

AUTONOMÍAS INDÍGENAS
EN LA REALIDAD BOLIVIANA
Y SU NUEVA CONSTITUCIÓN

Carlos Romero
y
Xavier Albó

La Paz, abril 2009

INDICE

1. Introducción.....	4
2. Algunas precisiones conceptuales	6
2.1. Sentido de “naciones y pueblos indígena originario campesinos”	6
Indígena originario campesino/a(s).....	7
Naciones y pueblos	8
La nación boliviana	8
2.2. El peso de lo indígena originario en la nueva Constitución	9
2.3. Autonomía	11
Tipos de autonomía	12
Autonomía indígena originaria campesina.....	12
2.4. Territorio.....	14
2.5. Las dos vías hacia la autonomía IOC	16
2.5.1. Los municipios indígenas (o IOC)	16
Las Tierras Comunitarias de Origen [TCO].....	16
Vías convergentes	17
3. Municipios con condición IOC.....	18
3.1. La escala CEL	18
3.2. Tipología CEL de los municipios	21
3.2. Otros factores concomitantes.....	25
Tamaño poblacional	25
Carácter rural o urbano.....	25
Índice de desarrollo humano.....	26
4. Tierras comunitarias de origen	28
4.1. El reciente despertar del tema	28
4.2. Estado legal de las TCO	29
5. TCO y municipios.....	32
5.1. Municipios sin TCO	32
5.2. TCO como parte de un solo municipio.....	34
5.3. Una o varias TCO conforman un municipio.....	36
5.4. Una TCO abarca varios municipios	38
5.5. TCO partidas por fronteras municipales.....	40
5.6. Territorios discontinuos	43
En las tierras bajas.....	43
En la región andina.....	44
5.7. Población indígena o no en TCO de tierras bajas	45
Chiquitanía.....	46
Chaco guaraní	47
Mojos.....	50
Territorios multiétnicos	51
Otros pueblos menores	53
6. Hacia la autonomía regional indígena y más allá	56
6.1. Las previsiones constitucionales	56
6.2. Aplicaciones prácticas	57
Regiones IOC andinas	57
Regiones IOC en tierras bajas.....	59
Más allá de regiones IOC	60
7. Competencias de las autonomías indígenas	61
7.1. Matriz de competencias indígenas y otras.....	61

Estatutos	64
Consulta previa	65
Políticas de turismo	66
Juzgar según su propio derecho	66
7.2. Principios de voluntariedad y gradualidad	67
8. La jurisdicción IOC del Poder Judicial	69
Algunos rasgos del múltiple derecho indígena	70
Dos jurisdicciones e inter-legalidad	70
9. Conclusión y tareas	71
9.1. Principales resultados	71
9.2. Pistas para otras tareas pendientes	74
Sistematizar las experiencias concretas previas.....	74
Los derechos de los IOC fuera de su territorio	75
Alcances de la Ley de Deslinde Jurisdiccional.....	76
Bibliografía.....	78
Anexos	80

1. Introducción

El objetivo central de este trabajo es sondear las diversas potencialidades y rutas para poner en marcha las autonomías indígenas tal como se las plantea en la nueva Constitución Política del Estado [CPE] ratificada por el referéndum del 25 de enero de 2009 y finalmente promulgada el 7 de febrero del mismo año. Para ello combinaremos permanentemente los planteamientos de este nuevo texto constitucional y los datos oficiales más relevantes de nuestra realidad indígena originaria actual.

Para lo primero, el punto de partida fundamental es el artículo 2 de esta nueva Constitución, por ser el que mejor permite pensar que sí hubo una Asamblea Constituyente realmente “fundacional” o, si se prefiere, “re-fundacional” del Estado Boliviano. Por su carácter ordenador de todo lo que sigue fundamental, 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.”

El haber omitido en la Constitución fundacional de Bolivia promulgada en 1826 toda referencia a estas naciones y pueblos que existían desde antes y que sufrieron más que nadie los efectos de los tres siglos y medio de un régimen colonial fue sin duda el “primer vicio” sobre el que se pretendió montar el flamante Estado Boliviano. Por eso se trató ya desde aquel primer momento de un estado neocolonial. En los posteriores cambios y enmiendas de nuestra Carta Magna se ha intentado paliar algo aquel vicio fundacional, sobre todo a partir de la nueva Constitución de 1938, con sus primeros intentos de reconstrucción del país tras la derrota del Chaco, y años después con otros cambios sucesivos hasta los últimos introducidos en 2004. Pero la estructura misma del texto y de las instituciones estatales seguía basada en aquel vicio de origen.

El nuevo texto no es perfecto ni mucho menos. Pero es el esfuerzo más notable realizado hasta ahora para acabar con aquel vicio, que sigue afectando a la mayoría de la población boliviana. Todo el país ya ha tomado conciencia de que un 62% de la población se sigue reconociendo descendiente de aquellas “naciones y pueblos”, en medio de indudables procesos de mezcla y enriquecimiento mutuo con otros pueblos plenamente insertos ya en nuestro territorio y realidad cotidiana. Hoy todos somos parte constitutiva de esta Patria Bolivia, pero las Constituciones vigentes hasta fines del 2008, por muy sofisticadas que fueran en otros aspectos, no acababan de darse cuenta de la gravedad de aquella falla estructural en sus cimientos.

El Estado Boliviano recién empieza a reestructurar sus diversas instituciones intentando ponerle remedio, a partir de esta CPE, concebida, gestada y parida con mucha esperanza y también con mucho dolor e incluso anti-abortivos hasta que, finalmente, la flamante wawita pueda ser presentada en sociedad ante toda la ciudadanía para que le dé su veredicto final de aprobación o rechazo.

Si se aprueba, el texto constitucional seguirá, sin duda, refinándose, como ocurrió con la nueva Constitución de Sudáfrica. Fue fundacional cuando, con Mandela, se extirpó el régimen de apartheid. Pero, desde entonces, ha tenido ya cuatro versiones, porque a partir de aquellos nuevos cimientos el proceso sigue vivo y, por tanto, en marcha.

El tema de la autonomía indígena originaria campesina es uno de los principales pivotes del nuevo ordenamiento territorial del Estado y a él dedicaremos las siguientes páginas. Primero precisaremos algunos lineamientos y conceptos fundamentales pero no siempre bien entendidos (Capítulo 2). A continuación analizaremos en detalle los datos de nuestra realidad y las posibilidades jurídicas para avanzar hacia esta autonomía por la primera vía, que es la municipal (capítulo 3) y por la segunda, que es la transformación de las TCO en entidades territoriales del Estado (capítulo 4) más la convergencia entre ambas (capítulo 5) y su posible avance hacia niveles superiores (capítulo 6). Cerraremos el trabajo analizando las competencias específicas de esta autonomía en cualquiera de sus realizaciones (capítulo 7).

2. Algunas precisiones conceptuales

Tanto en el habla popular como en el texto constitucional – surgido de una amalgama de constituyentes de origen popular, políticos y especialistas en ciencias sociales y derecho – hay varios términos y conceptos que pueden interpretarse de muchas maneras y causar confusión si no se aclara su sentido en la Constitución y en este trabajo.

Sin ninguna pretensión de desarrollar todo un marco teórico, en este capítulo precisaremos ante todo (1) el sentido del nuevo concepto más reiterado en la CPE, que es el de *naciones y pueblos indígena originario campesinos* y otros que de él se derivan. A continuación mostraremos (2) cómo este concepto atraviesa todo el texto constitucional y, de ahí nos detendremos a explicar los otros dos conceptos más específicos en nuestro tema, que son el de (3) autonomía y (4) de territorio. Concluiremos señalando (5) las dos vías que marca la CPE para alcanzar la autonomía territorial de estas naciones y pueblos indígena originario campesinos, tema cuyo desarrollo nos ocupará en los tres siguientes capítulos.

2.1. Sentido de “naciones y pueblos indígena originario campesinos”

El concepto aparece casi siempre amarrado como una unidad: *naciones y pueblos indígena originario campesinos* [NyP IOC], con sólo una *s* plural al final de las tres últimas palabras, para resaltar que se debe tomar como una unidad. En esa forma quizás con variantes menores, se repite 69 veces en la CPE. Las tres últimas palabras – *indígena originario campesino/a[s]* [IOC] – aparecen también como una unidad en bastantes otras expresiones, como una clase específica de pueblo, comunidad, autonomía, jurisdicción, etc.¹

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”. Tales distinciones sólo podrían tener sentido en los pocos casos en que alguno de estos términos aparece de manera aislada². 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.

El uso conjunto de esa retahíla de términos, ensartados como un “anticucho” o “pacumutu”, se comprende mejor por el diverso origen popular de muchos constituyentes, que estaban habituados a usar uno u otros para referirse, en el fondo, a una misma realidad humana subyacente. Veámoslo por partes:

¹ Salvo por error en los artículos 206, 255-II-4 y 291-II, donde, en la edición versión preliminar aquí utilizada cada palabra aparece todavía con *s*. En 200.8 y 290-II sólo se omite la *s* de ‘originario’, por lo que se mantiene el sentido unitario de la expresión.

² Por ejemplo, en el art. 395-I al hablar de “comunidades campesinas” como sujetos de dotación de tierras fiscales; o en el art. 31 al hablar del derecho específico de NyP “indígenas” e “indígenas originarios” (sin añadir “campesinos”) no contactados y en vías de extinción para que sean respetados y protegidos.

Indígena originario campesino/a(s)

(Sin y ni comas; y con una única s final, cuando es plural)

El término *indígena* es preferido por los de tierras bajas y también por aquellos que tienen más en mente su uso favorable en documentos e instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la OIT. Pero otros, sobre todo de la región andina, no se sienten felices con esa expresión por arrastrar todavía la vivencia frustrante de que con ese término o el de “indio” se les insultaba y discriminaba.

Surgió así el término alternativo *originario*, que tenía ya ciertos ecos favorables sobre todo en la región andina, donde desde la Colonia se hablaba de “comunidades originarias” y, dentro de ellas, la categoría “originario” tenía mayor status que otras como “agregado”, “arrimante” o *uta wawa*.

Por otra parte, son también muchos, sobre todo andinos y colonizadores, los que siguen prefiriendo el término *campesino*, desde que con la Revolución y la Reforma Agraria del MNR, se optó por esa palabra para evitar las discriminaciones que se asociaban con “indio” o “indígena”.

Por tanto, cuando dentro de este conjunto aparece también *campesino*, esta palabra no debe entenderse para restringir el carácter IOC a sólo aquellos indígenas que además viven de su trabajo personal agropecuario ni tampoco para extenderlo también a agricultores campesinos de otros orígenes históricos posteriores, no incluidos en el mencionado art. 2 de la CPE. Estos, obviamente, pueden constituir sus propias comunidades, pueblos o municipios “campesinos”, como lo hacen, por ejemplo, los de los Valles Mesotérmicos de Santa Cruz y Tarija, e incluso afrobolivianos, menonitas, etc. con sus derechos específicos (ver, por ej. art. 32, 294-II, 394-III y 395-I de la CPE) sin que se les apliquen automáticamente todos los rasgos y derechos propios de los IOC.

En este sentido cotidiano, *campesino* no se contrapone a los otros dos términos, como si se refiriera a otro grupo ni realidad humana sino que es sólo la manera histórica que se adoptó sobre todo desde 1952 para rehabilitarse frente a las actitudes despectivas que provocaban los otros, pero para referirse en el fondo a lo mismo. Por eso mismo, ha sido también bastante común aplicar este nombre *campesino* (como eufemismo por indígena) a gente urbana que no vive de su trabajo agrícola en el campo. En este mismo sentido varios autores han optado por usar la dupla *indígena campesinos* o *campesino indígenas*.

Esta acepción y sentido popular no coincide entonces con el concepto técnico propio de la sociología y economía rural (a saber: ‘quien vive de su trabajo personal agropecuario en el campo’ y el grupo socio económico que se relaciona con la sociedad mayor desde esta forma de trabajo), aunque este sentido más técnico puede mantenerse y de hecho se mantiene en otros muchos contextos.

Si la CPE hubiera sido elaborada sólo por eruditos jurisconsultos de origen urbano occidental, éstos probablemente habrían optado por un único término, conceptualmente quizás más nítido pero menos expresivo para muchos usuarios populares de esta nueva Carta Magna. Habría sido una solución técnicamente impecable pero didácticamente tal vez menos cercana a esos usuarios³. De hecho, la solución salomónica adoptada por los

³ Ya ocurrió en 1994 cuando las organizaciones de base sospecharon del nuevo término OTB y fue necesaria la nueva ley interpretativa 1702 para aclarar que “las Organizaciones Territoriales de Base a que se refiere la ley 1551 son las “Comunidades Indígenas, los Pueblos Indígenas, las Comunidades Campesinas y Juntas Vecinales”.

constituyentes - igualmente válida, desde esta perspectiva - ha sido contentar a todos con esa expresión con tres dedos: IOC.

Naciones y pueblos

Dentro de este mismo conjunto unitario NyP IOC, la dupla NyP, se refiere a las colectividades humanas cuya existencia es anterior a la invasión colonial española y que constituyen unidades históricamente desarrolladas a partir de tradiciones, idioma, instituciones, organización, cosmovisión u otras características que les dan una identidad cultural compartida (art. 2 y 30-I). Este hecho, vivido y reclamado desde siempre por los propios interesados, ahora reivindicado con mayor fuerza y recién reconocido a fondo por el Estado en la nueva CPE, es el que ha llevado a los constituyentes a optar por reconocerlos como *naciones y pueblos*.

Haber optado por usar siempre ambas expresiones juntas muestra que se trata una vez más de una decisión “salomónica” sin querer entrar a discutir en qué casos o bajo qué condiciones se trataría más de una *nación* o de un *pueblo*. Más aún, ni siquiera se enumera ni cuantifica de cuántas naciones y/o pueblos se trata⁴ ni se detiene en diferenciar entre naciones o pueblos ni entre indígenas, originarios o campesinos, por reflejar estos términos sólo diversos usos locales e históricos dentro de una misma unidad analítica.

Lo que sí ocurre es el uso separado del término *pueblo(s)*, sin el aditamento de *nación* para referirse a otros que no cumplen la condición de su existencia local anterior a la conquista; por ejemplo, el *pueblo* afroboliviano (al que el art. 32 de la CPE reconoce, de todos modos, los derechos de las NyP IOC “en todo lo que corresponda”).

La nación boliviana

En la versión aprobada en Oruro, el art. 3 se hablaba sólo del “*pueblo* boliviano”, lo que motivó reiteradas protestas de quienes al no sentirse miembros de alguna NyP IOC se sentían despojados de toda “nacionalidad”. Pero en los diálogos y concertaciones de octubre 2008 esta omisión fue rápidamente subsanada sin mayor oposición.

Sin entrar en las inacabables elucubraciones teóricas sobre el concepto de *nación*, mucho más antiguo que el de *estado* y hasta ahora mucho más amplio y flexible (como el de comunidad, región, *suyu* y otros muchos semejantes), el resultado actual es que la nueva Constitución reconoce y busca fortalecer dos tipos complementarios de nación:

(a) El de las *naciones y pueblos* IOC. Se las reconoce por fin solemnemente en el art. 2 y las incorpora en toda la concepción del país a través de su fórmula “Estado de derecho plurinacional”, con su secuela de instancias estatales *plurinacionales*, como la Asamblea Legislativa, el Tribunal Constitucional y el Órgano Electoral; con la incorporación de la jurisdicción IOC dentro del Poder Judicial y el reconocimiento de territorios autónomos de las NyP IOC, dentro del ordenamiento territorial del Estado.

(b) La *nación boliviana*. Se la explicita en el art. 3, que empieza con “la nación boliviana”, conformada por todas las bolivianas y bolivianos, las NyP IOC y las comunidades “interculturales”⁵ y afrobolivianas, y concluye diciendo que en conjunto

⁴ Lo más cercano es la enumeración de todos sus idiomas, reconocidos como “oficiales” en el art.5 de la CPE. Tan larga enumeración tiene también un sentido ante todo simbólico. Quieren asegurarse de que no se excluye a ninguno. Por eso se incluyen en la lista algunos prácticamente extinguidos (como el guarasu’we y el pukina, distinto del uru) o de uso solamente ritual (como el machajuyai de algunos kallawayas).

⁵ En nuestra opinión ésta no es una fórmula feliz. Según el art. 1, *interculturalidad* es una cualidad de todo el Estado y que, por tanto, debe aparecer en todas sus instancias e instituciones, como precisan los

constituyen “el pueblo boliviano”. De nuevo aparece la lógica de satisfacer a todos combinando los términos nación, comunidad y pueblo. Este concepto de nación boliviana viene a ser el componente social que suelta en el plano ideológico lo que en el plano más estructural se expresa con la insistencia en que somos un estado *unitario*. Dentro de esta segunda acepción más inclusiva de nación se debe entender otros términos como *nacional, internacional, nacionalidad, nacionalización*.

Tanto el Preámbulo como el art. 1 llevan a combinar las perspectivas (a) y (b) con la siguiente fórmula síntesis: “Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario”. Ahora todos, originarios y quienes nos incorporamos a estas tierras más tardíamente, cantamos a coro “¡Viva mi patria Bolivia, una gran nación”, como dice la cueca⁶. Una de sus grandezas es cabalmente su esfuerzo actual y pionero para unir de manera articulada, igualitaria y solidaria a una nación de muchas naciones.

Este enfoque no es algo exclusivo de Bolivia. Con la aceptación de las naciones “subestatales” o “sin estado”, también en otros países latino- e indoamericanos – o, si se prefiere, de Abya Yala – e incluso en instancias oficiales de la Unión Europea y del propio sistema de Naciones Unidas⁷, se está empezando ya a romper el pretendido monopolio que muchos estados modernos (secundados por sus “polítólogos”) pretendieron imponer sobre el término nación y se está recuperando en cambio su sentido más amplio, arriba esbozado, que no excluye tampoco a la nación-estado⁸.

2.2. El peso de lo indígena originario en la nueva Constitución

Para colocar los siguientes temas más específicos en su debido contexto, mostramos previamente, de forma rápida, cómo la temática IOC es transversal a toda la CPE.

El *Preámbulo*, como en varias otras constituciones, forma ya parte de ésta pero no de su cuerpo jurídico. Como su nombre indica, es algo previo, como el gran portón de entrada, en el que ya se quiere expresar de una manera poética y utópica el núcleo central de por qué se decide transformar el Estado y con qué visión. En ambos aspectos el papel central de las NyP IOC queda claro, desde la mención de la “sagrada Madre Tierra” que cobija a esta diversidad de pueblos con rostros y culturas diferentes. La comprensión de “la pluralidad vigente en todas las cosas y nuestra diversidad como

art. 9, 10, 17, 18, 30, 45, 78, 98, 107, 178 y 136. Pero aquí, al contraponerla a NyP IOC, parecería insinuarse que estas últimas ya no necesitan ser también interculturales, lo cual es falso. Podría entenderse como una reacción inconsciente de los constituyentes IOC, que en el pasado se quejaban porque muchos no indígenas pensaban desde su posición dominante que ser interculturales era una tarea sólo para los “indios” (para que se “amestizaran”) y no para sí mismos. Este uso demasiado restringido aparece también en los art. 101, 218-II, 394-III y 395-I.

⁶ Algunos llaman a esa cueca “nuestro segundo himno nacional”, seguramente más popular, intercultural y comprensible que el solemne Himno Nacional de los “helados propicios”, como cantan tantos niños.

⁷ El art. 9 de su Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) les reconoce su derecho “a pertenecer a una comunidad o nación indígena”. Como un ejemplo más de ese inacabable y tortuoso juego del gato y el ratón entre los términos *estado* y *nación*, precisemos que a las Naciones Unidas (que ahora reconocen a los pueblos indígenas también como naciones), en rigor, se las debería llamar las “Naciones-Estado Unidas”; y que, para complicarlo aún más, uno de sus miembros se llama “Estados Unidos” pero se autoproclama “the great American nation”, marginando de paso al resto del continente “americano”, mientras que ninguno de sus estados federados (como Ohio o Texas) se llama “nación”.

⁸ Hay sin duda cierta tendencia a querer ir eliminando la referencia a lo *nacional* como equivalente al conjunto del Estado, por ejemplo en ciertos ambientes europeos escarmentados por las intolerancias y crímenes ocasionados por los “nazionalismos”. Por ese mismo temor hay incluso quienes quisieran eliminar simplemente toda referencia a “nación” en cualquier nivel. Pero no parece que sea éste el riesgo principal en nuestro entorno, donde más bien tendemos a diluir nuestra referencia solidaria a un país en permanente conflicto y tendencia al resquebrajamiento, sea por intereses muy locales o por grandes intereses de los sectores económicos más poderosos, dentro y más allá de nuestras fronteras.

seres y culturas” pasa a ser la clave para interpretar las luchas del pasado y formular el gran reto de hoy hacia el futuro para “construir colectivamente el Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario”.

El cuerpo jurídico de la nueva CPE consta, a diferencia de la anterior, de cuatro grandes partes o áreas centrales en las que debe expresarse la reforma substancial – o “refundación”, como otros prefieren – del Estado Boliviano.

La Primera Parte se titula Bases Fundamentales del Estado, Derechos, Deberes y Garantías. En las Bases Fundamentales, el art. 1 reitera el gran reto sintetizado ya en el preámbulo, complementado con otras características típicas, entre las que se añaden ahora, entre otras, su carácter intercultural, sus autonomías (con s) y su pluralismo en varios frentes.

Allí entra enseguida el art. 2, con que abrimos nuestra Introducción, complementado por otros más específicos, como el 4, que garantiza la “libertad de religión y de creencias espirituales” (en alusión a las espiritualidades indígenas) y el 8, que asume los principios ético-morales de la sociedad plural citando algunos de los pueblos andinos y de tierras bajas.

Más adelante, en el Título de Derechos y Garantías, hay un mayor equilibrio que antes entre los derechos personales y los colectivos⁹, entre los que se incluye por primera vez todo un capítulo sobre los de las NyP IOC, que los extiende también a los pueblos afrobolivianos (art. 30-32). El capítulo 6 eleva al rango constitucional los principios de que la educación debe ser “comunitaria, descolonizadora, intracultural, intercultural y plurilingüe”, en sus diversos niveles (art. 78, 91) y el capítulo 7 reitera que la “diversidad cultural constituye la base esencial del Estado Plurinacional Comunitario”, por lo que “la interculturalidad es el instrumento para la cohesión y la convivencia armónica y equilibrada entre todos los pueblos y naciones” (art. 98). Se incorpora el derecho y deber¹⁰, siempre muy sentido por los pueblos originarios y, ahora, también por el mundo postmoderno, de “proteger y defender un medio ambiente adecuado para el desarrollo de los seres vivos” (art. 108 #16), aunque este tema no llega a desarrollarse con la precisión y audacia de la nueva CPE del Ecuador.

En la Segunda Parte, sobre la Estructura y Organización Funcional del Estado, se mantienen los clásicos tres poderes, pero caracterizando a varias de sus instituciones clave como *plurinacionales*, lo que tiene también sus implicaciones en la manera plural y equilibrada con que debe nombrarse a sus miembros. Así ocurre en el Parlamento, ahora llamado Asamblea Legislativa Plurinacional (art. 145-147) y en el Poder Judicial, donde, dentro de la función judicial “única”, se establecen tres jurisdicciones – la ordinaria, la agroambiental y la IOC (art. 179 y 190-192). Se buscará como concertar la jurisdicción ordinaria y la de los IOC a través de una Ley de Deslinde Jurisdiccional (art. 191) y elevando cualquier demanda al Tribunal Constitucional Plurinacional, cuyos miembros deberán ser elegidos “con criterios de plurinacionalidad y representación del sistema tanto ordinario como IOC” (art. 196-199). Algo semejante ocurre también en el Órgano Electoral Plurinacional en el que, a su vez, se abre la posibilidad de que las NyP IOC puedan elegir a ciertas autoridades y representantes “de acuerdo a sus propias formas de elección” (art. 210). Controvertido pero sin duda descolonizador es asimismo el requisito de que las y los servidores públicos hablen al menos dos idiomas oficiales

⁹ La Primera Parte de la constitución anterior se llamaba simplemente “La persona como miembro del Estado”.

¹⁰ Ni esta CPE ni la anterior desarrollan mucho el tema de los Deberes, reducido al art. 108.

del país (art. 234), aunque la décima y última disposición transitoria, con que se cierra toda la CPE, aclare que este artículo¹¹ “será de aplicación progresiva”.

La Tercera Parte, sobre la Estructura y Organización Territorial del Estado, se trabajó intensamente en los diálogos de octubre con los prefectos de oposición, la Federación de Asociaciones Municipales (FAM) y otros llegando finalmente a una formulación que, si bien aquéllos no la quisieron firmar, sí fue aprobada por el Parlamento con sólo cambios menores. En contraste con la CPE hasta ahora vigente, que prácticamente ignora el asunto por su enfoque centralista, las autonomías son ahora otro de los pilares del nuevo Estado desde la perspectiva tanto de las regiones y gobiernos locales como de las NyP IOC. Por ser la parte que se relaciona más de cerca con nuestro tema, no es necesario explicarla más aquí.

La Cuarta Parte, sobre la Estructura y Organización Económica del Estado, es también nueva¹², aunque está todavía poco trabajada. Dentro del enfoque de una “economía plural”, introduce la organización económica comunitaria, con sus principios de reciprocidad y solidaridad (art. 306-307) y – de nuevo – el deber de mantener el equilibrio del medio ambiente (art. 342), en particular en relación a la explotación de los recursos naturales y a la necesidad de consultar a las NyP IOC potencialmente afectadas (art. 353).

Desde esta perspectiva, en esta Cuarta Parte, se retoma también el tema de la “tierra y el territorio” (art. 393-404), que antiguamente estaba encapsulado dentro del régimen especial agrario. Inesperadamente, es en esta Cuarta Parte económica, donde más se detalla el concepto de *territorio IOC* (art. 403) que ya aparecía en la Tercera Parte como una de las entidades territoriales IOC dentro del ordenamiento territorial del Estado. Pero aquí se lo enfoca ante todo como una forma específica de propiedad agraria indígena que implica el uso de sus recursos renovables, con la capacidad de aplicar normas propias. Es decir, se mantiene lo que en 1994 se había introducido en el art. 171 de la CPE vigente y después se desarrolló en la Ley INRA de 1996, bajo el término de “tierras comunitarias de origen” [TCO], aunque ya no se utiliza este término sino sólo el de territorio IOC. Sólo al final del texto constitucional en la 7ª disposición transitoria, se mencionan las TCO como la base para delimitar las entidades territoriales IOC.

Basten estos apuntes para ver que, efectivamente, a lo largo de toda la nueva CPE se ha hecho un notable esfuerzo para que la temática IOC resulte realmente transversal e inspiradora de toda la nueva estructura del Estado. Nuestro tratamiento de la autonomía IOC debe entenderse y enmarcarse dentro de esta óptica y contexto más integral.

2.3. Autonomía

La autonomía es la *cualidad gubernativa* asignada a determinadas unidades territoriales subnacionales, es decir, subdivisiones de menor cobertura territorial que el conjunto del Estado y la nación boliviana.

El elemento clave para tener esta cualidad gubernativa es la capacidad de esas unidades para poder *legislar*, es decir definir sus propias leyes (no sólo reglamentos operativos de una ley definida por otros)¹³ en aquello que les compete, de acuerdo a la Constitución y las leyes de una cobertura y nivel más amplio.

¹¹ erróneamente numerado allí 235.

¹² La anterior CPE tiene sólo una tercera parte con una serie de “régimenes especiales” poco articulados entre sí que van desde el económico al social, al agrario, etc. hasta llegar a otros tan dispares como el familiar, el municipal o el de la policía.

¹³ Todo este debate autonómico sí fue, en gran medida, cuestión de “quitar o añadir una coma” entre las palabras “[facultades...] legislativas normativo-administrativa, fiscalizadora...” del art. 273 del texto

Un ejemplo aquí muy pertinente de ese tipo de leyes de mayor cobertura es la Ley Marco de Autonomías, que deberá elaborarse y aprobar rápidamente a ese nivel nacional para precisar muchos puntos como los que esbozamos en este documento y evitar así confusiones fácilmente superables antes de que empiecen a funcionar las diversas autonomías.

Tipos de autonomía

La nueva CPE otorga o reconoce claramente este poder autónomo legislativo a tres instancias subnacionales: los *departamentos*, los *municipios* y las *NyP IOC*. En cambio, no lo tienen por sí mismas ni las provincias ni los distritos municipales, que no son entidades territoriales autónomas sino sólo “administrativas”, para ejecutar y quizás añadir ciertos reglamentos a leyes dadas a un nivel superior.

Las *regiones* – formadas por un conjunto de municipios o provincia(s) – quedan en una situación intermedia. Se las mantiene dentro de la Parte Tercera, sobre la Estructura y Organización Territorial del Estado, con un capítulo propio llamado “Autonomía regional” (art. 280-282). Pero, después de los acuerdos con la oposición en octubre 2008, se precisó su rol “como un espacio de planificación y gestión” (art. 280). En consecuencia, el art. 301 no define ninguna competencia propia de esa autonomía regional, salvo las que “le sean transferidas o delegadas”.

Al conjunto institucional que gestiona el gobierno estatal dentro de un determinado territorio se lo llama *entidad territorial* (ver, por ejemplo, el art. 2 y, en esta parte, el art. 276)¹⁴. Serán autónomas en los casos aquí señalados; en cambio, si no alcanzan la capacidad legislativa serán simplemente descentralizadas o desconcentradas.

Dicho art. 276 precisa que “las entidades territoriales autónomas no estarán subordinadas entre ellas y tendrán igual rango constitucional”. Es decir, lo que el órgano legislativo departamental defina – claro está, dentro del marco y competencias que le atribuye la CPE – no podrá ser impugnado sin más por el legislativo nacional; lo que, en ese mismo marco, legisle un concejo municipal tampoco podrá ser modificado por el órgano legislativo departamental; asimismo, lo que, según sus propias normas, determinen las NyP IOC en sus instancias autónomas tampoco podrá ser cambiado por los órganos legislativos nacional, departamental ni municipal, siempre que se atenga a la CPE, que es la Carta Magna común para todos. Por consiguiente, a lo que sí deben sujetarse todos los estatutos autónomos es al control de constitucionalidad y, si se duda de ello en algún caso concreto, se lo puede impugnar ante el Tribunal Constitucional Plurinacional.

Autonomía indígena originaria campesina

Esta es la instancia que aquí directamente nos atañe. El art. 289 define esta autonomía IOC como “el autogobierno de las naciones y pueblos indígena originario

aprobado en Oruro, el cual se transformó en “[facultades] legislativa, reglamentaria, fiscalizadora...” en el art. 272 que fue al referéndum constitucional de enero 2009. Sin coma, parecía que la autonomía se reducía a legislar normas administrativas, etc. En cambio, con coma, ya no queda duda de esta facultad legislativa que va más allá. En el texto del referéndum autonómico de 2006 tampoco había coma.

¹⁴ El concepto “entidades territoriales IOC” aparecía explícitamente en el art. 292 del texto aprobado en Oruro, que ahora es el art. 291-I del texto consensuado para el referéndum, arriba citado. Pero en los acuerdos de octubre 2008 se lo cambió por “autonomías IOC”, uniformando el uso preferencial del término “autonomía” que se da en toda la Parte Tercera de la CPE. Pero no hay donde perderse, pues al principio de esta Parte, el art. 276, que enseguida comentaremos, aplica el concepto “entidades territoriales autónomas” a las cuatro autonomías de los capítulos siguientes, incluida la indígena y sus tres modalidades definidas en art. 291-I.

campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias”. El art. 291-I precisa que tienen ese rango “los territorios IOC y los municipios y regiones que adoptan tal cualidad”.

Tanto esta autonomía IOC como las entidades territoriales que la ejercen tienen sus particularidades derivadas del art. 2, fundacional para la nueva CPE. Nótese que, a la luz de este artículo, en este caso no se trata de algo “otorgado” por el Estado a estos pueblos y naciones, sino de un derecho previo pero ignorado, cuando no arrebatado, que el Estado recién “reconoce” y “garantiza”.

En rigor teórico hay diversas formas y escenarios por las que el Estado puede reconocer este derecho:

La más global es reestructurando todas las instancias e instituciones estatales, de modo que cualquier persona y pueblo indígena se sienta en ellas como en su propia casa. A ello apunta mucho de lo dicho en la anterior sección 2.2 al repasar la nueva CPE.

Otro escenario más radical sería que estas naciones y pueblos lleguen a tomar el control pleno de esta casa estatal, sea la antigua o ya una nueva, y que desde esta situación de máxima hegemonía establezcan las reglas de juego para todos los demás. Sería lo que han hecho los españoles y sus descendientes en los largos siglos de la Colonia y la República, pero al revés. Así como entonces unos fueron más duros y otros más tolerantes, en este escenario podría ocurrir lo mismo, pero desde la clara hegemonía de los pueblos IOC.

El tercer escenario es el de las autonomías IOC sobre determinados territorios propios. En ciertos contextos regionales o nacionales puede ser todavía la única vía posible, supuesta la actual correlación de fuerzas en determinadas regiones o momentos nacionales. Así ocurre, sin duda, con muchas NyP IOC minoritarios de las tierras bajas.

Pero en una situación política nacional de cierta hegemonía IOC, ¿será útil y oportuno tener también esa forma de autonomía en la región andina?, ¿o bastará con apoderarse de una vez del poder en sus diversos niveles transformar desde allí todo el conjunto? ¿No será mejor y más rápido entrar directamente al segundo o al primer escenario arriba esbozados? Así opinan y actúan bastantes dirigentes y políticos andinos, al menos para la situación en su propia región andina.

Sin embargo, no habría que descartar tan rápidamente la importancia de ejercer cierta autonomía IOC local y regional, téngase o no el poder hegemónico a niveles superiores. He aquí algunas razones:

- La primera, tanto jurídica como práctica, es que ciertas competencias son propias y exclusivas de una entidad territorial IOC, las cuales son distintas y, en algunas materias, incluso más radicales que las de otras formas de autonomía; por ejemplo, para gobernarse desde su propio derecho (ver el capítulo 7). Si ya se tiene autonomía municipal pero sólo ésta, se tienen ciertas competencias; pero si *además* se logra la autonomía IOC, se le acumulan esas competencias adicionales. Y si previamente no se tiene ni siquiera el rango municipal, ya se empiezan a tener las competencias propias de NyP IOC.
- La segunda, vinculada a la anterior, es que entonces en esos niveles más locales se pueden experimentar mejor maneras nuevas de ejercer gobierno, más acordes con el modo de ser originario, con miras a la ulterior transformación también a niveles más comprensivos.

- Tercera, que es una generalización de la anterior. Un principio didáctico universal nos dice que empezar por lo chico y local siempre es un buen camino de aprendizaje para después llegar a niveles superiores. Así ocurrió con la experiencia de la Ley de Participación Popular, en que muchos hicieron sus primeras experiencias de ser gobierno local, no sin tropezones, y posteriormente han llegado a puestos de mayor responsabilidad pública. La casa no se construye desde el tejado para abajo. Se empieza por los cimientos y de ahí se avanza hacia arriba.
- Finalmente, dentro de la organización general del Estado, estas vías autónomas y descentralizadas en sus diversos niveles pueden tener mayor eficiencia incluso en instancias donde no está de por medio la problemática de la reconstrucción étnica.

2.4. Territorio

La definición más genérica de *territorio* es todo espacio geográfico apropiado por algún grupo o persona (no necesariamente como “propiedad”). Pero en el marco de este documento, el principal sentido político y jurídico de territorio es el nombre genérico para cualquiera de las unidades espaciales sobre la que el Estado ejerce su jurisdicción con determinadas autoridades, normas y competencias¹⁵. Con esa acepción, podemos hablar del territorio nacional, del departamento, provincia, municipio, etc. Dándole la vuelta, hablamos también de jurisdicciones estatales departamentales, etc.

Esta concepción es la base de toda la *estructura y ordenamiento territorial del Estado*, que en la nueva CPE se establece en su Tercera Parte. Territorio es entonces el concepto genérico mientras que departamental, municipal, indígena, etc. son las diferencias y situaciones específicas a las que se va aplicando.

Este concepto se complementa con el de de *entidad territorial* que, como ya vimos en 2.3, es el conjunto institucional que gestiona el gobierno estatal dentro de un determinado territorio. Por ejemplo, la entidad territorial del municipio es el *gobierno municipal*, con sus diversas instancias de tomas de decisión.

Territorio indígena originario campesino [TIOC] es aquella unidad territorial sobre la que una nación y pueblo indígena originario campesino, o parte de ella, se asienta y ejerce su autogobierno y libre determinación de acuerdo a sus normas, instituciones, autoridades y procedimientos (art. 269-I, 289-290, 293). Esta acepción es la misma que tiene territorio en toda la Parte Tercera de la CPE, pero aplicado específicamente a aquellos que están ocupados y gobernados por NyP IOC.

Por tanto, en el contexto de las autonomías IOC, llamamos ***entidad territorial indígena originaria campesina*** o ETIOC, a los órganos de autogobierno IOC, para gestionar su territorio autónomo.

Pero debemos precisar que estos territorios y entidades territoriales IOC no son un nivel más añadido al nacional, departamental o municipal y distinto de ellos sino más bien se los llama así para referirse a una *cualidad* específica, a saber, el hecho de que tal o cual territorio está gobernado por un pueblo indígena. Pero, en términos geográficos, se puede tratar de espacios muy grandes o muy chicos, continuos o discontinuos.

Por consiguiente, un TIOC puede acoplarse, como tal, a un territorio municipal y ser, por tanto, un territorio municipal IOC o, abreviando, un *municipio indígena*. En

¹⁵ Dicho más técnicamente, *territorio* es entonces cada una de las unidades y niveles espaciales sobre los que se distribuye el ordenamiento jurídico o jurisdicciones políticas del espacio geográfico apropiado por el Estado Boliviano.

cambio, si es demasiado chico, puede ser a la vez un distrito municipal IOC o *distrito indígena*; y si es mayor, puede que llegue a ser *región indígena*. En teoría ni siquiera habría que descartar la posibilidad de un departamento indígena, aunque la CPE ya no prevé esta posibilidad. Por eso el Art. 291-I, al hablar de las autonomías IOC, expresa que pueden realizarse en municipios y regiones “que adoptan tal cualidad” o incluso en lo que allí llama simplemente “territorios indígena originario campesinos”.

Pero este último uso de “territorio”, como diferenciado del municipio y región IOC, puede crear una confusión. ¿Acaso no son también “territorio IOC” los municipios IOC y las regiones IOC? Lo son, sin duda, por lo arriba explicado. Si hay territorio municipal y se trata de un municipio indígena, es lógico que su territorio sea también indígena.

Sin embargo, de hecho, la CPE restringe el uso del término *territorio indígena* a sólo un caso particular, derivado no de la Parte Tercera de la CPE (que habla del ordenamiento territorial) sino de la Parte Cuarta, dedicada a la Estructura Económica, en el capítulo de “tierra y territorio” (art. 394, 403 y 7ª disposición transitoria). Incluso cuando usa el término en la Tercera Parte (art. 291-I y 293-I) se trata de referencias implícitas o explícitas a esta Cuarta Parte.

Un análisis más detallado de esos usos en la Cuarta Parte, muestra que, este concepto restringido de territorio IOC le añade además una cualidad nueva, a saber: la de ser una *propiedad colectiva* de los IOC que lo utilizan. Es una directa consecuencia de que esos territorios-con-propiedad tienen su origen en las TCO (Tierras Comunitarias de Origen) del art. 171 de la reforma constitucional aprobada en 1994, transformadas en una forma de propiedad agraria en la Ley INRA de 1996. La 7ª disposición transitoria es clara al respecto, cuando dice: “A efectos de la aplicación del parágrafo I del artículo 293 de esta Constitución, el *territorio indígena* tendrá como base de su delimitación a las Tierras Comunitarias de Origen”.

Para evitar ulteriores confusiones, y en línea con el uso restringido (y cuestionable) que de él hace la nueva CPE, en este trabajo:

- (1) Usamos el término *territorio indígena originario campesino* [TIOC] sólo para referirnos a aquellos casos que además tienen propiedad colectiva sobre su tierra por tener su origen en una TCO.
- (2) En el caso del municipio que a la vez tenga autonomía IOC, usaremos más bien las expresiones *municipio IOC*, *municipio indígena* o *territorio municipal indígena*.
- (3) Usamos el término *entidad territorial indígena originario campesina* [ETIOC] para referirnos a cualquier caso en que se pretenda tener o ya se tenga reconocimiento por parte del Estado para poder ser una instancia del ordenamiento estatal y, por tanto, por ser también sujeto de autonomía IOC.
- (4) Los ETIOC, por tanto, pueden realizarse de diversas maneras, que pueden o no coincidir según las circunstancias:
 - a. Como un TIOC, con *propiedad colectiva* sobre su tierra y recursos renovables,
 - b. Como *distrito municipal IOC* (o simplemente *distrito indígena*)
 - c. Como *municipio IOC* (o simplemente *municipio indígena*)
 - d. Como *región IOC* (o simplemente *región indígena*).

2.5. Las dos vías hacia la autonomía IOC

De lo anterior se sigue que a un nivel más práctico y operativo son dos las vías alternativas y complementarias más fundamentales por las que la nueva CPE propone transformar ciertas instancias territoriales IOC ya existentes en entidades territoriales indígena originario campesinas [ETIOC] y hacer así operativa la autonomía indígena originaria campesina [IOC]. Son las siguientes:

- (1) Los municipios indígenas, y
- (2) Las TCO transformadas en lo que la CPE llama “territorios indígenas”.

Veámoslo:

Los municipios indígenas (o IOC)

Se los menciona en la Parte III de la nueva CPE, dedicada a la Estructura y Organización Territorial del Estado (art. 291-I y 294).

Su reconocimiento como tales viene a ser la consolidación de un largo recorrido jurídico que se inició de manera aún muy tímida en la Ley de Participación Popular, primero bajo la figura más genérica de *Organizaciones Territoriales de Base* [OTB] y más adelante, en la reglamentación, como posibles *distritos indígenas*, es decir, subdivisiones jurisdiccionales dentro del Municipio, dejadas plenamente a la decisión de cada alcalde. Sólo después de muchas dudas y reticencias, la figura jurídica de *municipio indígena* fue finalmente aceptada en el art. 5 de la Ley 2235 del Diálogo Nacional 2000, del 31 de julio de 2001, aunque sin bajar a mayores detalles operativos.

Ahora, en esa Parte III de la CPE, la autonomía indígena aparece finalmente como uno de los pilares del nuevo ordenamiento territorial y su expresión en municipios indígenas se presenta como una de las dos vías para realizarse, sobre todo después de los diálogos de octubre 2008, en que fue muy apoyada por la FAM. El art. 294-II define las siguientes condiciones de partida para lograr esta transformación:

“La decisión de convertir un municipio en autonomía indígena originario campesina se adoptará mediante referendo conforme a los requisitos y condiciones establecidas por la Constitución y la ley.”

Las Tierras Comunitarias de Origen [TCO]

Están en la base de los territorios indígena originario campesinos [TIOC] descritos en la Parte IV de la nueva CPE, sobre la Estructura y Organización Económica del Estado (art. 394-III y 403; cf. 291-I y 293-I; y la 7ª Disposición Transitoria).

La demanda, titulación y gestión de las TCO ya se ha estado trabajando desde que esta figura se oficializó en el nuevo art. 171 de la reforma constitucional de 1994 y se empezó a viabilizar a partir de la Ley INRA de 1996. Esta Ley INRA reconoció además a la TCO como una nueva forma de *propiedad colectiva* que tiene la particularidad de extenderse no sólo a la tierra sino también a los demás recursos naturales renovables e implicar que en su interior se reconocen los derechos y forma de gobierno arriba señalados.

Por esa ventanilla del régimen y propiedad agraria entraron así al ordenamiento jurídico boliviano los derechos específicos de los pueblos indígenas incluyendo cierta forma todavía poco precisada de jurisdicción propia. La Ley INRA explicitó incluso, por primera vez, que bajo el nombre de TCO debía entenderse también “territorio indígena”, como lo usa el Convenio 169 de la OIT (art. 13), por entonces ratificado ya por Bolivia. Pero recién la nueva CPE facilita el salto de la TCO del régimen de propiedad agraria a la ETIOC, dentro del ordenamiento territorial del Estado. Como

vimos en 2.4, esta es la única vía a la que la CPE llama “territorio indígena” aunque, en rigor formal y teórico, ese término se podría aplicar al territorio de las demás ETIOC, a saber al territorio municipal indígena y al territorio regional indígena.

El procedimiento para transformar una TCO en autonomía indígena ya no requiere un referéndum formal, seguramente porque, al ser TCO, rigen más bien sus usos y costumbres, que deben aplicarse también a esa decisión de la población. Lo que sí requiere es que la TCO esté ya consolidada mediante título:

“Art. 293-I. La autonomía indígena basada en territorios indígenas consolidados y aquellos en proceso, una vez consolidados, se constituirá por la voluntad expresada de su población en consulta en conformidad a sus normas y procedimientos como único requisito exigible.”

Superado este doble requisito – titulación y constancia de la voluntad de la población – el trámite final se reduce a un “trámite administrativo”, como establece la 7ª Disposición transitoria, al final de la CPE:

“A efectos de la aplicación del párrafo I del artículo 293 de esta Constitución, el territorio indígena tendrá como base de su delimitación a las Tierras Comunitarias de Origen. En el plazo de un año desde la elección del Órgano Ejecutivo y Legislativo, la categoría de Tierra Comunitaria de Origen se sujetará a un trámite administrativo de conversión a Territorio Indígena Originario Campesino, en el marco establecido en esta Constitución.”

Sin embargo no siempre resulta tan simple, puesto que la concepción inicial de las TCO, como una forma de propiedad agraria colectiva, no tomaba muy en cuenta los límites municipales, que ahora, en la nueva CPE, son tan importantes para definir el nivel local de autonomía. Hay, por tanto, bastantes TCO que cruzan límites municipales y algunas, incluso cruzan límites departamentales. Por eso el inciso II del mismo art. 293 añade una especie de candado:

“Si la conformación de una autonomía indígena originario campesina afectase... límites municipales, deberá seguirse un procedimiento ante la Asamblea Legislativa Plurinacional para su aprobación.”

Vías convergentes

En realidad, no se trata necesariamente de dos vías paralelas que no llegan a encontrarse sino más bien de dos entradas distintas y complementarias que, a la larga, se van articulando, aunque en principio tienen rasgos diferenciados. Más adelante incluso podrían fusionarse y avanzar conjuntamente hacia niveles más amplios conformando *regiones indígenas* (ver el capítulo 6).

Todo este proceso afecta también a la manera en que se desarrollará la *jurisdicción IOC* dentro del Poder Judicial, como se menciona en los art. 179 y 190-192 de la Parte II de la nueva CPE, dedicada a la Estructura y Organización Funcional del Estado.

En los tres capítulos siguientes desarrollaremos estos puntos que aquí sólo hemos esbozado, tomando en cuenta la complejidad de las situaciones reales existentes en el país. El capítulo 3 se concentrará en la primera vía, a saber, analizará qué municipios podrían ser además municipios indígenas autónomos. El capítulo 4, se dedicará a la segunda vía, explicando en mayor detalle cómo las actuales TCO podrían transformarse en territorios indígenas autónomos. Y, el capítulo 5 analizará la posible articulación entre ambas vías, fijándonos principalmente en la composición étnica de los actuales municipios y cómo encajan o no en ellos las TCO tanto las ya tituladas como las que están todavía en la etapa de procesamiento.

3. Municipios con condición IOC

La manera más simple y universal para establecer y cuantificar hasta qué punto un municipio cumple o no un mínimo indispensable (pero no necesariamente suficiente) para poder calificar como IOC es analizando la manera en que respondió a las preguntas del Censo 2001 relacionadas con la condición étnica lingüística de su población. Este censo, con relación a los precedentes, tiene la ventaja de haber añadido a la pregunta anterior sobre las lenguas habladas, otra sobre cuál fue la primera lengua aprendida, y además, una totalmente nueva sobre la autodefinición de la población como miembros o no de algún pueblo indígena originario, criterio que, según el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas, es el más fundamental para determinar a quiénes se aplica.

A continuación se explica primero la metodología adoptada para tipificar a los municipios y después se desarrollan los principales resultados.

3.1. La escala CEL

Son ya bastantes los investigadores e instituciones públicas que han recurrido a estos datos censales para clasificar los objetos de sus estudios y políticas. Pero por lo general lo han hecho analizando por separado la respuesta a una u otra de estas preguntas. Aquí hemos buscado una visión más global a partir de la escala combinada CEL (Condición Étnico Lingüística) desarrollada, a partir de estos mismos datos censales, procesados con el programa SIGEL (Sistema de Información Geográfica Étnico Lingüística) desarrollado en Molina y Albó (2006).

La base de partida para construir la escala CEL es la respuesta SÍ/NO que la población dio a las siguientes cuatro preguntas:

- *Pregunta n° 49.* “¿Se considera perteneciente a algunos de los siguientes pueblos originarios o indígenas?” (Sigue una lista de los cinco principales más la opción ‘otro’ con espacio para decir cuál es, y la opción ‘no pertenece a ninguno’, dando una única opción de respuesta). Esta pregunta clave para nuestro tema se aplicó, lamentablemente, sólo a la población de 15 o más años. Para la escala CEL se selecciona:

SÍ/NO pertenece a un pueblo originario/indígena.

- *Pregunta N° 32:* “¿Qué idiomas o lenguas habla?” (Sigue una lista con ‘castellano’, ‘lengua extranjera’ y las tres lenguas indígenas principales más ‘otro’ con espacio para decir cuál). Se aplicó a toda la población que habla. A diferencia de las otras dos preguntas, aquí se puede responder SI a todas las lenguas que habla. Para la escala CEL se seleccionan dos respuestas:

SÍ/NO habla la lengua de este pueblo originario/indígena.

SÍ/NO habla castellano.

- *Pregunta N° 35* “¿Cuál es el idioma o lengua que aprendió a hablar en su niñez?” (El mismo formato que la pregunta 32 pero con sólo una opción de respuesta). Se aplicó a la población de 4 y más años pero se puede inferir que la lengua indígena que hablan los niños menores de 4 años es la primera en que aprendió a hablar. Para la escala CEL se selecciona:

SÍ/NO aprendió la lengua de este pueblo originario/ indígena en su niñez.

En base a estas cuatro respuestas se asigna a cada persona censada un valor dentro de la categoría combinada CEL con una escala gradual de etnicidad entre un polo más indígena (quechua, aymara, chiquitano...) y otro menos indígena. El cuadro 1

reproduce la escala resultante. Por ser una síntesis, en él no hemos diferenciado cada pueblo originario pero es importante recordar que el dato censal en que se basa sí lo hace.

Cuadro 1. Condición étnico lingüística (escala CEL)

<i>Condición étnico lingüística</i>	<i>Escala</i>
7. Pertenece, habla, aprendió (sin castellano)	S S S -c
6. Pertenece, habla, aprendió (con castellano)	S S S +c
5. Pertenece, habla, no aprendió (por tanto, con castellano)	S S N
.....	
4. Pertenece, no habla, no aprendió (por tanto, con castellano)	S N N
.....	
3. No pertenece, pero sí habla aprendió (sin castellano)	N S S -c
2. No pertenece, pero sí habla y aprendió (con castellano)	N S S +c
.....	
1. No pertenece, habla, no aprendió (por tanto, con castellano)	N S N
0. No pertenece, no habla, no aprendió (por tanto, con castellano)	N N N

..... Tres posibles cortes para definir a alguien como "indígena originario":
 5-7: por autoidentificación y lengua
 4-7: por autoidentificación
 2-7: por autoidentificación o plena condición lingüística

[Fuente: Molina y Albó, 2006, *Gama étnica y lingüística de la población boliviana*, La Paz: Sistema de Naciones Unidas, cuadro 2.8.]

Un rasgo clave de esta escala es que, al combinarse en ella cuatro indicadores, se puede matizar mucho más el sentido y alcance de la condición étnica. Así el polo o *nivel 7* indica la máxima etnicidad indígena y a la vez la máxima distancia del polo o *nivel 0* no indígena y viceversa, mientras que los *niveles 6 y 1* indican también la máxima etnicidad indígena o no indígena pero con apertura al otro polo, siquiera a través del conocimiento de su otra lengua: son el ideal de interculturalidad, sin pérdida de lo propio pero con apertura al otro distinto. Los demás valores indican otras situaciones intermedias entre uno u otro polo.

Algunos niveles de la escala merecen un comentario especial. Resulta, por ejemplo, particularmente revelador el *nivel 4* (SNN), correspondiente a quienes dicen pertenecer a algún pueblo indígena pero no saben ni supieron su lengua. Dicen pertenecer, por algún otro motivo, como su ascendencia, su organización social, el lugar de residencia y/o la práctica de determinadas costumbres. Esta situación es menos significativa en el área rural (12,3%; y notablemente menos en los departamentos andinos) pero pasa a ser la segunda más importante (28,7%) en el área urbana, después de la categoría 0 con los no indígenas aislados (37,7%). Tiene también un aumento notable desde un 4,9% en la población más anciana, de 65 y más años, hasta un 20,5% en el grupo de 15 a 19 años, los más jóvenes a quienes el censo preguntó su autopertenencia. Pero lo significativo es que sean tantos aquellos para quienes, incluso en las ciudades y entre la población joven, la pérdida de la lengua no implica rechazar su pertenencia a un pueblo originario, al menos hasta ahora.

Más aún, en muchos de los pueblos indígenas minoritarios del oriente, este nivel 4 es la categoría prevalente. Están, por ejemplo, en esta situación el 62,8% de los que se consideran guaraní, el 89,0% de los mojeños y el 93,9% de los chiquitanos, mientras que en los quechuas y aymaras siguen por debajo del 20%, en su mayoría urbanos.

Declararse miembro de un pueblo, indígena o no, aun sin saber la lengua que lo caracteriza, no tiene nada de falaz ni anormal. Es también la condición más habitual de pueblos muy conscientes de su identidad, como los vascos y los irlandeses en Europa, muchos judíos fuera de Israel o buena parte de los actuales mapuches en Chile. La lengua es un poderoso identificador étnico allí donde sigue siendo fuerte y de uso universal. Pero nunca es la condición *sine qua non* de pertenencia étnica y, en su ausencia, otros rasgos – como el territorio de residencia o de referencia, la historia compartida, la religión o ciertos rituales, su forma de organización, determinadas costumbres, comidas o incluso ciertos giros y términos lingüísticos icónicos – pueden ocupar el lugar simbólico que para otros pueblos tiene la lengua.

Como contrapunto o espejo de este nivel 4, los *niveles 3 y 2* incluyen a quienes tienen plenamente la condición indígena desde la perspectiva lingüística – por hablar la lengua y haberla aprendido además como la primera en la niñez – pero niegan pertenecer al pueblo indígena correspondiente. Es decir, parecería que se avergüenzan de su identidad indígena a pesar de resultar obvia por el buen manejo de su lengua desde la infancia.

Lo sorprendente es que quienes están ahora en esos niveles 2 y 3 actualmente son apenas un 3,8%, muchos menos que los del anterior nivel 4. Es muy probable que años atrás, cuando todavía no existían las políticas de apertura a lo indígena, reclamadas por los movimientos étnicos desde fines de los 60 e implementadas por los gobiernos sobre todo en los años 90, habrían sido bastantes más. Analizando más a fondo este grupo llama la atención que, dentro de él, más de una cuarta parte pertenece *al nivel 3*, es decir rechazan su identidad indígena a pesar de seguir siendo monolingües en lengua nativa sin hablar siquiera castellano. Su presencia es mayor en áreas rurales quechuas, sobre todo de Chuquisaca y de Potosí.

Volviendo al conjunto de la escala CEL, su gradualidad y manejo de cuatro variables permite también matizar mejor lo que cada persona ha entendido al decir que era aymara, quechua, etc. (respuesta ‘sí’ a la primera columna, común a los niveles 7 a 4) o por qué no se sentía miembro de ningún pueblo originario (respuesta ‘no’ en los niveles 3 a 0). En los primeros, la gama va desde quienes, además de afirmar su condición aymara (quechua, etc.), saben la lengua e incluso la aprendieron en su primera niñez (niveles 7 y 6 con respuesta ‘sí’ en las columnas 2ª y 3ª) hasta los que ni saben su lengua ni la aprendieron de niños (nivel 4). Y, entre los que declaran no pertenecer a ningún pueblo indígena, la gama va desde los que ni siquiera saben alguna lengua indígena (nivel 0) hasta los originarios “vergonzantes” de los niveles 2 y 3.

De esta forma, la escala resultante es mucho más rica que una simple clasificación genérica de “indígenas” o, para el caso, también de “mestizos” o “blancos”, sea cual fuere el criterio o corte adoptado para ubicar a la población en alguna de esas tres categorías genéricas. Su gradualidad cuestiona también la tendencia prevalente de dejar zanjada de una manera tajante y dicotómica que unos son originario/indígenas (o aymaras, chiquitanos, etc.) y otros no.

El hecho de que el dato fundamental del Censo se refiera al conocimiento de lenguas específicas y a la pertenencia a pueblos concretos (quechua, guaraní, ayoreo, etc.), que son las categorías más usadas por los propios interesados y con menos connotaciones peyorativas, genera además una información mucho más concreta, objetiva y creíble.

Ante esa gama de información la categoría intermedia “mestizo” resulta tan vaga, amplia y acomodaticia que ya no sirve para un análisis y definición de políticas como el que aquí se pretende. Fomenta más bien la invisibilización de los pueblos originarios.

Con razón el mexicano Bonfil Batalla hablaba del “etnocidio estadístico” que allí y en otros países favoreció más bien el modelo asimilacionista.

Bien establecidos estos puntos de partida y llegada, el siguiente paso, con miras a lograr una síntesis, es señalar en qué puntos, dentro de la escala, se podrían trazar los cortes más significativos para considerar a alguien miembro de algún pueblo indígena/originario. Parecen ser los tres siguientes, del más al menos exigente:

- El primer corte pasa entre los niveles 5 y 4. Señala como “más indígena originarios” a los que están en los niveles 5 a 7, arriba de este corte. Es decir, a quienes declaran ser guaraní, quechua, etc. y además saben la correspondiente lengua. Según el Censo 2001, en Bolivia son el 48,2% de la población de 15 y más años.
- El segundo corte pasa entre los niveles 4 y 3, es decir, añade el nivel 4 a los tres anteriores. Según éste se considera “indígena originarios” a todos los que están en el rango 4 a 7 o, lo que es lo mismo, a todos y solos los que afirmaron pertenecer a algún pueblo originario (pregunta 49 del Censo), aunque no hablen la lengua. Son el 62,1%. Este criterio, que es también el más recomendado por el Convenio 169 de la OIT, es el que más se ha usado en el país desde que se conocieron los datos del Censo 2001.
- El tercer corte pasa entre los niveles 2 y 1, por lo que considera “indígena originarios” al rango 2 a 7. De esta forma incorpora también a quienes aun sin reconocerlo lo manifiestan por su plena condición lingüística, pues hablan la lengua y además ésta fue la primera que aprendieron en su niñez (niveles 3 y 2). Son el 65,85%.

Nótese que antes del Censo 2001, el INE tendía a cuantificar a la población indígena originaria sólo en función de quienes sabían la lengua, lo que – dentro de la escala CEL – correspondería a los niveles 7,6,5,3,2 y 1. Dado que esta era la principal pregunta utilizada en los censos anteriores, no les quedaba otra vía. Para fines comparativos mantuvo todavía este criterio incluso en su primer análisis de los datos del Censo 2001 (INE y UNFPA 2003). Pero no podemos mantener aquí este criterio por ser teóricamente inapropiado. Por una parte, deja fuera a tantos que están en el nivel 4 (SNN), es decir que se autoidentifican como miembros de un pueblo originario aunque ya no hablen la lengua, situación que, como vimos, es bastante común en varios pueblos minoritarios de las tierras bajas y también en quienes ya viven en las ciudades, sobre todo después de dos o más generaciones. Por otra, incluye como originarios a quienes sin serlo han aprendido y hablan la lengua (nivel 1 SNS)¹⁶.

3.2. Tipología CEL de los municipios

Esta es la metodología e información básica con la que hemos analizado, como punto principal de partida, la condición étnico-lingüística de todos y cada uno de los

¹⁶ El único consuelo es que, según este criterio lingüístico, uno de los autores, habiendo nacido en Europa y emigrado a Bolivia recién a sus 17 años, resultaría ser a la vez ¡quechua y aymara! Pero en la escala CEL debe conformarse, correctamente, con el nivel 1 NSN: no indígena pero abierto a estos pueblos por conocer su lengua. A lo más, si fuera adoptado por alguna de esas naciones o pueblos, podría ascender hasta el nivel 5 SSN: quechua y/o aymara (por adopción) que habla la lengua sin haberla aprendido en la niñez.

327 municipios que existían en Bolivia como tales en 2005, el año en que se realizó el análisis exhaustivo de esta información censal a través del SIGEL.

En el Anexo Estadístico 1 se detalla el CEL de cada municipio¹⁷ y en las tres columnas siguientes de cada uno de ellos se indica qué porcentaje de su población podría considerarse indígena originaria [IOC]¹⁸, de acuerdo a los tres cortes arriba señalados. En otras columnas se añaden detalles complementarios sobre que pueblos originarios hay en cada pueblo y algún otro dato complementario.

En función de estos porcentajes, en el Anexo Estadístico 2 hemos clasificado los municipios del país en una tipología con las siguientes nueve categorías, agrupables en tres conjuntos de tres, basadas en porcentajes mínimos logrados en cada uno de los cortes, desde el más exigente (niveles 5 a 7), pasando por el intermedio (niveles 4 a 7) hasta el menos exigente (niveles (2 a 7)).

El cuadro 2 muestra la distribución general de los municipios del país, por departamento, en función de cada categoría.

Cuadro 2. Tipología de municipios por departamentos según su porcentaje de indígena originarios a partir de tres cortes distintos dentro de la escala CEL.

(Fuente Censo 2001 procesado por SIGEL)

Tipo	Niveles CEL								TOTAL		acumulado			
	7-5, 7-4, 7,2*	Chu	LPz	Coch	Oru	Pot	Tar	SCz	Ben	Pan	n	%	n	%
A	90,90,90+	8	25	19	3	18					73	22,3	73	22,3
B	67,80,90+	5	35	18	19	11		2			90	27,5	163	49,8
C	50,67,67+		7	3	10	3		1			24	7,3	187	57,2
<hr/>														
D	33,50,67+	4	10	4	1	4		7			30	9,2	217	66,4
E	n,75+							6	1		7	2,1	224	68,5
F	n,50+	2	2		2	1		6	3		16	4,9	240	73,4
<hr/>														
G	n,33+	5	1	1		1		18	6		32	9,8	272	83,2
H	n,10+	4					6	10	9	7	36	11,0	308	94,2
I	< 10%						5	6		8	19	5,8	327	100,0
Total		28	80	45	35	38	11	56	19	15	327	100,0		

*ESCALA CEL (Condición Étnico Lingüística)

7 a 5	7	SSS	pertenece, habla, desde niñez, sin cast
	6	SSSc	pertenece, habla, desde niñez, con cast
	5	SSN	pertenece, habla, no desde niñez con cast
↑7a4	4	SNN	pertenece, no habla no desde niñez, con cast
↑	3	SNN	pertenece, no habla, no desde niñez, sin cast
↓7a2	2	NSSc	no pertenece, habla, desde niñez, con cast
	1	NSN	no pertenece, habla, no desde niñez, con cast
	0	NNN	no pertenece, no habla, no desde niñez, con cast

OJO EDITOR: HAY TAMBIÉN VERSIÓN XCL DE ESTE CUADRO 2

¹⁷ Este Anexo 1, que es la base de datos clave para toda la información de este capítulo, el CEL ha sido calculado según el programa SIGEL que aplica dicha escala a toda la población que habla. Para ello, el programa infiere la autopertenencia de los menores de 15 años (a los que en el Censo 2001 no se la preguntó), a partir de la del jefe de familia. Por eso el porcentaje de los que dicen pertenecer a un pueblo IOC es aquí algo mayor que en las estadísticas basadas sólo en la población de 15 años y más.

¹⁸ En rigor, en todo este capítulo 3 sobraría la C de “campesina”, puesto que las preguntas censales hablan directamente sólo de “indígena originario” [IO]. Pero ocasionalmente mantenemos la sigla IOC como referencia permanente a la CPE.

Aparte de los totales, en el cuerpo del cuadro mantenemos en *negrilla cursiva* al primer conjunto con las categorías ABC, que incluye los municipios que mejor califican para poder ser considerados IOC según los tres criterios de corte dentro de la escala CEL, arriba descritos. En efecto, en sus tres categorías incluyen municipios en que al menos dos tercios de la población se consideran tales por lo menos según los cortes 4-7 y 2-7 e incluso según el corte más exigente (5-7) son mayoría absoluta. Por otra parte es el grupo que más municipios tiene: 187 o el 57% de los municipios entonces existentes en el país. Salvo tres¹⁹, todos los municipios provienen de la región andina.

Dentro de este grupo, en la *categoría A*, con 73 municipios, todos andinos, no hay dónde perderse pues su población califica como IOC con más del 90% sea cual fuere el criterio de corte que se utilice. La *categoría B*, que es todavía más numerosa con 90 municipios, se le acerca mucho pues aun en el criterio más riguroso de corte (5-7) supera los dos tercios. Este alto porcentaje se mantiene también para la *categoría C*, mucho más reducida (21 municipios) pero sólo según los criterios de corte 4-7 y 2-7.

Los municipios del SEGUNDO CONJUNTO (categorías DEF) califican para poder ser indígenas sólo según los cortes 4-7 y 2-7 (que en éstas y las siguientes categorías apenas muestran ya diferencias de porcentajes). Pero si se incluye también el criterio de lengua, fundamental para el corte más rígido 5-7, no califica como el grupo anterior. Dicho en otras palabras, tienen mayoría absoluta de población que se autoidentifica con algún pueblo IOC pero esta sólida identidad no llega a quedar avalada además por el porcentaje que, además, habla la lengua. En total hay en este paquete 53 municipios (16,2%) de los que, salvo en la categoría D, la mayoría proviene de las tierras bajas no andinas (Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando).

Consideramos que la posibilidad de que en esos municipios pueda proponerse siquiera la posibilidad de que adquieran la calidad IOC debe dejarse abierta pensando precisamente en la situación en estas tierras bajas. Al ampliar también esta posibilidad a los de este grupo, podrían postular otros 23 municipios del oriente, sea cual fuere el resultado final de esta postulación.

Dentro de este segundo conjunto, la cuestión lingüística (reflejada con el corte 5-7) resulta relevante sobre todo en la *categoría D*, la más numerosa, con 30 municipios (9%) y en algunos de la categoría F, mayormente andinos. Nótese de paso que, entre ellos, aparecen ya cuatro municipios en el área de colonización de Santa Cruz en los que la mayoría de la población se identifica como quechua y muchos de ellos hablan esta lengua. Por lo general, en esta categoría, en torno a la mitad de la mayoría absoluta (y a veces bastantes más) que se autoidentifica con un determinado pueblo IOC siguen hablando además la lengua.

Viendo el detalle por municipios, puede observarse que tanto en esta *categoría D* como en la siguiente *categoría E* (con sólo 7 municipios, seis chiquitanos, en Santa Cruz, y uno mojeño, en Beni; es decir, apenas 2% del total) hay todavía muchos municipios con porcentajes sumamente altos de autopertenencia a un determinado pueblo originario; pero, al no alcanzar la mayoría absoluta del municipio quienes además siguen hablando la lengua de su nación o pueblo, han quedado rebajados a esas categorías del segundo conjunto. En esta categoría E el contraste entre autopertenencia y manejo de la lengua es particularmente notable. Tres cuartos o más de la población se autoidentifica como miembro del correspondiente pueblo originario pero quienes hablan la lengua no llegan ni al 10% en los seis municipios chiquitanos y apenas alcanzan el 20% en San Ignacio de Mojos.

¹⁹ Urubichá y Gutiérrez en la categoría B y Lagunillas en la C.

En la *categoría F* (con 16 municipios o un 5%) la población indígena sigue teniendo mayoría absoluta, y a veces supera incluso los dos tercios, pero en el corte más riguroso 5-7, que exige también la lengua, no alcanzan el 33%. Dentro de este grupo, hay dos subgrupos con relación a este corte más riguroso: en los siete del área andina más el guarayo y el guaraní, hay todavía un nivel significativo que sabe la lengua; pero en los otros siete, de diversos pueblos orientales, ya no superan el 10%; en estos últimos el contraste entre autoidentificación étnica y conocimiento de la lengua es casi tan fuerte como en la categoría E, pero sin que los auto identificados como indígenas lleguen a alcanzar cuotas tan altas; sólo en uno de los municipios (el chiquitano Carmen Rivero Torres) superan los dos tercios.

En este segundo conjunto encontramos ya las mayores urbes andinas: cuatro de ellas están en la categoría D (Sucre, El Alto, Cochabamba y Potosí), que exige mayores porcentajes de autopertenencia y lengua; mientras que las otras dos (La Paz y Oruro) quedan relegadas a la categoría F, ambos todavía con mayoría absoluta de auto pertenencia a los pueblos aymara o quechua, pero menor destreza lingüística.

En el TERCER CONJUNTO (categorías GHI) están recién los municipios cuya población ya se considera mayoritariamente no perteneciente a ningún pueblo indígena originario. Son en total 87 (27%). En rigor, son los únicos que podrían calificar, en términos estrictamente demográficos, para declararse no indígena-originarios. También en ellos cabe distinguir tres categorías:

En la *categoría G*, con 32 municipios (10%), más de un tercio de la población se considera originaria. Los hay en áreas periféricas y fronterizas de la región andina, sobre todo quechua (18 municipios), incluidos bastantes de las áreas de colonización en Santa Cruz; otros 5 tienen minorías guaraní; y los demás las tienen de otros pueblos orientales, con frecuencia varios en un mismo municipio. Viene a ser el espejo no indígena-originario de la anterior categoría D, al menos en el ámbito de la auto pertenencia.

En la *categoría H*, con otros 36 municipios (11%) ocurre algo semejante pero entre un 10 y un 32%. Es el espejo no indígena-originario de la categoría B,

Sólo la *categoría I* tiene una concentración de no indígenas originarios superior al 90%, comparable a la que, en el polo opuesto, veíamos en los municipios quechuas o aymaras de la categoría A. Pero mientras allí se agrupaba el 22% de todos los municipios del país, aquí hay apenas 19, o sea el 6% de ese mismo total. En lo que ambos extremos se parecen es en ser municipios rurales de los que sólo algunos tienen un pequeño núcleo central urbano.

Por departamentos, es claro que los cinco andinos acaparan casi todos los municipios del primer conjunto (ABC) y que la inmensa mayoría de los municipios del tercer bloque (GHI) están en los tres departamentos de las tierras bajas más Tarija y la parte no andina de Chuquisaca. La mayor concentración se encuentra en los cuernos de la llamada “Media Luna” – Pando en el extremo norte y Tarija en el extremo sur – cuyos municipios pertenecen sólo a las categorías H e I. Los municipios del segundo conjunto (DEF) mas los de la categoría G son, por la lengua castellana dominante y/o por la autoidentificación de su población, los que más podrían llamarse pluriculturales. En total son 85 municipios, equivalentes a una cuarta parte (26%) del total nacional. Los hallamos en todos los departamentos salvo Pando y Tarija.

En ningún departamento se encuentra toda la gama de categorías. El que más se acerca es Santa Cruz, con ocho de las nueve categorías. Le siguen Chuquisaca, La Paz y Potosí con seis categorías, siendo Chuquisaca la que más polarizadas las tiene en los dos extremos, al tener una parte andina-quechua y otra de habla castellana y chaqueña.

3.2. Otros factores concomitantes

El Anexo Estadístico 2 incorpora además, dentro de cada municipio, información complementaria, con diversos criterios de ordenamiento. Dentro de cada departamento, los municipios se reagrupan de acuerdo a la anterior tipología CEL, sin bajar a los detalles de los anexos anteriores, y se añade como segundo criterio de agrupamiento, dentro de cada tipo, el IDH de cada municipio. En cada caso se añade además la información sobre la población de cada municipio, su condición urbana o rural y la existencia o no de TCO en su seno, y bajo qué condiciones. A continuación diremos algo sobre todo ello, salvo sobre el complejo tema de las TCO, que será objeto del siguiente capítulo.

OJO APROX AQUÍ EL CUADRO 3 EN XCL

Tamaño poblacional

Dentro de la planificación municipal estatal se han establecido cuatro tipos de municipio, de complejidad creciente, de acuerdo a su población. Sin embargo, al cruzar este dato con su calidad étnica, según la anterior tipología CEL, no hay una clara correlación. En la categoría A, de máxima etnicidad, hay ya bastantes municipios con más de 20 y 30 mil habitantes y en la siguiente, B, algunos superan incluso los 50 mil. En cambio, en el otro extremo, hay también muchos municipios con menos de 5 mil habitantes en las categorías H, I que son las más exclusivamente no indígenas. En los departamentos más desabitados de Pando hay municipios no indígenas que ni siquiera alcanzan los mil habitantes y en área fronteriza del altiplano de Oruro y Potosí algunos municipios bastante castellanizados tienen características similares.

No tiene, por tanto, suficiente sustento un criterio anteriormente utilizado por el Viceministerio de Descentralización, que sólo consideraba municipios potencialmente indígenas a los que tenían menos de 5 mil habitantes.

Carácter rural o urbano

Lo que sí tiene cierta relevancia es el nivel de urbanización lograda por un municipio, pues a mayor urbanización suele ocurrir, por una parte, una mayor tendencia hacia la castellanización y adopción de modos de vida no tradicionales; y, por otra parte, hay una mayor afluencia de gente de diversos orígenes.

La primera parte del cuadro 3 sintetiza esta información según la categoría CEL arriba desarrollada y el departamento, distinguiendo además, a partir de la información del Censo 2001, cuatro clases de municipios, según su grado de urbanización:

a) *Sólo rurales*. Algo más de la mitad (51,7%) de los municipios del país tiene esta condición. Es decir, no tienen en su interior ningún centro poblado nucleado que alcance los 2.000 habitantes²⁰. Esta es también la característica dominante en los municipios más indígena-originarios del primer conjunto, con una clara gradación: son el 92% en la categoría A; el 68% en la categoría B; y el 54% en la C. En cambio en los demás sólo son minoría, en torno a un tercio o menos, ya sin una clara secuencia, salvo en la categoría final I, con un 90% o más no indígena, donde – de nuevo – un 89,5% de los municipios son totalmente rurales en Pando, Santa Cruz y Tarija. Es decir las

²⁰ En los anexos, si no hay otra marca, ésta es la condición del municipio.

situaciones extremas, en ambos polos del espectro, se dan sólo en áreas rurales más aisladas.

b) *Mayormente rurales* pero con un núcleo central urbano (abreviado ‘u’ en los anexos estadísticos y *R(u)* en el cuadro). Los hay prácticamente en todas las categorías étnicas de municipio, con la gradación inversa a la arriba señalada. En Cochabamba – el departamento más densamente poblado – es la situación dominante en las categorías B y C. En Santa Cruz ocurre otro tanto pero desde la categoría D a la H. En estos núcleos urbanos, donde está la sede municipal, suele surgir una cierta elite de los llamados “vecinos”, que tienden a diferenciarse de los comunarios del contorno. Sin embargo ya desde los tiempos de la Revolución del 52, este contraste se ha ido difuminando en muchas partes, pues los antiguos vecinos emigraron y muchos ex comunarios ocuparon su lugar en el pueblo central. Desde la Ley de Participación Popular de 1994, ha aumentado notablemente la presencia de comunarios rurales en los gobiernos municipales por ser la mayoría. Por eso en muchos casos, sobre todo andinos, estos núcleos urbanos pueden incluso aglutinar el carácter indígena del municipio. Donde surgen mayores conflictos es en municipios de tierras bajas donde persisten mayores diferenciaciones étnicas, sociales y económicas entre el campo y la ciudad.

c) *Mayormente urbanos* más una significativa periferia rural (abreviado ‘U’ en los anexos estadísticos y *(ru)U* en el cuadro). Esta situación ya es notoriamente distinta de la anterior, pues entonces son los ciudadanos los que tienden a imponer sus vías al conjunto, incluida la pérdida de la lengua originaria. Por eso no aparece en la categoría A. Recién lo muy tímidamente en la B (2%) y crece algo en la C (12,5%). A partir de la categoría D se combina con la siguiente categoría:

d) *Altamente urbanos*, con un 80% o más residente en la ciudad. Ahí están las capitales departamentales, El Alto y unas pocas ciudades más. Hay dos situaciones diferenciadas:

- En las categorías D y F (que implican todavía una mayoría absoluta de población indígena originaria) se trata sobre todo de capitales andinas cuyo núcleo es mayormente quechua o aymara pero recibe además gente de otros muchos orígenes.
- En las categorías G y H ocurre lo contrario, pues se trata de ciudades de tierras bajas cuyo núcleo principal es el no indígena.

Más allá de esa diferencia en su núcleo, todas estas ciudades son pluriculturales, por la afluencia de inmigrantes de todas partes. Donde ello ocurre menos es en Cobija y Tarija donde, sin embargo, su minoría indígena urbana alcanza ya el 20%. En Santa Cruz supera ya el tercio (34%) y en Trinidad se acerca a la mitad (44%). Puerto Quijarro, en la frontera con Brasil, salta ya a la categoría F pues sus inmigrantes indígenas originarios, tanto orientales como andinos, ya son la mayoría (51%).

Índice de desarrollo humano

Este factor, muestra también una interesante correlación con la categoría étnica, que ha sido la base de nuestra tipología. Los valores de este índice combinado, que se mueven en un rango que va de 0 a 1, son los del año 2005, según la publicación del PNUD (2007).

Las columnas de la segunda parte del cuadro 3 muestran los valores mínimo y máximo²¹ del IDH logrados en cada categoría CEL por departamento. Naturalmente en este indicador inciden también otros factores sociales, económicos y ecológicos que explican la variedad por departamento dentro de cada categoría. Sin embargo, tanto si se comparan las diversas categorías en conjunto como si se comparan en un mismo departamento, es claro que el IDH va subiendo a medida que se avanza de las categorías más indígenas hacia las que lo son menos, salvo en la última (I) que, como ya vimos, vuelve a tener una mayor dispersión rural.

Así, en cuanto a los valores mínimos, todos los valores inferiores a .40 están en la categoría A que sólo tiene municipios andinos, y los valores inferiores a .50 están sobre todo en la categoría B y sólo casos aislados en C, D y un municipio rural tarijeño en I. Pero en todas esas categorías los valores mínimos ya están casi todos por encima de .50. En cuando a los valores máximos (superiores a la media nacional de .669), hay la siguiente proporción por categoría:

categoría	% de municipios
A	-
B	3,3
C	8,3
D	16,7
E	42,9
F	43,7
G	28,1
H	25,0
I	5,3

Hay sin duda cierta relación entre el creciente nivel de IDH de la categoría A a la F y la mayor urbanización y presencia de los municipios en tierras bajas en esas dos últimas categorías. Pero llama la atención la curva descendente que ocurre en las tres últimas categorías, que son las menos indígenas. Seguramente se debe a que desde la categoría G ya van apareciendo de manera creciente bastantes municipios rurales y aislados de tierras bajas con alto predominio de la población no indígena.

²¹ No ponemos promedios porque sólo tendrían sentido ponderando a la vez la población de cada municipio. Por ejemplo, no se puede promediar el IDH de la ciudad de Santa Cruz (.76), con más de un millón, y el de Santa Rosa del Sara (.61) con apenas 15.000 habitantes.

4. Tierras comunitarias de origen

Como vimos ya en 2.5, la figura de la TCO, como se la(s) suele denominar, fue históricamente la primera cuña por la que las NyP IOC empezaron a abrir una brecha dentro del Estado en su anhelo de tener sus propios territorios.

4.1. El reciente despertar del tema

El tema, cuyas raíces se remontan a épocas coloniales y precoloniales, había experimentado un grave retroceso desde que la República temprana empezó el largo y brutal proceso de expropiación y venta de las entonces reducidas a “ex comunidades”, a nombre de la propiedad privada y del primer liberalismo.

Recién la nueva Constitución de 1938, surgida al calor de la reestructuración del país tras la derrota del Chaco, reconoció legalmente a las “comunidades indígenas”, siquiera en el papel. La Reforma Agraria de 1952, dentro de la retórica modernizadora de “campesinizar” a los pueblos indígenas, se limitó a reconocer la figura de “propiedad comunaria”, incluyendo la posibilidad de reclamar la restitución de tierras usurpadas desde 1900, por los procedimientos poco claros establecidos en un reglamento del 19 de mayo 1954 (Romero 2008: 108). Pero en la práctica lo que más ocurrió fue más bien la titulación individual incluso en tierras comunales.

La primera recuperación del concepto de *territorio* indígena provino de la histórica “Marcha por el Territorio y la Dignidad” realizada en 1990, bajo el liderazgo de algunos pueblos benianos. Como resultado, el gobierno de Jaime Paz reconoció aquel mismo año los primeros “territorios indígenas”, mediante los DS 22609 a 22611. De ahí siguieron diversos trámites para delimitar aquellos territorios y consolidarlos mediante ley, más nuevas presiones y demandas sobre otros territorios. Todo ello desembocó en la ratificación del Convenio 169 de la OIT, realizada por el mismo Paz Zamora en 1991 y, ya durante el gobierno de Sánchez de Lozada, el nuevo art. 171 de la Reforma Constitucional de 1994, que es el principal avance antes de la nueva CPE.

. Este artículo, directamente inspirado en dicho Convenio 169, ya reconoce “los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas... especialmente los relativos a sus tierras comunitarias de origen garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales” y hace enseguida referencia también al derecho de estos pueblos “a su identidad, valores... costumbres”. En el inciso III añade el derecho de sus “autoridades naturales” para “ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos”. Es decir, aunque enmarcado y restringido todavía dentro del régimen agrario y enmascarado en el nuevo término TCO, este artículo de hecho ya reconoce la existencia de un territorio propio dentro del que un pueblo originario o parte de él puede ejercer jurisdicción para desarrollarse como tal.

En los hechos, el principal desarrollo de este derecho constitucional ha venido a través de la llamada Ley INRA, dictada por el mismo Sánchez de Lozada en octubre de 1996. Previamente hubo diversas consultas de la entonces Interventora del INRA²² con las organizaciones campesinas e indígenas. Pero en la fase final previa se realizaron numerosas marchas que, cada una con sus propios objetivos, convergieron hasta La Paz

²² El Instituto Nacional de Reforma Agraria [INRA] había sido intervenido a raíz de numerosas irregularidades en contra de los objetivos originales de la Reforma Agraria, como grandes dotaciones de tierras a especuladores y a nuevos terratenientes asociados a los gobiernos de turno.

Entre ellas, las de las tierras bajas eran las que más directamente se referían al tema de la TCO y, para ello, adoptaron una actitud más negociadora con el Gobierno.

En el texto entonces aprobado – y significativamente firmado por el aymara Víctor Hugo Cárdenas, que aquellos días fungía como presidente interino – enmarca aún más a la TCO dentro del régimen agrario, hasta el punto de transformarla incluso en una nueva forma de propiedad agraria. Aunque el concepto global se refiere a todo el país, sus disposiciones transitorias daban prioridad a los territorios que ya habían sido reconocidos en los decretos de 1990 y otros de tierras bajas que se les habían juntado posteriormente. Otra disposición transitoria facilitaba también la posibilidad de transformar en TCO las anteriores “propiedades comunarias”, que existían sobre todo en la región andina. Pero esta posibilidad fue apropiada allí mucho más lentamente.

Es a partir de esta Ley y de sus reglamentos que ha empezado todo el proceso de solicitud, titulación y consolidación de nuevas TCO primero en las tierras bajas y más recientemente también en la región andina. La batuta de todo ello corresponde, en efectivo, al INRA.

Esta canalización de una demanda indígena más amplia a través de esta figura de propiedad agraria y del INRA, explica la búsqueda y contraposición dialéctica de dos perspectivas dentro de este proceso. Desde la perspectiva del INRA, lo central es la titulación como propiedad TCO. Pero desde la visión indígena y sus organizaciones, principalmente CIDOB en las tierras bajas y CONAMAQ en la región andina (fundada en 1997), ésta titulación ha sido siempre percibida como un primer paso para empezar a realizarse como territorios y autoridades propias, con todo lo que ello implica y proyecta. En algún punto intermedio existen diversas instancias de apoyo para la “gestión territorial indígena”, como una especie de puente entra ambas perspectivas. Entre ellas, sobresale el Programa de Gestión Territorial Indígena [PGTI], dentro de la CIDOB.

Toda esta historia explica también la existencia de situaciones, demandas y ritmos tan distintos dentro del proceso de consolidación de las TCO. En este capítulo tipificaremos el estado de la cuestión y las principales situaciones, sobre todo en lo referente a la titulación de las TCO, a partir de la más reciente información oficial recogida en el curso de este trabajo.

4.2. Estado legal de las TCO

Ante todo, para los fines del presente estudio, hay que hacer dos tipos de distinciones prácticas. Primero entre las TCO ya *tituladas* y las que están sólo *en proceso*; y, por otra parte distinguir las de las *tierras bajas* y las de la *región andina*.

El excelente *Atlas* de territorios indígenas en tierras bajas incluye también su estado de titulación hasta diciembre 1999 (Martínez, ed. 2000) y datos muy relevantes sobre los recursos, concesiones, áreas protegidas, tenencia de otros, etc. en las diversas TCO, así como su superposición con municipios. Pero por entonces no se había llegado a expedir todavía ningún título definitivo. En la región andina el proceso estaba recién iniciándose.

Al comparar toda esta información con la proporcionada por el INRA en 2008 se notan notables avances ya en titulación. Pero se observan también estancamientos del proceso en algunas de las TCO que en 2000 ya parecían muy avanzadas y hasta tenían título provisional, incluidas las de los principales protagonistas de la Marcha Indígena de 1990, que puso en el tapete toda esta problemática. Las pocas nuevas demandas de tierras bajas se ubican sobre todo en el Chaco, norte de La Paz y la provincia Ballivián del Beni. Desaparecen en cambio algunas demandas que no llegaron a prosperar,

sobre todo en el sudeste de Santa Cruz, en buena parte por no incluir realmente a pueblos indígenas, tema que tampoco está todavía bien determinado en algunas de las actuales demandas.

Pero la principal novedad en estos últimos ocho años ha sido el despertar de nuevas solicitudes en la región andina, que hasta el 2000 se reducían a tres²³. Estas han aumentado sobre todo en áreas de ayllus de Oruro, Potosí y el suroeste de La Paz.

El cuadro 4 sintetiza la situación actual y el Anexo 3 la describe en mayor detalle, por código y nombre de cada demanda, por departamentos, las principales provincias y municipios implicados, el estado de la titulación hacia octubre de 2008 y algún otro detalle. Al final de este volumen se adjuntan también mapas más detallados de estas mismas TCO, actualizados a marzo 2009²⁴, insertando también en ellos los límites municipales para poder analizar en detalle los cruces y posibles interferencias a las que nos referiremos más adelante.

Naturalmente, los mapas y los expedientes detallados de cada TCO, así como diversos estudios detallados sobre la gestión de algunas ya tituladas, permitirían afinar mucho más la viabilidad concreta de cada una. Pero aquí ya no es posible entrar en todo ello.

Cuadro 4. SÍNTESIS DE TCO SEGÚN ÁREA, ESTADO DE TITULACIÓN Y DEPARTAMENTO

(Hasta Octubre 2008. Se enumeran por separado las que tienen código distinto aunque sean parte de un mismo conjunto)

Area	Estado jurídico	TOTAL	Chuq	LPz	Coch	Oru	Pot	Tari	SCz	Beni	Pando	Interdepartamental*
Tierras Bajas	tituladas	12	1	2	1				6	2		
	tit (+en proceso)	26	2	5				2	6	9	2	1 LPz-Beni
	En proc (+algo titul)	8	2					1	2	3		
	En proceso	14		2	1			1	6	4		1 Be-Co, 1 Be-SCz
	<i>total</i>	60	5	9	2	0	0	4	20	18	2	
Tierras Altas	tituladas	72		3	2	18	49					
	tit (+en proceso)	5				5						
	En proc (+algo titul)	5				4	1					
	En proceso	61	4	12	2	21	23					
	total	143	4	15	4	48	73	0	0	0	0	
Total	tituladas	84	1	5	3	18	49	0	6	2	0	1
	tit (+en proceso)	31	2	5	0	5	0	2	6	9	2	
	En proc (+algo titul)	13	2	0	0	4	1	1	2	3	0	
	En proceso	75	4	14	3	21	23	1	6	4	0	2
	total	203	9	24	6	48	73	4	20	18	2	

Se omiten 13 pequeñas TCO no tituladas sin código ni otros datos suficientes

*Salvo pequeñas cuñas

OJO EDITOR: ORIGINAL XCL DE CUADRO en Hoja 3 "síntesis" de ANEXO 3 PUBLIC 'LISTA TCOS INRA 2008'

²³ Dos de urus y una inmensa en Nor Lípez.

²⁴ El Anexo 3 señala el mes de las titulaciones más recientes. Pero es inevitable que haya algún desfase entre los datos del texto y sus cuadros (hasta octubre 2008) y los mapas, actualizados hasta marzo 2009.

Las TCO de las tierras bajas, incluidas varias en el área tropical de tres departamentos andinos, tienen por lo general mayor superficie aunque mucha menos población que las de tierras altas. En estas últimas hay, por otra parte, mucha mayor segmentación de acuerdo a las pequeñas organizaciones locales solicitantes, lo que explica el número aparentemente muy superior de casos en esta región andina.

Hasta el año 2007 todo este proceso ha tenido su propia dinámica, primero hacia la titulación, un tema puramente agrario dentro del INRA; y, en la siguiente fase, hacia la gestión interna de las TCO ya tituladas, tema en que sólo han entrado las unidades más avanzadas. En ambas fases los principales protagonistas han sido las propias organizaciones indígenas y originarias con el apoyo de instancias estatales relacionadas con la problemática agraria y de los recursos naturales, más la cooperación de otras instancias tanto locales como internacionales. Se podría añadir que en los hechos se iba gestando así una cierta autonomía pero sin plantearse formalmente la posible relación de estas TCO con el ordenamiento territorial del estado.

5. TCO y municipios

En todo el proceso anterior de titulación la relación de las TCO, como tales, y los municipios en que se hallan insertas ha sido sólo parcial. En algunos casos se ha planteado la posible equivalencia entre la TCO y un distrito indígena, dentro del municipio. Sólo algunos han ido más allá proponiendo su condición de municipio indígena. Galindo (2008) analiza los casos más significativos, de Urubichá, Lomerío y sobre todo Jesús de Machaca [o Machaca].

Recién con el nuevo texto constitucional de Oruro en noviembre 2007, reforzado después en este punto por los acuerdos de septiembre 2008, esta posible relación convergente entre TCO y municipio indígena ha pasado a un primer plano.

Con miras a analizar la viabilidad práctica de esta convergencia, ante todo debemos analizar qué gama de situaciones se presenta desde la perspectiva de la TCO. La resumimos en la siguiente tipología y la explicaremos en detalle en los siguientes acápites²⁵:

- a) La TCO es parte de un solo municipio.
- b) Una o un conjunto de varias TCO coinciden prácticamente con el territorio de un municipio o la mayor parte del mismo (quizás con ajustes menores).
- c) La TCO coincide prácticamente con el territorio de dos o más municipios (quizás con ajustes menores).
- d) La TCO es parte de dos o más municipios.
- e) La TCO es parte de dos o más departamentos.
- f) TCO discontinua a lo largo de uno o varios municipios.

5.1. Municipios sin TCO

Obviamente, la primera aclaración es recordar que, para poder llegar a ser ETIOC no es necesario haber pasado previamente por ser TCO. En la región andina hay numerosos municipios con una altísima proporción de población quechua y aymara, según cualquiera de los criterios utilizados (categorías A, B e incluso C) en la primera columna de la matriz precedente), que por ese simple hecho ya podrían calificar para serlo siempre que su población exprese la voluntad de hacerlo.

Este es el caso más fácil, por no necesitar ninguna convergencia. Pero en esta situación no se llegará a incorporar la calificación extra de *propiedad* de esta ETIOC municipal sobre su tierra/territorio.

Los municipios sin ninguna TCO en su seno son la mayoría en seis de los nueve departamentos:

- 23 (82%) de Chuquisaca
- 53 (66%) de La Paz
- 39 (87%) de Cochabamba
- 6 (55%) de Tarija
- 36 (64%) de Santa Cruz
- 9 (60%) de Pando

²⁵ Hay notables coincidencias entre esta tipología y la que ha sido desarrollada por Franz Rosales y otros desde la Dirección General de Políticas Comunitarias del Viceministerio de Descentralización. En su presentación en Power Point para el VI Congreso de la Red Latinoamericana de Antropología Jurídica, se presentan varios mapas de cruce entre TCO y municipios, que pueden ilustrar varias de las situaciones que a continuación presentamos.

Sólo son minoría en los otros tres:

14 (40%) de Oruro
8 (21%) de Potosí
5 (26%) de Beni

Hay que distinguir entre la situación en las tierras bajas y en la región andina. En las *tierras bajas*, incluidas las partes subtropicales de La Paz, Cochabamba y Chuquisaca, hay dos situaciones:

Por una parte, es normal que no haya solicitudes allí donde no hay indígenas, sobre todo en Tarija y Pando, a igual que en áreas de colonización, sobre todo en Santa Cruz y en el trópico de Cochabamba.

Pero, por otra parte, donde las minorías indígenas locales más se sienten llamadas a utilizar este recurso de la TCO para asegurar su sobrevivencia y forma de vida, es precisamente también en esos municipios con mayoría no indígena. Recuérdese que fue allí, particularmente en Beni, donde surgió la exitosa Marcha por el Territorio y la Dignidad en 1990, que colocó en la agenda el tema de los territorios indígenas, retomado después también por la Ley INRA, que introdujo la forma de propiedad TCO a raíz de aquellas movilizaciones y, por lo mismo, inició el proceso TCO también en estas regiones de tierras bajas.

En la *región andina* las cifras más altas sin solicitud de TCO corresponden a los departamentos y regiones con mayor presencia de ex haciendas. Es lógico, dado que la Ley INRA abrió sólo una pequeña puerta para titular TCO en tierras altas en una disposición final transitoria y aun allí, sólo hablaba de la posible transformación de la “propiedad comunitaria” otorgada por la Reforma Agraria de 1953 en TCO. Por eso mismo las solicitudes desde esta región andina fueron más tardías y al principio mucho más esporádicas, aunque con los años se expandieron también a zonas de ayllus que nunca habían sido tituladas por esa reforma, por ejemplo, en el Norte de Potosí. Más aún, con los años, el INRA se han abierto incluso a aceptar y titular algunas solicitudes provenientes de ex haciendas, como la de la Marka Camata [2223t]²⁶ en los valles de Ayata, al norte de La Paz, y la de Raqaypampa [3006t] en Mizque, Cochabamba, a la retornaremos en 5.2.

La mayor ausencia de solicitudes en los municipios de los valles interandinos de Chuquisaca, Cochabamba y La Paz refleja también su historia y evolución económica. Son regiones que desde antes de la Colonia eran en gran medida “valladas” [o *lik'ina*] de los ayllus de altura (ver 5.6) y que, con la Colonia, pasaron pronto a ser haciendas. Con la Reforma Agraria de 1953 recuperaron su tierra, mediante titulación familiar, y se reconstituyeron como comunidades desde esta forma de tenencia, abriéndose también más al mercado, incluso de tierras, sobre todo en las áreas más céntricas. En muchos de estos municipios hay también, paradójicamente, las cifras más altas de mantenimiento de la lengua, y persisten otros muchos rasgos culturales andinos, pero ya no con una referencia existencial a sus ayllus, tan tempranamente perdidos.

En los valles de La Paz ocurre algo semejante, a igual que en Yungas y colonización, aunque ahí hay menor persistencia de la lengua y costumbres originarias. Tampoco hay muchas demandas de TCO en muchos de los municipios altiplánicos más céntricos, desde las orillas del Lago hacia el sur, siguiendo toda la ruta carretera hacia

²⁶ Aquí y en las páginas siguientes el número se refiere al código asignado por el INRA a cada demanda de TCO, y las letras *t* y/o *p* indican si ésta ya está titulada o en proceso. Las combinaciones *t/p*, *t(p)* y *p(t)* indican diversas proporciones tituladas.

Oruro. Se trata, nuevamente, de la región más agrícola e integrada en el mercado y también la que más ha consolidado su titulación parcelaria desde la Reforma de 1953.

En contraste, la mayoría de municipios de Oruro y Potosí más los de La Paz al sudoeste del río Desaguadero y algunas áreas colindantes al este son las que más TCO han solicitado. Coincide con ser el área en que más persiste la organización tradicional de los ayllus y comunidades originarias y es también el área en que mayor peso tiene la organización CONAMAQ, la que más impulsa este proceso de recuperación. Pero aún allí, particularmente en Potosí, las áreas en que no hay demandas coinciden mayormente con ex-haciendas o, como dicen en los valles del Norte de Potosí, “tierras de renta”.

Por toda esta explicación, sería erróneo pensar que, al no poder calificar para ser TCO o no haber solicitado serlo, pueda deducirse automáticamente que esta población tampoco quiera alcanzar su autonomía como pueblos mediante su transformación en municipio indígena. Pueden tener las dos opciones, según sus circunstancias locales, pero deben ser ellos mismos quienes lo decidan, si así lo desean.

A continuación analizaremos en mayor detalle las siete situaciones en que están las actuales TCO, avanzando de las más fáciles de solucionar, para su transformación en ETIOC y su convergencia con los municipios, indígenas o no, hacia las más difíciles

5.2. TCO como parte de un solo municipio

Esta *situación (a)* es la más fácil y además la más común. Ocurre en por lo menos 123 casos que involucran 42 municipios andinos y 18 de tierras bajas, distribuidos de la siguiente forma:

Chuquisaca: 9 TCO de 3 municipios andinos y 3 del trópico

La Paz: 15 TCO de 12 municipios (sólo 2 del trópico)

Cochabamba: 4 TCO de 4 municipios (sólo 1 del trópico)

Oruro: 33 TCO de 10 municipios

Potosí: 43 TCO de 14 municipios

Tarija: 2 TCO en 2 municipios en el Chaco

Santa Cruz: 10 TCO en 5 municipios

Beni: 4 TCO en 4 municipios

Pando: 1 TCO en 1 municipio.

Como puede observarse, esta situación se da mucho más en la región andina y allí es frecuente que un mismo municipio tenga varias solicitudes, correspondientes a otros tantos ayllus, chicos o grandes. Ocurre sobre todo en Oruro y Potosí. Por ejemplo, el municipio de Huari (Oruro) tiene 8 solicitudes [4003-5, 7, 9, 12, 14, 39] y el de Caiza D (Potosí) tiene 14 [5008, 19, 20, 23-26, 29, 43, 53, 63, 68, 73, 79]²⁷.

En esta situación caben dos opciones:

1) La TCO decide transformarse en ETIOC, con lo que adquiere carácter gubernativo con las competencias exclusivas de toda autonomía indígena (ver el capítulo 7). Es la opción más audaz, pero que supone también mayor capacidad de gestión.

2) La TCO decide mantenerse sólo como propiedad colectiva indígena sin aspirar a ser además una ETIOC o autonomía indígena, propiamente dicha. Se quedará entonces con todo y sólo lo que ya era y podía antes de la nueva CPE, algo que el municipio

²⁷ En este tipo de listas omitimos las primeras cifras del código, si son iguales al primero. El número inicial indica el departamento en que se inició el trámite, el cual suele coincidir con el de la TCO, con excepciones.

deberá seguir respetando. Los mantiene como los indígenas pero sin llegar a ser autonomía ni perder su plena dependencia de las autoridades municipales.

En ambos casos, la vía más obvia y expedita por parte del municipio, para que entren dentro del ordenamiento territorial es reconocer a este territorio como uno de sus distritos municipales, algo que no necesitará mayor proceso. Se tratará de *distritos indígenas*, pero sólo en la primera opción serán además autónomos en las competencias que les correspondan y asuman.

Un notable avance, en la opción de transformar la TCO en ETIOC, es que el reconocimiento de ésta ya no queda, como antes, al arbitrio del gobierno municipal. Si éste no lo aceptara, se le podría acusar por desconocer una garantía constitucional del pueblo indígena originario involucrado.

En el pasado reciente abundan los casos y relatos que muestran la insuficiencia de haber limitado el margen de maniobra de los IOC, dentro de los municipios, a ser sólo *distritos municipales indígenas*, en los que la batuta de las decisiones y recursos seguía en manos de un gobierno municipal ajeno. Además la evaluación de estas instancias se ha hecho entonces casi siempre desde la perspectiva municipalista tradicional sin considerar suficientemente la vía alternativa o complementaria de crecer como territorios indígenas.

Pero existen también ejemplos que muestran las posibilidades de avanzar en esta línea incluso desde antes de la nueva CPE. Uno de los más notables es el de Raqaypampa [3006t], un área de ex haciendas en las alturas de Mizque. Tal origen no le impidió mantener con vigor su propia identidad, pese a que ésta le hizo sufrir muchas veces discriminación por parte de otras áreas vallunas. Pero con los años Raqaypampa ha adquirido más bien un interesante rol de liderazgo, sobre todo a partir de los cambios legislativos introducidos desde 1994. Enseguida solicitó y consiguió ser reconocida como distrito municipal indígena y, como tal, logró interesantes adaptaciones de la rígida Ley SAFCO para incorporar usos locales al manejo de fondos e incluso licitaciones para el distrito (Galindo 2008: 16-19). En 1998 inició también su trámite para transformarse en TCO, contra viento y marea por resistencias tanto externas como internas explicadas en CENDA (2005). Era un caso paradigmático también para ver cómo ser TCO podía contribuir a reestructurar incluso comunidades usurpadas y transformadas en haciendas. El proceso iba acompañado, en este caso, de un largo esfuerzo previo (Regalsky ed. 1994) y simultáneo de fortalecimiento económico y productivo de todo el territorio. Finalmente el entonces presidente Mesa firmó el título en 2004. En lo que hasta ahora no ha tenido éxito, pese a su tamaño e historial, ha sido en su intento complementario de llegar a constituirse incluso como municipio indígena y lograr tierras adicionales en otra parte.

En la primera opción, de transformarse en ETIOC autónoma, el art. 303 de la nueva CPE no descarta sino más bien sugiere además que “de acuerdo con un proceso de desarrollo institucional” también estas ETIOC vayan asumiendo las competencias de los municipios, es decir, acaben transformándose también en nuevos municipios. Esta parece ser la utopía buscada por algunas TCO bastante grandes, dentro de un municipio, que equivalen a una antigua *marka* que nunca alcanzó el status municipal. Un posible ejemplo, entre muchos, es la TCO Orinoca [4008t], donde nació el actual presidente Evo Morales, que de momento sigue siendo todavía parte del municipio Santiago de Andamarca.

5.3. Una o varias TCO conforman un municipio

La *situación (b)*, de coincidencia entre TCO y municipio, es mucho menos frecuente. No siempre hay una coincidencia exacta, por pequeños desajustes dentro o fuera del municipio o la TCO, pero es de esperar que éstos se deban a la manera separada con que ha funcionado el INRA y que no causen mayores problemas. En este supuesto, aquí prescindiremos de estos detalles y nos centraremos en la coincidencia substancial.

Hay los siguientes 16 casos, todos andinos, unos más claros que otros, en los que la *t* y/o *p*, tras el código de la TCO, si ya están o no tituladas²⁸.

La Paz: Jesús de Machaca [2004t]

Oruro: Santiago de Andamarca [4008t,14p], Toledo [4016t], Pampa Aullagas [4027t], Salinas de Garci Mendoza [4001,28t,30,34p], Huayllamarca [4029,47t/p], Chipaya [4036p], Corque [4046p] y San Pedro de Totora [4048p>t].

Potosí: Chayanta [5011p,38t], Chaquí [5012t y otras doce], Uncía [5027,31t,38p/t], Urmiri [5034,36,47,74t], Pocoata [5054t,65p], San Agustín [5062p], Uyuni [5061,76,09p] y Tomave [5001,50,51,70t, 67p,09p]

[Santa Cruz: San Antonio de Lomerío [7003t,18t(p)] se aproxima a esta situación.]

Como puede observarse, todos los casos menos el último ocurren en el área andina. Hay también algunas TCO, ya mencionadas en la situación anterior (a) – por no cubrir todo el municipio – que se acercan a esta situación (b) porque abarcan la mayor parte de éste, quizás por ser una antigua *marka* andina y posiblemente son las que más califican para poderse transformar pronto en nuevos municipios indígenas.

Uno de los casos más paradigmáticos es el de Jesús de Machaca. Ilustra un proceso, que seguramente existe también en otros varios, en el que se solicitó ser TCO precisamente a este nivel municipal por la conciencia que tenían los dirigentes de que hay cierta coincidencia y continuidad histórica entre la antigua *marka* aymara, conformada por varios *ayllus*, y la actual delimitación municipal. Por tanto, detrás de la demanda TCO estaba ya el sueño de llegar a ser municipio aymara, con su propio modo de proceder.

La *marka* Jesús de Machaca ha sido durante años sólo parte del inmenso y poco funcional municipio de Viacha, que iba desde las puertas de El Alto hasta la frontera del Perú. Pero internamente Machaca mantenía su unidad a través de su organización que hacia adentro era la tradicional aymara y, hacia afuera era “sindical campesina”. Llegó incluso a elaborar su propio Plan Microrregional. Con la Ley de Participación Popular, sufrió más bien un retroceso en esa su identidad, por cuanto los planes y decisiones quedaban más centrados en Viacha. Sin embargo, con la Ley INRA inició pronto el trámite para convertirse en TCO, al principio, a partir de los títulos de propiedad comunal (correspondientes a antiguos *ayllus* transformados en subcentrales) que ya se tenían desde tiempo de las brigadas móviles de la anterior reforma Agraria. Más tarde, en el curso de este proceso, se decidió más bien que todos los trámites se fusionaran bajo la demanda común titulada “*ayllus* de Jesús de Machaca” y así se logró su titulación. Sólo los pocos *ayllus* de Parcial Arriba y uno de Parcial Abajo decidieron no participar en ese proceso, por lo que la coincidencia entre TCO y municipio no es total. Al mismo tiempo y de manera paralela el cabildo de *ayllus* estuvo peleando durante años para transformarse en municipio, como Sexta Sección de la provincia Ingavi. Se logró por fin en 2002 pero sólo se implementó con las elecciones de diciembre 2004. Su

²⁸ t = titulada; p = en proceso. Las combinaciones t/p, t(p) y p(t) indican diversas proporciones tituladas. 36

etiqueta de “municipio indígena” ya la consiguió entonces a partir del resquicio abierto por el art. 5 de la Ley del Diálogo 2000 (Colque 2008). Ahora la nueva CPE le añade la posibilidad real de serlo según su propio modo de proceder y con autonomía. En ésta, llueve además sobre mojado, pues puede lograr esa autonomía a la vez por la vía municipal y por la vía TCO. Si es así la ETIOC resultante logrará una mayor plenitud indígena, como propiedad y jurisdicción indígena.

Cada caso de la lista anterior tiene su historia. Por ejemplo, Toledo y San Agustín son a la vez una TCO, un municipio y una provincia. En Chipaya, su municipio y TCO coinciden con su identidad étnico lingüística única uru. Otros casos son quizás más casuales, como el de Chaquí, en Potosí, cuyas 13 TCO, correspondientes a un complejo conglomerado de ayllus asociado a antiguos mitayos mineros²⁹, se han ido tramitando una a una y – como muestra el correspondiente mapa INRA – no siempre coinciden con los límites municipales; incluye además una pequeña franja al norte en la que ni siquiera se ha tramitado TCO.

El caso de Uncía, en pleno distrito minero de Catavi, es notable por cuanto en este municipio ya se ha logrado titular y, en cierta medida, aplacar en su medio cuatro de los poderosos y belicosos ayllus del norte de Potosí, incluidos los Laymis y Jukumanis. Estos ayllus actualmente ya están pensando en la posibilidad de establecer sus propios sistemas de cargos rotativos dentro del municipio de Uncía, como un mecanismo para superar conflictos.

En el caso de de Santiago de Andamarca / Orinoca, al que ya nos referimos más arriba, es probable que exista tensión entre dos opciones: la de mantener unido todo el conjunto en un municipio o el de desglosarse en dos. Esto mismo ocurre en los vastos municipios de Uyuni y Tomave. En el primero, los ayllus de Coroma [5076p], célebres por sus tejidos ancestrales rituales recientemente saqueados y recuperados (Bubba 1993) buscan sin duda reconstruir su propia marka. Lo mismo ocurre con la TCO Ayllu Aransaya y Urinsaya Tolapampa [5009p>t], ahora repartida entre ambos municipios.

Basten estos ejemplos para mostrar cómo al nivel interno de estas ETIOC por doble vía – municipal y TCO – deberán resolver en qué consiste y cómo se maneja esta su doble condición. Es claro que son entonces el municipio-marka y sus autoridades internas quienes mantienen control sobre toda la jurisdicción incluso en el sentido de mantener la propiedad sobre su tierra y recursos renovables no estratégicos, de modo que ni ellos ni menos individuos particulares puedan enajenarlos a terceros. Ello no se contrapone a usufructos y posesiones particulares sino más bien las supone, al menos en la cultura andina. Pero en esta condición todo ello se regula ya por vía interna, sin interferencia del INRA u otras instancias.

En las tierras bajas no existe en rigor ningún caso. Pero el que más se acerca a esta situación es el del municipio y TCO chiquitana de San Antonio de Lomerío [7018t(p) para los chiquitanos y 7003t, o Zapocó, para los ayoreos]. A igual que Jesús de Machaca, Lomerío ya fue reconocido como “municipio indígena” desde antes, en base a la Ley del Diálogo 2000.

Su principal problema operativo es que sus dos TCO tienen ambas una franja significativa que penetra dentro de los municipios vecinos de Concepción y San Miguel; es decir, en rigor están en la situación (d) que más abajo comentaremos (ver 5.5). Allí una solución posible, al menos para la TCO chiquitana, podría ser que en la parte de la TCO correspondiente al municipio de Lomerío se unificaran ambas perspectivas y que

²⁹ Uno de ellos, por ejemplo, se llama Pacaja [5037] y otro Lupaca [5032], pueblos provenientes del contorno del Lago Titicaca.

la franja que ya está en los municipios vecinos se mantuviera sólo como propiedad TCO. Otra, más coherente pero que requiere un trámite más complicado y potencialmente conflictivo, como en todos los casos de la situación (d) sería intentar redefinir los límites municipales de acuerdo a los de la TCO. El caso de los ayoreos de Zapocó es más complicado porque su principal centro poblado está en la pequeña cuña dentro del municipio de Concepción.

5.4. Una TCO abarca varios municipios

Esta *situación (c)* está en el límite entre los casos simples y complicados. Se dan sólo cinco casos pero que involucran a 18 municipios, aunque ninguno de ellos es químicamente puro, por algunos desajustes en sus límites. Son los siguientes:

La Paz: Jach'a Suyu Pakajaqi [2018p], para los ocho municipios de la provincia Pacajes y parte de otros dos en la provincia vecina.

Cochabamba: Ayopaya [3002p], para los dos municipios de la provincia, salvo espacios vacíos y cuñas de otras dos TCO inter-departamentales en su sector tropical al norte del municipio de Morochata³⁰.

Potosí: Nor Lipez [5069p] para los dos municipios de la provincia.

Sur Lipez [5072p] para sus tres municipios.

Santa Cruz: Guarayos [7011t/p] para los tres municipios de la provincia, salvo una franja al norte y otra al sur y una parte de la TCO que se entra en el municipio de Concepción.

Como en la situación anterior, si la TCO llega a titularse y tanto ésta como sus municipios se mantienen y consolidan como ETIOC, tendrían la máxima plenitud indígena desde ambas perspectivas, que en este caso equivaldría a ser ETIOC regional indígena, aún más allá del nivel municipal, incluso con la autonomía indígena que ello le confiera, y por la vía corta, si es que llega a titularse como TCO-ETIOC. En este sentido es quizás la propuesta más cercana a la utopía y, de hecho, la figura de TCO fue aplicada en varios de esos casos por líderes e intelectuales que vieron en ello un mayor potencial para reconstruir el territorio de todo un pueblo o nación indígena originaria.

De cara a su viabilidad concreta, sin embargo, en esta situación se plantean dos asuntos operativos nada fáciles. El primero es precisar en qué consiste realmente esta propiedad colectiva en una TCO tan extensa que llega a abarcar varios municipios. Tal vez por esto, pese a que algunas de estas solicitudes se plantearon relativamente pronto, hasta ahora no han podido lograr aún su titulación. El segundo, más relacionado con la imbricación con el tema municipal, es qué autoridad supramunicipal asumirá entonces la gestión de esta propiedad que abarca y rebalsa varios territorios municipales.

A estos niveles supra e intermunicipales, la Ley Marco deberá zanjar mejor qué es control territorial y qué es propiedad territorial, aunque deje después la manera de organizarse al modo de ser de cada pueblo.

Por esos dos temas, aún mal entendidos y menos resueltos, esta situación (d) está cabalgando entre lo simple y lo complejo. Es un caso fácil, por cuanto bastaría el trámite de transformación de TCO en ETIOC. Pero puede ser difícil y hasta muy conflictivo si de ahí surgieran problemas de competencia entre los municipios indígenas y la autoridad superior de la TCO. Con todo, puede que este planteamiento sea más teórico que real, pues, en los hechos, habiendo consultado a algunos líderes del

³⁰ Mosevenes [2025t/p] desde La Paz y TIPNIS [8019p>t] desde el Beni.

CONAMAQ en Pacajes y Carangas, ellos parecen coincidir en que la vía de municipios indígenas puede ser un mejor atajo para llegar a su objetivo.

Pasemos a ilustrar lo anterior con algunos detalles complementarios de los casos existentes. La propuesta de Jach'a Pakajaqi (o Pacajes) surgió claramente de reflexiones de algunos ideólogos aymaras a partir de la historia precolonial de la antigua "nación" (o *jach'a suyu* 'gran jurisdicción') Pakasa o Paka Jaqi ('persona águila'), dentro del sueño de ir reconstruyendo el Qulla Suyu y quizás más allá. Con esta idea se empezó también a reconstituir organizaciones hasta entonces sindicales, con objetivos semejantes, como la coordinadora de la vecina provincia Ingavi SIMACO (Suyu Ingavi de Markas, Ayllus y Comunidades Originarias) e incluso en las comunidades de ex hacienda y centrales de la provincia Omasuyos, donde se buscó también reestructurarlas como nuevos ayllus, aglutinadas bajo la FECOAMA (Federación de Comunidades Originarias y Ayllus de la Marka Achacachi; cf. *Pacha* n° 4, 1996).

Todo este proceso tiene bastante de lo que podríamos llamar una utopía en clave de pasado. A diferencias de las típicas utopías que son diseños modélicos que sólo están en la cabeza para el futuro, en esos pueblos que tienen conciencia de haber tenido un pasado precolonial más libre y propio, su fuente de inspiración es más bien una idealización utópica que asumen y presentan como preexistente en tiempos remotos, para impulsar cambios. No hay que juzgarlo desde una perspectiva histórica crítica para ver si interpretan correctamente lo que pasó antes sino más bien con una perspectiva étnico política, para constatar si esta forma de utopía en clave de pasado inspira y moviliza o no mejor que otras sólo en clave de futuro.

Hasta ahora esta estrategia ha producido sus resultados más concretos en el caso del municipio/TCO de Jesús de Machaca, donde se ha ido construyendo el edificio desde abajo, adobe sobre adobe, y no desde arriba a partir de consideraciones idealizadas. De hecho hasta ahora, en Pacajes / Paka Jaqi, existe división entre la gente e incluso entre algunos de sus municipios sobre si se debe o no aceptar esta propuesta de macro-TCO; uno de los principales puntos de disputa sigue siendo sobre la viabilidad de una propiedad tan extensa y difusa, en un territorio por el que circulan tantos y tan diversos actores e intereses. Se debate también cómo debería ser la forma de gobierno común en un territorio donde sigue habiendo conflictos entre pares. En el caso de Achacachi ni siquiera se pudo articular una demanda de TCO.

El caso parecido de los Lípez tiene interés desde otra perspectiva. Siendo una región de ayllus y comunidades originarias, ahí se había establecido con fuerza la organización "sindical campesina" y, por tanto, hicieron su solicitud temprana desde ella. Fueron entonces más bien los potenciales auspiciadores de la cooperación internacional y la propia instancia estatal de "asuntos étnicos" quienes desconfiaron de su pertinencia, confundidos por el nombre de aquella organización que, en realidad – como sabemos – no era quizás mucho más que el maquillaje coyuntural de la organización originaria de siempre. La propuesta finalmente prosperó y, si bien aún no ha culminado, ha permitido explicitar y fortalecer la identidad étnica de aquellos pueblos. Nótese de paso que estas dos propuestas, que abarcan dos provincias y cinco municipios, se complementan con una tercera, que hemos incorporado en la anterior situación: la TCO-municipio-provincia de San Agustín [5062p], incrustada en la provincia Nor Lípez. La posible región indígena Lípez agruparía normalmente a las tres provincias con sus seis municipios. Estos detalles nos muestran que con frecuencia los cambios de nombre no implican necesariamente cambios estructurales a fondo: la organización comunal andina siguió vigente tras la cobertura sindical, municipal y provincial.

El caso de Ayopaya muestra una tercera faceta. Esta propuesta, nada menos que en

Cochabamba y en una región mayormente de ex haciendas, muestra, por una parte, otro ejemplo de la apertura que se ha dado dentro del INRA para dar paso también a solicitudes de TCO surgidas fuera de ayllus y de una previa propiedad comunal colectiva. En este caso la iniciativa incluyó también el apoyo de CENDA (2003), una ONG externa que ya había apoyado con mucho éxito la experiencia a menor escala en Raqaypampa [3006t]. Resulta significativo que quien, desde CENDA, apoyó de cerca y reflexionó sobre este proceso es actualmente Viceministro de Tierras.

De momento, dentro de este grupo se casos, en tierras bajas sólo está la TCO de Guarayos [7011t/p]. Su demanda es también la más antigua y ha logrado ya titular algunos de sus polígonos, aunque sigue tropezando con muchos obstáculos sobre todo externos para completar el proceso. Desde la perspectiva que aquí nos ocupa, esta TCO tiene todavía varios desfases de límites, que no le permiten abarcar el conjunto de los tres municipios implicados y que, por otra parte se adentra dentro del municipio de Concepción, hasta colindar allí con la TCO Monteverde [7019t/p].

Lo que realmente frena allí la culminación del proceso, viéndolo todavía desde la perspectiva de TCO como propiedad colectiva agraria, es el permanente avasallamiento y acaparamiento ilegal de tierras y otros recursos naturales, dentro y fuera de la parte ya titulada o jurídicamente inmovilizada³¹ y todos los conflictos que estos poderosos grupos externos que ambicionan las riquezas forestales locales provocan. Con ello han logrado crear también allí una organización indígena paralela a su servicio.

Por todo ello, de momento, los ribetes políticos y económicos de este conflicto local pesan más que los jurídicos, a igual que en otros varios casos en las tierras bajas, como la vecina TCO Monteverde [7019t/p] en Concepción, el TIMI [8018p] en Moxos o Alto Parapetí [7035p>³²] en el Chaco, cada uno de los cuales tienen características muy distintas en cuanto a su relación con sus municipios.

5.5. TCO partidas por fronteras municipales

Todas las demás situaciones resultan jurídicamente más complejas, si se pretende transformar esas TCO en ETIOC, porque afectarían los actuales límites de entidades territoriales no indígenas ya establecidas. Veamos las tres situaciones involucradas de menor a mayor complejidad.

La *situación (d)*, en que una TCO es parte de dos o más municipios sin llegar a aglutinarlos en una unidad superior (como en la precedente situación c), es el segundo caso más común con al menos 40 casos que involucran 83 municipios. Ocurre más en tierras bajas. Hemos contabilizado los siguientes, incluidos algunos ya mencionados más arriba desde otra perspectiva:

Chuquisaca: 1 entre 2 municipios [1003p/t] en el trópico.

La Paz: 2 en la región andina [2018p 23t] y 3 en el trópico [2021t/p 30t 34t/p] involucrando un total de 14 municipios.

Cochabamba: 1 con 2 municipios [3008p] en el trópico.

Oruro: 3 con 7 municipios [4011p 23t, 45d].

Potosí: 11 con 20 municipios [5007p 15p 30t 33t 37t 42t 49-51t 64t 65p].

Tarija tropical: 2 con 4 municipios [6016-7t/p].

³¹ Entre otros, tienen intereses dentro del territorio personajes políticos cruceños como Branko Marinovic y Rubén Costas.

³² En 2008 hubo allí resistencia incluso armada contra los funcionarios del INRA y la organización guaraní. Pero esta TCO fue finalmente titulada el 13 de marzo 2009, con la asistencia del Presidente Evo Morales y gran despliegue publicitario.

Santa Cruz: 9 con 17 municipios [7001p 09t 15t(p) 16p 17t 8t(p) 19t/p 21t/p 35p].
Beni: 10 con 13 municipios [8002t/p 03t(p) 05t 07t/p 08t/p 10t/p 13p 15t(p) 16-
17t/p]
Pando: 1 con 4 municipios [9003t/p]

Aunque en términos de titulación como TCO estos casos pueden ser más sencillos que algunos anteriores, su transformación como ETIOC puede requerir trámites relativamente lentos y engorrosos, insinuados ya en el nuevo texto constitucional pero que requieren todavía su formulación más precisa en la Ley Marco.

Si estos trámites son exitosos, podrían desembocar en cambiar los límites municipales o incluso – si su tamaño lo permite – en la transformación de esta TCO en un nuevo municipio. Este proceso puede chocar con la resistencia de los municipios actuales a modificar sus límites porque con ello perderían recursos de la coparticipación popular.

En el altiplano aymara varias de estas TCO lo que hacen, una vez más, es reconstruir una antigua *marka* cuya unidad histórica y cotidiana había quedado fragmentada por modernos municipios creados sin tomar en cuenta esta situación. Esto era, por ejemplo, lo que había ocurrido ya con Jesús de Machaca que, junto con San Andrés de Machaca, recién lograron desprenderse del inmenso y desarticulado municipio de Viacha para las elecciones de diciembre 2004. Esta es también la situación esperada por la TCO formada por los dos ayllus mayores de la *marka* Peñas [4042p] en Oruro o los de la vieja *marka* Tolapampa, cerca de Uyuni [5009p>t], hasta ahora partidos entre dos municipios. Todos ellos son también buenos candidatos para después transformarse en nuevos municipios indígenas.

En varios casos de las tierras bajas esta posible transformación permitiría además la reconstitución de todo un pueblo indígena pequeño u otro, que ahora quedan muy absorbidos por municipios mucho mayores en manos de no indígenas, con frecuencia interesados además en los recursos naturales allí existentes. Pero, como veremos más adelante, se trataría seguramente de municipios indígenas con un territorio relativamente extenso y muy poca población, que por tanto quizás no podrían asumir todas las competencias propias de un municipio regular y que seguramente necesitarían apoyo externo adicional. Por otra parte, los datos de los mapas utilizados no traslucen bien otro fenómeno al que nos referiremos más adelante (ver 5.6), a saber la discontinuidad real de este territorio, con asentamientos entreverados de indígenas y no indígenas.

Si no se logra este reajuste de límites, caben dos soluciones, ninguna de ellas plenamente satisfactoria desde la perspectiva del pueblo indígena involucrado:

- (1) la TCO se desdobra en tantas ETIOC como municipios implicados (pasando a la situación a); o
- (2), se hace un acuerdo entre estos municipios para otorgar a la TCO (no transformada en ETIOC) cierto margen de autonomía, más allá de los servicios que cada uno de los municipios le preste y de las contribuciones que cada municipio reciba de sus súbditos en la parte correspondiente de la TCO.

La *situación (e)* es un caso especial y más complejo de la anterior, por cuanto los municipios implicados pertenecen además a *departamentos distintos*. Los casos más notorios son³³:

1. Pílon Lajas ([8012t], en los municipios de Rurrenabaque y San Borja, en Beni, y de Palos Blancos y Apolo, en La Paz. Es a la vez Reserva de la Biosfera.
2. Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS [8019p>t], en los municipios de San Ignacio de Mojos y Loreto, en Beni, y de Villa Tunari y Morochata, en Cochabamba. Es a la vez Parque Nacional y tiene el agravante de que el límite interdepartamental sigue en conflicto desde la creación de la República.
3. Territorio Indígena Multiétnico II (TIM II [9003t/p] en los municipios de San Pedro, Gonzalo Moreno, San Lorenzo y El Sena, en Pando, más un triángulo en el de Riberalta, Beni.
4. Baures ([8001d], entre los municipios Huacaraje y Baures, en Beni, y Urubichá más una punta de Ascensión, en Santa Cruz.
5. Mosetenes ([2025t/p], entre los municipios de Palos Blancos y Apolo, en La Paz, y Morochata en Cochabamba. Su territorio es además discontinuo.
6. Itikaguasu [6016t/p] en Tarija con una entrada en Chuquisaca.

En todos estos casos, el que una propiedad agraria cruce departamentos no crea tampoco mayores problemas. Pero su transformación en ETIOC resulta imposible incluso en el marco de la nueva CPE y de los acuerdos a los que en ella se llegó en octubre 2007, pues de momento no es posible modificar límites departamentales. Por tanto, la única solución jurídica es, como en el último escenario de la anterior situación, que la TCO se desdoble en dos ETIOC, una en cada departamento y que después, en su gestión cotidiana, se busquen acuerdos entre los departamentos y municipios involucrados.

De hecho, en el caso de Pílon Lajas, que es la TCO de este tipo con mayor territorio titulado, parece pesar más de momento su carácter de Reserva de la Biosfera – con sus recursos, gerencia específica y vocación ecoturística – que sus avances para llegar a conformar un territorio con gobierno indígena. Son varios los grupos étnicos allí presentes, incluidos inmigrantes andinos, y de momento se debe llegar a acuerdos entre estos diversos pueblos, los cuatro municipios implicados y, dado el caso, también los dos gobiernos prefecturales, lo cual no resulta nada fácil.

En el TIPNIS, se trata de una de las solicitudes más antiguas, iniciada ya en la histórica Marcha por el Territorio y la Dignidad en 1990. Pese a ello, su titulación como TCO se ha ido demorando durante casi dos décadas hasta que, finalmente, se ha logrado el 13 de febrero de 2009, por la apreciable extensión de un millón 91.657 has.

En este caso el candado constitucional de no tocar los límites departamentales en realidad no puede aplicarse, pues allí esos límites nunca han sido definidos y siguen siendo más bien motivo de permanentes querellas entre Beni y Cochabamba. En estas circunstancias su posible transformación en ETIOC podría ser incluso una solución salomónica a aquel crónico litigio, pues esta nueva instancia, junto con la ser además un Parque Nacional, podría funcionar como un colchón entre ambos departamentos, que

³³ En los mapas aparecen varias otras pequeñas cuñas interdepartamentales que pueden solucionarse fácilmente. Por ejemplo, en la TCO Ayopaya [3002p] con Beni, o del ayllu Yanaque de Oruro [5057p] en Potosí.

deberían compartir allí sus recursos en lo que son competencias específicas de este nivel mientras que el nuevo territorio indígena podría asumir también las propias de un municipio. No sería una solución total porque la indefinición sobre el límite departamental se extiende también más allá del TIPNIS por el este, en el municipio de Loreto. Lo que hace todavía más compleja la viabilidad de esta alternativa es el creciente avance de productores cocaleros dentro de este territorio por el sur desde el Chapare, Cochabamba.

5.6. Territorios discontinuos

Esta última *situación (f)* se refiere a un caso posiblemente mucho más frecuente de lo que los mapas dejan traslucir, a saber, territorios indígenas discontinuos salpicados a lo largo de uno o varios municipios. Debemos distinguir los casos de tierras bajas y los andinos.

En las tierras bajas

En algunos pueblos minoritarios del Oriente sus asentamientos se extienden, por ejemplo, a lo largo de ríos y afluentes, entrelazados con asentamientos o propiedades particulares de no indígenas. La ya citada TCO Mosetenes [2025t/p], además de partirse entre dos departamentos, tiene también dos delimitaciones discontinuas, una en torno a Santa Ana de Mosetenes y la otra en torno a Covendo con expansión por el río Cotacajes ya en Morochata, Cochabamba. Pero en general es difícil precisar exactamente en qué casos ocurre esta situación pues en los mapas departamentales del INRA, en los que basamos nuestro análisis, las TCO suelen aparecer como territorios continuos salvo algunas ocasionales islas cuya asignación a una u otra TCO no siempre se menciona. Sólo bajando al detalle de cada asentamiento se puede descubrir que la realidad puede ser más compleja. Pero esto supone trabajo de campo y de laboratorio mucho más detallado, que aquí ya no está a nuestro alcance.

Si el territorio titulado es realmente continuo pero los asentamientos dentro de él son dispersos, salpicados y entreverados con los de otros pobladores no indígenas, lo legal debe ser que estos últimos se ajusten a las normas de convivencia definidas por los indígenas realmente dueños y gobernantes del territorio, con suficiente flexibilidad para encarar esta compleja realidad. Pero en la práctica es muy posible que ocurra más bien lo contrario, según quiénes tengan el verdadero poder y capacidad económica y política. Así ha ocurrido con frecuencia en grandes territorios bien delimitados en la Amazonía brasileña o en el Paraguay, que en la práctica acaban ocupados y manejados por quienes al principio sólo entraron como amigos tolerados o arrendatarios temporales.

Para las tierras bajas los primeros mapas por TCO del Atlas de Martínez (ed. 2000) presentan mayor detalle, al ubicar y distinguir en varios de ellos comunidades indígenas (aunque sin precisar a qué pueblos pertenecen), propiedades particulares y otras localidades. Pero esa información no parece completa y las delimitaciones de TCO ya no están actualizadas.

Al comparar esta información con los mapas y cuadros estadísticos del Censo 2001 generados por SIGEL en los mismos municipios, pueden aparecer notables divergencias. Sin duda varias de esas diferencias se deben a evidentes deficiencias en la cobertura censal en algunas áreas del trópico por diversos problemas de accesibilidad, como en el ya citado parque y TCO del TIPNIS, a ambos lados de la frontera indefinida entre el Beni y Cochabamba, donde sólo se censaron 2 de sus 17 comunidades, además de los asentamientos no registrados de productores de coca. Pero otras parecen

reflejar contrastes reales entre la perspectiva e imagen dada por los solicitantes y diseñadores de la TCO y los datos censales.

En el cuadro 5 hemos realizado, a modo de ejemplo, un ejercicio comparativo para los municipios de Ixiamas y San Buenaventura, en La Paz, y el de Reyes, en Beni, donde se concentra la mayor parte de la población takana, reyesana/maropa y parte de la cavineña, con resultados dignos de análisis. De las 95 localidades incluidas, sólo hay 3 cuya población pertenece exclusivamente a uno o varios pueblos indígenas minoritarios de tierras bajas³⁴; en 41 localidades (43,1%) son mayoría absoluta y, de ellos, en 32 (33,7%) superan los 2/3 de su población total; sólo 19 (20%) no hay ningún indígena de tierras bajas. Al mismo tiempo, en casi todas (91,6%) hay algún no indígena aunque sólo en 4 son la totalidad de la población; y en el 80% hay quechuas y/o aymaras, pero sólo en una localidad todos son quechuas. Es decir, lo pluricultural llega incluso a ese nivel de localidades. El mapa 1 muestra su vez cuán difícil resulta pensar en un territorio realmente contiguo de estos pueblos minoritarios, aun cuando se lo considerara multiétnico, pues ni siquiera las localidades en que éstos representan al menos un tercio de su población están contiguas³⁵. Pero todo eso nos lleva a una problemática más amplia a la que nos referiremos en la sección 5.7.

OJO EDITOR, APROXIMADAMENTE AQUÍ ELCUADRO 5 Y EL MAPA 1 A MENOS QUE TODOS LOS MAPAS, POR SER A COLOR, DE UBIQUEN AL FINAL DEL TEXTO.

En la región andina

Distinta es la situación de bastantes ayllus en el Norte de Potosí, que históricamente han buscado asegurar su acceso a distintos pisos ecológicos mediante territorios discontinuos en diversas localidades desde las alturas (o *suní*) hasta los valles (o *lik'ina*), con frecuencia cruzando varios municipios. Con razón Murra (1972), el etnohistoriador que más estudió este fenómeno en la temprana colonia, lo caracterizaba como un “archipiélago”.

Visto desde este proceso histórico, la actual distribución geográfica de esos ayllus es un verdadero rompecabezas, que han intentado resolver sobre todo los dos Atlas publicados por Fernando Mendoza (coord., 1994 y 1997), uno específico para el *suní* de Chayanta (municipios de Uncía, Chayanta y Llallagua en la provincia Bustillos); y el otro, cubriendo las cinco provincias del Norte de Potosí. Este es el mayor esfuerzo hasta ahora producido para comprender tan compleja situación. Todo ello se complementa con el mapa inmenso preparado por el PDFC de FAO, en 1993, bajo la dirección de Ricardo Calla y Waldo Arismendi para el conjunto del Departamento. En él se descubre, por ejemplo, cómo la *mit'a* al Cerro Rico provocó la existencia de islas de ayllus de muchas partes en el contorno de la ciudad, hoy autonomizados ya de sus distantes lugares de origen. En este mapa y en los del segundo Atlas de Mendoza (coord. 1997) aparece también el permanente entrevero entre tierra de ayllus y de comunidades reconstituidas de ex-hacienda, llamadas allí “tierras de renta”.

³⁴ Como puede verse al comparar las cuatro últimas columnas del cuadro con la de “otros nativos (ONT), la enumeración detallada para cada pueblo minoritario de tierras bajas tiene demasiadas deficiencias para poder sacar conclusiones a este nivel.

³⁵ Pueden compararse además estos datos con el mapa de la primera y por entonces única demanda Takana en los municipios de Ixiamas y San Buenaventura (en Martínez, ed. 2000: 104) con las actuales demandas Tacana [2034], Takana II [2033] y Takana III [8014 en Reyes, Beni] en los Mapas INRA al final de este volumen.

Pero, con relación a nuestro tema de los territorios discontinuos, este caso andino difiere bastante del anterior en tierras bajas. En esta región andina el porcentaje originario quechua y/o aymara dentro de cada municipio es altísimo: once de sus trece municipios están en la categoría A, con más de un 90% indígena originario en cualquiera de los tres criterios utilizados; sólo Uncía está en la categoría B (con 80% en el criterio más riguroso) y Llallagua en la C (con al menos 67% o más en el segundo y tercer criterio), por tener ambos un núcleo urbano-minero. Por tanto, todos ellos califican para ser municipios indígenas.

Por otra parte, en la región de puna, donde por lo general³⁶ éstos tienen continuidad, el proceso paralelo de titular los ayllus mayores como TCO, ha sido más amplio y temprano que en los valladas donde existen sus islas discontinuas. Sus problemas allí son más bien otros, como su cruce de límites municipales (situación d) y, sobre todo, conflictos de linderos entre ayllus, que en el pasado antiguo y reciente ha llevado a sangrientos enfrentamientos que últimamente parecen haberse calmado, en parte por haberse fijado finalmente sus linderos (Fernández et al. 2001). En la región de valles, donde sí hay discontinuidades, no era raro que algunas de esas tierras ya hubieran sido tituladas de manera individual por la Reforma Agraria de 1953; y las pocas que se han titulado o están en vías de hacerlo como TCO ya no lo hacen como áreas discontinuas del mismo ayllu mayor en la puna sino más bien como nuevas TCO-ayllu mucho más reducidas. En este caso ello no es tanto una decisión arbitraria desde el INRA sino más bien un deseo expresado por esos ayllus de valle, que cada vez se sienten más desligados de la puna (y viceversa), según hemos podido constatar recientemente al menos en la región de Toro Toro.

Por consiguiente, parece que también en esta región de ayllus, a igual que en otras de los Andes, la vía actualmente preferible para avanzar hacia la autonomía indígena es la del municipio indígena, con un mayor ejercicio interno de sus formas organizativas andinas incluyendo su ordenamiento territorial por ayllus. Por esa vía los márgenes de autonomía de estos últimos bastará que sea un asunto interno del municipio y – con el tiempo – quizás también dentro de una región indígena más amplia de todo o una parte significativa del Norte de Potosí.

5.7. Población indígena o no en TCO de tierras bajas

Como complemento de lo que ya hemos insinuado en el acápite anterior, aquí vamos afrontar el tema aún poco ventilado de cuántos y quiénes son los que realmente parecen beneficiarse de cada TCO atribuida a uno u otro pueblo indígena de tierras bajas. Para ello no contamos, lamentablemente, con censos actualizados dentro de ellos. Sólo podemos hacer una aproximación a partir de los datos del Censo 2001, analizados a través del programa SIGEL³⁷.

Los tres pueblos más numerosos – chiquitano, guaraní y mojeño – tienen por sí solos el 77% de la población de los 31 pueblos indígenas minoritarios de tierras bajas, que

³⁶ Salvo en el contorno del pueblo de Chayanta, antigua marca de todos estos ayllus, donde hay islas de todos ellos. Ver mapa en Mendoza et al. (1994: 18).

³⁷ El I Censo Indígena Rural de Tierras Bajas de 1994, realizado con la participación de las organizaciones indígenas, ha sido un gran avance hasta ahora no repetido para comprender la situación de estos pueblos minoritarios en el sector rural. Pero no nos ayuda mucho en este punto porque sólo difundió cifras consolidadas por pueblo indígena. Sus ricas informaciones sobre cada asentamiento rural no precisan tampoco su ubicación geográfica en un mapa ni enumeran cuánta de su población es o no indígena en cada uno de ellos salvo por estimaciones como “más de la mitad” u otras parecidas.

juntos constituyen sólo el 6% de la población nacional y tienen una problemática muy diferente a la de los pueblos andinos.

Chiquitanía

Los chiquitanos son los más numerosos (casi 200.000 ó 2,2% del total nacional³⁸) y tienen una ubicación bastante contigua y relativamente uniforme. Son también mayoritariamente urbanos (68,4%), muchos de ellos ya en la ciudad de Santa Cruz y otras ciudades intermedias (46%); pero entre los demás hay un número significativo que sigue en los centros urbanos de la misma Chiquitanía. Por otra parte, sólo un 2,4% de este pueblo originario sabe todavía su lengua bésiro, casi todos adultos mayores.

Por esas circunstancias este pueblo tiende más que otros a una creciente asimilación con la población no indígena. Algunos llegan a pensar que, para muchos de ellos, su identificación como chiquitanos es más una cuestión regionalista que de identificación con una nación pueblo indígena específico no sólo en la ciudad sino incluso en algunos de sus contextos rurales. ¡El propio general Banzer se identificó a veces como “chiquitano”! A ello se añade, desde afuera, el peso de la estructura local de poder, controlada por no indígenas y muy articulada con la estructura departamental, como ya vimos que ocurría en Guarayos y tantas otras regiones de tierras bajas. De ahí que en casi todas partes unos pocos no indígenas siguen manteniendo subordinada a la mayoría local indígena, incluidos algunos sectores que les están plenamente cooptados. Este es el trasfondo desde el que debemos analizar los datos locales.

Como vimos ya en el Anexo 2 e ilustra el Mapa-gráfico 2, hay diez municipios cuya población se autoidentificó en el Censo 2001 como chiquitana por más del 50%³⁹. De ellos sólo uno alcanza la categoría D en la escala CEL: San Antonio de Lomerío, con más de un 90% y un significativo 39% – muy superior al promedio – que mantiene también la lengua. En el vecino municipio de San Miguel son igualmente más de un 90% los que se autoidentifican chiquitanos pero los que saben bésiro ya sólo son un 4%, por lo que está en la categoría E, que responde sobre todo a esta singular situación chiquitana. Otros cinco municipios están en esta misma categoría E por superar también el 75% de autoidentificación pero desconocer prácticamente la lengua. Otros tres sólo se quedan en la categoría F por superar sólo el 50%. Por tanto, esta es la nación-pueblo indígena oriental con más posibilidades para tener municipios indígenas y tal vez aspirar incluso a ser región indígena, siempre con las dudas que deja la pérdida masiva de su lengua y los demás factores arriba insinuados, con todo lo que ello pueda incidir también en otros cambios culturales.

APROXIMADAMENTE AQUÍ, EL MAPA 2, EN ARCH XCL A MENOS QUE TODOS LOS MAPAS, POR SER A COLOR, DE UBIQUEN AL FINAL DEL TEXTO.

Dentro de ellos, San Antonio de Lomerío es claramente el que mejor califica para realizar su autonomía como municipio indígena, precisamente por su mayor mantenimiento de la lengua, aunque también allí las generaciones jóvenes la van

³⁸ Estas y las siguientes cifras absolutas son estimaciones aproximadas porque el Censo 2001 sólo preguntó la autoidentificación a los mayores de 15 años y de ahí hay que inferir la de los menores. Por eso aquí y en los pueblos guaraní, y mojeño mantenemos el porcentaje sólo sobre el total de mayores de 15 años, que fueron los realmente censados.

³⁹ Los porcentajes de pertenencia en este mapa y el siguiente se basan sólo en la población de 15 y más años, por lo que son ligeramente inferiores a las de la tipología CEL en los Anexos (ver 3.2).

perdiendo pese a programas de EIB. De hecho, ya se empezó a considerar tal cuando en 2000 pasó de ser sólo un distrito indígena dentro del municipio de Concepción a lograr su status municipal. Tiene además una de las dos TCO ya tituladas dentro de esta nación pueblo [7018t(p)] , la cual – como vimos en 5.3 – coincide bastante con la jurisdicción municipal. En su esquina está además la pequeña TCO Zapocó [7003t], titulada para un sector del pueblo ayoreo. No deja de haber también problemas allí, como la presencia de una empresa minera de wolfram dentro de la TCO sin la debida consulta a los indígenas locales y, dentro del municipio, por la influencia de otros grupos no indígenas ligados al poder departamental. La parte oriental de ambas TCO rebalsan también sobre una porción no despreciable del vecino municipio de San Miguel, el otro que registra también más de un 90% chiquitano. En términos meramente demográficos, ese es el segundo municipio más calificado para ser indígena, aunque, a diferencia de Lomerío, allí casi todos ya sólo saben castellano y no se ha iniciado ninguna demanda propia de TCO.

Las otras tres TCO en la Chiquitanía son Monteverde [7019t(p)] – la otra ya titulada y una de las mayores del país, con casi un millón de hectáreas – Ace Catato [7001p], entre San Rafael (categoría E), y San José de Chiquitos (F); y Pantanal [7021p], entre San Matías y Carmen Rivero Torres (ambas F) al norte de Concepción y San Javier (categoría E)⁴⁰. En la hipótesis muy posible de que estos municipios no quieran o no logren su transformación como municipios indígenas, por las circunstancias arriba señaladas, la única vía que quedaría a la nación pueblo chiquitano para lograr un status autonómico como indígenas (no sólo como cualquier otro municipio) sería mediante la consolidación y transformación de estas tres TCO en ETIOC, como ocurre en tantos otros pueblos minoritarios de tierras bajas, ubicados dentro de municipios no siempre amistosos.

La limitación de estas tres TCO, en cuanto a su cobertura geográfica y demográfica, es que resultan relativamente marginales frente al conjunto de la población chiquitana. La TCO Monteverde, de vocación principalmente ganadera, es, con todo emblemática, porque su territorio ha sido siempre ambicionado por muchos y muy poderosos no indígenas. Fue una de las primeras TCO solicitadas, sobre todo como un área de posible expansión del pueblo chiquitano de esos dos municipios en las próximas generaciones, quizás con arreglos de doble residencia, como los que ocurren en la región andina. Hubo y siguen habiendo mil conflictos semejantes a los que ya vimos también en Guarayos (ver 5.4) y suceden en otras varias partes. En este caso incluyen golpizas a indígenas y a sus asesores. Actualmente, ya está en gran parte titulada, aunque ello no ha sido el final de los conflictos.

Chaco guaraní

El caso guaraní, en el Chaco, es muy distinto. Son unos 131.000 (1,6%) y, de ellos, un 48% vive en Santa Cruz y otras ciudades intermedias. Actualmente sólo un 45% habla la lengua aunque en algunos lugares – como Gutiérrez/Gran Kaipependi y el Isoso, parte del inmenso municipio de Charagua – los hablantes alcanzan el 80% y más, niveles semejantes a los del quechua y aymara en la región andina. Su actual orgullo étnico es uno de los más altos entre los pueblos originarios del país, fruto de su propia historia de resistencia a la Colonia y a la República hasta su derrota en Kuruyuki recién en 1892. Su territorio fue quedando fragmentado por esos conflictos y por la creciente

⁴⁰ En el contorno de Puerto Suárez hubo también una inmensa demanda de la TCO Otuquis, con tres ubicaciones discontinuas, dos de ellas colindantes con el Brasil. Pero no fue aceptada.

expansión de las fincas sobre todo ganaderas, a su costa. Tras la Guerra del Chaco se produjo una segunda expansión de las haciendas.

Incluso desde antes organizar la Asamblea del Pueblo Guaraní [APG] en 1987, los guaraní han estado muy activos en su reconstrucción como nación pueblo desde diversos frentes: por su organización interna, su programa pionero de educación intercultural bilingüe, la demanda masiva de TCO, sus planes de gestión dentro de él e incluso por su presencia creciente en algunos gobiernos municipales. No faltan tampoco allí conflictos con patronos – como el reciente por el saneamiento en Alto Parapetí – ni tampoco la cooptación de algunos dirigentes. Hay además una fuerte influencia de las empresas petroleras, que tienen allí sus principales pozos y, para hacer más compleja la situación global, hay numerosas colonias menonitas en expansión⁴¹.

Ilustramos esta amalgama en el mapa-gráfico 3 según el cual los guaraní superan el 10% de la población municipal (barras transversales en el mapa) en todos los municipios chaqueños menos Monteagudo y tres de Tarija. Pero sólo son mayoría absoluta en cuatro de ellos (ver el gráfico junto al mapa). Son los cuatro siguientes, a los que añadimos su categorización según la tipología CEL explicada en 3.2: Gutiérrez (B), Lagunillas (C), Charagua (D) y Huacaya (D). El mapa y gráfico muestran además cierta inmigración quechua en cinco de los municipios.

Como complemento, el mapa-gráfico 4 muestra la situación lingüística en estos mismos municipios, según tres condiciones sociolingüísticas:

- (1) Sólo saben la lengua nativa [SNT], guaraní en casi todos los casos
- (2) Bilingües en lengua nativa (guaraní o quechua) y castellano [NATCAS] o
- (3) Sólo castellano, añadiendo además los menonitas que hablan entre sí en una variante antigua de bajo alemán y en sus escuelas y culto aprenden el alemán standard [CASEXT].

Sólo en Gutiérrez los que saben guaraní alcanzan los dos tercios, incluyendo un 20% monolingüe en esa lengua. La distribución es parecida a la del mapa-gráfico 3 pero más exigente. Pero lo más novedoso es que en los municipios de Cabezas y Charagua los extranjeros menonitas son ya más de un 20%. El mapa-gráfico 5 precisa más esta misma información al nivel de las diversas localidades de los siete municipios de la provincia Cordillera, Santa Cruz.

APROXIMADAMENTE AQUÍ LOS MAPAS 3, 4 y 5 EN ARCH XCL A MENOS QUE TODOS LOS MAPAS, POR SER A COLOR, DE UBIQUEN AL FINAL DEL TEXTO.

Por la coexistencia de tantos actores, la posibilidad demográfica de solicitar constituirse en municipios indígenas es allí mucho más limitada que en el caso chiquitano: sólo en cuatro municipios los guaraní son mayoría absoluta.

En cambio sus 16 demandas de TCO son más audaces que las de los chiquitanos, sobre todo dentro del departamento de Santa Cruz. Muchas de ellas tienen todavía poca superficie titulada, en buena parte por el fuerte y a veces conflictivo entreverado que dentro de ellas existe con propietarios privados. Pero, si, manteniendo los derechos de estos “terceros” debidamente saneados, se llega a consolidar estas TCO y transformarlas

⁴¹ Al tener familias muy numerosas y dedicarse, por su religión, a la agricultura, estas colonias menonitas necesitan ir expandiendo permanentemente sus tierras. Así llegaron a Bolivia en los años 60 y actualmente están esparcidos por diversos municipios de Santa Cruz y Beni.

en ETIO, allí sí se podrá hablar de territorios guaraní, con gobierno autónomo guaraní pero suficientemente flexible para respetar a la vez el modo de ser de estos terceros y las relaciones interculturales positivas entre unos y otros.

Así parece estar ocurriendo ya, por ejemplo, en la inmensa TCO Parapetí guasu o Charagua Sur [7007t/p; cf. Inturias et al. 2003] cuyas autoridades guaraní ya han conseguido recuperar por la vía jurídica y de negociación con antiguos patrones vastas extensiones que antes pertenecían a ganaderos. Legalmente se reconoce a los propietarios las partes que cumplen su función económica y social más otra parte para su expansión futura y no faltan tampoco arreglos complementarios extralegales entre las partes interesadas⁴².

Este mosaico de TCO tiene otra particularidad que las distingue de otras en la región aymara andina, donde cabe la reconstrucción de muchos municipios que a la vez son *markas*. Las TCO del Chaco han sido trazadas desde la lógica organizativa guaraní, en función de sus diversos territorios y capitanías zonales (*tenta guasu* y *mburivicha guasu*) de modo que el resultado es un mosaico de 16 TCO guaraní y otro de 16 jurisdicciones municipales con pocas coincidencias entre ambos:

- En los municipios mayores – como Huacareta, Macharetí y, sobre todo, Charagua – varias TCO pueden quedar enmarcadas en cierta parte de un municipio (situación *a* en 5.2).
- En otros menores parecen más bien dos mosaicos superpuestos sobre un mismo territorio pero con límites distintos. Así ocurre, por ejemplo, entre los límites de las 5 TCO y los 5 municipios de la parte más occidental de la provincia Cordillera: Lagunillas, Gutiérrez, Camiri, Cuevo y Boyuibe, las últimas estribaciones de la cordillera andina.

Si a todo ello ellos se añadieran las partes de las TCO ocupadas por esos “terceros” no guaraní (*karai*), el paisaje superpuesto sería todavía más complejo. Ahí está, por ejemplo, la recién titulada TCO Alto Parapetí [7035p>t], entre Cuevo y Camiri, cuyos intentos de saneamiento provocaron hace poco tanto conflicto y debate público.

El municipio de Charagua es el más vasto del país, por lo que sus cuatro TCO – Charagua Norte [7006p/t,], Charagua Sur [7007t/p] e Isoso [7013t(p)] – encajan casi totalmente dentro de su sector occidental, que es el más poblado. A su vez, en los inmensos llanos orientales casi deshabitados se extiende ahora el Parque Nacional y Área de Manejo Integrado Kaa Iya y, todavía más al este, el “distrito indígena” Yempi Guasu, que inicialmente fueron también solicitados como TCO. Juntándolo todo, podría decirse que este municipio de Charagua es el único del Chaco en que se da la situación (b): varias TCO (completadas aquí por el Parque Nacional y un distrito indígena) coinciden (casi) con el municipio más extenso de Bolivia. Se excluyen sólo el pueblo de Charagua con su contorno, incluidas las colonias menonitas, el tan esperado y ya frustrado Proyecto Abapó-Izozog (hoy en manos de militares) y otras pocas áreas en manos de no indígenas.

En la TCO Takovo Mora [7025p), en el municipio de Cabezas al norte del río Grande, hay también un acercamiento, bastante más débil, entre TCO y municipio, pero

⁴² Esta situación contrasta con la anterior a la Ley INRA. Por ejemplo, en un caso la propiedad para nuevos asentamientos menonitas fue comprada por éstos después que un patrón, sabedor de esta oferta, gestionó y consiguió rápidamente el título de propiedad, a través de sus influencias en el gobierno, para a los pocos días vender la tierra recién adquirida a esos menonitas. Negocio redondo, o la Reforma Agraria al revés.

con una significativa anomalía que debería aclararse. En Cabezas apenas un 25% se considera guaraní y más de dos tercios de ellos ya sólo saben castellano. Como muestra la parte superior del mapa 5, sólo hay allí una comunidad en que al menos un 33% sepa guaraní. La lengua más hablada en Cabezas es el castellano (72%) y la segunda, ¡el bajo alemán! de los menonitas (44,6%), cuyas colonias aparecen en el mapa como tres conjuntos de círculos amarillos: el principal al norte de Cabezas, el segundo algo más al sur, ambas dentro de la demanda de TCO Takovo, y el tercero, más alejado, en el inmenso municipio de Charagua. En esas comunidades menonitas los que además saben castellano no llegan ni al tercio⁴³. La tercera lengua, con muchos menos hablantes (6,7%), es ¡el quechua!, concentrado sobre todo en las comunidades marcadas con un círculo azul. Recién en último lugar aparecen los guaraní hablantes (4,9%). A la luz de estos datos, ¿a quiénes acabará beneficiando esta TCO y para qué fines?

Mojos

Este pueblo indígena tiene una población estimada de 81.000 (0,9%% del total nacional) de los que un 59% ya vive en Trinidad (55%) y otras ciudades intermedias. Se concentra en las tres provincias benianas de Mojos, Cercado (con la capital Trinidad) y Marbán, con sus cinco municipios.

El municipio de San Ignacio de Moxos es el que mejor califica para poder ser municipio indígena autónomo, por su 70% de población mojeña; el porcentaje sube al 81%, si se le añade el 8% de otros pueblos indígenas orientales y el 3% de quechuas y aymaras, repartidos por igual y dedicados sobre todo al comercio en su centro urbano⁴⁴.

Fue allí donde, en respuesta al avasallamiento de patrones y madereros, nació la I Marcha Indígena por el Territorio y la Dignidad de 1990, el embrión profético del que surgió ese árbol frondoso que, dentro del escenario nacional, son también ahora los pueblos indígenas amazónicos. Desde tiempo atrás se la ha llamado “capital folklórica del Beni” pero desde 1990, a lo de “folklórico” hay que añadirle también el emblema de “política originaria”. Como en tantos otros municipios orientales, estos pueblos originarios tan mayoritarios (incluso en el centro urbano, con un 41% de la población total) sigue sufriendo muchas contradicciones.

Loreto es el otro municipio con mayoría indígena (62%) si se le suman los mojeños (50%), los de otros pueblos indígenas orientales y algunos collas.

Pese a su alto porcentaje IOC, San Ignacio se ubica sólo en la categoría E dentro de la escala CEL (como los pueblos chiquitanos) por el bajo mantenimiento de la lengua (20%). Loreto se queda en la categoría F y los otros tres bajan a la G.

Cabe resaltar que en Trinidad, la capital departamental, los indígenas originarios alcanzan el 44%, de los que un 29% son mojeños, 4% de otros pueblos orientales y un significativo 9% andinos quechuas y aymaras. San Andrés tiene una proporción semejante ligeramente y en San Javier los mojeños descienden al 21%, pero los de otros pueblos indígenas suben al 12%.

Por todo lo dicho, la situación mojeña se parece más a la chiquitana que a la guaraní, salvo en el ámbito de su conciencia y movilización étnico política. Se diferencia, con todo, de una y otra porque su territorio se halla mucho más entreverado con el de otros pueblos orientales menores.

⁴³ En el mapa un triángulo indica que un 33% o más habla castellano, condición que puede o no coincidir con otras, indicadas por otros signos y colores, dentro de una misma localidad.

⁴⁴ Usamos aquí la cifra de los mayores de 15 años y no la de la tipología CEL (ver 3.2), que son algo mayores, para poder distinguir los que son de diversos pueblos.

Un caso particularmente digno de análisis es el de los primeros territorios indígenas reclamados desde la pionera Marcha por el Territorio y la Dignidad de 1990, que por primera vez puso sobre el tapete esta temática. Aquellos pueblos benianos, apoyados por otros muchos, lograron ya aquel mismo año decretos para el reconocimiento de sus territorios. En los años siguientes siguieron participando muy activamente en las múltiples marchas que entonces se realizaron haciendo además gala de su propia estrategia y diplomacia para ese fin específico. En consecuencia, en la Ley INRA de 1996 lograron un tratamiento preferencial para la rápida legalización de esos mismos territorios.

Sin embargo, llama mucho la atención la lentitud con que hasta ahora están logrando culminar totalmente este reconocimiento y titulación definitiva, pese a que el año 2000 el Atlas de TCO presentaba ya como “tituladas” a tres de ellas (Martínez ed., 2000: 85, 91 y 110). Los datos más recientes sólo dan como titulada la mayor parte del Territorio Indígena Multiétnico o TIM I [8017t/p] y la mitad meridional del territorio chimán TICH [8016t/p], que fue el primero en ser reconocido en 1990. En cambio las otras dos siguen en proceso después de 18 años. La titulación del territorio multiétnico del TIPNIS [8019p>t] recién se ha logrado en marzo de 2009. Y la TCO Sirionós [8013p], que parecía la más simple por su reducido tamaño aún no está titulada; ya se ha avanzado bastante pero sigue habiendo piedras en el camino.

Territorios multiétnicos

El TIM y otras de esas primeras TCO de Mojos fueron novedosas por haber mostrado ya entonces y en ese contexto beniano que era posible legalizar territorios indígenas “multiétnicos”. A partir de esa experiencia, este concepto ha sido después aplicado también al TIM I [8018p], en el contorno de San Ignacio de Mojos, y al TIM II de Pando [9003t/p; ver Franco, coord. 2004], con la M de “multiétnico”. Tal figura facilita también la comprensión de la fórmula combinada de “naciones y pueblos” [NyP IOC] ya comentada en 2.1, la cual podría resultar también apropiada para algunos de esos territorios. En contextos como los que aquí ocurren no resulta indispensable ni es quizás viable que cada pueblo/nación tenga “su” territorio diferenciado. Varios de ellos pueden compartirlo, incluso en el pequeño territorio de una misma comunidad.

Para comprender mejor a qué se refiere el carácter “multiétnico” de estos territorios, hemos preparado el Anexo Estadístico 4 y los mapas 6, 7 y 8.

El Anexo muestra en detalle, para cada “localidad” censada en los tres municipios de San Ignacio de Mojos, Santa Ana de Yacuma y San Borja – donde se concentran las tres primeras TCO multiétnicas⁴⁵, más otras dos (TICH y Movima I) – la (auto) pertenencia a seis pueblos originarios: mojeño, chimane, movima, yuracaré, los inmigrantes quechuas o aymaras, los que dicen pertenecer a alguno de los primeros sin especificar cuál; y finalmente, también los no indígenas. Estas localidades corresponden a unidades geográficas censales que pueden coincidir o no con organizaciones comunales.

Los tres mapas visualizan esa misma diversidad desde diversas perspectivas. En rigor son mapas-gráfico, pues a la derecha incluyen un gráfico, que consiste un conjunto de tantas columnas como localidades cubiertas, en las que aparece la distribución porcentual de las diversas posibilidades consideradas en cada mapa. Por ser tantas, esas columnas no pueden diferenciarse individualmente, pero el conjunto de colores muestra intuitivamente en qué partes prevalece una u otra identidad; si a lo largo de una misma

⁴⁵ Cabalmente en este proceso, hemos descubierto que el TIPNIS prácticamente no fue censado.

línea vertical aparecen varios colores, ello indica comunidades con diversas identidades y/o lenguas, según el tema del cuadro. En términos geográficos los mapas 6 y 7 cubren las localidades de los mencionados municipios de San Borja, Santa Ana y San Ignacio, presentadas en ese orden de izquierda (oeste) a derecha (este), por ser los que cubren la mayor superficie de las TCO arriba mencionadas, aunque no se ha podido precisar todavía qué localidades corresponden o no al TICH, TIM y TIMI.

El mapa-gráfico 6 visualiza la información sobre las tres identidades más gruesas – a saber, mojeña, otra indígena minoritaria oriental (sin especificar todavía cuáles) y no indígena – en las diversas localidades. El mapa 7, especifica la distribución de lenguas indígenas minoritarias habladas en esas mismas localidades⁴⁶ y el mapa 8 detalla a su vez, para la parte central del municipio de San Borja, la nueva afluencia de aymaras e incluso quechuas desde occidente sea formando nuevas comunidades o asociándose a comunidades chimanes ya existentes, como la de Apere, resaltada en el mapa y en sus datos numéricos.

En medio de este rasgo “multiétnico” de la región, se puede ver la tendencia a que cada localidad corresponda a un determinado pueblo originario y que las del mismo pueblo ocupen espacios contiguos, sobre todo en el caso de los chimanes en el centro y sur de San Borja y el de los movimas en el norte de San Borja y en el municipio de Santa Ana.

El TICH [8016t/p] está, efectivamente habitado mayormente por chimanes sobre todo en la parte ya titulada al sur de San Borja. Pero en la sección aún no titulada, más al norte y sobre todo en el límite oeste, ya fuera del territorio, hay una presencia en aumento de no indígenas (ver mapa 6) y de colonizadores quechuas y aymaras (ver mapa 8). En la parte correspondiente al TIM, del este de San Borja hasta el oeste de Mojos, cruzando el sur de Yacuma⁴⁷, ya hay una mayor presencia de comunidades mojeñas.

Los movimas no tienen hasta ahora consolidado su territorio Movima I [8009p/t]⁴⁸, en la parte en que el municipio de Santa Ana está entre los otros dos. Sus principales comunidades están en su municipio de Santa Ana de Yacuma y varias ya tienen mojeños y, viceversa, hay también movimas en bastantes comunidades de mojeños, dentro y fuera del TIMI, aún no titulado, en el centro y norte de San Ignacio de Mojos. Es, efectivamente en este municipio-provincia donde hay un mayor cruce entre comunidades mojeñas u otras – en el TIM y TIMI o fuera de ambos – y donde hay también más casos de grupos étnicos que llegan a coexistir en una misma comunidad.

Pero hay un aspecto adicional indispensable para entender la situación en estos municipios y sobre todo en esas localidades y territorios indígenas, a saber, el carácter

⁴⁶ Por la manera en que se formuló la pregunta en el censo 2001, los mapas 6 y 8, referidos a la autoidentificación o pertenencia étnica se refieren sólo a la población de 15 o más años, mientras que el mapa 7, referido a las lenguas minoritarias, cubre toda la población. Pero, por restricciones del programa SIGEL, el porcentaje de este dato sólo se presenta sobre el total que en cada localidad que habla alguna de esas lenguas; no se incluye, por ejemplo, los que hablan castellano o quechua. De ahí que el gráfico de dicho mapa presenta columnas mucho más homogéneas.

⁴⁷ Los datos del INE no están todavía plenamente geo-referenciados. Además, para complicarlo todavía más, la pertenencia o no a Santa Ana de Yacuma no siempre es clara, por la falta de comunicación con su distante capital, al norte, y porque sus límites formales con San Ignacio están mal definidos al depender del cauce cambiante de un río y sus afluentes. Por tanto no es raro que ciertas comunidades puedan ser asignadas, según la fuente, a uno u otro municipio. Al analizar los datos del Censo y del SIGEL a este nivel micro de localidades aparecen estas ambigüedades y otros errores censales, como comunidades claramente distintas pero con un mismo código y datos.

⁴⁸ Bastante alejado del Movima II [8010t/p] entre tres municipios, más al norte sobre el río Mamoré.

semi-nómada de buena parte de esta población indígena. Sea por cambios en las condiciones ecológicas del anterior asentamiento o por diversas circunstancias sociales, económicas, culturales o incluso religiosas (como la periódica búsqueda de la “Loma Santa”), sus pobladores cambian fácilmente de lugar. Este fenómeno estaba ya bien descrito por CIDDEBENI (Lehm 1991) e ilustra la necesidad de asegurar territorios amplios y probablemente interétnicos para esta clase de pueblos. Aun así ciertos grupos acaban estableciéndose incluso más allá de su territorio, como ocurre ya con bastantes chimanes establecidos en el TIM e incluso en el departamento de La Paz. Es esta una versión aún muy local de un tema mucho más amplio que adquiere dimensiones mucho mayores en las masivas migraciones indígenas a las ciudades (ver el capítulo 9).

Finalmente, como en el caso takana ya comentado, hay una significativa presencia de no indígenas en medio de estos diversos territorios étnicos. Lo muestran los mapas 6 y 8 y hasta lo podemos cuantificar con el Anexo 4. Sólo una minoría de las localidades (14,5%) no tiene ni un solo *karayana* [= no indígena, en mojeño]. En el 32% llegan a ser un tercio o más de la población total y casi en una cuarta parte (23%) son la mayoría absoluta. Entre ellas están las ciudades de San Borja (78%) y Santa Ana (60%) pero no la de San Ignacio, donde apenas son un 22%. Sólo en una localidad todos son *karayanas*.

El decir, el carácter multiétnico de estos municipios y territorios abarca también, como en todo el país, la relación entre indígenas y no indígenas, teniendo estos últimos con frecuencia una influencia significativa. En realidad, para tal influencia no se necesita que el *karayana* viva en la misma localidad. Por ejemplo, desde que se planteó el TIMI [8018p], en el contorno cercano al centro urbano de San Ignacio, el saneamiento ha sido interrumpido una y otra vez, en algunos momentos de manera violenta, por la oposición permanente de propietarios ganaderos cuya situación legal nunca estuvo saneada pero se resisten a reconocerlo. ¿Tendrá relación con ello el hecho de que en los otros tres municipios rurales con significativa población mojeña – Loreto, San Andrés y San Javier – no se haya planteado ninguna otra TCO?

Otros pueblos menores

Las demás TCO se refieren a otros pueblos indígenas de tierras bajas distintos de los hasta aquí comentados. Se trata de 27 pueblos cuya población total estimada por el Censo 2001 suma 122.904, si asumimos que los menores de 15 años tienen la misma identificación de su jefe de familia. Nótese, con todo que sólo un 55% de ellos, ubicado sobre todo en el área rural, especificó a qué pueblo pertenecía⁴⁹. Las cifras que aquí usamos son, por tanto, mínimas.

Nuestro punto de partida es el Anexo 5 con la matriz de distribución por municipio de todos y solos aquellos a quienes se identificó como miembros de “otro” pueblo indígena en dicho censo (menores incluidos). Aquí no entran, por tanto, los pueblos orientales mayores chiquitano, guaraní y mojeño, especificados ya en la boleta censal. La última columna señala cuántos en cada municipio respondieron sólo de manera genérica que pertenecían a “otro” pueblo, sin especificar cual era⁵⁰. Resaltamos aquellas

⁴⁹ Por su tamaño mucho más reducido, es indispensable hacer en ellos una estimación más precisa para toda su población. Para ello partimos de los cálculos realizados y comentados ya en Molina y Albó (2006, secciones 4.7, 5.6 y 7.3). La boleta censal preveía para ellos la respuesta genérica “otro nativo” más un espacio en blanco para que se añadiera su nombre. Sin embargo un (44,9%) no llegó a llenar esta segunda parte, sobre todo si ya vivían en centros urbanos (id., p. 98).

⁵⁰ Lo omitimos sólo si en determinado municipio no hay ningún dato de autoidentificación específica y aparece sólo este dato no especificado en una cifra inferior a 100. En este caso se trata, casi seguro, de información poco relevante de inmigrantes fuera de su territorio.

celdas que muestran una mayor concentración de un determinado pueblo indígena en determinados municipios. Una primera constatación es que la distribución de algunos de estos pueblos indígenas menores esta tremendamente dispersa. Por ejemplo, sin contar las grandes ciudades, donde confluye todo tipo de gentes, los movima tienen más de cien personas esparcidas por siete municipios y los takana en seis, más cifras menores en otros varios.

Cuadro 6. Ubicación de algunos pueblos según su TCO y según el Censo 2001

PUEBLO	Código TCO	Municipios de la TCO con la población de este pueblo según Censo 2001						Otras ubicaciones rurales según Censo 2001	
Baures	8001p	Baures	174	Huacaraje	5	Urubichá*	0	S Joaquín	421
Canichana	8002t/p	S Javier	149	S Ignacio	22	Sta Ana	0		
Itonama	8006t/p	Magdalena	1551	Baures	15			S Ramón	232
Joaquiniano	8007t/p	S Joaquín	62	S Ramón	62			Pto Siles	94
Movima I, II	8009-10p/t	Sta Ana	7093	Exaltación	896	S Joaquín	110	S Andrés	365
Takana BENI	8014t/p	Reyes	539						
Takana LPZ	2034t/p	Ixiamas SE)	839	S Buenav	1684				
Takana LPZ	2033p	Ixiamas NO)	0						
Yuracaré	3005t	Villa Tunari	0					Pto Villarroel	164
Yuki	3008p	Chimoré	22	[P Villarroel]	150			Chimoré	703

* Al sur, ya en el Departamento de Santa Cruz

Al rastrear la ubicación de esos otros pueblos indígenas minoritarios según el censo y la de las TCO identificadas como propias de este pueblo, por lo general hay coincidencia entre ambas. Sin embargo, se perciben ya algunos puntos que sugieren la necesidad de un análisis más detallado. En el cuadro 6 se mencionan algunos casos que enseguida comentamos.

En el caso de los *Baures*, sorprende que “su” TCO está mayormente en municipio del mismo nombre, que no es ahora la principal ubicación de este pueblo, pues ahora éste vive mayormente en el municipio de San Joaquín. Más sorprende la expansión de esta TCO en otros dos municipios (uno de ellos ya en Guarayos, departamento de Santa Cruz) donde prácticamente tampoco hay población Baure.

Según los datos del Censo 2001 en el territorio de esta TCO apenas se registran localidades, como tampoco las registraba el mapa de 2000 en el Atlas de Martínez (coord. 2000: 82-82), salvo en la parte norte de la propuesta inicial (ahora retirada de la solicitud), que incluía el mismo pueblo capital, algunas localidades indígenas, seguramente baures, y un sinfín de “propiedades particulares”. Lo que sí registraba era una mina que, el parecer sigue en la parte beniana de la TCO. Nótese que en el municipio Baures los indígenas originarios baures sólo representan el 4% de la población mientras que el 96% restante se identifica como no indígena; en el municipio vecino de Huacaraje, los baures son apenas 0,2% y no hay ninguno en Urubichá, donde esta TCO Baures colinda más al sur con la gran TCO del pueblo guarayo [701 t/p], allí muy mayoritario.

En este contexto, la pregunta obvia es: ¿quiénes acabarán finalmente apoderándose de territorio y recursos naturales de esta vasta TCO? ¿Prevalecerá el sentido de búsqueda de un nuevo asentamiento para ese pueblo indígena en un territorio-propiedad más libre, como ocurre también, por ejemplo, con relación a Monteverde para los chiquitanos? ¿O será allí esta figura jurídica de autonomía indígena una especie de máscara para que después puedan introducirse más fácilmente otros grupos poderosos

quizás bajo la ficción de arreglo de partes con unos pocos baures locales casi fantasmas? Habrá que hacerse esta misma pregunta en otras extensas TCO orientales. La gran pelea que actualmente sostienen los guarayos, pese a ser mucho más numerosos, frente a ese tipo de avasallamiento (ver 5.4), debe mantenernos siempre con las antenas bien abiertas y enfocadas.

Las dos TCO *Yurakaré* [3005t] y *Yuki* [3008p], en el trópico de Cochabamba, presentan una situación igualmente singular. Los yuracaré, según el Censo 2001, viven mayormente dispersos por ríos de los municipios de Puerto Villarroel y Chimoré pero su TCO está en el de Villa Tunari, mientras que con los yuki ocurre lo contrario. Casi toda su TCO está en Chimoré pero ellos están asentados mayormente en el extremo sur, que ya pertenece a Puerto Villarroel. Este pueblo, de la familia guaraní, es seguramente el que ha sido contactado más recientemente, un grupo en 1967 y otros dos en 1986 y 1989, en la provincia de Yapacani, Santa Cruz donde sufrían vejámenes de “cazadores” y otros no indígenas “civilizados” hasta que la Misión Nuevas Tribus les ayudó a trasladarse a su nuevo y actual asentamiento Mbia Recuaté (‘Pueblo de la gente [guaraní]’), sobre el río Chimoré en el municipio de Puerto Villarroel. Allí, pese a tener ya casi titulado un vasto territorio en la banda del río, han seguido sufriendo penurias de otro estilo, como nuevas enfermedades contra las que su organismo no estaba aún inmune.

Los yuracaré viven mayormente en asentamientos aguas abajo de los ríos Chaparé e Ichilo, que forman los límites del municipio Chimoré, al norte de donde está la mayoría de colonias mayormente quechuas dedicadas a la producción agrícola, incluida la hoja de coca. Pero no hay ninguna seguridad de que este avance de los inmigrantes andinos respete la forma de vida de estos pueblos minoritarios originarios o no de estas tierras chapareñas.

El resto del cuadro muestra ejemplos en que, según el censo, hay bastante correspondencia entre la ubicación de la TCO de un determinado pueblo. El cuadro se limita a añadir detalles de otros municipios en que hay también bastante gente del mismo pueblo pero que, por la distancia, queda fuera de su TCO.

6. Hacia la autonomía regional indígena y más allá

Algunas de las situaciones analizadas hasta aquí, parecerían apuntar hacia la posible constitución de regiones indígenas, tal vez incluso como ETIOC. Aquí trataremos este tema pero de una manera mucho más breve que los anteriores porque lógica y temporalmente parece que la construcción de este piso superior llegará sólo a partir de la consolidación del piso anterior, es decir, el de los municipios y/o ex TCO indígenas y autónomos.

Recordaremos primero las previsiones constitucionales sobre el tema para, de ahí, sacar algunas consideraciones más prácticas, a partir de casos como los ya tratados hasta aquí.

6.1. Las previsiones constitucionales

El texto constitucional que finalmente fue promulgado pasó previamente por un claro acuerdo que redujo a un tono menor a la figura genérica de la *autonomía regional* y evitar así que se la vea como una instancia que podría amenazar o socavar la autonomía departamental.

El art. 280-I define la autonomía regional como “conformada por varios municipios o provincias⁵¹ con continuidad geográfica y sin trascender límites departamentales, que compartan cultura, lenguas, historia, economía y ecosistemas en cada departamento”. Pero enseguida define sus funciones sólo como “un espacio de planificación y gestión”.

Aunque el inciso dice que “podrá constituirse en autonomía regional” vía referéndum de sus municipios, determina también que “sus competencias deben ser conferidas por dos votos del total de los miembros del órgano deliberativo departamental”; y el art. 281 no le da la facultad “legislativa” que sí tienen el departamento y el municipio, sino sólo una facultad “normativo administrativa”.

Sin embargo, para el caso concreto de la autonomía IOC parece que hay una situación algo distinta. El art. 289 declara que “consiste en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las NyP IOC”, términos que implican mucho más que una simple facultad “normativo-administrativa”. Enseguida, el art. 291 añade que la autonomía IOC se puede realizar por tres vías, a saber, como:

- territorios indígena originario campesinos”, es decir, las TCO transformadas en ETIOC,
- municipios [indígenas], y
- regiones “que adopten tal cualidad de acuerdo a lo establecido en esta Constitución y la Ley.

Por tanto, al ser una de las maneras de la “autonomía IOC”, estas regiones tienen que cumplir también su definición anterior, que le da autogobierno y libre determinación, siquiera en las competencias exclusivas propias de una NyP IOC. Por ser simplemente región no tendría más autonomía que la normativa administrativa con las competencias que le asigne el órgano deliberativo departamental. Pero, al tener además esa región la cualidad de indígena originaria, la manera que un determinado pueblo IOC se realiza como tal dentro de ella, no puede dejar de tener, como yapa, la autonomía que éste tiene como NyP IOC autónoma. Para remacharlo, el art. 296 reitera que el gobierno de esas autonomías IOC “se ejercerá a través de sus propias normas establecidas en sus estatutos y en sujeción a la Constitución y a la ley”, es decir,

⁵¹ Más abajo el mismo párrafo dice que “excepcionalmente podrá estar conformada únicamente por una provincia” y que conurbaciones superiores a 500.000 habitantes podrías ser “regiones urbanas”.

pasando el control de constitucionalidad y lo establecido en la Ley Marco de Autonomías.

Hay otros dos matices que hace particulares a esas regiones indígenas. Por una parte, el art. 293-III señala que “la Ley establecerá requisitos mínimos de población y otros diferenciados para la constitución de autonomía indígena originario campesina”. Es una invitación casi directa hacia la agrupación de aquellas unidades territoriales demasiado chicas o con poca población, seguramente para asegurar su gobernabilidad interna. Algunas veces podrán confluír dentro de un mismo municipio. Pero otras veces no. Ese proceso de asociación podría interpretarse entonces como una especie de mini-región. Pensemos, por ejemplo, en varios municipios indígenas menores que se agrupan para lograr ese tamaño mínimo.

Por otra parte, el art. 295-II amplía el tipo de unidades con las que pueden conformar una región IOC, al establecer que pueden surgir de “la agregación de municipios, distritos municipales y/o autonomías IOC”. La cautela entonces es la misma que vimos para el caso de TCO intermunicipales (secciones 5.3 a 5.5) que se transformarán en ETIOC: debe seguirse un procedimiento ante la Asamblea Legislativa Plurinacional” (Art. 295-I; cf. art. 293-II).

6.2. Aplicaciones prácticas

En los dos capítulos anteriores hemos visto ya varias situaciones que apuntan hacia una región IOC, sea desde la perspectiva municipal o desde las solicitudes de TCO o incluso desde ambas.

Regiones IOC andinas

En el área andina el CONAMAQ y otras organizaciones afines buscan desde hace años la reconstrucción de los antiguos territorios aymaras, a los que llama también *suyus* y “naciones”, de las que pronto difundió un mapa tentativo, que más abajo reproducimos.

Para avanzar, han ido adoptando en cada caso la estrategia más adecuada, según la coyuntura. La más fácil ha sido siempre la de buscar simplemente el cambio de nombre y enfoque en la organización de siempre sin crear otras paralelas, pues en el fondo, en medio de los indudables cambios de cada momento histórico, nunca habría dejado de ser una organización con raíces originarias, sobre todo en sus niveles más comunales. Como dice el refrán, era la “misma chola” de siempre con las diversas polleras que le imponía la moda política.

Así, en las áreas de ayllus de Oruro y Potosí bastó reforzar estas organizaciones ancestrales. En áreas de La Paz donde prevalecía la organización sindical, se trabajó más en la fusión de las dos perspectivas, la sindical y la originaria, dentro de la única organización de siempre. Así ocurrió, por ejemplo, en Jesús de Machaca e incluso en algunas áreas de ex-haciendas, como en Tiahuanaco [o Thiyawanaku, Tiwanaku], que transformaron sus centrales sindicales en neo-ayllus. De ahí, se formaron instancias supra municipales, como SIMACO en la provincia Ingavi, activa hasta hoy.

En otras partes promovieron la demanda de TCO inmensas, que cubren varios municipios y a veces provincias. En la sección 5.4 hemos presentado los casos más significativos. El problema de muchas de ellas es que había un “quid pro quo” o cruce de perspectivas, que llevaba a malentendidos. Para los solicitantes aymaras y quechuas, la decisión de proponer TCO tan vastas era ante todo para poder reconstruir territorios políticos propios. En cambio la principal preocupación de los funcionarios del INRA,

que debían evaluar aprobar esas propuestas, era más bien su capacidad de gestión territorial, sobre todo en el manejo de los recursos naturales.

Durante la Asamblea Constituyente, el CONAMAQ y otras instancias que se movían a partir de esa “utopía en clave de pasado” (ver 5.4), participaron activamente en esas propuestas de macro-TCO, como una nueva vía que se les abría para avanzar hacia su cumplimiento. Ya en la fase preelectoral, propusieron que las circunscripciones para elegir a los asambleístas se reestructuraran de acuerdo a su visión de los *suq'us* o “naciones”, algo poco viable por la ley electoral entonces vigente y por la urgencia de avanzar el proceso. No sin ciertos forcejeos⁵², formaron también parte del Pacto de Unidad que fue conformando y ajustando las propuestas de las diez principales organizaciones “campesinas”, “indígenas” u “originarias”, hasta lograr que bastantes de esas propuestas se abrieran camino dentro del texto final. Sin embargo, no todos han quedado satisfechos con éste, particularmente después de las concesiones que el oficialismo hizo para lograr mayor consenso antes del referéndum, en octubre 2008. Pese a ello, varios dirigentes de CONAMAQ consideran que la vía hoy más eficaz para avanzar hacia su objetivo ideal puede ser la de fomentar municipios indígenas y, de ahí, buscar su asociación.

Sin embargo, otros son más pesimistas. Una de las críticas más duras proviene de un reciente texto del aymara Liborio Uño (2008), catedrático en la Facultad de Derecho de la UMSA, porque, según él, en realidad “se deja a las comunidades con su actual autonomía tradicional y ancestral”, en una “reducción comunitarista de las autonomías indígenas”, que él llama “de miniatura”⁵³, mientras que “la unidad territorial fundamental del nuevo estado es el departamento”, al que – según el art. 341 – se le otorgarían muchos más recursos que al resto. Dentro de su crítica, uno de los aspectos centrales es esa reducción de la autonomía regional – indígena o no – “completamente recortada y encerrada por los departamentos”. Ciertamente, ha sufrido estos recortes pero en el caso de las regiones IOC el recorte es algo menor que en los demás casos.

La regionalización por la vía de agrupamiento de municipios tiene sus orígenes en la propia Ley de Participación Popular que impulsó la conformación de mancomunidades municipales, en unos casos para facilitar la planificación y buena gestión de los municipios demasiado pequeños; y, en otros, para preparar conjuntamente proyectos de mayor envergadura, por ejemplo represas y caminos. Con frecuencia la motivación para estas mancomunidades ha surgido de consideraciones prácticas más que para fortalecer una identidad étnica común. Por otra parte, tras la euforia inicial, impulsada muchas veces desde instancias y asesores externos, ha habido un fuerte declive en bastantes de ellas, aunque también surgen otras nuevas.

Posteriormente, desde el 2006, el Viceministerio de Descentralización ha retomado el tema sobre todo con sus sondeos y sucesivas propuestas y mapas sobre una posible regionalización de todo el país, tomando en cuenta tanto elementos de afinidad y complementación ecológica y económica como de cohesión social y cultural. Desde un

⁵² Un connotado intelectual aymara nos comentó, en Sucre, que no había dónde perderse. El objetivo final era reconstruir el Tawantinsuyu. Al principio CONAMAQ se quejó porque en la selección de candidatos a constituyentes el MAS les aceptó menos candidatos de los que ellos propusieron bajo el argumento de que no tenían suficiente respaldo del electorado.

⁵³ Uño sólo se refiere a la autonomía a partir de los “territorios indígenas” (cuyo uso ambiguo en la CPE ya comentamos en 2.4) y llama a su 7ª Disposición Transitoria, sobre la transformación de TCO territorios indígenas, una “verdadera trampa y estafa colonial a las naciones originarias”. No menciona apenas la otra vía de municipios indígenas. Su crítica de que en el nuevo texto constitucional ya no se reconoce a esas autonomías su carácter de “entidad territorial política estatal”, carece de fundamento, a la luz de lo ya comentado en las secciones 3.3 y 2.4.

principio se planteó como ajustes sólo administrativos para una mejor planificación conjunta, por lo que sus propuestas respetaron siempre los límites municipales y departamentales. Lo interesante, dentro del área andina, son los paralelismos que aparecen entre su mapa, dentro de esta área geográfica, y el mapa de “naciones” de CONAMAQ, aun cuando uno y otro partan de diversas premisas. Los reproducimos en los mapas 9 y 10⁵⁴.

AQUÍ LOS MAPAS 9 Y 10, A MENOS QUE TODOS LOS MAPAS, POR SER A COLOR, SE UBIQUEN AL FINAL DEL TEXTO.

Combinando algunas ETIOC constituidas a partir de municipios indígenas y/o las TCO más amplias, parece posible llegar a conformar, con el tiempo, siquiera algunas de estas regiones IOC. En todos los casos, lo central será, con todo, analizar *su viabilidad actual* más que un apego inmutable a lo que se presume que era la configuración territorial en el pasado.

Regiones IOC en tierras bajas

Con relación a los pueblos indígenas de las tierras bajas, en la mayoría de los casos su tamaño reducido y su gran dispersión dificultan pensar en territorios-regiones homogéneas. De ahí la vía de territorios multiétnicos, ya iniciada con algunas TCO de en Beni y Pando (ver 5.6). Puede hablarse también de una combinación de TCO y municipios en Guarayos, aunque con fuerte pugna de intereses sobre los recursos naturales de la zona entre los diversos actores sociales y económicos. En términos estrictamente demográfico-municipales, la región más fácil de crear sería la del pueblo chiquitano, con los bemoles sobre su identidad profunda, expresados ya en 5.7.

Pero la nación-pueblo de tierras bajas que más se ha esforzado para reconstituir su territorio ha sido el guaraní, a través de su Asamblea del Pueblo Guaraní o APG que, efectivamente, lo cubre por completo. Para ello la APG ha trabajado intensamente, aunque con logros diferentes, en la consolidación de 16 TCO en casi todo su territorio. Más recientemente se ha unido a ello su apoyo a la propuesta del 10º Departamento, del Chaco, para superar las trabas que le crea su partición en medio tres departamentos. Tal división la creó el Estado boliviano precisamente cuando quería consolidar su presencia y dominio en esta región chaqueña y, en el otro bando, los *kereimba* [guerreros] guaraní estaban peleando tan arduamente para evitar la penetración de fincas ganaderas en su territorio todavía poco conquistado, a fines del siglo XIX. Pero esta propuesta, apetecida también por otros sectores socio-económicos como los ganaderos y quienes desean ganar fuerza y riqueza en esa región chaqueña rica en hidrocarburos, quedó bloqueada en la misma Asamblea Constituyente y ahora también en el texto de la CPE.

¿Se podrá al menos conseguir una región autónoma guaraní? En términos de una región IOC que aglutine *todo* su territorio, parece más difícil que en otras regiones indígenas, que son étnicamente muchos más homogéneas. Como vimos ya en 5.7, una de las principales dificultades operativas para la consolidación de este territorio guaraní es que este pueblo llega a ser mayoritario en sólo 4 de los 14 municipios chaqueños en que tiene una presencia significativa. Por consiguiente, las numerosas TCO ya tituladas, siquiera en parte están también salpicadas de tierras pertenecientes a “terceros” o incluso aparecen sólo como islas discontinuas en territorio ajeno (ver los mapas INRA).

⁵⁴ En Albó y Barrios (2007: 233-234 y 244-245) se reproduce la versión entonces más reciente del mapa de regiones del Viceministerio y se compara con el de CONAMAQ.

Esto significa que el mosaico de comunidades guaraní y *karai* es también bastante complicado, sobre todo en Tarija y en las partes más periféricas de Chuquisaca. Pero en la parte central, más homogénea, sí se podría ir avanzando, siquiera a partir del bloque más compacto formado por los municipios de Charagua, Gutiérrez y Lagunillas, dentro de la provincia Cordillera.

Más allá de regiones IOC

El tema de la nación y pueblo guaraní y el 10° departamento en el Chaco, plantea una pregunta más genérica. Desde la perspectiva de las NyP IOC, ¿se podría plantear, a largo plazo, que se reconozcan también departamentos con autonomía IOC, sea con sus límites actuales o modificándolos? El departamento de Potosí es el que más calificaría en el primer caso (sin modificar límites departamentales) ya que, como departamento, está en la categoría B de la escala CEL; el conjunto de su área rural está en la A y su ciudad capital, en la D. En el segundo caso – modificando límites – nada impide que, en el futuro, se reavive la propuesta del 10° departamento del Chaco. Pero, si la propuesta avanzara en serio, surgiría enseguida la pugna por la hegemonía local. Este nuevo departamento, ¿quedaría en manos del pueblo guaraní o de los otros sectores interesados?

Yendo aún más lejos en esta misma perspectiva, más allá de las regiones, son varias las NyP IOC cuya identidad y territorio va más allá de las fronteras internacionales. El caso más notable es, obviamente, el aymara cuyo territorio está ahora atravesado por las fronteras de Perú y Chile (Albó 2002: Parte III, pp. 108-167). En años recientes ha habido ya varios encuentros de aymaras de los tres países en la mera frontera tripartita, a la que simbólicamente han llamado Pუსisuyu, equivalente aymara de Tawantinsuyu (= ‘los cuatro *suyus* o jurisdicciones unidos’). Pero están también los guaraní, con parientes trasladados al Chaco paraguayo tras la guerra o escapados y emigrados a la Argentina por sus conflictos con patronos o por necesidades laborales. Siempre en el Chaco, los weenhayek y taipeté viven siempre moviéndose de un lado al otro de la frontera. Y en el norte, los yaminawa y machineri hacen lo mismo con el Brasil, donde estos últimos se autodenominan también yine o piro...

Si hasta ahora ni se puede pensar en que una ETIOC cruce los límites departamentales trazados sin ellos, mucho menos se puede proponer al Estado que tome en cuenta esos territorios trans-estatales. Lo más cercano, en la nueva CPE es el art. 265-II, más orientado al apoyo del Estado a los movimientos indígenas internacionales: “El Estado fortalecerá la integración de sus naciones y pueblos indígena originario campesinos con los pueblos indígenas del mundo”. Pero la Cancillería podría promover acuerdos con los estados vecinos para un apoyo conjunto a esos territorios y para otorgar algún tipo de carnet o salvoconducto binacional que les permita transitar libremente dentro de su territorio⁵⁵. El art. 36 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos Pueblos Indígenas ya da soporte jurídico a ese tipo de planteamientos:

1. Los pueblos indígenas, en particular los que están divididos por fronteras internacionales, tienen derecho a mantener y desarrollar los contactos, las relaciones y la cooperación, incluidas las actividades de carácter espiritual, cultural, político, económico y social, con sus propios miembros así como con otros pueblos a través de las fronteras.
2. Los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, adoptarán medidas eficaces para facilitar el ejercicio y garantizar la aplicación de este derecho.”

⁵⁵ En la Escuela de Diplomacia de la Cancillería ya existe una tesis, de Juan Pedro Calderón (en preparación), orientada en esta línea para el caso de los Yaminawa.

7. Competencias de las autonomías indígenas

¿Qué ventajas y obligaciones concretas adquiere un pueblo indígena al obtener además autonomía para auto gobernarse?

La raíz de fondo del tipo de competencias más propias de las NyP IOC está, una vez más, en el artículo 2 de la CPE. Éste viene ahora sólidamente reforzado por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que se aprobó el 13 de septiembre de 2007, cuando la Asamblea Constituyente ya estaba acabando su trabajo, y casi de inmediato fue apropiada como Ley del Estado Boliviano, el 7 de noviembre 2007. En ella, se afirman ampliamente los derechos colectivos de “los pueblos indígenas”, entre los que están los siguientes:

“Artículo 3. 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.

Artículo 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.

Artículo 5. Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.”

La nueva CPE, en su capítulo sobre los derechos de las NyP IOC, redactado antes de conocerse esa Declaración, establece también su derecho “a la libre determinación y territorialidad” y “a la gestión territorial indígena autónoma” (art. 30 # 4 y 17).

En cierta medida puede considerarse que las competencias propias de la autonomía IOC vienen a ser una plasmación operativa de siquiera parte de los derechos indígenas enumerados tanto en el art. 30 de la CPE como en la mencionada Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007 (que ya es Ley del Estado) e incluso en el anterior Convenio 169 de la OIT, ratificado también por Bolivia en 1991. Pero, como veremos en 9.2, ésta no es su única plasmación ni mucho menos, pues siempre que resulte relevante este conjunto de derechos deben ser igualmente respetados por todos incluso cuando estos pueblos IOC o parte de ellos actúen fuera de sus territorios. La autonomía en sus territorios de ninguna manera debe ser vista como una especie aislamiento de tipo ghetto o apartheid.

7.1. Matriz de competencias indígenas y otras

Para ver cómo estos y otros principios se plasman y concretan en la nueva estructura y organización territorial del Estado, el Anexo 6 muestra en paralelo las diversas competencias exclusivas señaladas por la CPE para las cuatro entidades territoriales con calidad gubernativa y, por tanto, también para legislar en el ámbito de sus competencias. La matriz se complementa con las competencias privativas del Estado Central y las compartidas y concurrentes de las NyP IOC⁵⁶.

Previamente, recordemos cómo el art. 297 define cada tipo de competencia:

⁵⁶ El art. 298 enumera las competencias privativas y exclusivas del nivel central de Estado; el 300, las de los gobiernos departamentales autónomos en su jurisdicción; el 302, las de los municipales; y el 304, las que “podrán ejercer” las autonomías IOC. En el art. 299 se añaden las competencias compartidas y concurrentes entre el nivel central del estado y las otras entidades territoriales autónomas.

- a) *Privativas*, aquellas cuya legislación, reglamentación y ejecución no se transfiere ni delega, y están reservadas para el nivel central del Estado.
- b) *Exclusivas*, aquellas en las que un nivel de gobierno tiene sobre una determinada materia las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pudiendo transferir y delegar estas dos últimas.
- c) *Concurrentes*, aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva.
- d) *Compartidas*, aquellas sujetas a una legislación básica de la Asamblea Legislativa Plurinacional cuya legislación de desarrollo corresponde a las entidades territoriales autónomas, de acuerdo a su característica y naturaleza. La reglamentación y ejecución corresponderá a las entidades territoriales autónomas.

Centraremos nuestro análisis en los paralelos que aparecen (o no) entre las competencias *exclusivas* de cada nivel o instancia, pues en las compartidas y concurrentes la interrelación ya resulta más obvia. Para facilitar la comparación, en el cuadro las competencias se han reordenado temáticamente, de modo que las más semejantes aparezcan en una misma fila pero manteniendo, para fines de consulta, el número original que cada una tiene en el correspondiente artículo del texto constitucional. Además, después de cada competencia se añade entre [corchetes] la referencia a la competencia correspondiente de otras autonomías, de acuerdo a los siguientes códigos:

- la primera letra se refiere al tipo de competencia: **E**xclusiva, **P**rivativa del nivel central, **C**ompartidas.
- la segunda letra se refiere a los tipos de autonomía: del nivel **C**entral del Estado, **D**epartamental, **M**unicipal o de un pueblo **i**ndígena.

La primera constatación es que, aparte de las competencias privativas del nivel central del Estado, la mayoría de las competencias exclusivas se repiten en dos o más tipos de autonomía por lo que lo realmente exclusivo parece ser en muchos casos simplemente el ámbito en que se mueven. Por ejemplo, en la tercera fila del cuadro de competencias exclusivas se menciona en los cuatro niveles la competencia de planes de ordenamiento territorial. Pero es exclusivo del nivel central estatal señalar las políticas para ello, mientras que las otras tres instancias elaboran los planes en su correspondiente ámbito. Además, en los tres casos se añade “en coordinación con los planes del nivel central del Estado, departamentales, municipales e indígenas”. Es decir, la exclusividad elimina sólo la subordinación obligatoria de un nivel o instancia al otro, pero exige la debida coordinación.

Las competencias exclusivas de las NyP IOC, son 23, bastantes menos que las privativas y exclusivas del nivel central del Estado (21 y 36), las exclusivas de los departamentos autónomos (36) o las municipales (40), aunque en todos los casos la mayoría de las competencias tienen ciertos paralelos en otros ámbitos o niveles.

A continuación recordamos en una versión muy abreviada aquellas competencias exclusivas de las NyP IOC que, sin embargo, tienen cierto paralelo con las de otros niveles. Sólo reproducimos el texto exacto de aquellas en que, con o sin paralelo, aparecen elementos de fondo más específicos de la autonomía IOC. Las diez que, además, nos parecen más esenciales para lograr el autogobierno a que apuntan los artículos constitucionales y de la Declaración de Naciones Unidas arriba citados, se reproducen en *cursiva*:

- Indígena, central, departamental y municipal:
 - 4: planes de ordenamiento territorial
 - 6 y 20: [Construcción,] mantenimiento y administración de infraestructura
 - 10: Patrimonio: “cultural, tangible e intangible. Resguardo, fomento y promoción de sus culturas, arte, identidad, centros arqueológicos, lugares religiosos, culturales y museos”. [Ver EC25, ED18-19, EM15,16, Ei10]
 - 11: *Políticas de turismo*
 - 12: Crear y administrar tasas, patentes y contribuciones especiales.
 - 13. Administrar los impuestos de su competencia.
- Indígena, central y departamental:
 - 5: sistemas aislados de electrificación
 - 19: desarrollo productivo (con rasgos diferenciados, cf. 2 infra)
- Indígena, central y municipal:
 - 7: áreas protegidas
- Indígena y central:
 - 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*” [ver EC24].
- Departamental y municipal:
 - 1: “*Elaborar su Estatuto para el ejercicio de su autonomía conforme a la Constitución y la ley.*”
 - 9: deporte (con matices diferenciados)
 - 14: “*Elaborar, aprobar y ejecutar sus programas de operaciones y presupuesto.*”
- Municipal:
 - 18: micro riego
- Exclusivas IOC sin ningún paralelo (con su redacción completa):
 - 2. “*Definición y gestión de formas propias de desarrollo económico, social, político, organizativo y cultural, de acuerdo con su identidad y visión de cada pueblo.*”
 - 3. “*Gestión y administración de los recursos naturales renovables, de acuerdo a la Constitución*⁵⁷.”
 - 15. “*Planificación y gestión de la ocupación territorial en coordinación con otros niveles de gobierno.*”
 - 16. Vivienda, urbanismo y redistribución poblacional conforme a sus prácticas culturales en el ámbito de su jurisdicción.
 - 17. “*Promover y suscribir acuerdos de cooperación con otros pueblos y entidades públicas y privadas.*”
 - 21. “*Participar, desarrollar y ejecutar los mecanismos de consulta previa, libre e informada relativos a la aplicación de medidas legislativas, ejecutivas y administrativas que los afecten.*”
 - 22. Preservación del hábitat y el paisaje, conforme a sus principios, normas y prácticas culturales, tecnológicas, espaciales e históricas.
 - 23. “*Desarrollo y ejercicio de sus instituciones democráticas conforme a sus normas y procedimientos propios.*”

⁵⁷ Con tal que no sean también estratégicos (como por ejemplo, el manejo de recursos hídricos), pues ésta es una competencia exclusiva del nivel central estatal [EC4].

Seguramente algunas de estas competencias se podrían precisar mejor. Por ejemplo, no siempre queda claro por qué a veces hay paralelo sólo en determinados niveles y no en otros. Pero no entraremos en ese posible refinamiento.

Para interpretarlas debidamente, es fundamental comprender que, si bien aquí aparecen como competencias propias de cada ETIOC, muchas de ellas son en realidad la expresión de determinados derechos *colectivos* de estos pueblos, como se explicita tanto en el art. 30 de la CPE como en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007). Por tanto estas competencias se pueden ver como propias de todo un pueblo o incluso conjunto de pueblos y, para su ejecución, puede que se requiera a veces este nivel más amplio, por razones tanto conceptuales y éticas como prácticas.

En general, en las competencias que más paralelos tienen en otros ámbitos autonómicos no aparece tanto lo específico de la identidad indígena. Las competencias más propias y reveladoras son, obviamente, las siete últimas, en que no aparece paralelo en ningún otro nivel. Ahí es donde se explicita más la razón de ser de esta autonomía IOC, que es su derecho a autogobernarse según sus “formas propias de desarrollo económico, social, político, organizativo y cultural, de acuerdo con su identidad y visión de cada pueblo”, como desde una u otra perspectiva se va repitiendo en la lista.

Pero no hay que minimizar tampoco las competencias exclusivas que tienen ciertos paralelismos en algún otro ámbito. Tras una redacción semejante o un aparente paralelismo, pueden ocultarse especificidades fundamentales.

En la imposibilidad de ir analizando en detalle cada una de las competencias, nos limitaremos a comentar brevemente sólo las cuatro siguientes:

Estatutos

La competencia 1, para elaborar su propio estatuto, permite a cada pueblo IOC o parte de él elaborar lo que viene a ser su Carta Magna, sin más control que los señalados para cualquier autonomía por el art. 275 de la CPE:

“Cada órgano deliberativo de las entidades territoriales elaborará de manera participativa el proyecto de Estatuto o Carta Orgánica que deberá ser aprobado por dos tercios del total de sus miembros, y previo control de constitucionalidad, entrará en vigencia como norma institucional básica de la entidad territorial mediante referendo aprobatorio en su jurisdicción.”

Esta es la máxima expresión legal de la capacidad de libre determinación de cada pueblo. Sin bajar todavía a mucho detalle sobre cómo elaborar esos estatutos, aquí nos concentraremos más en explicar su importancia y a señalar algunas implicaciones prácticas.

Aunque la formulación de esta competencia es idéntica para cada tipo de autonomía, es evidente que en este caso de las autonomías indígenas originarias la elaboración se realizará de una manera muy distinta a los otros y su resultado final será también muy distinto. Es cabalmente allí donde se pueden precisar las competencias que en un momento dado una determinada NyP IOC decida adoptar dentro de su autogobierno y otros muchos aspectos de su modo particular de proceder, aun cuando no se baje a mucho detalle, por el mismo carácter oral y flexible que tiene siempre el derecho indígena originario.

Más aún, este es un asunto en el que, si bien hay todavía muchas restricciones jurídicas para llegar a niveles mayores de aglutinamiento entre las ETIOC – municipales o no – de cada NyP IOC, los miembros de un pueblo indígena originario o incluso de varios que conviven en un mismo territorio (como en los TIM de Beni y Pando)

pueden entrar en grandes acuerdos como nación y pueblo. Realizar esta tarea de una manera asociada y colectiva puede resultar un instrumento concientizador y pedagógico muy poderoso para fortalecer su identidad e instituciones.

Además, a niveles más prácticos y operativos, cuanto más consensuados y colectivos sean los estatutos presentados al Tribunal Constitucional para cumplir el requisito del “previo control de constitucionalidad” (art. 275), menos peligro habrá de que el proceso se estanque en esta instancia suprema nacional.

Aun haciendo este proceso de manera concertada entre muchos, los otros dos requisitos de aprobación del proyecto de estatuto por dos tercios “del total de [los] miembros... del órgano deliberativo” y del “referéndum aprobatorio” final, bastará y será preferible que se haga en cada jurisdicción local, de modo que el avance de instancias territoriales ya autónomas vaya avanzando y expandiéndose como una mancha de aceite, sin necesidad de que todos lo aprueben desde un principio al unísono.

Consulta previa

Fundamental es también la competencia 21 – eco del derecho colectivo 15, dentro del art. 30 – sobre la capacidad de participar, desarrollar y ejecutar los mecanismos de *consulta previa, libre e informada*. Es una de las competencias que no aparece en las otras formas de autonomía.

Con frecuencia estas consultas tienen relación con el desarrollo de actividades de grandes empresas dentro de territorios o municipios indígenas, por ejemplo, para actividades mineras, petroleras, madereras o grandes proyectos hidroeléctricos⁵⁸. En estos casos, esta competencia suele tener también una estrecha relación con la competencia 22 (y el correspondiente derecho colectivo 10, en el art. 30) sobre un ambiente sano y la preservación del propio hábitat.

Como un derecho, la consulta previa fue ya incluida en el Convenio 169 de la OIT a fines de los ochenta (art. 6 y 15), sobre todo en relación a actividades empresariales. La Declaración de las Naciones Unidas (2007) expande ese derecho a otros muchos ámbitos, repitiendo una y otra vez la necesidad de que los Estados actúen siempre en consulta con los pueblos. El art. 19, por ejemplo, que se refiere a “adoptar y aplicar medidas legislativas y administrativas que los afecten”, dice que los estados deben hacer dichas consultas “cooperando de buena fe” con los pueblos indígenas y recurriendo a “sus instituciones representativas... para obtener su consentimiento libre, previo e informado”. Y el art. 32 #2, casi con las mismas palabras, dice lo mismo con relación “aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo” (ver también los art. 30, 36, 38).

Todo ello ya es, como sabemos, ley del Estado Boliviano y lo que ahora hace la CPE es añadirle rango constitucional y especificarlo además como competencia exclusiva de las NyP IOC en sus entidades territoriales autonómicas.

Dentro de ello, se precisa que esta competencia consiste en “participar, desarrollar y ejecutar” los mecanismos de consulta y que éstos se refieren a “medidas legislativas, ejecutivas y administrativas que los afecten”. Es decir, a diferencia de lo que tanto ha ocurrido en el pasado, ya no puede ser cada instancia, estatal o no, la que decide en cada caso, según su conveniencia, quiénes serán los indígenas “consultados”.

⁵⁸ Puede darse entonces la paradoja de que las zonas marginales donde habían quedado arrinconados los pueblos indígenas resultan ser fundamentales para el desarrollo punta del capitalismo.

Este es otro caso claro en que puede resultar fundamental no dejar que cada ETIOC sea consultada por separado sino que los planteamientos gubernamentales o de algunas empresas, a igual que la respuesta de los NyP IOC a ellos, ganarán fuerza si se hacen de manera más colectiva. Las empresas más potentes tenderán a aplicar el principio de los emperadores romanos “divide y vencerás”. Pero las naciones y pueblos indígenas originarios saben bien que el principio contrapuesto de los débiles es que la unión hace la fuerza.

Políticas de turismo

La competencia 11 dice simplemente “políticas de turismo”, sin ni siquiera añadir algo que las califique como “indígenas”, como ocurre en la competencia paralela “departamental” o “local”, en esos otros tipos de autonomía. En el caso de los IOC, esta competencia, aparentemente tan inocente, puede tener mucha más trascendencia y a la vez malicia.

Aun en los países más racistas y discriminantes sus oficinas de turismo y sus videos para atraer visitantes se centran con frecuencia precisamente en esos indígenas tan marginados en la vida cotidiana. Saben que el etno-turismo, o más aún el eco-etno-turismo, pueden atraer muchos recursos. Por eso es corriente que en muchos territorios IOC se reciba o se deba aguantar a numerosas empresas y agencias lucrativas con sus avalanchas de turistas, a pesar de que son ellas las que se quedan con la mayor parte de los beneficios y tratan a veces a la población local de manera inadecuada. Además, por ese medio, la vitalidad de una cultura puede quedar simplemente “folklorizada”.

Frente a ello, si la definición de las políticas de turismo es una competencia exclusiva de las ETIOC, esta situación puede cambiar radicalmente, como ha ocurrido ya en varios lugares del mundo. No se trata simplemente de invertir el flujo de recursos para que las comunidades reciban mayores ingresos, aunque esto puede ser también una política muy oportuna. Pero más fundamental es definir cómo esta situación privilegiada de relaciones interculturales y hasta internacionales podría generar nuevas formas de entendimiento e intercambio enriquecedor para todos los involucrados y de fortalecimiento allí y en el conjunto del Estado Plurinacional.

Juzgar según su propio derecho

La competencia 8, sobre el ejercicio de la *jurisdicción indígena originaria campesina*, dentro del Poder Judicial, es seguramente la más notable dentro de las exclusivas de las NyP IOC. En general el Poder Judicial se mantiene centralizado en el nivel nacional, de modo que ni la autonomía departamental ni la municipal tienen una competencia judicial semejante. Pero, a partir del principio del pluralismo jurídico, cada vez más obvio para los investigadores de las ciencias jurídicas dentro y fuera de América Latina⁵⁹ y explícitamente reconocido en la nueva CPE desde su artículo primero, el tratamiento del poder judicial en las autonomías IOC debe ser necesariamente distinto.

Pero este tema es tan central para la concepción general del Estado Plurinacional, que rebalsa el marco de las competencias de las autonomías IOC y el de todo este

⁵⁹ Mientras se redactaba este informe uno de los coautores tuvo la oportunidad de constatarlo en el VI Congreso de la Red Latinoamericana de Antropología Jurídica (Bogotá, septiembre 2007), cuyo tema central fue, precisamente, “Diversidad étnica y cultural: Desarrollos constitucionales, políticas y prácticas nacionales”. Obviamente, la nueva Constitución boliviana despertó mucho interés también en este punto.

trabajo. Aquí nos tendremos que limitar a lanzar algunas pistas preliminares de análisis en el próximo capítulo 8.

7.2. Principios de voluntariedad y gradualidad

A diferencia de los otros listados de competencias autonómicas, que simplemente definen cuáles son, en el caso de las competencias de las autonomías IOC, tanto exclusivas como concurrentes y compartidas, se repite tres veces la frase más matizada “*podrán ejercer* las siguientes competencias” (art. 304 I, II y III). Esta se entiende mejor a partir de los principios de la “voluntariedad” y de la “gradualidad” que, entre otros varios, enumera el art. 271, en la parte introductoria de toda la Parte Tercera dedicada a la Organización Territorial del Estado.

El art. 269-II requiere una expresión de la voluntad de la población antes de aceptar nuevas entidades autonómicas en cualquier ámbito:

“La creación, modificación y delimitación de las unidades territoriales se hará por voluntad democrática de sus habitantes, de acuerdo a las condiciones establecidas en la Constitución y la ley.”

En el caso de la autonomía departamental, esta voluntad ya fue expresada de manera afirmativa por los cuatro departamentos en que ganó el “sí” en el referéndum de 2006. Pero se requerirá un nuevo referéndum para acceder a ella en los otros cinco en que entonces ganó el “no” y que, sin ello, serían sólo “descentralizados” (art. 274). Explicita también este requisito para la regiones “autonómicas” (pese a sus alcances tan limitados) en el art. 280-III, pero ya no se menciona de forma explícita para las autonomías municipales como tales (art. 283-284).

En cambio, cualquier autonomía indígena, necesita efectivamente expresar la voluntad de su población pero bajo dos modalidades distintas: debe manifestarla también mediante referéndum si pretende adquirir esa calidad de autonomía IOC por la vía municipal (art. 294-II) o añadirla a una nueva región (art. 295-II). Pero si el punto de partida es una TCO, que desde antes ya tienen cierto carácter IOC, basta expresar esa voluntad según “sus normas y procedimientos propios” (art. 293-I).

Por otra parte, el artículo 276, aplica de nuevo este principio de la voluntariedad, expresada a través de un referéndum aprobatorio “en su jurisdicción” antes de que se apruebe ningún estatuto o carta orgánica autonómica.

En el caso de los estatutos autonómicos para las IOC, esto implica que es precisamente entonces cuando las organizaciones y las bases deberán tomar una decisión sobre cuáles son las competencias que, efectivamente, quieren y se obligan a ejercer, dentro de las que, según la lista del art. 304 de la CPE, “podrán ejercer”.

Esto a su vez nos plantea si hay algunas que parezcan más esenciales que otras para cumplir lo mínimo que requiere ser realmente auto gobierno. Es decir, cuáles serían las competencias más esenciales que una ETIOC debería ciertamente asumir para poder calificar como tal. Una primera aproximación podría ser la que ya hicimos en la sección 7.1 al marcar en *cursiva* las diez competencias que, en nuestra opinión, más conducen al objetivo de autogobierno según su propio modo de ser. Pero dejamos abierta la cuestión de si todas ellas son indispensables o no, y la de si en esta lista mínima faltaría alguna más.

Una cautela semejante aparece en otra provisión del art. 303-I, según la cual, “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.”

Esta provisión fue añadida durante los diálogos de octubre, probablemente por presión de las FAM, y parece referirse sólo a las ETIOC formadas a partir de antiguas TCO, pues es obvio que los viejos municipios que han adquirido además la condición IOC ya tenían asumidas esas competencias municipales desde antes.

Se puede cuestionar que sea siempre oportuno que una nueva ETIOC que no es aún municipio deba asumir las competencias municipales que en total suman 40. Muchas de ellas traen consigo también nuevas obligaciones y destrezas, sobre todo de carácter administrativo, que no siempre coadyuvarían a fortalecer la condición IOC de esas nuevas entidades territoriales, sobre todo si son de menor tamaño. Puede que a algunas les baste incorporarse al municipio preexistente en que están insertas, como un distrito municipal IOC. Pero caben aquí todas las situaciones que ya hemos analizado en el capítulo 5.

Lo principal, en el caso de que efectivamente sea oportuno que una ETIOC se vaya transformando en municipio (obviamente IOC), es de nuevo el doble principio de la voluntariedad y de la gradualidad, expresado en el citado artículo con la frase “de acuerdo con un proceso de desarrollo institucional”.

8. La jurisdicción IOC del Poder Judicial

Este tema ha sido desarrollado por la nueva CPE dentro de su tratamiento del Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional, en la Parte Tercera (art. 179 y 190-192). Merece y necesita en sí mismo un estudio a fondo en el que aquí no podemos entrar. Simplemente nos limitaremos a señalar algunos rasgos centrales y lanzar, de forma muy preliminar, algunas reflexiones y preguntas. Algunas de ellas tocan directamente esta competencia única, propia de las autonomías IOC dentro de sus jurisdicciones. Otras nos lanzan más allá, dentro de los derechos constitucionales de las NyP IOC (art. 30-32) y del "carácter plurinacional" de todo el país y el Estado.

Desde la perspectiva del *Poder Judicial*, el artículo 179, después de ratificar que "la función judicial en única" establece que hay tres jurisdicciones: la ordinaria, la agroambiental y la IOC, que es la principal expresión de la competencia exclusiva que aquí comentamos. Aclara también que "la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción IOC gozarán de igual jerarquía".

¿Cuáles serán las entidades territoriales que ejercen esta competencia y jurisdicción IOC? El art. 190 lo señala:

"Las naciones y pueblos indígena originario campesinos ejercerán sus funciones jurisdiccionales y de competencia a través de sus autoridades, y aplicarán sus principios, valores culturales, normas y procedimientos propios."

A partir del diálogo de octubre 2008, en los siguientes artículos 190 y 191 se precisaron algunos otros puntos que estaban todavía confusos. El art. 191 precisa ahora que esta jurisdicción se ejerce tomando en cuenta tres ámbitos de vigencia, a saber, el "personal, material y territorial". Es decir, los sujetos deben ser miembros de la NyP IOC "sea que actúen como actores o demandado, denunciante o querellante, denunciado o imputado, recurrentes o recurridos"; y "las relaciones y hechos jurídicos... o sus efectos" deben producirse "dentro de una jurisdicción de un pueblo IOC".

Pero no queda muy claro, por ejemplo, qué pasa si el demandante es miembro del este pueblo y el demandado no, o viceversa (por ejemplo, por un pleito de tierras en el territorio Guarayo); o si el hecho jurídico ocurre fuera de la jurisdicción pero sus efectos sí la afectan directamente, o viceversa (por ejemplo, por el desvío de una red de riego). Una pregunta obvia entonces es: si, por una interpretación laxa, el delincuente no indígena que está dentro de la jurisdicción indígena podría acogerse a la "otra" jurisdicción, ¿no podría hacer exactamente lo mismo un delincuente indígena dentro de la jurisdicción ordinaria, por el principio constitucional de la "reciprocidad" (art. 8)? Entra también el asunto de qué *materias* corresponden a una u otra jurisdicción, algo que la CPE no precisa,

Por estos y otros muchos asuntos, en la práctica inmediata, la pelota pasa a una futura Ley de Deslinde Jurisdiccional que, además, "determinará los mecanismos de coordinación y cooperación" entre estas dos jurisdicciones y cualquier otra (como la agroambiental y la militar).

Es cabalmente esta Ley de Deslinde la que tendrá que profundizar este asunto tan complejo con el apoyo de ulteriores investigaciones y debates para determinar los alcances reales y los mecanismos operativos más adecuados. La meta es que el pluralismo jurídico sea realmente el estilo de todo el Poder Judicial, dentro y fuera de las ETIOC y que, a la vez, ello no degenera en caos sino más bien favorezca un enriquecimiento y aceleramiento de todo el sistema judicial. Las siguientes pistas y

reflexiones sólo pretenden ilustrar algunas de las arduas tareas que ahí deberán ventilarse.

Algunos rasgos del múltiple derecho indígena

Lo que ya puede deducirse de lo anterior es que, en principio, en cada ETIOC se aplicará esta jurisdicción, a través de sus propias autoridades y modo de ser. Supuesto el estilo holístico o integrador de los pueblos originarios, no será allí preciso que haya una rígida división de poderes. Algunos pueblos originarios dicen, por ejemplo, que sus diversas autoridades “siempre caminan juntas”. Por lo general los casos más graves tienden a ventilarse en la asamblea comunal o incluso intercomunal, con procedimientos que, aun sin estar escritos o ni siquiera fijados de una vez por todas, son reconocidos y acatados por los comunarios⁶⁰. La asamblea funciona así como una especie de corte final de apelación.

El carácter oral de este sistema le da una gran agilidad, flexibilidad y un bajo costo, características muy propias del a veces llamado “derecho consuetudinario⁶¹” pero que, más precisamente, debería llamarse “indígena” o, mejor aún, guaraní, mojeño, aymara, etc. pues cada pueblo tiene su propia visión jurídica con numerosas variantes locales dentro de ella.

Ni es necesario ni probablemente tampoco conveniente codificar – y con ello petrificar – estas “normas y procedimientos propios”, pues con ello se perdería tal vez esa flexibilidad y otras ventajas como las arriba indicadas. Lo que sí podría ser oportuno es que, a partir de este reconocimiento constitucional, se formalicen algo más las resoluciones que emanen de esta jurisdicción dejando acta de ellas. Es lo que de hecho ya ocurre en muchas comunidades que sellan los acuerdos a que llegan querellantes y autoridades en el Libro de Actas de la comunidad o sindicato campesino. De paso, estas actas podrían servir también, dado el caso, para facilitar el control de constitucionalidad.

Dos jurisdicciones e inter-legalidad

Tal como ahora está diseñada, esta jurisdicción IOC acaba en sí misma, sin tener más instancias superiores de apelación. Es parte de la “igual jerarquía” que, muy correctamente, se reconoce a las dos jurisdicciones. Si tras la decisión comunitaria tomada al nivel en que ésta se plantee (intra- o inter-comunitaria, etc.) se pudiera apelar a una instancia superior de la justicia ordinaria, en la práctica desaparecería todo lo que ya se ha ganado en el reconocimiento de pluralismo jurídico. En este punto el reconocimiento de esta competencia exclusiva de aplicar su propia jurisdicción IOC dentro de sus propios territorios en un notable avance.

No debemos olvidar que tras las deliberaciones y propuestas de los constituyentes de extracción indígena originaria había experiencias muy dolorosas de la ausencia, distancia física y cultural y, con frecuencia, también fácil corruptibilidad de jueces y otros funcionarios de la llamada justicia ordinaria y, con esas disposiciones, se está dando paso a vías alternativas siquiera en ese ámbito territorial.

A ello se debe que entonces el único recurso posible sea el Tribunal Constitucional Plurinacional, precisamente para que ejerza un control de constitucionalidad (art. 196);

⁶⁰ No es preciso explicar aquí que todo esto es muy distinto de los linchamientos, que algunos medios y políticos mal llaman “justicia comunitaria”.

⁶¹ El término *consuetudinario* es a veces criticado por las propias organizaciones de base, por notar que algunos profesionales del derecho lo usan con cierto desprecio discriminador, como una justicia “de segunda clase”. En realidad este tipo de derecho no escrito existe en todos los pueblos. No es algo exclusivo de los pueblos indígenas, aunque en ellos es más común y central, al menos en nuestro medio.⁷⁰

no para que dicte otra sentencia. Pero, a menos que este Tribunal desarrolle una nutrida planta de personal calificado para atender casos no sólo en la capital Sucre sino también en otras partes, se corre el peligro de que este único recurso resulte un cuello de botella que quite eficiencia a todo el sistema.

No bastará tampoco desarrollar algo así como dos sistemas en paralelo, uno plenamente “ordinario” y el otro plenamente “originario”. En la práctica cotidiana en casi todos los niveles ocurren también numerosos casos que requieren lo que podríamos llamar interculturalidad jurídica o, si se prefiere, interlegalidad, tanto dentro como fuera de las ETIOC. Ya insinuamos algunas posibles situaciones al comentar el art. 191. Los estudios de caso que se van acumulando, desde los diez volúmenes pioneros del Ministerio de Justicia (1999), muestran permanentes ejemplos de esta aproximación intercultural a las dos fuentes de derecho en la práctica cotidiana de la población.

Pero este vasto campo jurídico intercultural no parece quedar suficientemente cubierto con las actuales previsiones, a menos que la anunciada Ley de Deslinde Jurisdiccional incurra en ello. ¿Deberá todo ello pasar al Tribunal Constitucional? ¿O éste deberá más bien complementarse con instancias intermedias que tengan este carácter interlegal y puedan dar soluciones prácticas más rápidas?

9. Conclusión y tareas

En este trabajo nos hemos concentrado en combinar los puentes que ofrece la nueva CPE con los datos censales y del INRA para rastrear los diversos escenarios desde los que las NyP IOC podrían llegar a adquirir el nuevo status constitucional de ser también entidades territoriales autónomas. Resumiremos aquí los principales resultados de este cotejo y a continuación esbozaremos algunas pistas para las tareas que siguen pendientes.

9.1. Principales resultados

Dentro de las dos vías abiertas en la CPE para que se pueda alcanzar esta nueva calidad autonómica IOC, hemos mostrado que la vía municipal tiene muchas más posibilidades para las naciones y pueblos quechua y aymara del área andina y la vía TCO ofrece, en cambio, más posibilidades para las naciones y pueblos indígenas minoritarios de las tierras bajas.

Para ponderar el potencial diferenciado de los municipios en este tema hemos utilizado la escala de la condición étnico lingüística [CEL] construida a partir de las cuatro preguntas relevantes del Censo Nacional 2001, sobre pertenencia a pueblos indígena originarios, conocimiento de su lengua, aprendizaje de la misma en la primera niñez y conocimiento del castellano. En función de ello, se han distribuido todos los municipios del país en tres grupos, con tres categorías cada uno, desde los que tienen mayor homogeneidad como indígena originarios hasta aquellos cuya población no tiene nada o casi nada de indígena. Los principales resultados son:

- 1) Primer grupo, con las categorías A, B y C. Incluye los 187 municipios (o 57% del total) que son más IOC, con al menos dos tercios que se autoidentifican como tales y un 50% que hablan la lengua en la categoría C y porcentajes todavía más elevados en las categorías A y B. Todos menos tres (dos guaraní y uno chiquitano) están en la región andina y tienen una gran mayoría de población rural con o sin un núcleo central urbano.
- 2) Segundo grupo, con las categorías D, E, F. Tiene otros 53 municipios (16%), incluyendo 23 de tierras bajas, que podrían llegar a considerarse tales porque en ellos la mayoría absoluta de su población sigue autodenominándose miembros

de algún pueblo originario, aunque un sector mayoritario ya no habla la lengua y hay también una minoría notable no indígena. Este grupo resulta de particular relevancia para naciones y pueblos de las tierras que ya han perdido total o parcialmente su lengua. Entran también aquí las ciudades mayores de la región andina.

- 3) Tercer grupo, con las categorías G, H, I. Agrupa a los 87 municipios restantes (27%), casi todos de tierras bajas. Son claramente no indígenas porque dos tercios o más de su población ya no se autoidentifica como tal.

Esta vía municipal aparece a todas luces como la más expedita para poner en marcha la autonomía en las tierras altas, haya o no en su seno alguna/s TCO incluso titulada/s.

Con relación a la otra vía, que consiste en la transformación de las tierras comunitarias de origen [TCO] – que se han ido creando desde 1996 – en entidades territoriales autónomas IOC, se ha analizado la información más actualizada del INRA sobre ellas, cotejando a la vez sus límites con los de los municipios. Se diferencia de la vía anterior porque el territorio de las TCO, surgidas del régimen agrario de tenencia, implica además propiedad colectiva sobre él. Hay 203 TCO registradas, 143 en la región andina (de las que 77 ya están mayormente tituladas) y 60 en tierras bajas (38 mayormente tituladas), con la siguiente tipología de situaciones en cuanto a su mayor o menor compatibilidad con el territorio de los municipios en que se ubican:

- a) No hay ninguna TCO en el municipio. Ocurre en 166 municipios (50,8%) tanto de la región andina como de tierras bajas. Muchos de los andinos tienen a la vez una alta identificación como IOC, por lo que pueden lograr su autonomía por la anterior vía municipal.
- b) La TCO es parte menor de un solo municipio. Hay 123 casos que involucran a 42 municipios andinos y 18 de tierras bajas. Los andinos tienen casi todos también una alta calificación como municipios IOC. Lo más obvio sería, por tanto, que su autonomía sea a la vez municipal e indígena, de modo que sus TCO se integren en ella, manteniendo a la vez su especificidad como propiedad territorial IOC e incluso como distritos IOC dentro del municipio. En cambio los de las tierras bajas suelen ser bolsones indígenas en municipios que no lo son, por lo que sólo pueden llegar a ser autónomos por la vía TCO.
- c) Una o un conjunto de varias TCO coinciden prácticamente con el territorio de un municipio o la mayor parte del mismo. Es la situación de máxima coherencia entre ambas vías. Pero sólo hay 16 casos, todos andinos, aunque el municipio y TCO de Lomerío (Santa Cruz), se aproxima a esta situación.
- d) La TCO coincide (casi) con el territorio de dos o más municipios, con algunos ajustes menores. Hay sólo cuatro casos andinos y uno oriental (guarayos), que en total involucran a 18 municipios. Sólo en Guarayos la TCO ya está en buena parte titulada, pero encara muchos problemas por la avidez de poderes políticos y económicos ajenos. En los casos andinos en proceso está latente el deseo de reconstruir antiguos territorios mayores, agrupados quizás como regiones IOC autónomas.
- e) La TCO es parte de dos o más municipios. Hay 40 casos que involucran a 83 municipios. En bastantes casos podrían ser el embrión para crear nuevos municipios que fueran a la vez indígenas, reconstruyendo así *markas* andinas o, en las tierras bajas, el territorio contiguo de pueblos minoritarios. Pero este proceso puede resultar lento y complejo por la resistencia de

municipios actuales a modificar sus límites y perder recursos de la coparticipación popular.

- f) Es un caso especial de la situación anterior, por involucrar además a dos o más departamentos y, por tanto, chocar con el candado de la nueva CPE a modificar límites a este nivel. Hay seis casos.
- g) TCO discontinuas a lo largo de uno o varios municipios. Esta situación, particularmente compleja, no se puede cuantificar porque no es perceptible en los mapas oficiales, aunque se la descubre cuando se analiza el asunto al nivel de localidades indígenas o no indígenas. Exige normativas especiales sobre todo en las tierras bajas.

En conjunto estas situaciones tan diversificadas tienen una implicación muy distinta en la región andina y en el trópico. En la región andina suelen ocurrir dentro de municipios con buenas posibilidades de adquirir la calidad de autonomías IOC (además de su autonomía municipal), por lo que lo obvio allí es combinar ambas posibilidades y, en lo posible enmarcar a las [ex] TCO dentro del municipio IOC o el grupo de municipios. En cambio en las tierras bajas del trópico lo anterior sólo puede proponerse en los pocos municipios que también son IOC. Pero en la mayoría de los casos sólo cabe avanzar hacia la autonomía IOC por esa segunda vía TCO, con las estrategias diferenciadas que demande cada situación.

Relacionada con varias de estas situaciones, pero muy particularmente con la última, es el caso bastante frecuente en tierras bajas de aquellas TCO en cuyo interior conviven indígenas y no indígenas e incluso inmigrantes quechuas y aymaras. En estos casos la autonomía de la TCO debe plantearse con mucha más flexibilidad y apertura intercultural. Hemos observado también algunas TCO sin o con muy pocos indígenas y mucha más población no indígena e incluso extranjera (menonita). Nos preguntamos quiénes acabarán beneficiándose de ellas.

Por supuesto no es obligatorio que un municipio o una TCO se transformen en entidad territorial con autonomía IOC. En el último caso, puede seguir siendo sólo una forma de propiedad colectiva dentro del régimen agrario, como ocurre ahora, y entonces el hecho de cruzar límites municipales o departamentales, con o sin continuidad territorial, no es ningún problema.

Constituidas previamente las autonomías IOC por alguna de estas vías, pueden avanzar también hacia la forma más avanzada de autonomía regional IOC por combinación de varios municipios y/o ex-TCO, mediante diversos procedimientos. En este caso de las NyP IOC, estas regiones pueden contribuir a reconstruir territorios más amplios como las “naciones” de que habla CONAMAQ en las tierras altas o incluso el territorio de la parte más compacta de determinados pueblos indígenas minoritarios de tierras bajas.

Finalmente, el análisis de las principales competencias exclusivas que la nueva CPE atribuye a las autonomías IOC muestran, efectivamente, que las más significativas entre ellas consisten en reconocer en sus territorios autónomos la capacidad jurídica para ejercer y desarrollar allí los principales derechos propios de las NyP IOC establecidos en la misma CPE y en las leyes que apropian para Bolivia el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de NN UU de 2007 sobre los pueblos indígenas.

Sin embargo, dado que la misma CPE se limita a decir que estas autonomías “podrán tener” tales competencias, el texto analiza cuáles serían las competencias más esenciales para que en sus territorios se ejercite, efectivamente, el autogobierno. Se seleccionan para ello diez competencias, de las que se comentan sólo algunas como ejemplos de que su desarrollo operativo a veces puede implicar una aproximación

colectiva incluso más allá de cada jurisdicción territorial. Así ocurre, por ejemplo, en la elaboración de los estatutos autonómicos, máxima expresión de la capacidad legislativa de estas autonomías IOC; en el diseño y ejercicio del derecho-competencia a consulta previa, libre e informada sobre leyes y asuntos que les atañen; en las políticas de turismo; y en la aplicación local de la jurisdicción IOC, en la que se aplica el propio derecho indígena local, dentro del Poder Judicial.

Esta última competencia es la que más diferencia a las autonomías IOC de las que se asignan a los demás ámbitos autonómicos. Pero, por otra parte, queda claro que para poder avanzar más en este punto, tan clave y tan complejo, será necesario trabajar a fondo la anunciada Ley de Deslinde Jurisdiccional e ir más allá de la doble jurisdicción, una ordinaria y la otra IOC, para poder abordar tantas otras situaciones que exigen una aproximación más inter-legal en el marco de la interculturalidad jurídica.

9.2. Pistas para otras tareas pendientes

Al nivel más operativo, queda pendiente ponderar la influencia de otros factores internos y externos para poder definir en qué casos es operativamente más viable iniciar esta experiencia de tener una mayor autonomía como autogobierno. Por otra parte, hay que enfatizar que, como ya insinuamos al precisar los alcances del concepto de autonomía en la sección 2.3 y, de nuevo, en el capítulo 8 a propósito de la jurisdicción IOC del Poder Judicial, este escenario múltiple de las autonomías territoriales no agota el tema IOC ni mucho menos. Por eso aquí añadiremos también algunas otras pistas para ver cómo la problemática del Estado Plurinacional, dentro del que se enmarcan las autonomías IOC, tiene otras varias vertientes en las que debemos incidir. Desde ambas perspectivas, a continuación anotamos brevemente algunas de esas tareas.

Sistematizar las experiencias concretas previas

Antes de proponer o aceptar casos concretos de autonomía IOC habrá que analizar los procesos recientes en municipios de hecho indígenas. Será oportuno conocer, por ejemplo, cuál ha sido y es la cohesión social de cada municipio, su historia de gobernabilidad desde 1994, la existencia o no de otros grupos de poder económico y político, la voluntad de sus habitantes, etc.

Sobre todo en el capítulo 5 han ido saliendo numerosos casos en los que aparecen conflictos concretos, más allá de las tipologías mencionadas sean de municipios, de TCO o de las combinaciones entre ambas. Los casos podrían multiplicarse. Hay, por ejemplo, municipios con la máxima calificación para poder tener autonomía IOC pero que a la vez están entre los que han tenido mayores problemas de gobernabilidad interna. El municipio quechua de Vitichi (Potosí) o el guaraní de Gutiérrez (Santa Cruz) son dos buenos casos.

Esta débil gobernabilidad podría deberse en parte al conflicto intercultural de tener que manejar un municipio en pleno territorio originario con la lógica de una institucionalidad municipal diseñada totalmente desde la perspectiva dominante no indígena (Lema, coord. 2001 y Soto, coord. 2003). En la medida que, al convertirse en municipio IOC cambie esa lógica, puede que mejore la situación. Pero no hay que esperar que sea algo automático, pues este es sólo uno de los factores en juego y quizás no es siempre el más importante. Puede haber también otros más internos como conflictos entre los mismos actores.

Tanto allí como en las TCO transformadas en entidades autónomas convendrá conocer también su experiencia, posibilidades y limitaciones en la gestión territorial de

sus recursos naturales, tema sobre el que ya se ha ido acumulando abundante literatura.

Hay que tomar en cuenta que datos de este tipo sólo pueden ser indicativos, no definitorios. Con frecuencia la carga se arregla al andar, como ha ocurrido tras la Ley de Participación Popular de 1994 con tantos pequeños municipios e incluso en ciudades mayores como La Paz. Ya existen varios estudios de caso sobre el particular. Pero esta es una tarea que deberá ser realizada de manera más sistemática de aquí en adelante, junto con la población interesada y otras instancias de acompañamiento.

Los derechos de los IOC fuera de su territorio

Con miras a la puesta en marcha del Estado Plurinacional, hay que recordar siempre que asegurar la autonomía IOC dentro de sus territorios mayormente rurales hoy día sólo llega a incidir sobre una minoría de de la población IOC del país. Sabemos, por el Censo 2001, que la mayoría de los miembros de las NyP IOC no viven ya en estos territorios rurales o semi-rurales en que pueden constituirse entidades territoriales autónomas sino en *ciudades*, sobre todo en las mayores. Estas son actualmente los principales centros pluriculturales y, por tanto, es también allí donde se incuban y se desarrollan más las relaciones interculturales, sean positivas o discriminantes.

Las comunidades rurales suelen ser los repositorios y los caldos de cultivo más apropiados para la reproducción de muchos rasgos y valores culturales. Pero si afrontamos la temática sólo desde esta perspectiva, se nos escapa la mayor parte de la población originaria, pues ya no vive allí. No tenemos que repetir el error de la Reforma Educativa de 1994 que, pese a las propuestas mucho más audaces de su texto legal, después se concentró demasiado en sólo la educación intercultural bilingüe en aquellas áreas rurales donde más predominaban los pueblos originarios.

Más allá de las competencias en esos territorios autónomos, debemos preguntarnos cómo garantizar el cumplimiento de los derechos de las NyP IOC fuera de sus propias jurisdicciones rurales, muy particularmente en los centros urbanos.

Sin embargo, esta situación particular urbana y la manera específica que también allí se deben garantizar sus derechos como IOC, no está explicitada en el texto constitucional. El tema no ha sido tampoco objeto de mucho debate público salvo en asuntos como el del racismo, tan exacerbado en los últimos tiempos. Lo pueden atestiguar varios constituyentes, sobre todo mujeres de pollera, que fueron víctimas directas de ello en Sucre.

No hay que descartar que algunas ciudades puedan adquirir el rango de *territorio municipal urbano indígena*. Dentro de la categoría D están ya cuatro ciudades andinas importantes: El Alto, Potosí, Sucre y Cochabamba. Las dos primeras, con más de un 70% que se autoidentifica aymara o quechua, no suben a la categoría superior C sólo por un descenso de quienes además saben la lengua. Sería una experiencia muy aleccionadora ver cómo se manejan las competencias de la gran mayoría de su población, en ese contexto urbano tan intercultural.

De todos modos, tanto en estos casos como en otros muchos donde no hay ninguna posibilidad de llegar a ser ciudad IOC, el instrumento jurídico fundamental para asegurar que la condición IOC no se esfuma en las ciudades, ya no pueden ser las competencias propias de una autonomía IOC, sino los derechos individuales y colectivos de los IOC, expresados tanto en los art. 30-32 de la CPE como en el Convenio de la OIT y la Declaración de Naciones Unidas, que ya son leyes bolivianas. Naturalmente habrá que diferenciar entonces cuáles de estos derechos se refieren sólo al

área los lugares de origen (como el derecho “a la titulación colectiva de tierras y territorios”, art. 30 #6) y cuáles son de carácter más general.

En el caso ya mencionado de discriminación racial existe también una norma muy poco conocida y menos utilizada que, es la Ley 1978, del año 1999, en la que se ratifica la ya antigua Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación.

Alcances de la Ley de Deslinde Jurisdiccional

Esta Ley, mencionada en el capítulo 8, deberá tomar en cuenta no sólo personas, jurisdicciones y materias sino también situaciones cada vez más frecuentes de interlegalidad.

Esta debe aplicarse también en las ciudades y otros territorios no indígenas ante todo para tomar en cuenta los conflictos cada vez más frecuentes que involucran tanto a indígenas como a no indígenas o a gente IOC pero de distintas tradiciones culturales y que están fuera de los territorios autónomos indígenas. El principio de reciprocidad, que está al principio de toda la CPE (art. 8) y al que ya nos referimos en el capítulo 8, debería tener – como toda reciprocidad genuina – el mismo valor tanto para los no indígenas en territorio indígena como para los indígenas en las ciudades.

Otra situación muy común es la de migrantes IOC de primera, segunda o más generaciones que siguen acudiendo tanto a sus raíces ancestrales como a los nuevos esquemas jurídicos urbanos para resolver todo tipo de problemas. Quizás por moverse en este tipo de situaciones anfibias, tanto en ciudades como El Alto como en otras zonas urbanas periféricas, es bastante frecuente que la gente prefiera ventilar sus asuntos fuera de los estrados judiciales y acudir más bien a las autoridades de sus juntas vecinales. ¿Sentirán quizás que éstas entienden mejor sus problemas y los resuelven con esquemas más cercanos a los de las comunidades rurales?

Relacionado con todo ello está también, obviamente, la capacitación y perspectiva interlegal que deberán tener las autoridades judiciales aun en estas instancias de la jurisdicción ordinaria donde ocurren a diario estas situaciones mixtas y en otras instancias superiores de apelación, incluida la Corte Suprema de Justicia, todas las cuales deberán ser muy sensibles a la interculturalidad jurídica.

El propio *Tribunal Constitucional* también es relevante desde muchas perspectivas. Primero, como el único recurso para solventar la constitucionalidad de ciertas decisiones de la jurisdicción IOC. Segundo, como máxima instancia también para todas esas situaciones interlegales y, en ciertos casos, quizás también inter-jurisdiccionales. Tercero, para definir la composición misma de este tribunal.

Este último punto necesita un mayor comentario. El artículo 197 de la nueva CPE dice que sus magistradas y magistrados deben ser elegidos “con criterios de plurinacionalidad” y “con representación del sistema ordinario y del sistema IOC”. En la versión aprobada en Oruro se decía “representación paritaria”. Pero en los acuerdos de octubre con la oposición, la proporcionalidad entre ambos sistemas quedó al aire. Y en los requisitos del art. 199 para poder ser elegidos, si bien se mantiene que “se tomará en cuenta el haber ejercido la calidad de de autoridad originaria bajo su sistema de justicia”, en octubre se ha añadido que deben tener “especialización o experiencia acreditada de por lo menos ocho años en las disciplinas de Derecho Constitucional, Administrativo o Derechos Humanos”. Con ello casi se determina que en este máximo Tribunal, los representantes de la jurisdicción IOC quedarán de hecho en reducidos a lo mínimo y que la interculturalidad jurídica que en él debería ser una cualidad fundamental quede muy desequilibrada.

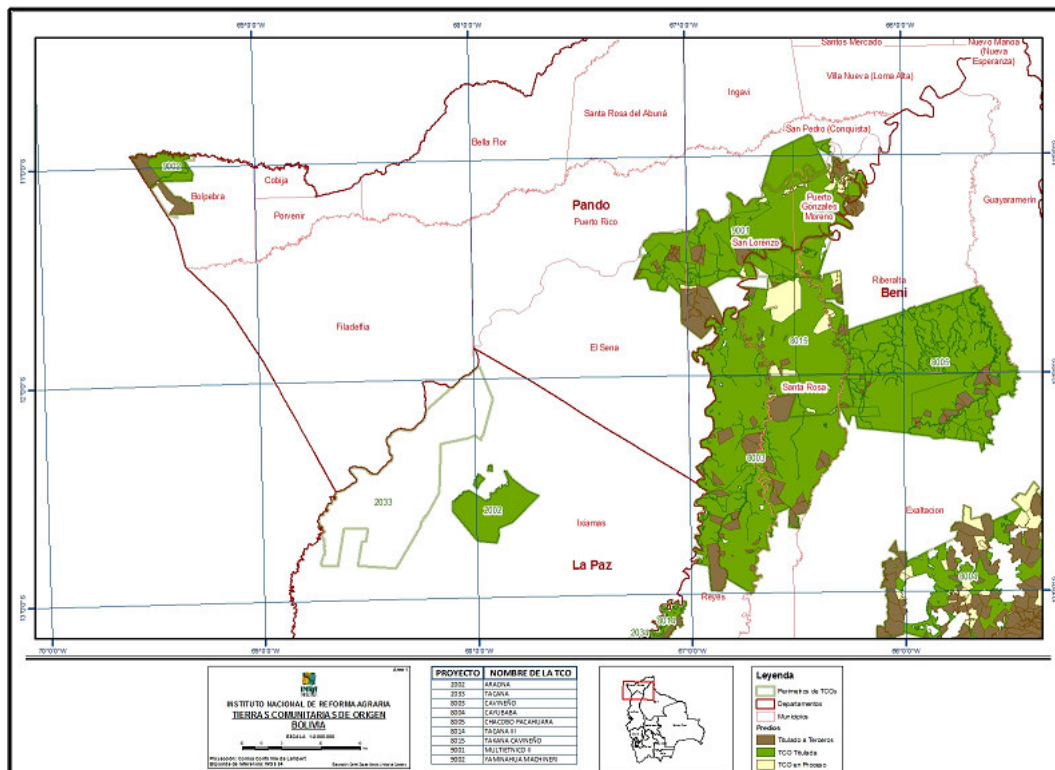
Cabrían consideraciones semejantes para otras instancias superiores de gobierno, como los gobiernos departamentales autónomos o el Consejo Electoral Plurinacional. Pero basten estos breves apuntes para mostrar que seguimos teniendo muchas tareas por delante para asegurar la construcción de un auténtico Estado Plurinacional e intercultural tanto dentro como fuera de los territorios rurales donde funcionarán las autonomías IOC.

Bibliografía

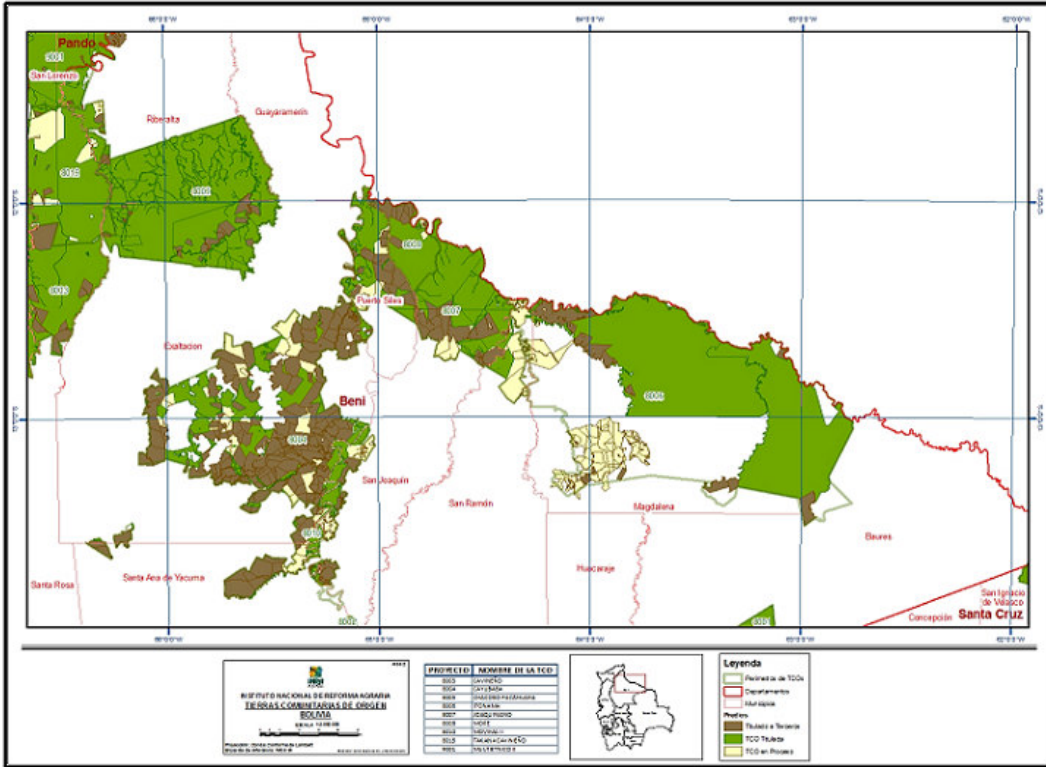
- Albó, Xavier. 2000b. "Aymaras divididos por fronteras". *Cuarto Intermedio* 54: 62-93.
- Albó, Xavier 2002. *Pueblos indios en la política*. La Paz: CIPCA y Plural
- Albó, Xavier y Franz X. Barrios Barrios. 2007). *Por una Bolivia plurinacional e intercultural con autonomías*. La Paz: PNUD. Serie "Cuadernos de Futuro".
- 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, ratificada por el referéndum del 25-I-2009 y promulgada el 7-II-2009.
- Bolivia. Legislación citada:
1991. Ley 1257, Ratificación del Convenio 169 de la OIT
1994. Ley 1551, Participación Popular
1996. Ley 1702, Modificaciones a la Ley de Participación Popular
1996. Ley 1715, INRA
2001. Ley 2235 del Diálogo Nacional 2000
2007. Ley 3760, Apropiación de la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.
- Bubba, Cristina. 1993. "Nos querían robar el alma". *Cuarto Intermedio* 29: 34-64.
- Calla, Ricardo y Waldo Arismendi [1993]. *Mapa preliminar de ayllus y comunidades rurales en el departamento de Potosí*. Potosí: Proyecto Desarrollo Forestal Comunal, FAO/Holanda/CDF.
- CENDA. 2003. *Organización socioeconómica y ordenamiento territorial en Morochata*. Cochabamba: CENDA.
- CENDA. 2005. *Raqaypampa: una experiencia de control territorial. Crisis agrícola y sobrepoblación alimentaria*. Cochabamba: CENDA.
- Colque, Gonzalo. 2008. "Gobierno local comunitario en Jesús de Machaca. Apuntes para convertir el Gobierno Municipal en Gobierno de Ayllus y Comunidades". En Mario Galindo, pp. 83-98.
- Contreras, Alex. 1991. *Etapa de una larga marcha*. La Paz: Aquí y ERBOL. (Incluye los cuatro decretos de la Marcha Indígena de 1990).
- Defensor del Pueblo. 2008. *Sistema jurídico de los pueblos amazónicos de Bolivia*. La Paz: Defensor del Pueblo.
- Fernández Osco, Marcelo. 2008. *Desatando invisibilidades, promoviendo pluriversidades: pluralismo, derechos humanos e interculturalidad*. La Paz: Defensor del Pueblo.
- Galindo, Mario. 2008. *Municipio indígena: análisis del proceso y perspectivas viables*. La Paz: CEBEM, GVC y Unión Europea.
- INE. 1996. *Primer Censo Indígena Rural de Tierras Bajas, Bolivia, 1994*. I, Amazonía. II, Oriente. III, Chaco. La Paz: Programa Indígena, PNUD y otros.
- INE. 2002a. *Censo Nacional de Población y Vivienda, 2001*. La Paz: INE, 10 vols.
- INE, 2002b. *Bolivia: Características de la población*. La Paz: INE.
- INE y UNFPA. 2003. *Bolivia: características sociodemográficas de la población indígena*. La Paz: INE.
- Ecuador. 2008. *Constitución Política del Estado*.
- Franco Semo, Ignacio, coord. *Problemática territorial en el Multiétnico II (Esse Eja, Tacana, Cavineño)*. Santa Cruz: CEJIS.

- Inturias, Mirna Liz, José Manuel Ledezma y Lidio Valverde. 2003. *Un espacio en construcción. Hacia la gestión territorial de la TCO Parapitiguasu*. La Paz: PIEB.
- Lehm, Zulema. 1991. "Los territorios indígenas del Beni". En CIPCA, ed. *Por una Bolivia diferente. Aportes para un proyecto histórico popular*. La Paz: CIPCA, pp. 207-214 y mapas 4-7.
- Lema, Ana María, coord. 2001. *De la huella al impacto. La participación popular en municipios con población indígena: Urubichá, Gutiérrez, Villa Montes*. La Paz: PIEB.
- Martínez, ed. 2000. *Atlas, territorios indígenas en Bolivia. Situación de las Tierras Comunitarias de Origen [TCOs] y proceso de titulación*. La Paz: CPTI-CIDOB, INRA y otros.
- Mendoza, Fernando, Willer Flores y Catherine Letourneux, 1994. *Atlas de los ayllus de Chayanta*. Potosí: Programa de Autodesarrollo Campesino.
- Mendoza, Fernando y Félix Patzi G. 1997. *Atlas de los ayllus del Norte de Potosí, territorio de los antiguos Charka*. Potosí: Programa de Autodesarrollo Campesino.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, ed. 1999. *Justicia comunitaria*. La Paz: Ministerio de Justicia y DD. HH y Banco Mundial. 10 volúmenes de investigaciones y propuestas.
- Molina y Albó. 2006. *Gama étnica y lingüística de la población boliviana*. La Paz: Sistema de las Naciones Unidas en Bolivia.
- 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.
- Paz, Sarela. 2005. "Propuesta base para pensar las autonomías originarias en Bolivia". En Secretariado Rural Perú-Bolivia, Grupo Interculturalidad, *Territorios indígenas, autonomías y Asamblea Constituyente. Una visión comparativa de Bolivia y Colombia*. Cochabamba: CENDA, pp. 27-47.
- PNUD. 2005. *Bolivia. Atlas estadístico de municipios, 2005*. La Paz: PNUD, INE.
- PNUD. 2007. *Informe nacional sobre desarrollo humano, 2007. El estado del estado*. La Paz: PNUD.
- Regalsky, Pablo ed. 1994. *Raqaypampa: los complejos caminos de una comunidad andina*. Cochabamba: CENDA.
- Romero, Carlos. 2005. *El proceso constituyente boliviano. El hito de la cuarta marcha de tierras bajas*. Santa Cruz: CEJIS.
- Romero, Carlos. 2008. *La tierra como fuente de poder económico, política y cultural*. Santa Cruz: IWGIA e ISBOL.
- Soto, Gustavo, coord. 2003. *Cultura democrática en municipios indígenas: Urubichá y Gutiérrez*. Santa Cruz y Diakonia.
- Uño, Liborio. 2008. *El M.A.S ha traicionado al pueblo y el derecho a la autonomía de las naciones originarias*. La Paz: CEDPOR.

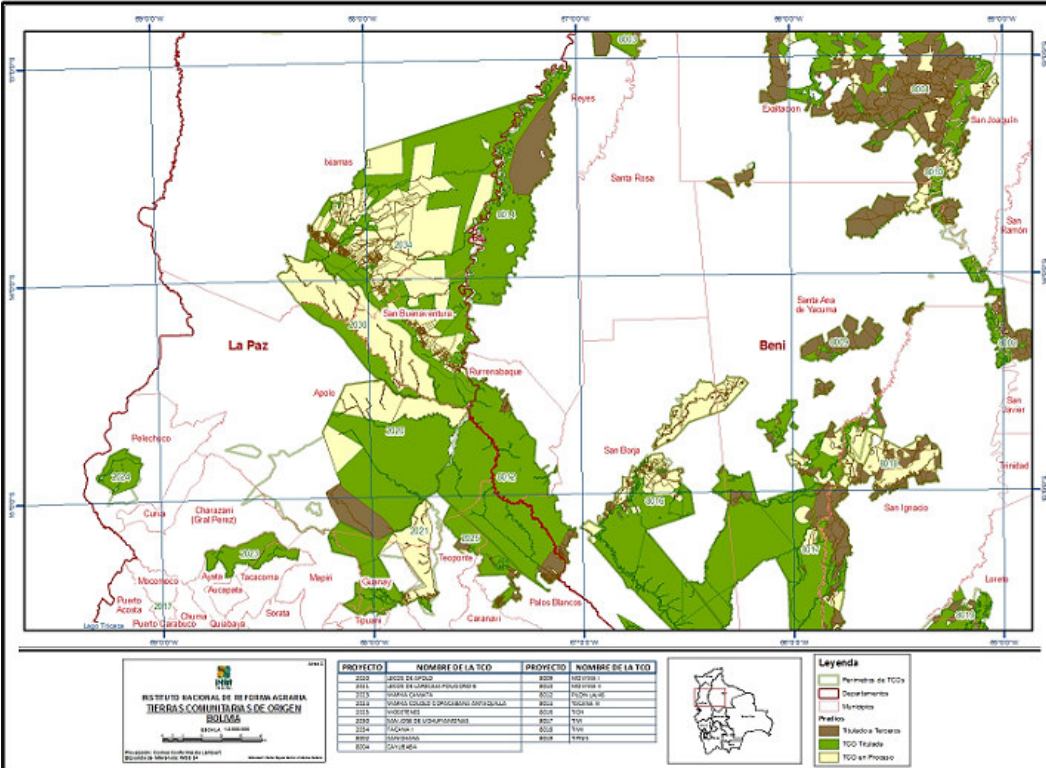
Anexos



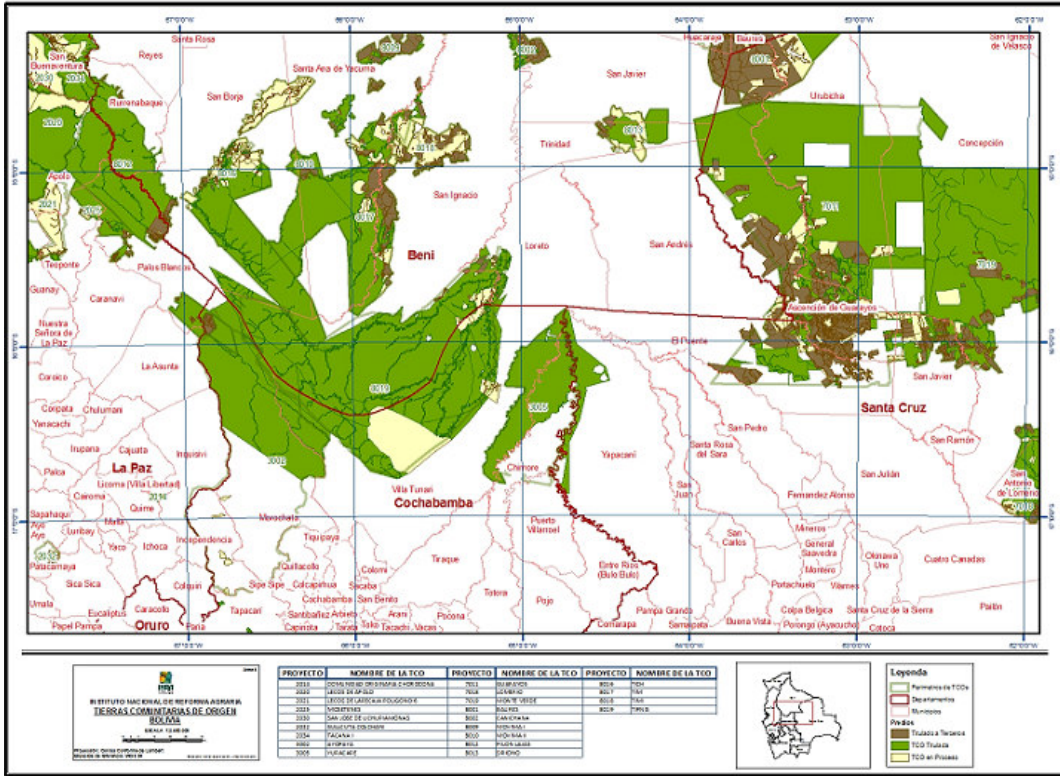
TCO 1 Pando, norte de Beni y La Paz



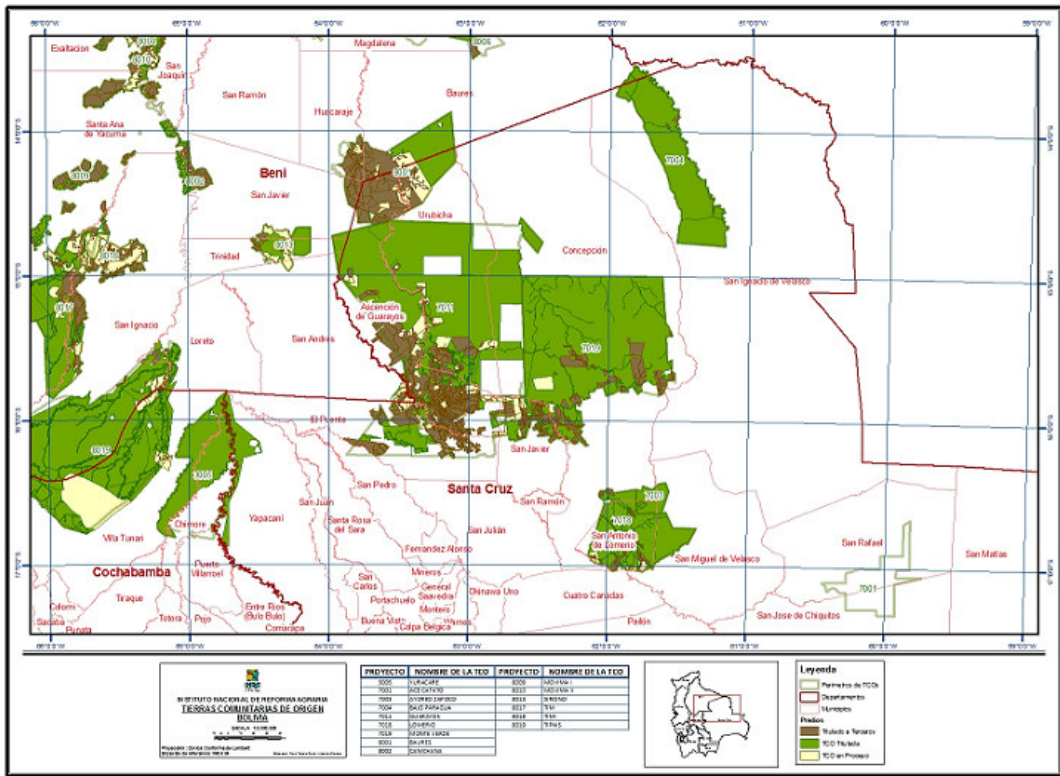
TCO 2 Norte de Beni



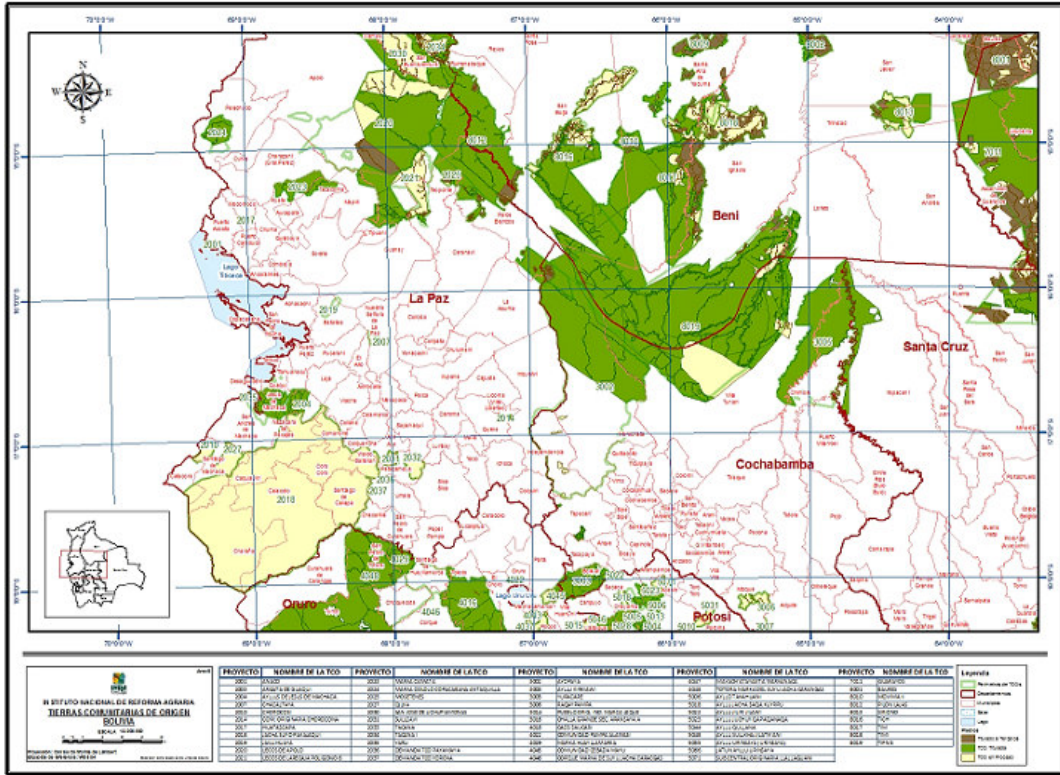
TCO 3 Norte de La Paz y Beni central



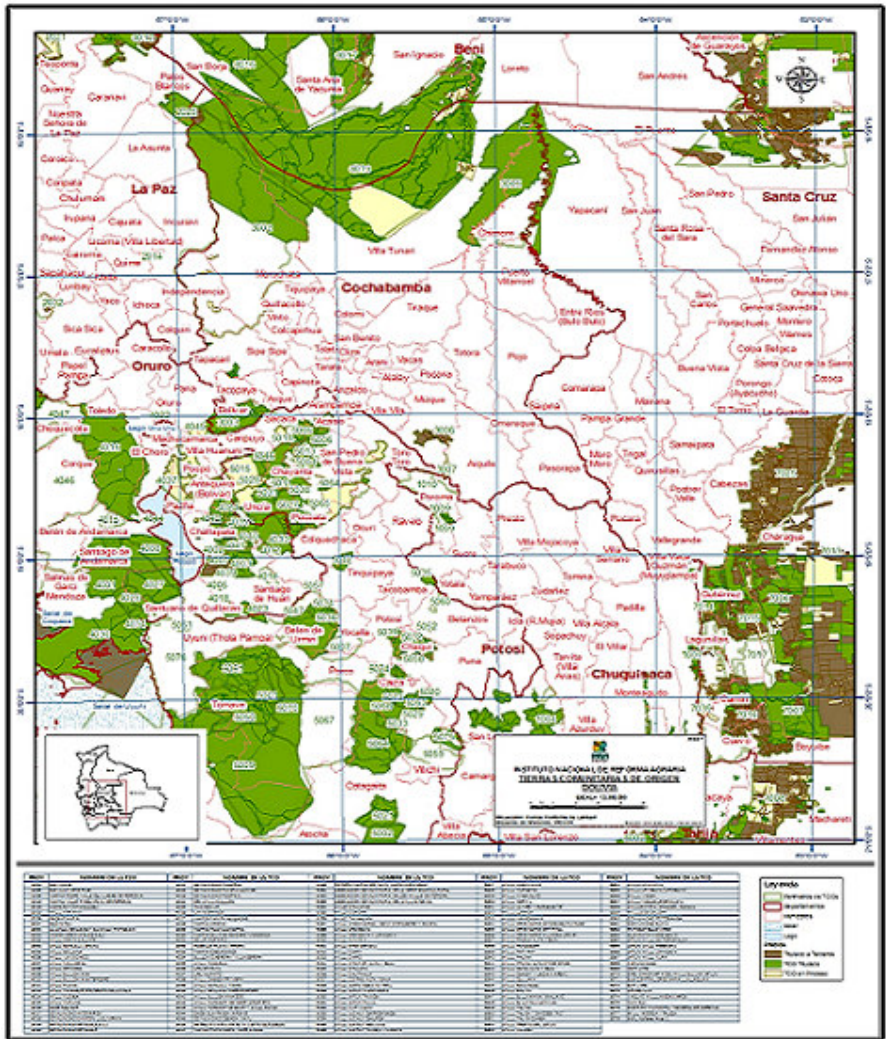
TCO 4 Beni sur, norte de Cochabamba y este de Santa Cruz



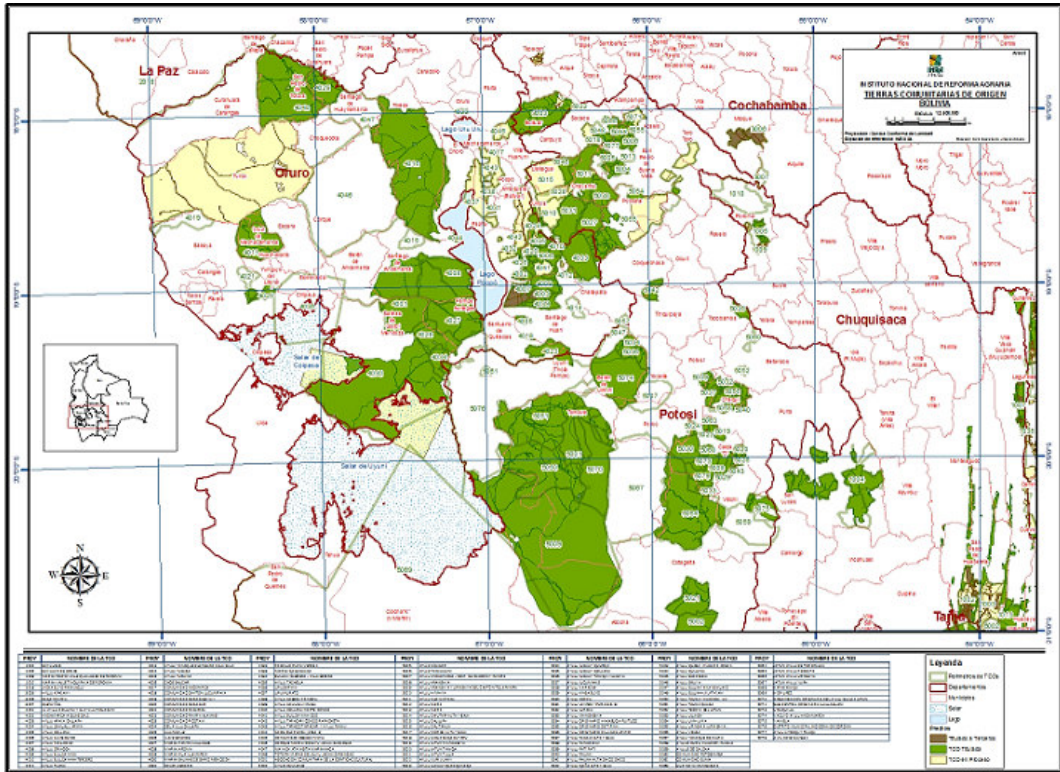
TCO 5 Santa Cruz norte y centro



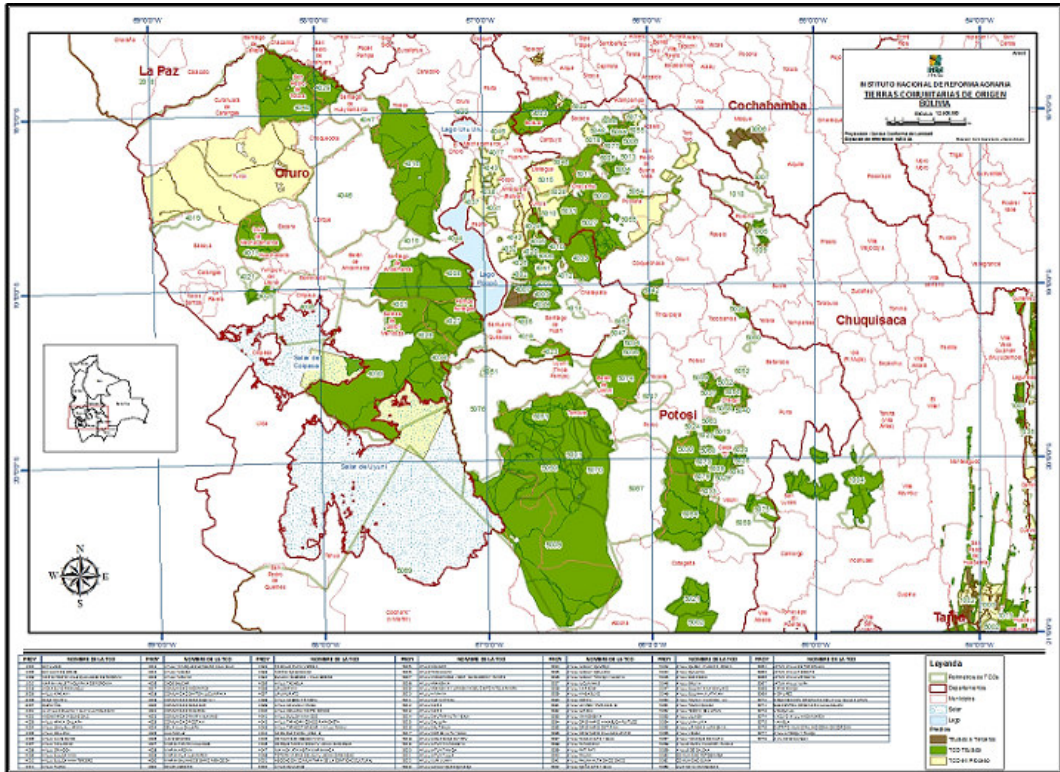
TCO 6 Centro y sur de La Paz , sur de Beni y norte de Cochabamba



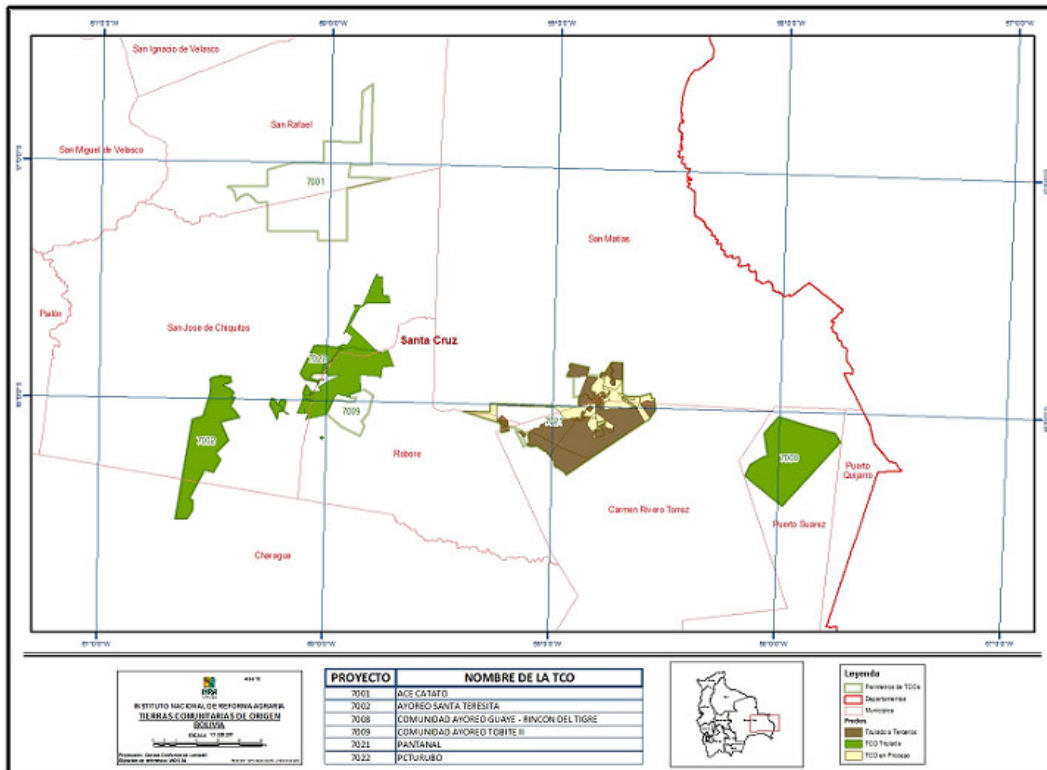
TCO 7 Cochabamba, norte de Potosí y Oruro este



TCO 8 Norte y centro de Potosí y Chuquisaca este



TCO 9 Chaco de Santa Cruz, Chuquisaca y Tarija



TCO 10 Santa Cruz este