoy esta reivindicación todavía está en proceso de saneamiento sobre áreas en conflicto, aunque un primer título les fuera entregado en el 2004.

La superficie originalmente demandada fue de 367.700 ha. Luego de realizar trabajo de gabinete, el INRA declaró como área de saneamiento 227.477 ha, con lo que se iniciaron las pericias de campo en 1999.

Durante estas pericias se midieron 303.700 ha, de las cuales 51.628 corresponden a comunidades existentes, 18.828 son tierras fiscales, 225.863 pertenecen a terceros, 5.803 están en conflicto entre comunidades y terceros, y 1.578 son áreas de servidumbre.

Por otro lado, en el “Estudio de identificación de necesidades espaciales”⁸ el Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (MAIPO) determinó que la superficie para esta TCO debía ser de 414.328 ha, lo que les permitiría cubrir sus necesidades en el tiempo. Con todo, el INRA tituló 70.455 ha a favor de la TCO (19 por ciento de la demanda). Las autoridades guaraníes aceptaron este documento como un avance de lo que el Estado debe reconocerles. En este momento están tramitando la titulación de algo más de 18.000 ha como resultado de la reversión de propiedades que no demostraron cumplir con la FES.

Si se mantiene esta tendencia, el saneamiento llegaría a favorecer sobre todo a los terceros, que consolidarían cerca de 79 por ciento de la superficie objeto de saneamiento en posesiones mayores de las 5.000 ha que albergan 16 por ciento del ganado mayor de la zona. Hay que recordar que de esta región surgió la demanda de que la carga animal fuese de 25 ha por cabeza de ganado, para justificar la FES.

7 Denominados terceros por la Ley INRA.

8 Estudio previsto en el Reglamento de la Ley INRA que incluía una recomendación de la superficie que requería el pueblo indígena demandante para garantizar su reproducción en un horizonte de cincuenta años. Por haber sido esta recomendación en muchos casos una superficie menor que la demandada, fue cuestionada por las organizaciones y luego modificada para no hacer la recomendación.

Este ejemplo muestra un denominador común, salvo excepciones, para las TCO: los pueblos indígenas impulsaron el saneamiento y los más beneficiados resultaron los terceros, a quienes les fueron entregadas las mejores tierras en superficies considerables. Este resultado tiene mucho que ver con la actitud del INRA y de los terceros: el primero hizo más oneroso e ineficiente el proceso, y los segundos obstruyeron el saneamiento porque consideraban que los afectaba. Uno de los mayores problemas fue que no se identificaron tierras fiscales en superficies apreciables, bien porque el INRA asesora a los terceros para que consoliden aquellos espacios identificados en las pericias de campo, bien porque los terceros recurren a varios medios para justificar predios improductivos o evitan que se realice la expropiación de las que consideran sus propiedades.

Esta constante en los resultados ha servido de principal argumento para el surgimiento del MST en Bolivia, que nació cuestionando los logros del saneamiento, rechazando la Ley INRA y planteando una “reforma agraria desde abajo” por la vía de la ocupación de tierras que ellos consideran ociosas.

RAZONES INDÍGENAS DE LAS DEMANDAS DE TERRITORIO

El panorama recién descrito lleva a preguntarse por qué las comunidades y pueblos indígenas y originarios insisten en su demanda territorial a un Estado que les ha negado sistemáticamente este y otros derechos. La tierra está vinculada a la actividad económica, es decir, es un factor de producción y, por tanto, tiene connotaciones principalmente económicas. Sin embargo, desde la cosmovisión indígena el territorio tiene otras connotaciones que lo hacen más integral.

Supone un área geográfica suficientemente delimitada; de ahí la referencia a sus límites. Esta área incluye los recursos que se encuentran en la superficie, en el subsuelo y en el vuelo, es decir, los recursos naturales renovables y no renovables. Involucra también a una población que tiene un patrón cultural y social común con derecho de acceso colectivo y control sobre esos recursos. Y ese espacio supone una jurisdicción con mecanismos jurídicos y administrativos internos regulados de acuerdo con sus usos y costumbres y administrados por sus autoridades. Se trata, pues, de un conjunto de elementos que garantizan la producción y reproducción de las condiciones materiales y espirituales del pueblo indígena.

Desde su visión, tanto en tierras bajas como en tierras altas hacen una diferencia muy clara entre TCO y territorio. Los primeros representan la figura aceptada por el Estado a favor de pueblos indígenas y que resulta del proceso de saneamiento, pero no eliminan al segundo, que, siendo el espacio de ocupación tradicional, es el objetivo que persiguieron lograr. Entonces, en las actuales

condiciones los indígenas consideran a las TCO como un paso intermedio y necesario.

Lo anterior puede entenderse mejor revisando las motivaciones para la demanda territorial, que pueden ser de índole histórica o pragmática. Las de carácter histórico, identificadas por ellos en talleres, serían:

- Fortalecimiento de la identidad o cultura, como contenido del empoderamiento en el seno de la sociedad.
- Fortalecimiento de la organización dentro de las TCO, lo que supone la vigencia de sus estructuras organizativas y sus autoridades tradicionales.
- Control territorial, que incluye: vigencia de instituciones y mecanismos de autorregulación, ejercicio de capacidades y competencias colectivas, y propiedad de los recursos naturales cuyo manejo es definido por usos y costumbres.
- Autodeterminación, entendida como autonomía (decisiones) y autogestión (recursos).
- Unidad de los *ayllus* o comunidades que forman un territorio, para contrarrestar procesos de fragmentación.

Mientras que algunas de las razones pragmáticas, también identificadas por ellos, serían:

- Seguridad jurídica como reafirmación de la posesión.
- Reconocimiento del territorio para planificar su gestión.
- Elaboración y ejecución de planes consensuados orientados al bien común.
- Integración de actores internos y externos.

Existe en los hechos una combinación natural entre ambos razonamientos, ya que se presentan indistintamente apelando a elementos históricos. Esta lógica está presente en sus reflexiones internas y en las interpelaciones que hacen al Estado y la sociedad, que en un futuro próximo se convertirán en propuesta para la Asamblea Constituyente.

PROBLEMAS EMERGENTES DE LA CONDICIÓN DE TCO EN LA ACTUAL ESTRUCTURA ESTATAL

El razonamiento expuesto en el punto anterior entra en contradicción con el del Estado boliviano, plasmado en la normativa y defendido por sus autoridades. Este razonamiento parte del principio de unidad del Estado en términos

territoriales y de jurisdicción como parte de su división político-administrativa, que reconoce niveles descentralizados, desconcentrados y autárquicos entre los que solo el nivel municipal tiene estatus de gobierno autónomo.

Las demandas sociales están llevando hoy la discusión hacia mayores niveles de descentralización para los departamentos o regiones con transferencia de atribuciones y recursos. La principal demanda es autonomía en relación con el Gobierno Central, y se dio el primer paso en ese sentido con la reciente elección de prefectos en los nueve departamentos. En este debate, las estructuras políticas que administraron el Estado y los grupos de poder que propugnan la autonomía no aceptan la aplicación de este mismo principio para los territorios indígenas más que como jurisdicciones especiales sujetas a tuición de entidades superiores. El temor que existe es que estos territorios adquieran soberanía controlando los recursos naturales.

En cambio, desde la óptica indígena la autonomía de sus territorios los acercaría a sus principios en pro de una vida mejor:⁹ sería la concreción de la ciudadanía plena de estos colectivos, por la que podrían ejercitar plenamente sus derechos como iguales —pero a la vez diferentes— en relación con el resto de la población. El territorio como espacio físico requiere de acciones de control ejercido por sus componentes, el manejo y distribución de los recursos que en él se encuentran para beneficio colectivo; en tanto que la autonomía supone roles sociales y políticos de autogobierno, así como funciones económico-productivas que apunten a su autogestión, ejercidas por sus habitantes.

Este razonamiento colisiona con el del Estado, especialmente con la estructura político-administrativa: no existe un nivel o institución que reconozca a los territorios indígenas. De ahí que las organizaciones indígenas y originarias hayan planteado la necesidad de modificar la estructura política de manera que sus territorios obtengan atribuciones y puedan acceder a recursos públicos. Los pueblos indígenas no tienen intención separatista; más bien se repite la historia de su relación con el Estado: insisten en ser reconocidos como parte de él aunque este los rechaza sistemáticamente.

También existen problemas prácticos, identificados en aquellos territorios ya titulados y con acciones de gestión en distintas formas y modalidades, especialmente en las tierras bajas. El principal problema señalado por los mismos actores tiene que ver con los conflictos con los terceros —agroindustriales, ganaderos,

9 Los indígenas mojeños han promovido movimientos milenarios hasta la década de 1980 en busca de la Loma Santa, en tanto los guaraníes históricamente se han desplazado en busca de la tierra sin mal (*tvi imarãe*). El interés común de ambos movimientos es encontrar la tierra de la abundancia, de la felicidad, alejados de la presión de extraños.

madereros, mineros, petroleros, colonos, sin tierra y menonitas— por la tierra y el acceso a los recursos naturales. En algunos casos estos conflictos llegaron a situaciones de violencia.

También se presentan disputas entre comunidades en un mismo territorio, alentadas por terceros que buscan así beneficiarse del conflicto y de la tierra o los recursos que están en juego. O los problemas de límites entre el territorio y sus vecinos, o de jurisdicción estatal cuando un territorio está en más de un municipio, provincia o departamento. Otro grupo de enfrentamientos tienen que ver con la coordinación/información de las organizaciones indígenas u originarias con las ONG que apoyan técnicamente o agencias de cooperación que financian sus planes de desarrollo.

El conjunto de problemas descritos se da entre actores sociales, y el Estado no interviene o lo hace de manera tangencial. Sin embargo, la dificultad más importante para el futuro de los territorios indígenas es la relación y articulación con el Estado, como veremos en el siguiente punto.

ARTICULACIÓN CON EL ESTADO

Este es quizá el mayor problema para los pueblos indígenas que tienen demandas de territorios ante el Estado boliviano. Como los espacios de ocupación tradicional son anteriores a la República, las reivindicaciones no necesariamente consideran la división político-administrativa de Bolivia, que contempla departamentos, provincias, municipios, cantones y distritos municipales; cada nivel con jurisdicción limitada y con autoridad propia, en algunos casos designada (Prefecto, Subprefecto o Subalcalde), y en otros elegidas por voto popular (Alcalde o Agente Cantonal).

De manera que las TCO demandadas y aceptadas por el Estado, algunas de ellas ya tituladas, tienen múltiples problemas al momento de realizar la gestión de estos espacios. Es el caso de la TCO Mosestén, que logró titular a su favor más de 90.000 ha (80 por ciento de la superficie demandada). En este caso, lo primero que hay que considerar es que se trata de un territorio discontinuo ubicado en tres departamentos y cinco municipios diferentes. Los dos polígonos de este territorio están dispersos en los departamentos de La Paz, Cochabamba y Beni, y entre los municipios paceños de Palos Blancos, Caranavi y Guanay, el municipio cochabambino de Morochata y el municipio beniano de San Ignacio de Mojos.

Este hecho complica la cohesión interna del pueblo mosestén, pero principalmente la gestión del territorio, porque deberían relacionarse con tres prefecturas y cinco gobiernos municipales, lo que es prácticamente imposible.

Su mayor relación es con los municipios de Caranavi y Palos Blancos, y ella es prácticamente nula con los municipios de Cochabamba y Beni, por la distancia: tendrían que realizar viajes largos y costosos para entrevistarse con las autoridades, y seguramente con pocos resultados, de manera que los mosetenes privilegian su relación con autoridades paceñas.

Por otro lado, tienen dificultades porque son aledaños a zonas de colonización que poseen una lógica económica de explotación intensiva de cultivos destinados al mercado (coca y frutales), que contrasta con la lógica económica indígena diversificada y poco vinculada al mercado. Esta cercanía ha supuesto la presión sobre sus territorios; de hecho, las zonas que no lograron consolidar las TCO fueron para familias de colonizadores próximos a Caranavi, centro importante de acopio para el abastecimiento del mercado de La Paz. Además, se nota la influencia de las formas organizativas sindicales y de la cultura andina en el pueblo mosetén.

Las dificultades para el desarrollo organizativo del pueblo mosetén, la inexistencia de un Plan de Gestión Territorial (PGTI)¹⁰ y la mayor presencia campesina en la región dificultan las relaciones con las subprefecturas y los municipios. De hecho, las acciones de las autoridades dirigidas al pueblo mosetén tienen mucho de asistencialismo, a pesar de que los municipios perciben recursos por esta población. Este caso, si bien extremo, sirve para mostrar la magnitud de las relaciones entre las TCO y el Estado, no exentas de tensiones y desencuentros.

En el otro extremo, cuando una TCO coincide plenamente con la estructura estatal, los problemas son de otra naturaleza y tienen que ver más bien con las condiciones del pueblo indígena. Es el caso de las TCO Guarayos¹¹ y Lomerío,¹² que corresponden a los municipios de Uruvicha y San Antonio de Lomerío respectivamente, ambos de mayoría poblacional indígena. Esta situación se reflejó en la presencia mayoritaria indígena en los concejos municipales en la anterior gestión municipal (2001-2005), no obstante que sus resultados fueron totalmente diferentes.

En el caso de Uruvicha, los guarayos lograron mayoría (tres de cinco) en el Concejo Municipal a través de partidos tradicionales (Movimiento de Izquierda Revolucionaria-MIR y Movimiento Nacionalista Revolucionario-MNR), con el

10 Impulsado por el Ministerio de Participación Popular para que las TCO cuenten con un instrumento de planificación de su desarrollo y negociación con actores institucionales.

11 La TCO Guarayos pertenece al pueblo del mismo nombre e incluye por su tamaño a los municipios de Uruvicha y parte de Ascensión de Guarayos.

12 Una de las TCO del pueblo chiquitano que coincide en su totalidad con el Municipio de San Antonio de Lomerío.

respaldo de una única organización fuerte, lo que condujo a la elección de un alcalde guarayo.¹³ No obstante lo que se podría esperar de estas condiciones favorables, la gestión del Alcalde, influenciado en parte por el partido que lo promovió al cargo, terminó dividiendo a la organización, con poco que mostrar como resultados y con denuncias de corrupción. El efecto de esta gestión fue que en las elecciones recientes (2005) la presencia indígena se redujo al mínimo (uno de cinco), por la desconfianza de la población hacia la administración indígena, y la organización todavía no supera sus divisiones internas.

En el caso de Lomerío, territorio chiquitano con una sola organización fuerte, tiene presencia con un solo concejal desde la anterior gestión a través de partidos como el Movimiento Al Socialismo (MAS) y últimamente como pueblo indígena Organización Indígena Chiquitana (OICH).¹⁴ La presencia mayoritaria de partidos tradicionales como el MNR y el MIR hace que los principales cargos sean ocupados por no indígenas. Con base en su unidad y fortaleza, la organización articuló el trabajo de los concejales y la coordinación con el Alcalde, y logró así incorporar sus demandas en los planes municipales y ejercer el control social de la gestión municipal. Esta experiencia valió para que en las últimas elecciones lograran mayoría en el Concejo Municipal, con posibilidades de elegir en el futuro a un Alcalde indígena.

Ambas experiencias muestran las dificultades de los representantes indígenas al momento de incorporarse al ámbito público, que tiene un fuerte componente político. Se enfrenta con el mundo de la administración pública normada, que requiere de ciertos conocimientos y destrezas para la toma de decisiones, pero también a las presiones de un sistema político que quiere reproducirse. Está claro que la sanción social no se da solamente a la persona, sino a lo que esta representa; lo que en el caso guarayo significa un retroceso para su organización.

LÓGICAS ECONÓMICAS QUE CONDICIONAN EL TERRITORIO

La primera conclusión del trabajo del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (Cipca) en seis regiones de Bolivia distribuidas en diecisiete zonas sobre la composición de los ingresos familiares de campesinos indígenas indica que: “[...] la tenencia de la tierra, sin ser la única, es factor determinante en la generación de ingresos familiares de campesinos e indígenas”, y la calidad y cantidad de suelos cultivados guarda directa relación con los ingresos.

13 José Urañavi, dirigente histórico de la CIDOB.

14 Aglutina a más de 100.000 indígenas chiquitanos agrupados en doce centrales.

Una segunda conclusión indica que el sistema productivo¹⁵ del pequeño productor campesino indígena sigue reportando el mayor porcentaje de sus ingresos anuales (83 por ciento en promedio), que se complementan con la venta de fuerza de trabajo y otros ingresos. A su vez, la agricultura y la actividad pecuaria aportan el 60 por ciento de la generación de ingresos. Una tercera conclusión es que 57 por ciento de los ingresos familiares anuales, en promedio, provienen de la agricultura en trece de las diecisiete zonas; en dos zonas del altiplano la ganadería es el principal aporte, mientras que en dos zonas de la Amazonía la recolección de castaña es de primer orden.

Una cuarta conclusión importante de este trabajo es que las estrategias de campesinos e indígenas para generar sus ingresos son diversas. Tomando en cuenta los ocho subsistemas productivos, la venta de fuerza de trabajo y otros ingresos, las familias del estudio acudieron a cinco o seis de los componentes para generar sus ingresos. Las familias indígenas de las tierras bajas optaron en promedio por siete componentes, mientras que las del altiplano se valieron de cuatro, también en promedio, para generar sus ingresos.

El estudio también ratifica que campesinos e indígenas están vinculados y articulados al mercado, ya que en todos los casos las familias destinan una parte de su producción al mercado, con diferencias entre zonas.

Este panorama muestra que las condiciones de las familias campesinas indígenas para producir sus ingresos son difíciles. Una mejora en la generación de ingresos requiere mayores niveles de acceso a la tierra y los recursos naturales —es decir, al territorio—, lo que significaría que estas familias tengan posibilidades de una estructura productiva más sólida, con ingresos más estables, aunque no necesariamente monetarios.

La economía familiar que está en el ámbito privado se interrelaciona con el territorio, que viene a ser más bien el ámbito público, tanto para campesinos e indígenas como para el Estado. Está visto que una mejora en las condiciones de vida de campesinos e indígenas puede darse accediendo a espacios y recursos mayores que los existentes en la parcela familiar. Las organizaciones campesinas indígenas plantean que el reconocimiento de sus territorios incluya el acceso al control de los recursos naturales, es decir, a la participación en los beneficios que estos reportan.

El reconocimiento de la autonomía de los territorios indígenas sin una articulación con el entorno en los distintos ámbitos traería como consecuencia la creación de una suerte de reservas indígenas que terminarían haciendo desa-

15 Compuesto por subsistemas: agricultura, pecuaria, artesanía, transformación, caza, pesca, forestal maderable y recolección (forestal no maderable).

rollo endógeno con gobierno propio y con pocas posibilidades de salir de la economía de subsistencia.

LA PROPUESTA GUARANÍ ORIENTADA A LA TERRITORIALIDAD

El pueblo guaraní, en cuyo seno se encuentran todavía familias que viven en condición de servidumbre, resultó impactado por los resultados del proceso de saneamiento. Demandó al Estado la titulación de más de 10 millones de ha para quince territorios. Este aceptó la demanda de algo más de 3 millones de ha para doce territorios, de los cuales están tituladas cerca de 700.000 ha, con el agravante de que la mayor parte de la superficie está en proceso de consolidarse a favor de terceros, lo que dejará para los guaraníes territorios discontinuos y sin opciones para lograr áreas de compensación. Panorama difícil, sin duda.

Por otro lado, los territorios guaraníes coinciden con las concesiones petroleras, y hace más de un lustro tienen una relación conflictiva con las empresas petroleras que se adjudicaron tales concesiones. Al momento el gas es un recurso estratégico para la economía boliviana y de interés para mercados vecinos. Esto ha puesto a los guaraníes en una situación de mucha presión desde distintos frentes.

Durante la discusión de la nueva Ley de Hidrocarburos, la Asamblea del Pueblo Guaraní participó activamente en la redacción del Capítulo de Derechos Indígenas, y consiguió el reconocimiento del derecho a la consulta previa e informada para dar lugar a la autorización de concesiones y actividades petroleras en sus territorios, así como 5 por ciento de los impuestos a favor del conjunto de pueblos indígenas que serán administrados por un Fondo Indígena. Este proceso benefició sobre todo a los departamentos, municipios y universidades, cuando las organizaciones indígenas habían sido más activas en la elaboración de la nueva ley. Esto trajo a la memoria el destino que tuvieron los beneficios del petróleo en los departamentos: la mayor parte de ellos permanecieron en la ciudad capital, quedó muy poco para las provincias y casi nada para las comunidades indígenas.

Estas experiencias obligaron a los guaraníes a reflexionar: era difícil imaginarse un futuro con territorio propio pero sin articulación con el entorno. De esta reflexión salió la necesidad de impulsar la creación del décimo departamento del Chaco, retomando una propuesta enarbolada por otros sectores varias décadas antes.

El Chaco es una región ecológica distinta y única en Bolivia, pero que está dividida en tres departamentos y dieciséis municipios. Los índices de desarrollo humano indican que está habitada por población pobre en su mayoría, con

rasgos de diferenciación económica y sociocultural importante. Lo guaraní se presenta allí como un eje articulador por su presencia en toda la región, su cohesión interna y su fortaleza cultural.

Esta visión guaraní amplía la comprensión y los límites del territorio indígena o de parte de él, pero se inserta en estructuras más amplias. Es lo que muchos autores denominan territorialidad. Al comprender las limitaciones de plantearse el desarrollo en los márgenes del territorio propio, la necesaria articulación con el mercado y el Estado, su importancia social y cultural en la región, se lanza a dialogar con otros actores sociales de la región y a proponer modificaciones a la estructura del Estado que resolverían los problemas no solo del pueblo guaraní —30 por ciento de la población— sino de todos los sectores que viven en el Chaco.

Esta propuesta ha sido asumida por las organizaciones sociales del Chaco, que están trabajando para su consolidación, aunque con no pocos problemas. También ha sido fuertemente rechazada por las organizaciones cívicas de las capitales de Santa Cruz y Tarija, pues afectaría no solo la integridad territorial de estos departamentos sino también la generación de ingresos por la explotación del gas y el modelo de desarrollo económico que favorece a algunos sectores. Hace poco los chiquitanos, por su parte, han demandado públicamente la necesidad de que la chiquitania sea un nuevo departamento, propuesta más fuertemente rechazada por los organismos cívicos. Este panorama muestra que es ineludible abordar la discusión respecto de la presencia de los territorios indígenas en la estructura estatal, lo que será parte de la agenda de la futura Asamblea Constituyente.

PARA CERRAR

PROBLEMAS

Por una parte están las dificultades del contexto. A pesar de que existe disponibilidad social para la introducción de cambios importantes en la orientación de las políticas estatales, traducida en la victoria del MAS con un Presidente indígena en las últimas elecciones, hay sectores no menos importantes con mucho peso económico y político ubicados en tierras bajas que tienen interés en el recurso tierra y otros recursos naturales. Esto configura un escenario de posible confrontación, porque estos sectores empresariales, que tienen su expresión social en los comités cívicos, están demandando al Estado una descentralización departamental radical con la consigna de autonomía, que incluye el control de los recursos naturales; pero asumen una posición contraria cuando se trata de

la autonomía que demandan las organizaciones indígenas o regiones como el Chaco: en este caso proponen el reconocimiento de ciertos derechos territoriales a los indígenas pero bajo tuición de los departamentos. Está en juego una reconfiguración del poder económico y político en Bolivia, y los indígenas se encuentran en medio del debate, porque sus territorios encierran importantes recursos naturales.

También está la presión sobre el recurso tierra de campesinos que carecen de ella o que tienen muy poca, y del modelo económico agroexportador que está ampliando la frontera agrícola indiscriminadamente. Los primeros, ubicados sobre todo en tierras altas, pretenden resolver la falta de tierras en esa región accediendo a tierras en el Oriente organizados en núcleos cuyo objetivo es la toma física de propiedades improductivas, aunque también se han dado casos de tomas en territorios indígenas. Estos grupos son rechazados por los empresarios agropecuarios acusados de avasalladores de tierras, y entonces se generan hechos de violencia. Por otro lado, el modelo de desarrollo económico agroexportador, mostrado como exitoso, tiene su propia dinámica y está avanzando a nuevas áreas, entre ellas las TCO,¹⁶ para acceder a tierras nuevas para el cultivo de productos exportables. Los indígenas no pueden parar estos avances, a pesar de las prohibiciones establecidas en la ley.

El talón de Aquiles de esta etapa de la reforma agraria boliviana es la institucionalidad agraria, muy cuestionada especialmente por las organizaciones campesinas e indígenas en virtud de los resultados obtenidos y su abierta parcialización a favor de los terceros. Es una combinación del desmontaje de la estructura estatal y el montaje de una estructura paralela que ha dado lugar a hechos de corrupción e ineficiencia. Resulta paradójico que una ley destinada a fortalecer la institucionalidad agraria termine siendo desmontada a partir del control de los principales niveles de autoridad por el poder político y económico para favorecerse a sí mismo; es decir, la estructura estatal terminó por convertirse en un instrumento. Y, por el otro lado, la tercerización de servicios produjo la fuga de los recursos destinados por la cooperación internacional para el saneamiento. Mientras siga este tipo de estructura, será difícil reconducir este proceso.

Están también los problemas que plantean ser resueltos por las organizaciones campesinas, indígenas y originarias, y que deben ser encarados necesariamente si se quiere avanzar. Algunos de estos, identificados por ellos mismos, son:

16 TCO Guarayos (Santa Cruz), donde se han multiplicado las propiedades privadas por métodos fraudulentos, y TCO Sirionó (Beni), donde los indígenas están alquilando parte de su territorio a razón de 30 dólares la hectárea. En ambos casos esas tierras se destinan a la producción de soya o arroz.

- Las TCO deben ser reconocidas como unidades político-administrativas diferenciadas, como una suerte de entidades territoriales indígenas (ETI), proceso que implicará la redefinición de límites.
- Participación en la elaboración de políticas públicas sobre tierra, territorio y desarrollo rural, que expresen un enfoque de desarrollo diferenciado.
- Establecimiento de un marco legal para la gestión de los territorios indígenas (GTI) y reconocimiento legal del instrumento de planificación territorial (PGTI) que le daría posibilidades de acceder a fondos públicos y privados para su ejecución.
- Promover la participación política de las organizaciones indígenas y el ejercicio de su ciudadanía.
- Carnetización de los indígenas.
- Proyecto de Ley Indígena que exprese los puntos antes planteados.
- Pluralismo jurídico para que los usos y costumbres adquieran carta de ciudadanía.

PERSPECTIVAS

Existe una deuda histórica en Bolivia en relación con los pueblos indígenas: la ciudadanía plena en igualdad de condiciones y el reconocimiento simultáneo de su ser distinto. Un primer aspecto será avanzar en la comprensión de la demanda y sus posibilidades reales de desarrollo. La formulación que movió la reforma agraria de 1953 (“la tierra es de quien la trabaja”) tiene mucho de justo, pero una carga principalmente económica. Ahora, una vez comprendidas las estrategias de vida indígena, se puede entender mejor el significado de la expresión “queremos el territorio para ser felices” con una visión integral del espacio, los recursos que en él existen y su articulación con la vida como centro de atención.

Visión que no supone el aislamiento del mercado o de la política, sino más bien su plena articulación en las mejores condiciones. Como vimos en el estudio, las economías indígenas están relacionadas con el mercado en distinto grado, y se prevé que en el futuro la interacción será mayor, de manera que es necesario que las organizaciones indígenas se incorporen en el diseño de políticas económicas para el desarrollo rural que tomen en cuenta sus características, así como que participen en la definición de las condiciones que se establecerán para la firma de tratados de comercio exterior.

Una mejor articulación política significa que el Estado boliviano reconozca dentro de su estructura a los territorios indígenas, sus autoridades y aquellas normas internas que hagan más eficiente la administración. Cipca propone que

la nueva estructura del Estado debería ser de cuatro niveles: nacional, regional o departamental, municipal y distrital; deberían desaparecer las provincias y cantones. Las competencias, atribuciones y recursos en todos los ámbitos deberían ser transferidos desde el nivel central hacia los otros para que sea de verdad un Estado descentralizado con gobiernos autónomos y que asuman plenamente sus responsabilidades. Dentro de esta estructura, los territorios indígenas serían unidades territoriales indígenas equivalentes a cualquiera de los tres niveles inferiores, dependiendo de su tamaño y población. Esto quiere decir que si un territorio o un conjunto de territorios de un pueblo resultan tan grandes y de una población tan numerosa, podrían convertirse en un departamento, como es el caso de los guaraníes o chiquitanos. El mismo principio se aplicaría con el nivel municipal y el distrital.

La falta de tierras o el minifundio en tierras altas solo se resolverá por medio de la redistribución de la tierra concentrada en propiedades que no cumplen su función económico-social, para lo cual es imprescindible un giro en la actuación de la institucionalidad agraria con el fin de revisar el proceso de saneamiento y acelerarlo al mismo tiempo, para realizar un proceso de reversión y expropiación y proceder a la dotación de tierras a familias que no las tienen.

Lo anterior supone también la discusión del modelo de desarrollo económico para Bolivia, que incluya una propuesta de desarrollo rural y sus protagonistas, una de cuyas bases debería ser una política sostenible de tierras.

En ese orden, se requiere también sanear la institucionalidad agraria por medio de la renovación de su estructura, empezando por los cargos directivos, a quienes es necesario dotar de la suficiente autoridad y fortaleza para que reconduzcan el proceso agrario con control social.