

Miguel González
Araceli Burguete Cal y Mayor
Pablo Ortiz-T.
Coordinadores

La autonomía a debate

Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina



Ministerio Federal de
Cooperación Económica
y Desarrollo



La autonomía a debate: autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina / coordinado por Miguel González, Araceli Burguete Cal y Mayor y Pablo Ortiz-T. Quito : FLACSO, Sede Ecuador : Cooperación Técnica Alemana - GTZ : Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas – IWGIA : Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social - CIESAS : Universidad Intercultural de Chiapas - UNICH, 2010

597 p. : cuadros, tablas

ISBN: 978-9978-67-264-8

AUTONOMÍA ; INDÍGENAS ; MOVIMIENTO INDÍGENA ; ESTADO ;
PLURINACIONALIDAD ; MULTICULTURALIDAD ; AMÉRICA LATINA

320.15 - CDD

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito-Ecuador

Telf.: (593-2) 323 8888

Fax: (593-2) 3237960

www.flacso.org.ec

Cooperación Técnica Alemana - GTZ

Programa Regional "Fortalecimiento de Organizaciones

Indígenas en América Latina, PROINDIGENA

Amazonas N39-234 y Gaspar de Villarreal

Quito-Ecuador

Telf.: 2436-333

Fax: 2439-907

www.gtz.de

Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas - IWGIA

Classensgade 11 E

DK 2100 Copenhagen-Dinamarca

Telf.: (+45) 35 27 05 00

Fax: (+45) 35 27 05 07

www.iwgia.org

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social - CIESAS

Calle Juárez 87, Col. Tlalpan, Del. Tlalpan C.P.

14000, México, D.F.

Tel.: (55) 54 87 36 00

Fax: (55) 54 87 36 43

www.ciesas.edu.mx

Universidad Intercultural de Chiapas - UNICH

Corral de Piedra No. 2 Ciudad Universitaria Intercultural

C.P. 29299 San Cristóbal de Las Casas, Chiapas.

Tel.: (52) (967) 631-6151

Fax: (52) (967) 631-6152

www.unich.edu.mx

ISBN: 978-9978-67-264-8

Cuidado de la edición: Paulina Torres

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: RisperGraf C.A.

Quito, Ecuador, 2010

1ª. edición: noviembre 2010

Índice

Introducción	9
<i>Miguel González y Araceli Burguete Cal y Mayor</i>	
I	
AUTONOMÍA INDÍGENA EN AMÉRICA LATINA: UN PANORAMA	
Autonomías territoriales indígenas y regímenes autonómicos (desde el Estado) en América Latina	35
<i>Miguel González</i>	
Autonomía: la emergencia de un nuevo paradigma en las luchas por la descolonización en América Latina	63
<i>Araceli Burguete Cal y Mayor</i>	
Autonomía de los pueblos indígenas – la perspectiva desde la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas	95
<i>René Kuppe</i>	
II	
REGÍMENES DE AUTONOMÍA EN AMÉRICA LATINA: LOGROS Y DESAFÍOS	
Colombia: autonomías indígenas en ejercicio. Los retos de su consolidación	149
<i>Astrid Ulloa</i>	
De la autonomía multiétnica a...? supervivencia cultural, relaciones inter-étnicas, autogobierno y el modelo de autonomía en la Costa Atlántica de Nicaragua	177
<i>Juliet Hooker</i>	

III

AUTONOMÍAS, ASAMBLEAS CONSTITUYENTES Y ESTADO PLURINACIONAL

Estado plurinacional y autogobierno territorial. demandas indígenas en Ecuador	201
<i>Pablo Ospina Peralta</i>	

Territorios ancestrales afroecuatorianos: una propuesta para el ejercicio de la autonomía territorial y los derechos colectivos	219
<i>Jhon Antón Sánchez</i>	

Autonomía y pluralismo. Estados plurinacionales y pluriétnicos	259
<i>Consuelo Sánchez</i>	

IV

AUTONOMÍAS COMO PROCESOS

Las experiencias de la autonomía indígena zapatista frente al Estado neoliberal mexicano	291
<i>Mariana Mora</i>	

La (ausencia de) demanda autonómica en Guatemala	317
<i>Santiago Bastos</i>	

Las flamantes autonomías indígenas en Bolivia	355
<i>Xavier Albó</i>	

V

REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y AUTONOMÍA

Representación política, género y etnicidad: participación político-electoral de mujeres kichwas y miskitas en gobiernos autónomos y locales	391
<i>Dolores Figueroa</i>	

Descentralización política y movilización de los pueblos Indígenas en América Latina. Comparando el proceso de descentralización en Europa y América Latina	429
<i>Salvador Martí i Puig y Margarita Gómez-Reino</i>	

VI

LUCHAS AUTONÓMICAS EN CONTEXTOS GLOBALIZADOS

Entre la cooptación y la ruptura: la lucha por el derecho a la autodeterminación de las nacionalidades indígenas del centro sur amazónico del Ecuador	455
<i>Pablo Ortiz-T.</i>	
“Entré durante el día y salí por la noche”: relaciones de poder, ambiente y pueblos indígenas en un Panamá globalizado	509
<i>Oswaldo Jordán Ramos</i>	
Autonomía, esfera pública y alianza en la sociedad mapuche, siglos XIX y XX	561
<i>Christian Martínez Neira</i>	
Acerca de los autores	589

Las flamantes autonomías indígenas en Bolivia

Xavier Albó

Resumen: La nueva Constitución Política del Estado aprobada en Bolivia en 2009 es la más avanzada en términos de la incorporación de la temática indígena en toda su estructura y, dentro de ello, una importante innovación es la nueva figura de autonomía de las “naciones y pueblos indígena originario campesinas”. Esta frase, muy reiterada en la Constitución ya desde el art. 2, es clave para comprender la nueva visión del Estado Plurinacional y debe entenderse como un único concepto. Se analizan las dos principales vías complementarias para lograr un primer nivel de autonomía indígena: a partir de municipios o a partir de “territorios” indígenas; este último concepto implica en la Constitución la propiedad colectiva indígena pero cuestionamos tal restricción teórica. Un nivel superior de autonomía indígena puede surgir de la unión de varias autonomías en una región mayor.

Palabras clave: nación indígena originario campesina, estado plurinacional, territorio indígena, autonomía indígena, constitución política, Bolivia.

Introducción

La nueva Constitución Política del Estado –CPE– de Bolivia, elaborada con tanto sacrificio y forcejeo desde agosto 2006 y vigente desde febrero 2010, es la primera que realmente reconoce a las naciones y pueblos indígenas originarias y los toma en cuenta en sus diversas partes. Dentro de ello, la figura jurídica de autonomía indígena ocupa un lugar muy especial para aquellos pueblos que siguen en sus territorios en el área rural.

Recordemos que en el Censo 2001 un 62 por ciento de la población boliviana se auto-identificó como perteneciente a alguno de los pueblos indígenas originarios: un 31 por ciento se auto-identificó como quechua, otro 25 por ciento como aymara –ambos mayormente en las alturas andinas– y otro 6 por ciento, como miembros de 32 pueblos minoritarios, casi todos en las tierras bajas tropicales. La figura jurídica de autonomía indígena, sin embargo, sólo se aplica a aquellos que siguen vinculados a sus territorios, mayormente en el área rural, donde actualmente vive sólo algo menos de la mitad del total mencionado.

Para enmarcar mejor nuestro tema, primero nos fijaremos en el texto clave de la CPE para, a partir de él, ver el alcance y objetivo final de las autonomías indígena originarias.

El texto clave: CPE art. 2

El punto de partida fundamental para ello es el artículo 2 de esta CPE. Por su carácter fundacional y ordenador de todo lo que sigue, aquí lo repetimos:

“Artículo 2. Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la ley”.

Naciones y pueblos indígena originario campesinos [NyP IOC]

Este largo concepto, con sólo una ‘s’ plural al final de las tres últimas palabras y sin comas intermedias, se debe tomar como una unidad. En esa forma se repite 69 veces en la CPE y las tres últimas palabras –*indígena originario campesino/a[s]* [IOC]– aparecen también muchas veces más, detrás de términos como pueblo, comunidad, autonomía, jurisdicción, etc.

Cuando aparece de esta forma conjunta, como una unidad de cinco (o tres) palabras complementarias, no tiene mayor sentido pretender diferenciar en qué casos se trata de un “pueblo” y en cuáles de una “nación”; o si se trata de “indígenas”, de “originarios” o de “campesinos”. Lo central, entonces, de la expresión [NyP] IOC es su referencia a aquellas naciones y pueblos o grupos humanos que existen desde antes de la existencia del Estado boliviano e incluso la Colonia, a los que hace referencia el art. 2 de la CPE, y cuyos descendientes forman hasta ahora grupos socio-culturales reconocidos como tales. Aunque ahora por razones históricas prefieran utilizar uno u otro de los tres términos así unidos en un conjunto: los más marcados por la Reforma Agraria de 1953 y los programas de colonización o nuevos asentamientos, prefieren “campesinos”, los grupos indígenas de las tierras bajas, siguen prefiriendo “indígenas”, en reacción, los andinos hay recuperado el término “originarios”, en referencia a sus tierras de origen que nunca fueron de hacienda. Pero lo común de todos ellos es que, con uno u otro nombre, se sienten y son reconocidos como descendientes de aquellos que ya estaban aquí en estas tierras antes de la llegada de los españoles.

Así mismo, unos prefieren “naciones” o quizás “nacionalidades”, otros “pueblos”, unos se organizan en ayllus, otros en comunidades o incluso sindicatos; los de tierras bajas, en *tentareta* o en cabildos, etc. Pero eso son detalles que no debieran dividirnos a la hora de recuperar nuestra propia autonomía y autogobierno. Lo más fundamental a todos ellos, tanto si mantienen o recuperan un nombre y una organización más antigua o si, por sus circunstancias históricas, ya adoptaron otras formas y nombres más recientes y hasta traídos de otras partes, es, de nuevo, su común existencia precolonial.

Es precisamente esto último lo que a todos esos pueblos y naciones, les otorga derechos especiales, que la CPE pone en una lista del art. 30 y que se complementan también con algunos documentos internacionales, como el Convenio 169 de la OIT y, sobre todo, la más reciente Declaración de la Naciones sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que se aprobó apenas dos meses antes de que concluyera nuestra Asamblea Constituyente. Ambos documentos son ya leyes bolivianas: el Convenio 169 por la ley 1257 del 11 de julio de 1991 y la Declaración de NN.UU por la ley 3760 del 7 de noviembre de 2007 (completada por la ley 3697 del 26 de junio de 2008).

El mencionado art. 2 sintetiza lo más central de esos derechos, al decir que “se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales”.

Libre determinación, autogobierno y autonomía

El más amplio de estos tres conceptos es el de libre determinación (a veces llamada también autodeterminación) utilizado de nuevo en la lista de derechos del art. 30 n° 4 de la misma CPE. Se podría definir como “el derecho de un pueblo a decidir sus propias formas de gobierno, perseguir su desarrollo económico, social y cultural y estructurarse libremente, sin injerencias externas y de acuerdo con el principio de igualdad”¹ Para comprender mejor su relación con los otros dos términos, en el contexto de las NyP IOC, es útil recurrir a la Declaración de Naciones Unidas arriba mencionada, que también los utiliza. En su art. 3 ésta dice:

“Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”.

1 Ver “libre determinación” en Wikipedia, donde se sintetiza el largo debate, todavía en marcha, dentro de las Naciones Unidas sobre los alcances de este término y el de “pueblos”.

Pero esta libre determinación se puede realizar de muchas maneras, por ejemplo teniendo la soberanía de un Estado independiente (como Bolivia), o de un Estado federal (como los varios que constituyen el Brasil o México) o con ciertos niveles de autonomía o autogobierno dentro de un Estado unitario. Esto es lo que propone nuestra CPE en su Tercera Parte (art. 289-296 y 303-304) y también la Declaración de Naciones Unidas en su art. 4:

“Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o el autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas”.

Como puede observarse, aquí autonomía o autogobierno se toman prácticamente como sinónimos. Por otra parte, este artículo precisa que esta autonomía o autogobierno es “en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales”. Estos asuntos se refieren, como dice ya el art. 2 de nuestra CPE –que aquí comentamos– al pleno desarrollo del derecho “a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales”: una síntesis muy apretada de los derechos específicos de las NyP IOC por ser tales y “dada su existencia precolonial”, algo ignorado por todas las constituciones anteriores.

Un avance fundamental a nivel local e internacional es que tanto la CPE como la Declaración reconocen ya este derecho como colectivo y propio de pueblos (algo complementario, no contrario a los derechos individuales de sus miembros). La Declaración reconoce que “los pueblos y las personas indígenas tienen derecho a pertenecer a una comunidad o nación indígena” (art. 9), un término que nuestra CPE reitera una y otra vez en su fórmula consagrada de NyP IOC y que aplica también al conjunto del Estado al caracterizarlo como plurinacional, a igual que a sus instituciones clave, como el Tribunal Constitucional o la Asamblea Legislativa.

Los art. 43 y 46 de la Declaración de Naciones Unidas marcan sus límites mínimo y máximo. Por un lado, el art. 43 afirma que los derechos reconocidos en ella “constituyen las normas mínimas para la superviven-

cia, la dignidad y el bienestar de los pueblos indígenas del mundo”. Y, por otro, el art. 46 precisa que “nada de lo señalado... se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de estados soberanos e independientes”. Este artículo fue un adiutamiento de última hora para asegurar la masiva aprobación internacional de la Declaración, también por parte de algunos estados africanos de reciente creación. Viene a ser una especie de candado para evitar que esa autodeterminación y autonomía sea una excusa para reclamar también soberanía como un Estado separado, algo que nuestras NyP IOC no plantean en Bolivia ni en otros países latinoamericanos, salvo quizás de una manera sólo retórica.

Más adelante detallaremos cómo se realiza esta autonomía IOC, según la CPE y la Ley Marco que todavía se está elaborando. Pero es importante dejar claro que el principio constitucional básico en que tales concreciones de enmarcan es ese art. 2, en que este es un derecho colectivo que se aplica a las “naciones y pueblos” IOC. Si de momento, por razones prácticas, se aplica sólo a determinados municipios y territorios, hay que verlo como un punto de partida pero para poner en marcha un proceso que, en última instancia apunta a esas “naciones y pueblos” como unidades territoriales propias con frecuencia mucho más amplias.

Caminos prácticos hacia la autonomía IOC

La Tercera Parte de la CPE, dedicada a la “estructura y organización territorial del Estado” se dedica a todos los procesos autonómicos, incluido el de las autonomías indígena originario campesinas [AIOC]. El art. 289 define esta AIOC como:

“el autogobierno de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias”.

Esta definición define esa autonomía como autogobierno, el cual, por los rasgos que siguen, rige sobre un determinado territorio en el que vive una nación o pueblo IOC o, en muchos casos, al menos una parte de éste, que comparte historia, cultura, etc. Conviene aclarar que aquí territorio se entiende como una jurisdicción geográfica sobre la que se ejerce tal autogobierno. Como enseguida veremos, el pueblo en cuestión puede o no tener además propiedad colectiva sobre ese territorio, pero ello no es de ninguna manera algo esencial para poder ser AIOC.

Las demás cualidades que aquí se enumeran son otros tantos ámbitos sobre los que, de alguna manera, este pueblo que vive dentro de esa jurisdicción territorial podrá ejercer su autogobierno. Este listado es más completo que el del art. 2 antes señalado y no coincide del todo con otro que hay en el art. 30-I, ni con la larga lista de competencias autonómicas del art. 304, por lo que hay que verlo no como una lista fija ni mínima ni exhaustiva sino más bien sólo como algo indicativo y flexible, que podrá ser más o menos amplio según la realidad de diversos lugares. Por ejemplo, en algunos pueblos la lengua propia es muy importante pero otros ya la han perdido en parte o del todo (sobre todo si ya están en centros urbanos) sin que por ello dejen de ser indígena originarios. Puede ser útil aquí aplicar el criterio flexible señalado por el art. 1.1-b del Convenio 169 de la OIT (que ya es también la Ley 1257 del Estado boliviano) que define como pueblos indígenas a aquellos que son considerados tales:

“por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o de la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus instituciones sociales, económicas, culturales y políticas *o parte de ellas*”.
[Énfasis mío].

Es igualmente revelador lo que añade el siguiente numeral 1.2 del mismo artículo del Convenio 169:

“La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio”.

Por otra parte, el art. 291-I de la CPE precisa las tres vías principales por las que se podrá acceder a ser AIOC:

“Son autonomías indígena originario campesinas (1) los territorios indígena originario campesinos [TIOC], (2) los municipios, y (3) regiones que adoptan tal cualidad de acuerdo a lo establecido en esta Constitución y la ley” [Yo he añadido los números].

Ilustraré esta situación con el caso del departamento de Chuquisaca, en que aparecen las tres posibilidades. Insistiré sobre todo en la vía (2), o municipal, por ser la más viable en lo inmediato, tanto el Chuquisaca como en el resto del país, sobre todo en la región andina donde la mayor parte de la población rural se considera quechua (o, en otros departamentos, también aymara). Sólo al final añadiré algo complementario sobre la primera vía (TIOC) y la tercera (regional).

La vía municipal

Esta es de momento la única que ya se ha puesto en marcha, siquiera de manera incoativa en once municipios, nueve en tierras altas y sólo dos en tierras bajas, ambos en el Chaco guaraní. Pero su potencial futuro es mucho mayor. El cuadro 1 muestra la distribución de todos los municipios de Bolivia, por departamentos de Bolivia de acuerdo a su condición étnica y lingüística, explicada al pie del cuadro. Como podrá observarse, en los 28 municipios del departamento de Chuquisaca se da una amplia gama de situaciones: trece municipios rurales de la zona andina occidental tienen un altísimo porcentaje que se autoidentifica como quechuas y además hablan la lengua; en otros seis, sin llegar a tanto, la mayoría de su población se sigue identificando como indígena originario. Califican por tanto plenamente para convertir su jurisdicción municipal en autonomías IOC. El cuadro 2 (ver anexos) presenta el detalle de esos 28 municipios chuquisaqueños.

En el primer grupo altamente quechua están los municipios quechuas de Tarabuco y Mojocoya que ya realizaron y ganaron ampliamente su

referéndum para realizar esa conversión. Sólo el municipio urbano de Sucre, aunque mantiene un notable 64,6 por ciento que se considera quechua, está en un grupo inferior por tener sólo un 44 por ciento que sabe la lengua. Ello se debe sobre todo a su pérdida en la población urbana más joven. Pero en el vasto sector rural del mismo municipio, las condiciones son prácticamente iguales que en los otros 13 municipios. Quizás sería oportuno que este sector se desgajara del resto como uno o dos municipios aparte. En ese segundo grupo está también el municipio guaraní de Huacaya, que igualmente aprobó su referéndum para transformarse en AIOC.

El plus de una autonomía IOC

¿Qué ventajas teóricas y prácticas implica convertir un municipio en AIOC? En términos teóricos, se explicita el reconocimiento de su carácter indígena originario. En términos prácticos, como punto de partida, no pierde ninguna de las ventajas que ya tenía como municipio, con los recursos que ya recibía de la coparticipación popular, su condición de pobreza, etc. y mantiene asimismo las 43 competencias exclusivas propias de todo municipio, señaladas en el art. 303 de la CPE. Su inciso I nos da la clave de partida para interpretar todo lo demás:

“La autonomía indígena originario campesina, además de sus competencias, asumirá las de los municipios, de acuerdo con un proceso de desarrollo institucional y con las características culturales propias de conformidad a la Constitución y a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.”

Pero a ello se le añade la posibilidad de tener además² las otras 23 competencias exclusivas de una AIOC. Pero ello no quiere decir que entonces

2 Nótese, de todos modos, que mientras la CPE define categóricamente cuáles “son” las competencias propias de los niveles central del Estado, departamental y municipal (art. 298 a 302), en el caso de las autonomías IOC sólo dice que “podrán ejercer” las competencias señaladas en el art. 304, sean exclusivas, compartidas o concurrentes. De todos modos, hay que recordar algunos otros principios de toda autonomía, enumerados en el art. 270, entre los que están los de “la voluntariedad, la complementariedad, la subsidiariedad, la gradualidad, la provisión de

el total de competencias sean 66, porque hay varias comunes.

Una comparación detallada de las competencias exclusivas municipales y las exclusivas de la AIO, enumeradas en los art. 302 a 304 de la CPE muestra cuatro grandes bloques:

- A) 9 competencias que sólo aparecen en la autonomía IOC (sea o no creada a partir de un municipio).
- B) 12 competencias que, con distinta formulación, aparecen tanto en el catálogo municipal [EM] como en el de autonomía IOC [Ei]; se añaden otras 3 que son exclusivas del municipio pero aparecen en la autonomía IOC como compartidas o de alguna otra manera.
- C) 26 competencias que sólo aparecen en el catálogo municipal.
- D) Otras competencias que sólo son compartidas o concurrentes con las equivalentes del nivel central de Estado. En las compartidas el Estado dicta las leyes básicas y otros niveles autónomos subestatales (en nuestro caso, la AIOC) las complementan con otras leyes de desarrollo. En las concurrentes, sólo el nivel central del Estado legisla y las otras autonomías subestatales sólo tienen la facultad de reglamentar y ejecutar (art. 297)".

A la luz de todo ello, el plus principal que tiene un municipio por convertirse en AIOC son las competencias del bloque A, que a continuación enumeramos reordenándolas de una manera más lógica³:

recursos económicos y la preexistencia de las naciones y pueblos indígena originario campesinos". Por tanto, deberá haber cierta flexibilidad, porque varias de las competencias municipales tiene poca o ninguna aplicación en municipios rurales y chicos como los de Chuquisaca, o quizás sólo podrán aplicarse de una manera gradual, según las características y desarrollo de esos municipios. Por otra parte, por el principio de "la preexistencia de las naciones y pueblos indígena originario campesinos" al añadir que ese apropiarse de las competencias municipales deberán realizarse "con las características culturales propias".

3 En cada competencia se indica el número que tiene en los listados originales de la CPE. Las siglas se refieren al tipo de competencias: EM exclusivas municipales, Ei: exclusivas indígena originarias, ED: exclusivas departamentales, EC: exclusivas del nivel central del Estado.

Las flamantes autonomías indígenas en Bolivia

A) Exclusivas indígenas [Ei], sin paralelo en Autonomía municipal.
2. Definición y gestión de formas propias de desarrollo económico, social, político, organizativo y cultural, de acuerdo con su identidad y visión de cada pueblo.
23. Desarrollo y ejercicio de sus instituciones democráticas conforme a sus normas y procedimientos propios.
8. Ejercicio de la jurisdicción indígena originaria campesina para la aplicación de justicia y resolución de conflictos a través de normas y procedimientos propios de acuerdo a la Constitución y la ley.
21. Participar, desarrollar y ejecutar los mecanismos de consulta previa, libre e informada relativos a la aplicación de medidas legislativas, ejecutivas y administrativas que los afecten.
15. Planificación y gestión de la ocupación territorial en coordinación con otros niveles de gobierno.
17. Promover y suscribir acuerdos de cooperación con otros pueblos y entidades públicas y privadas.
3. Gestión y administración de los recursos naturales renovables, de acuerdo a la Constitución.
19. Fomento y desarrollo de su vocación productiva [EC35,ED31,Ei19]
16. Vivienda, urbanismo y redistribución poblacional conforme a sus prácticas culturales en el ámbito de su jurisdicción.

La madre de todas las demás competencias exclusivas de la AIOC, por su amplia cobertura temática, es la primera (codificada *Ei2*), que dice así:

“Ei2. Definición y gestión de formas propias de desarrollo económico, social, político, organizativo y cultural, de acuerdo con su identidad y visión de cada pueblo”.

De alguna manera se complementa con otra competencia compartida con el nivel central del Estado, que podría dar una mayor operatividad a esta competencia madre:

“Comp4. Control y regulación a las instituciones y organizaciones externas que desarrollen actividades en su jurisdicción, *inherentes* al desarrollo de

su institucionalidad, cultura, medio ambiente y patrimonio natural” (Ver también EC25, ED18-19, EM15-16, Ei10).

El fiel cumplimiento de la competencia Ei2 que, además, es exclusiva de la autonomía IOC y no tiene parangón en ninguna otra autonomía, permitiría asegurar el tono y estilo “indígena originario” a cualquier otra competencia. La mayoría de los derechos de las naciones y pueblos IOC mencionados en el art. 30 de la CPE justifican también alguna o varias de las cinco dimensiones de esta competencia madre.

Varias otras competencias *Ei* no hacen más que explicitar determinados aspectos de esta *Ei2*. He aquí algunos ejemplos más significativos:

Ei23. Desarrollo y ejercicio de sus instituciones democráticas conforme a sus normas y procedimientos propios.

Esta competencia permite que estas nuevas autonomías IOC definan en sus estatutos sus propias formas de gobierno, sin tener que regirse necesariamente por el molde hasta ahora impuesto por el Código municipal o las normas rígidas de la Corte Electoral, mantenidas incluso en la ley transitoria y su reglamentación hasta las elecciones de abril 2010, según las cuales hay que presentar listas por partidos o asociaciones ciudadanas, de modo que después cada una de ellas tendrá más o menos concejales (por el orden de la lista). Puede además permitir, por ejemplo, que las autoridades de Gobierno local representen a los diversos distritos o subcentrales del territorio, definir su tiempo de duración y determinados mecanismos de nombramiento, siempre que no resulten contrarios a la CPE.

Ei8. Ejercicio de la jurisdicción indígena originaria campesina para la aplicación de justicia y resolución de conflictos a través de normas y procedimientos propios de acuerdo a la Constitución y la ley.

Este es uno de los cambios más significativos de la nueva CPE, que se explica en sus arts. 190-192. Esta competencia, que no existe en los muni-

cipios corrientes y ni siquiera en las autonomías departamentales, es la que permite que en las AIOC el sistema judicial se aplique de acuerdo a las normas y procedimientos propios. Según ello, para los asuntos internos, ya no sería necesario gastar allí tiempo, plata y recursos yendo de un abogado a otro y esperar que jueces ajenos, que desconocen la realidad propia de cada pueblo y cultura, decida lo que hay que hacer y el tipo de sanción que deba aplicarse en cada caso, según la justicia ordinaria, codificado en tantas leyes y decretos.

Más bien se aplicaría allí el derecho propio de cada pueblo indígena originario campesino, del que forma parte también su “justicia comunitaria”, que se aplica a través de sus propias autoridades, dejando constancia en sus libros de actas, y recurriendo si hace falta a la asamblea comunal. Estos mecanismos, que no deben confundirse con linchamientos (como hacen con frecuencia los medios de comunicación) resultan por lo general mucho más rápidos, baratos, eficientes y justos.

Está todavía pendiente la Ley de deslinde jurisdiccional (art. 192), que precisará dentro de qué territorios, sobre qué personas y para qué materias se aplica esta justicia o la justicia ordinaria.

Pero, a partir de su práctica tradicional, ahora reconocida por la Constitución, estas AIOC ya pueden trazar sus lineamientos clave en sus estatutos.

Ei21. Participar, desarrollar y ejecutar los mecanismos de consulta previa, libre e informada relativos a la aplicación de medidas legislativas, ejecutivas y administrativas que los afecten.

Esta competencia recoge y hace operativo el derecho de consulta reconocido también en el art. 30, numeral 15, de la CPE. Resulta particularmente importante para aquellos lugares en que existen apetecibles recursos naturales de los que, en el pasado, las empresas se apoderaban sin tomar en cuenta a la población local o incluso obligándola a irse a otra parte. Pero tanto en ese art. 30,15 como en la competencia Ei21 y en la Declaración de Naciones Unidas de 2007, este derecho y competencia es aplicable a cualquier ámbito “cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles”.

Con relación a las competencias exclusivas relativamente comunes a municipios y AIOC (bloque B), éstas se refieren al ordenamiento territorial, la elaboración y ejecución de planes y otros elementos que ya conocemos desde la experiencia de gobierno municipal que ya se ha venido trabajando desde la Ley de participación popular de 1994. Llamaré con toda la atención sobre dos materias: la capacidad impositiva y el manejo del patrimonio.

La capacidad impositiva aparece tanto en los municipios regulares como en las AIOC (EM 19, 20 y Ei 12 y 13). Enfatizo que esta capacidad existe en ambos casos, porque en algunos municipios las bases, mal informadas, han rechazado convertirse en AIOC por el temor de que, al ser autónomos, se cargarían con más impuestos locales. No hay tal. Más aún, esta capacidad impositiva es incluso mayor en los municipios porque no sólo puede administrar sino también crear impuestos. Sin embargo, si se trata de una AIOC que antes era municipio, al convertirse en AIOC tampoco pierde esa capacidad mayor de crearlos.

El segundo aspecto es todo lo relacionado al patrimonio cultural tangible e intangible (EM 15-16 y Ei10). Esta competencia es muy semejante en ambos casos y existe también en la autonomía departamental (ED 18-19) y en el Estado central (EC 25). Relacionado con ello, está también la competencia para definir políticas de turismo (EM 17 y Ei 11), las cuales existen también en los otros dos niveles. Es explicable que, según la dimensión de esos patrimonios y el volumen de turismo que pueden generar, esas competencias puedan desarrollarse a uno u otro nivel. Con frecuencia el patrimonio –sean monumentos tangibles o expresiones culturales intangibles– van muy ligados a la identidad cultural del pueblo IOC autónomo y, sin embargo, el manejo de ese patrimonio poco aprovecha a ellos. Los folkloriza y los recursos así generados pasan más bien a manos de otras empresas y mercaderes ajenos. ¿No habrá mucho de ello, por ejemplo, en Tarabuco? Pero un manejo adecuado de ese tema podría llevar más bien al fortalecimiento identitario de esos pueblos, a la difusión de sus valores a los demás y también a ciertos ingresos adicionales.

Hay todavía un cuarto grupo (el bloque D del Anexo) con las competencias compartidas y concurrentes entre el nivel central del Estado u otras

autonomías subestatales. Para el caso de las AIOC se especifican cuatro compartidas –en las que, como se recordará, al nivel central del Estado se promulga una ley básica y a nivel de autonomía local aquella se complementa con leyes locales que desarrollan dicha ley de acuerdo a las especificidades locales o del pueblo en cuestión– de las que resalto las dos últimas:

- “3. Resguardo y registro de los derechos intelectuales colectivos, referidos a conocimientos de recursos genéticos, medicina tradicional y germoplasma, de acuerdo con la ley.
4. Control y regulación a las instituciones y organizaciones externas que desarrollen actividades en su jurisdicción, inherentes al desarrollo de su institucionalidad, cultura, medio ambiente y patrimonio natural”.

Pero llama la atención la ausencia de competencias siquiera compartidas en otros puntos claves para el desarrollo y autodeterminación de las NyP IOC. Por ejemplo en educación y en el régimen de tierra y territorio (entre otros temas que aquí no especifico).

En cuanto al tema educativo, sólo hay la referencia escueta, nada desarrollada, de una competencia concurrente para todos los niveles llamada “gestión del sistema de educación y salud” (art. 299-II-2). Competencia concurrente quiere decir que sólo el nivel central del Estado legisla y los demás se limitan a ejercer conjuntamente las facultades reglamentaria y ejecutiva. En este mismo nivel de sólo una competencia concurrente se especifica también:

- “2. Organización, planificación y ejecución de planes, programas y proyectos de educación, ciencia, tecnología e investigación, en el marco de la legislación del Estado”.

Pero se trata sólo de implementar lo que ya viene determinado desde el nivel central del Estado.

La educación es una de las instancias en que más central debería ser el peso de la propia cultura. La CPE reconoce el derecho de los pueblos IOC “a una educación intracultural, intercultural y plurilingüe en todo el sistema educativo” (art. 30.12) y dedica más adelante un largo capítulo a la “Educación, Interculturalidad y Derechos Culturales”, en el que se reite-

ra ese derecho (art. 78-II, 80-II) y se presenta además la mejor definición y normatividad del patrimonio cultural y de las relaciones interculturales; por su importancia, reproducimos todo ese artículo 98:

“Artículo 98. I. La diversidad cultural constituye la base esencial del Estado Plurinacional Comunitario. La interculturalidad es el instrumento para la cohesión y la convivencia armónica y equilibrada entre todos los pueblos y naciones. La interculturalidad tendrá lugar con respeto a las diferencias y en igualdad de condiciones.

II. El Estado asumirá como fortaleza la existencia de culturas indígena originario campesinas, depositarias de saberes, conocimientos, valores, espiritualidades y cosmovisiones.

III. Será responsabilidad fundamental del Estado preservar, desarrollar, proteger y difundir las culturas existentes en el país”.

Pero nada de ello queda reflejado en el tratamiento competencial que se da a esta temática. ¿Cómo podrá asegurarse la educación intracultural sin una competencia específica de las NyP IOC en este punto? ¿Y cómo se asegurará la paridad de las relaciones interculturales en la educación y en otros ámbitos si a la vez no se ha asentado bien las raíces identitarias y culturales de cada pueblo mediante esa intraculturalidad?

Nuevamente, aquí habrá que apelar a la competencia madre *Ei2* y, a partir de ella, asegurar que el gobierno autonómico originario tome efectivamente en serio su “definición y gestión de formas propias de desarrollo [...] cultural, de acuerdo con su identidad y visión”, apelando además a lo que ya establece la CPE en otras partes, como los que acabamos de citar. Por tanto la legislación nacional sobre este tema deberá basarse en ellos. Bajo estas condiciones, las “reglamentaciones” que haga cada autonomía originaria podrían bastar en la medida que lo que diga la nueva ley nacional educativa sea bien explícita. Pero aún así –en mi opinión– la autonomía IOC se respetaría mejor con una competencia al menos compartida.

El otro punto clave es el del régimen de la tierra agrario, que en la CPE aparece sólo como una competencia exclusiva del nivel central del Estado (art. 298-II-38); más aún la “política general sobre tierras y territorio, y su titulación” son una competencia privativa de ese nivel central (art. 298-I-17), lo que significa que sólo el nivel central del Estado puede legislar,

reglamentar en este punto, y ejecutar sin poderlo delegar a otros niveles. Haber colocado un candado así de fuerte se comprende con relación al control que el Estado debe reservarse para sí frente a la injusta y creciente acumulación de tierras en los cuatro departamentos de la Media Luna. Es precisamente éste uno de los puntos en que los estatutos inicialmente propuestos por Santa Cruz más se enfrentan con la CPE.

Sin embargo, en lo relativo al control de cada NyP IOC sobre el manejo interno y autónomo de su propio territorio tal disposición resulta también insuficiente para asegurar ese derecho colectivo expresado, por ejemplo, en el art. 30-II-17 y en el art. 403. En la medida que un pueblo o parte de él tenga ya propiedad colectiva, sobre todo como TCO/TIOC (ver infra), este tema se salva mejor, puesto que el Estado ya ha cumplido su rol privativo de haberlo titulado y el resto queda como asunto interno de los propietarios colectivos. Pero, como enseguida veremos, es precisamente para este tema donde esa segunda vía podría ofrecer ciertas ventajas complementarias, aunque en el caso de Chuquisaca su incidencia es mínima.

En este departamento, como en Cochabamba y otras muchas partes sobre todo de valles la creciente irrupción de haciendas, unas durante la Colonia, otras en la República, establecieron un régimen distinto de tenencia, que con la Reforma Agraria de 1953 acabó de consolidarse en comunidades con una gran preponderancia de pequeñas propiedades individuales, salvo en áreas comunes incultivables o quizás de sólo pastoreo. Así ocurre en casi todos los municipios rurales de Chuquisaca.

También en esas comunidades formadas por pequeñas propiedades tituladas de manera familiar podría tener sentido que fueran las autoridades comunales (en su mayoría llamadas desde los años 1950 “sindicales”) las que, con el apoyo de la asamblea comunal se responsabilizaran de la resolución interna de conflictos de tierras y del permanente saneamiento interno, sin necesidad de que cada vez las familias involucradas gastaran su tiempo y dinero yendo a las oficinas externas del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) y de los abogados. Este podría ser otro de los ámbitos regulares del derecho indígena, pues sea cual fuere la forma de propiedad de la tierra, toda la comunidad sigue conformando un territorio común a todos ellos. Y viceversa, aun donde el título propietario es colectivo los derechos de posesión y uso sobre parcelas es y era individual

o familiar. Posiblemente, una vez consolidado, este régimen interno podría incluso expandirse al nivel de todo un municipio transformado en AIOC. La propia CPE ya da una pista para ello cuando en el mismo art. 298-II-38, tras establecer que el régimen de tierras es competencia exclusiva del nivel central del estado [EC], añade: “La ley determinará las facultades a ser transferidas o delegadas a las autonomías”. Lo único que –a menos que cambie la Constitución– debería seguir en manos del Gobierno central de manera privativa, y por cierto como una atribución del Presidente del Estado plurinacional, serían las nuevas titulaciones finales. Todos quieren ciertamente seguridad jurídica sobre la tierra en que viven y trabajan. Pero al mismo tiempo, las comunidades buscan también mecanismos para que su tierra y otros recursos no pasen a mano de terceros ajenos a las comunidades pudiéndolos comprar de comunarios particulares. Este es el equilibrio que debe buscarse entre una presencia del Estado central y sus leyes agrarias y la resolución interna de conflictos dentro del territorio comunal y quizás también a otros niveles dentro del territorio de toda la AIOC.

La vía TCO o TIOC

La otra vía principal señalada en el art. 291-I para llegar a ser AIOC es a partir de los (nuevos) TIOC, que a su vez –según la 7ª disposición transitoria de la CPE– “tendrán como base para su delimitación a las Tierras Comunitarias de Origen” (TCO), que ya existen en Bolivia a partir de los cambios constitucionales de 1994 (art. 171) y la Ley INRA de 1996. No bajaré aquí a una discusión detallada de esta vía y sus procedimientos, porque sigue pendiente su normativa complementaria en la Ley Macro de Autonomías, que pronto entrará a ser discutida en la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Pero sí debemos explicar lo esencial de ella. En los citados cambios constitucionales y legales de 1994 y 1996, que crearon esta figura TCO, ya se introdujo en esa forma de propiedad colectiva un embrión de autonomía, porque se incluyeron en ella rasgos como su derecho sobre los recursos renovables (por ejemplo, bosques), el derecho de consulta sobre

los recursos no renovables e incluso la facultad de aplicar, en su interior, “sus normas propias”. Esos temas estaban ya en el Convenio 169 de la OIT, que desde 1991 fue ratificado por el Estado boliviano gracias a la I Marcha Indígena de 1990 “por el territorio y la dignidad” del año anterior y, de ahí, entraron de alguna manera en los cambios constitucionales de 1994. Se puede decir que, de esta forma, ya en 1994 el tema del autogobierno de la TCO había entrado en la agenda pública siquiera por la ventana trasera, la del régimen especial agrario.

Eco de todo ello es lo que ahora se dice en art. 403-I, todavía en la Cuarta Parte de la nueva CPE, sobre la estructura económica del Estado:

“Se reconoce la integralidad del territorio indígena originario campesino, que incluye el derecho a la tierra, al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables en las condiciones determinadas por la ley; a la consulta previa e informada y a la participación en los beneficios por la explotación de los recursos naturales no renovables que se encuentran en sus territorios; la facultad de aplicar sus normas propias, administrados por sus estructuras de representación y la definición de su desarrollo de acuerdo a sus criterios culturales y principios de convivencia armónica con la naturaleza”.

Pero para ser plenamente autónomo, este tema tiene que pasar de la Cuarta Parte de la actual CPE a su Tercera Parte, que es la dedicada a la estructura territorial del Estado y, dentro de ella, a los diversos tipos de autonomía. Para ello se prevén dos pasos: el primero es un proceso administrativo por el que las TCO ya tituladas (como una forma *sui generis* de propiedad agraria colectiva) se transformarán en territorios indígenas (TIOC) propiamente dichos (7^a disposición transitoria); y el segundo es que esos TIOC puedan además adoptar la “cualidad” (art. 291-I) de ser una autonomía o AIOC. Para esto último, deben expresar “la voluntad de su población en conformidad a sus normas y procedimientos propios (art. 293-I)”. Allí mismo se dice que ese es el “único requisito exigible”, pero enseguida, en los siguientes párrafos del mismo art. 291, se añaden

4 En los borradores se habla de que en la región andina, una TCO debería tener al menos 10.000 habitantes, como cualquier nuevo municipio. Es una cautela para frenar la tendencia faccionista hacia fragmentaciones interminables, algo demasiado común entre nosotros.

otros “requisitos mínimos” de población⁴ y otros, los cuales todavía se están discutiendo en el proyecto de Ley Marco de Autonomías en vías de ser presentado a la Asamblea Legislativa Plurinacional (marzo 2010).

Toda esta vía TCO/TIOC para llegar a ser AIOC tiene mayor importancia para los pueblos minoritarios de tierras bajas porque es más difícil que ellos constituyan la mayoría de un municipio. En el caso concreto de Chuquisaca, así ocurre en las tierras bajas del Chaco donde existen ya varias TCO guaraní consolidadas dentro de cuatro municipios mayores con mayoría no guaraní (o *karai*), a saber, Monteagudo, Huacareta, Muyupampa (que incluye El Ingre) y Macharetí. Estos últimos, por tanto, nunca querrán transformarse en AIOC; a sus pueblos guaraní, por tanto, no les queda más remedio que hacerlo por la vía TCO/TIOC, una vez la Ley Marco de Autonomías haya precisado mejor ese camino. El municipio de Huacaya es –como ya vimos– el único del departamento con una mayoría de población guaraní (66 por ciento) y, como tal, ha entrado en el proceso de hacerse autonomía por esa vía municipal.

En cambio en la región andina esta vía TCO/TIOC resulta menos práctica, en muchas partes, porque ni existen ni se han solicitado tales propiedades colectivas; en otras, porque aún si existen, la población involucrada es igualmente mayoritaria en su municipio y puede también escoger esa vía municipal, por ser de momento más expedita.

Así ocurre en la parte alta del departamento de Chuquisaca, como se señala en la última columna del cuadro 2 (ver anexos). Hasta abril 2009 allí sólo había TCO tituladas en algunas zonas de ayllus del municipio de San Lucas (prov. Nor Cinti) y otro pedacito del municipio de Poroma (prov. Oropeza). En ese mismo municipio hay otras varias demandas en proceso. Además, dentro del municipio de Sucre y el de Tarabuco se habla también de la reconstrucción de algunos ayllus pero éstos no habían empezado ningún proceso de transformación en TCO. Por otra parte, salvo el municipio de Sucre, todos esos municipios pueden acceder ya a la AIOC de una manera mucho más expedita y con ciertas ventajas prácticas por la vía municipal, pues la inmensa mayoría de sus población son también quechuas que, por razones históricas, sufrieron la opresión de la hacienda y –por tanto– después se liberaron de ella por la vía sindical.

¿Acaso ellos son los culpables de haber sido avasallados tanto tiempo por los patrones para que ahora no se les quiera reconocer como hermanos quechuas que igualmente califican para recuperar su autonomía? Incluso en Sucre podría ser más fácil crear nuevos municipios en su área rural y transformarlos en AIOC por esa vía.

Sea cual fuere esta viabilidad práctica, las dos principales diferencias prácticas entre esta vía TCO/TIOC y la vía municipal es que cada tiene una particularidad distinta, que –según las circunstancias locales– puede ser vista como ventaja o desventaja:

- La ventaja de la vía municipal es que tiene también todas las competencias municipales y, con ellas, también los recursos financieros que para ellas tenía ya destinados desde el Tesoro Nacional como recursos de la coparticipación popular, los bonos por la pobreza y otros. Pero esta ventaja podría ser también vista por algunos como una carga, en el sentido de que entonces la AIOC tiene que seguir cumpliendo una serie de obligaciones administrativas y gerenciales que quizás no son tan centrales para su desarrollo como NyP IOC. Por eso algunos critican esta vía como el mismo municipio de siempre pero “con poncho”.
- La ventaja de la vía TCO/TIOC es que como punto de partida tiene además una propiedad colectiva y ya titulada de todo su territorio por mucho que, en su interior haya seguramente posesiones y usos individuales y familiares. Ello es una ventaja sobre todo porque facilita aplicar el propio derecho indígena originario en su interior, sin necesidad de meter al INRA ni a otras instancias estatales en la resolución de sus conflictos internos. Pero esta ventaja ha sido a su vez vista por otros como un obstáculo práctico si ya tienen consolidadas sus propiedades individuales, lo que les da una mayor seguridad personal.

Hay que reiterar que, en cualquier caso, tener tal propiedad colectiva no es un requisito indispensable para ser AIOC pues la calidad autonómica no se refiere a la propiedad sobre la tierra y territorio sino a la capacidad de tener jurisdicción y, por tanto, auto gobernarse dentro de él, incluyendo el manejo de sus recursos. Por otra parte, si la AIOC se ejerce sólo

sobre ese territorio TCO/TIOC sin ser municipio, sus competencias se reducen a las 23 propias de esa forma de autonomía pero no sobre las demás propias de un municipio. Por tanto, tendrá que mantener cierta relación con los municipios de su contorno (y el departamento) para aquellas tareas que correspondan a esas competencias que ellos no tienen.

Son dos vías complementarias

En realidad, una vía puede asumir la otra o ser el camino para la otra. Veámoslo desde ambas perspectivas.

Como punto de partida, es oportuno recordar lo que dice el art. 303.I de la CPE:

“La autonomía indígena originario campesina, además de sus competencias, asumirá las de los municipios, de acuerdo con un proceso de desarrollo institucional y con las características culturales propias de conformidad a la Constitución y a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.”

Este artículo fue añadido durante las reuniones de concertación de septiembre 2008 y refleja seguramente el peso que en ellas tuvieron los mediadores municipalistas, que tendían a absorber a las AIOC, fuera cual fuere su origen, dentro del nivel municipal, para simplificar todo el proceso. Algunos requisitos mínimos, demográficos u otros, que se mencionan en los borradores para la Ley Marco apuntan también a ese acercamiento entre nuevas AIOC y antiguos municipios para facilitar su gobernabilidad interna.

No es claro, con todo, que siempre sea posible hacer tal proceso de “municipalización”, sobre todo con relación a algunos pueblos más minoritarios de las tierras bajas. No olvidemos que el derecho a tener cierta autonomía IOC se refiere inicialmente a una cualidad por el hecho de ser IOC, más que a un nivel único que deba inevitablemente equipararse a un municipio.

Abordando el tema desde el otro lado, de hecho, varios de los municipios convertidos en AIOC tienen ya en su interior una o varias TCO,

no reconvertidas aún en TIOC por no existir hasta ahora el procedimiento. Por ejemplo, Jesús de Machaca en La Paz, tiene ya 18 (de 24) ayllus que ya son TCO consolidada; Chayanta en Potosí, tiene los dos inmensos ayllus Chayanta y Phanakachi, también titulados; algo comparable ocurre en las cuatro AIOC de Oruro y, en menor grado, también en Charagua en el Chaco guaraní. En el caso de San Pedro de Totora (Oruro) hay incluso una coincidencia casi total entre ser municipio, provincia y TCO, lo que la hace AIOC plena desde tres vertientes.

Son bastantes más los posibles candidatos futuros con esa condición. Entre ellos, en la Chuquisaca andina están los de San Lucas y –si logra consolidar sus TCO/TIOC en proceso– el de Poroma. Hay incluso algunas situaciones –como Raqaypampa, en el municipio de Mizque en Cochabamba y San Antonio de Lomerío, en el municipio del mismo nombre en Santa Cruz– en que no se descarta la posibilidad de que más bien se invierta el proceso, de modo que se busque llegar a ser AIOC por la vía TCO/TIOC y sea ésta la que acabe por absorber el municipio (caso Lomerío) o acelerar la formación de un nuevo municipio (caso Raqaypampa).

Lo que debe quedar siempre claro es que el hecho de ser ya AIOC por la vía municipal, no elimina la cualidad TCO/TIOC de los territorios internos que ya tienen tal característica. Lo que entonces no tendría mucho sentido sería que esas TCO/TIOC fueran una autonomía IOC menor inserta dentro de otra mayor. La razón es que el objetivo final al que nos hemos referido desde el principio de este trabajo, al comentar el art. 2 de la CPE, no es multiplicar un sinnúmero de pequeñas unidades unas dentro de otras sino ir reconstruyendo paso a paso, adobe sobre adobe, las “naciones y pueblos” IOC. Eso es lo siguiente que nos queda por ver.

La vía región IOC

El ya citado art. 291.I menciona también la tercera vía por la que se puede adquirir la “cualidad” de ser AIOC, a saber: la región. Por otra parte, existe también, dentro de la Tercera Parte de la CPE una forma especial y mucho más limitada de “autonomía regional” (no necesariamente indíge-

na), que fue objeto de muchas clarificaciones y recortes en las conversaciones de concertación del texto constitucional entre el Gobierno y la oposición en septiembre 2009. Pero no hay una plena correspondencia entre estas dos concepciones de región.

Tal como éste ha quedado finalmente en los art. 280-282, una autonomía regional está “conformada por varios municipios o provincias con continuidad geográfica y sin trascender límites departamentales, que compartan cultura, lenguas, historia, economía y ecosistemas” y ha quedado sólo como “un espacio de planificación y gestión” (art. 280-I), sin capacidad legislativa, propiamente dicha, sino sólo “normativo-administrativa” y sin competencias propias sino sólo aquellas que le sean “conferidas por dos tercios de votos del total de los miembros del órgano deliberativo departamental” (art. 280-III).

Sin embargo, cuando en la sección de autonomías IOC, se dice que esta “cualidad” se puede lograr también por la vía regional, el punto de partida para conformar dicha región IOC ya es otro: “la agregación de municipios, distritos municipales y/o autonomías IOC”. Es decir, se puede partir de municipios (como en las otras regiones) pero también de AIOC surgidas de antiguas TCO/TIOC, o incluso de distritos municipales –una categoría territorial submunicipal⁵ que recién aquí aparece– o de cualquier combinación de las anteriores. Si afecta límites municipales, la definición final de éstos deberá ser aprobada por la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Esta particularidad muestra que aquí lo importante no es que el departamento se organice mejor con espacios regionales de planificación, sino que la nueva figura de autonomía y autogobierno IOC se vaya aglutinando hacia niveles superiores. Ello está muy en consonancia con la idea inicial del art. 2 de la CPE, con que hemos empezado este trabajo, de que el objetivo final de las AIOC es la recuperación del derecho a una libre determinación de las naciones y pueblos IOC.

Por eso mismo, en este caso, la autonomía regional IOC hereda su cualidad autonómica de sus componentes inferiores que ya la tienen, aun-

5 El distrito municipal viene a sustituir los antiguos cantones, como una instancia sólo administrativa dentro del municipio.

que sólo en el marco de aquellas 23 competencias propias de las AIOC. No necesita –a diferencia de las otras regiones– que la Asamblea Legislativa Departamental se las dé por 2/3 de sus miembros, aunque también puede hacerlo en otras competencias complementarias siquiera concurrentes. Por otra parte –al igual que en las demás regiones– el adquirir esa calidad autónoma regional IOC, no implica necesariamente que ésta asuma y elimine la autonomías que ya tenían antes cada una en esos niveles inferiores.

Todo ello puede ser muy relevante a mediano y largo plazo para el caso de los municipios andinos quechuas de Chuquisaca, que con los años podrían irse aglutinando a niveles cada vez más inclusivos, empezando quizás desde dos frentes –uno en Tarabuco y otro en Mojocoya, que ya se han convertido en AIOC– hacia sus municipios más cercanos y afines. Es previsible que Poroma y San Lucas, los dos municipios con más ayllus en todo el departamento, convoquen pronto su referéndum para ser AIOC. Desde ahí pueden surgir otras regiones menores o combinarse en otras mayores, sea como una autonomía regional IOC más incluyente (para la que algunos ya empiezan a sugerir nombre etnohistóricos como Yampara o Qaraqara) o por lo menos como instancias de concertación para tener políticas y criterios semejantes hacia la consolidación de la NyP IOC quechua de Chuquisaca. En otras partes, más cercanas a la frontera castellana/quechua, existen grupos más diversos de población y no es tan claro si sus municipios con alto porcentaje quechua (como Tomina y Tarvita) mantendrán más relación con otros ya castellanizados, dentro de su provincia o más bien se irán acercando a sus vecinos quechuas en otras provincias.

A un nivel más incipiente, la AIOC de Huacaya también podría apuntar hacia una regionalización con las TCO/TIOC de Macharety, Tentayapy, Ingre y Huacareta apuntando a la larga –cuando, tarde o temprano, se abra el candado para regiones interdepartamentales– a la consolidación de la NyP guaraní del Chaco de Santa Cruz, Chuquisaca y norte de Tarija.

Estamos entrando así ya en el terreno de los sueños utópicos. Pero, como sabemos, éstos ayudan siempre seguir avanzando. Naturalmente, volviendo a tocar de pies al suelo cotidiano de aquí y hoy, para empezar a

avanzar en esta dirección, tenemos ya a la vuelta de la esquina dos tareas ambas importantes y claves, inmediatamente después de las elecciones del domingo 4 de abril 2010, a saber: concentrarnos en la elaboración de los estatutos IOC en los tres municipios pioneros y compatibilizarlos con los estatutos departamentales, que ya están en marcha. Valdrá también la pena, donde corresponda, trabajar asimismo en las Cartas orgánicas municipales para la autonomía de aquellos municipios que tienen mucha población quechua pero de momento no se plantean aún la posibilidad de convertirse en AIOC.

Para el caso de los estatutos de las tres AIOC incipientes, contamos ya con un borrador bastante avanzado para Mojocoya, cuya situación es bastante homogénea y relativamente sencilla. Para Tarabuco se ha empezado igualmente el proceso y existen ya borradores de algunas comisiones pero hay todavía bastante trabajo pendiente. Pero el caso más arduo será el de Huacaya, por la mayor heterogeneidad y conflicto interno dentro de su población, para asegurar la hegemonía guaraní y la de su propuesta de autogobierno pero sin descuidar la inclusión y derechos de otros grupos *karai* (= no guaraní).

Respecto a la compatibilización con los estatutos departamentales, en el borrador que se ha elaborado con la Federación Campesina, se plantean también tres regiones (art. 19). De ellas, la que allí se llama Norte –similar a las que ya había sugerido años atrás el Viceministerio de Descentralización– coincide en gran medida con la región IOC quechua que aquí sugerimos. Lo que en ese borrador aún no se considera es que, con el tiempo, podría adquirir las características de una autonomía regional IOC.

Ambigüedad constitucional del término TIOC

Antes de concluir, dejemos constancia de una ambigüedad conceptual en el uso del término “territorio indígena originario campesino” en el texto constitucional:

- Cuando en este artículo 291-1, en el artículo 293-I y en la 7ª dispo-

sición transitoria se habla de “territorios indígena originario campesinos” [TIOC], se entiende a aquellas TCO ya consolidadas (es decir, tituladas), que en función de un trámite administrativo, en el plazo de un año se transformarán de TCO en TIOC. Como vimos, esta transformación no quiere decir que automáticamente ya serán una autonomía o AIOC. En el fondo es sólo un cambio de nombre, porque la nueva CPE ya no habla de TCO sino que finalmente hace suyo el nombre de TIOC, oyendo el reclamo de los IOC que siempre querían ser reconocidos como territorios. Si la CPE de 1994 y la ley INRA de 1996 los bautizó como TCO fue simplemente porque los parlamentarios de entonces no querían reconocer más “territorios” que los del ordenamiento estatal previo. Pero la nueva CPE ya es más abierta y, por eso ahora se ha decidido llamar territorios a las antiguas TCO. Sin embargo, en este cambio sigue tratándose todavía de una forma de propiedad agraria colectiva, que se explica en los artículos 394-III y 403 del capítulo 9 “Tierra y territorio” de la Cuarta Parte de la CPE, dedicada sólo a la estructura y organización económica del Estado. Por tanto, ese primer sentido de TIOC no corresponde aún al régimen de autonomías, que se halla en la Tercera Parte de la CPE. Sin embargo, por los rasgos que se mencionan en esta forma de propiedad en el art. 403 es claro que –al igual que su antecesora la TCO– ya tiene algunos rasgos que no tienen que ver con el régimen agrario sino con una jurisdicción territorial.

- En cambio, en el art. 269, con que se abre la Tercera Parte de la CPE, se usa el mismo término TIOC en otro sentido. Allí se dice que “Bolivia se organiza territorialmente en departamentos, provincias, municipio y territorios indígena originario campesinos”. Al hablar allí de la estructura y organización territorial del Estado, ese término TIOC ya tiene un sentido distinto del que mencionamos en el párrafo anterior: se trata de una de las cuatro categorías del ordenamiento territorial del Estado, algo mucho más significativo que una propiedad agraria.

Surgen entonces varias posibles preguntas:

- (1) Cualquier TCO transformada administrativamente en TIOC, ¿ es ya

- por el hecho de ser TIOC– una de las cuatro categorías del ordenamiento territorial del Estado, aun cuando no haya alcanzado todavía la calidad de autonomía (como no la tienen tampoco las provincias)?
- (2) El uso que aquí se hace de TIOC ¿ se refiere *sólo* a las AIOC que provienen de antiguas TCO?
 - (3) Si es así, las AIOC que provienen de municipios ¿ seguirían siendo municipios IOC?
 - (4) ¿ O serían ya una segunda forma de TIOC, en cuanto una de las formas en que Bolivia “se ordena territorialmente”?

Caben varias respuestas y no sabemos todavía cómo se manejará ese asunto en la Ley Marco. En términos lógicos a mí, personalmente, lo más coherente me parecería responder “no” a las preguntas (2) y (3), “sí” a la (4) y vería posible tanto el “sí” como el “no” en la (1).

En cualquier caso el TIOC aparece con dos sentidos, dentro de la CPE: el primero, más restringido, para cualquier TCO transformada administrativamente en TIOC como una forma particular de propiedad agraria, tanto si después ha llegado a ser autonomía plena como si se ha quedado sólo a medio camino. Y el segundo, más amplio, como una categoría cualitativamente distinta dentro del ordenamiento territorial del Estado.

Lo que entonces sigue ambiguo y debatible en el texto constitucional es si este sentido de una jurisdicción estatal (o, como se diría más técnicamente, como una “entidad territorial IOC” es si éste cabe aplicarlo a toda AIOC, sea cual fuere su origen previo –una TCO, un municipio o incluso una región– y se restringe a sólo a las AIOC originadas en una TCO / TIOC. En esa hipótesis más restringida, nos preguntamos por qué la CPE ha evitado cuidadosamente hablar, por ejemplo, de “municipios IOC”. En todo caso, los redactores finales seguramente deberían haber refinado más el uso del concepto.

Conclusiones

Estos son los principales procesos iniciados ya en Bolivia, a partir de la CPE 2009, hacia la conformación de autonomías indígena originarias. Nos hemos fijado bastante en los principales elementos que, para ello, señala el texto constitucional, pero por el camino hemos mostrado el potencial real que ello podría tener en el país, aunque en el momento actual sólo se hayan implementado experiencias en once municipios con alta densidad indígena, aparte de los “embriones” autonómicos que existen también en las propiedades agrarias colectivas llamadas TCO, puestas en marcha a partir de 1996.

Lo hemos ilustrado sobre todo con ejemplos del departamento de Chuquisaca pero ésta es sólo una muestra más localizada de lo que, en realidad, empieza a ocurrir también en otras partes del país y que potencialmente podría llegar a transformar de forma muy significativa todo el ordenamiento territorial del país.

Se trata de sólo los primeros pasos, todavía muy pioneros y no exentos de tropiezos. En agosto de 2009 se habló de más de veinte municipios que deseaban iniciar esta vía. Por el camino, sólo doce de ellos llegaron a realizar su referéndum para ratificar su decisión y en uno de ellos se perdió dicho referéndum, por lo que quedaron sólo once en carrera. Los ojos de muchos, tanto dentro como fuera del país, están desde entonces puestos en esas primeras experiencias.

En los pocos meses transcurridos desde entonces se han debido afrontar diversas dificultades. Por ejemplo, la Corte Nacional Electoral todavía no aceptó que en ellos se aplicaran sus propias normas para renovar sus autoridades internas, alegando que aún no tienen elaborados ni menos aprobados sus propios estatutos. Ello ha dado paso a algunos otros tropiezos porque para las elecciones de abril 2010 ha seguido confrontándose la lógica partidaria para la elección y nombramiento de candidatos. El resultado ha sido que, en dos o quizás tres de esos lugares, las autoridades elegidas en las elecciones del pasado 4 de abril, se muestran todavía reacias a esa transformación, pese al referéndum ya previamente aprobado. Pero,

por otra parte, ya se vislumbran también en su interior interesantes y creativas innovaciones, por ejemplo, en los mecanismos utilizados para elaborar sus primeros borradores de estatutos propios y, de ahí, para establecer sus propios mecanismos de autogobierno.

Será importante cotejar, dentro de unos cuantos años hasta dónde se ha avanzado y con qué resultados en la conciencia de la población de esos lugares y los otros que lo están observando desde afuera.

Anexos

Cuadro 1. Tipología CEL por departamentos

Tipos	Mujeres cens.	Urbaz	Ciudad	Quares	Plataos	Tupiza	S'Chas	Bevel	Pando	TOTAL	M	F	M	F
A	90,900,90+	0	25	18	3	78				77	22,2	73	22,2	73
B	87,800,80+	0	38	18	18	17	2			80	27,5	163	48,3	163
C	80,807,80+	0	3	3	12	3				24	7,2	107	27,2	107
D	20,50,57+	0	5	4	1	4				30	9,2	177	42,4	177
E	8,75+	1	2		2	1				7	2,1	228	48,3	228
F	8,50+	0	1	1		1				18	4,7	248	75,8	248
G	8,33+	0	1	1		1				32	10,1	273	85,3	273
H	8,10+	0	4			0	10		7	38	11,0	208	84,2	208
I	< 10%	0	1			5	8		8	19	6,8	227	100,0	227
Total		28	82	45	35	39	17	06	18	332	100,0			

Tipos	Mujeres cens.	Urbaz	Ciudad	Quares	Plataos	Tupiza	S'Chas	Bevel	Pando	TOTAL	M	F	M	F
A	90,900,90+	0	25	18	3	78				77	22,2	73	22,2	73
B	87,800,80+	0	38	18	18	17	2			80	27,5	163	48,3	163
C	80,807,80+	0	3	3	12	3				24	7,2	107	27,2	107
D	20,50,57+	0	5	4	1	4				30	9,2	177	42,4	177
E	8,75+	1	2		2	1				7	2,1	228	48,3	228
F	8,50+	0	1	1		1				18	4,7	248	75,8	248
G	8,33+	0	1	1		1				32	10,1	273	85,3	273
H	8,10+	0	4			0	10		7	38	11,0	208	84,2	208
I	< 10%	0	1			5	8		8	19	6,8	227	100,0	227

Tipos	Mujeres cens.	Urbaz	Ciudad	Quares	Plataos	Tupiza	S'Chas	Bevel	Pando	TOTAL	M	F	M	F
A	90,900,90+	0	25	18	3	78				77	22,2	73	22,2	73
B	87,800,80+	0	38	18	18	17	2			80	27,5	163	48,3	163
C	80,807,80+	0	3	3	12	3				24	7,2	107	27,2	107
D	20,50,57+	0	5	4	1	4				30	9,2	177	42,4	177
E	8,75+	1	2		2	1				7	2,1	228	48,3	228
F	8,50+	0	1	1		1				18	4,7	248	75,8	248
G	8,33+	0	1	1		1				32	10,1	273	85,3	273
H	8,10+	0	4			0	10		7	38	11,0	208	84,2	208
I	< 10%	0	1			5	8		8	19	6,8	227	100,0	227

Fuente: Censo 2001, procesado con SIGEL y elaborado por Xavier Albó y Carlos Romero. Autonomías indígenas en la realidad boliviana y su nueva Constitución, La Paz, 2009

Cuadro 2. Municipios de Chuquisaca, según su potencialidad para ser autonomía indígena					
Prov y Municipio	nivel CEL	IDH	miles hbs	urb	TCOs t[itul] p[rocesándose]
Presto	A	0.356 Que	8,9		3p
Poroma	A	0.411 Que	17,0		3p(t)
Icla	A	0.420 Que	8,6		
Yamparáez Tarabuco*	A	0.423 Que	19,6	u	
San Lucas	A	0.478 Que	32,1		1t
Zudañez	A	0.521 Que	7,4		
Yamparáez	A	0.529 Que	10,0		
Mojocoya*	A	0.539 Que	7,9		
Tomina	B	0.423 Que	9,1		
Tarvita	B	0.424 Que	15,8		
Incahuasi	B	0.448 Que	23,3		
Sopachuy	B	0.472 Que	7,2		
Yotala	B	0.590 Que	9,5		
Azurduy	D	0.453 Que	11,3		
Huacaya*	D	0.515 Gua	2,3		
Tomina Padilla	D	0.533 Que	12,6	u	
Cap. Sucre	F	0.704 Que	214,4	U	
El Villar	F	0.501 Que	4,6		
Culpina	G	0.512 Que	17,6	u	
B Boeto Villa Serrano	G	0.535 Que	12,3	u	
Huacareta	G	0.548 Gua	10,0		3t/p, 1 con otros munic
L Calvo Muyupampa	G	0.573 G(Q)	10,7	u	1t(p) con Huacareta
N Cinti Camargo	G	0.621 Que	14,0	u	
Machareti	G	0.666 Gua	7,4		3t/p, 1 con otros munic
Villa Alcalá	H	0.530 Que	4,0		
S Cinti Villa Abecia	H	0.582 Que	3,2		
HSiles Monteagudo	H	0.612 G(Q)	26,5	u	
Las Carreras	H	0.643 (Q)	3,5		

CEL (Condición étnico lingüística):
A: 90+ % se autoidentifica miembro de un pueblo indígena originario y habla la lengua
B: 80 a 90% se autoidentifica miembro de un pueblo indígena originario y habla la lengua
D, F: 50 a 66%% se autoidentifica miembro pero sólo una minoría habla la lengua
G, H: sólo una minoría se autoidentifica miembro de un pueblo indígena originario

IDH: Índice de Desarrollo humano, 2001
u,U,U= con núcleo urb minoritario, MAYORIT, 80% o más

* Municipios que hicieron y aprobaron su referéndum para transformarse en autonomía indígena originaria

Fuente Censo 2001: CEL (con inferencia de autopertenencia para los menores de 15 años)

Bibliografía

- Albó, Xavier y Carlos Romero (2009). *Autonomías indígenas en la realidad boliviana y su nueva Constitución*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional y GTZ-PADEP (2ª ed.).
- Bolivia. Constitución Política del Estado
2004. Constitución de 1967 con los cambios introducidos hasta abril 2004.
2007. Aprobada en grande, en detalle y en revisión por la Asamblea Constituyente en Oruro, diciembre.
2008. Consensuada en el Congreso, para pasar al referéndum del 25-I-2009.
- Bolivia. Legislación citada:
1991. Ley 1257, Ratificación del Convenio 169 de la OIT
1996. Ley 1715, INRA
2007. Ley 3760, Apropiación de la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.
- Naciones Unidas (2007). “Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”. New York.
- OIT (1989). “Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes”. Ginebra.