Separata de prensa
www.ftierra.org

Informe 2009

Reconfigurando territorios

reforma agraria, control territorial y gobiernos indígenas en Bolivia

FUNDACION tierra

Reconfigurando territorios

El término territorio engloba múltiples significados y conceptos, pero en nuestro caso nos limitamos a entenderlo como la organización territorial del Estado resultante del reconocimiento legal de tierras comunitarias de origen (TCO), la formación de gobiernos municipales y la persistencia de formas indígenas o comunitarias de gobierno local.

La reconfiguración de territorios es un hecho. Tenemos más de 14 millones de hectáreas de TCO reconocidas a favor de pueblos indígenas, especialmente de tierras bajas, que exigen cualidad gubernativa diferenciada del ámbito municipal. Además, existen 337 municipios, la mayoría rurales e indígenas. La reconfiguración también es una propuesta normativa incluida en la Constitución Política del Estado. La encontramos en conceptos como el de territorio indígena originario campesino (TIOC), término de mayor alcance que las TCO, porque reconoce explícitamente territorios indígenas que, a la vez, forman parte de la nueva organización territorial del Estado.

Entender los actuales procesos de reconfiguración territorial, que se han dado en la práctica y en los contenidos de la CPE es fundamental para garantizar el desarrollo de las regiones rurales e indígenas de Bolivia en lo institucional, normativo, socioeconómico y cultural.

A fin de aportar a este propósito, la Fundación TIERRA, como institución de investigación y acción para el desarrollo rural sostenible de base indígena originaria campesina, elaboró su informe 2009 "Reconfigurando territorios: reforma agraria, control territorial y gobiernos indígenas en Bolivia".

El trabajo de investigación, cuyo contenido completo se puede descargar en el sitio Web www.ftierra.org, contiene un conjunto de estudios para llamar nuestra atención sobre estos temas y hechos en este momento de decisiones que atravesamos los bolivianos. En esta separata, usted encontrará artículos breves —con información y datos recientes— sobre algunos temas abordados en el informe.

Creemos que la construcción de una Bolivia rural vigorosa y plural es tarea de todos.

Gonzalo Colque.
Director de Fundación TIERRA

Entender los procesos de reconfiguración territorial que se han dado en los contenidos de la CPE es clave, fundamentalmente para el desarrollo institucional, normativo, socioeconómico y cultural de las regiones rurales e indígenas de Bolivia.

Esta publicación cuenta con el apoyo de **Trocaire (Agencia Católica Irlandesa para el Desarrollo)**
Fundación TIERRA
Calle: Hermanos Manchego Nº 2566
Teléfono: (591-2) 243 2263
Email: fundaciontierra@ftierra.org
Sitio web: www.ftierra.org

Director Ejecutivo
Gonzalo Colque

Investigadores
Juan Pablo Chumacero, Gonzalo Colque, Patricia Costas, Wilfredo Plata, Jorge Salgado, Esteban Sanjinés, Carlos Sotomayor, Alcides Vadillo, John Cameron

Edición y diseño
Mavi Ortiz Echazú

Trabajaron en esta separata
Juan Pablo Chumacero, Gonzalo Colque, Patricia Costas, Carlos Sotomayor, Jorge Salgado.
Fotografías y mapas: Fundación TIERRA

Un conflicto sin fin en el Norte de La Paz

"... CAMPESINOS Y LECOS SOMOS UNO MISMO Y DEBERÍAMOS ACEPTARNOS COMO INDÍGENAS PARA VIVIR EN PAZ", (INDÍGENA LECO DE APOLO).

El 12 de enero de 2010 el Tribunal Agrario Nacional (TAN) declaró improbado el recurso de nulidad presentado por campesinos, quienes rechazaban la titulación del Polígono 1 de la Tierra Comunitaria Origen (TCO) de la Central Indígena de Pueblos Lecos de Apolo (CIPLA), en el norte paceño.

Hace más de 10 años, en 1999, la CIPLA presentó la demanda de titulación de su TCO por 654 mil hectáreas. Éste fue uno de los detonantes del conflicto entre campesinos e indígenas del municipio de Apolo.

Tras un difícil proceso de saneamiento de tierras, el INRA tituló el Polígono 1, en mayo de 2007, con un área de 238.162 hectáreas a favor de la CIPLA.

Casi inmediatamente después, dirigentes campesinos presentaron al TAN un recurso legal para anular la titulación, además, organizaron movilizaciones de protesta.

Desde ese mismo mes y hasta la fecha, el conflicto por la tierra derivó en una situación de discriminación étnica y división, que provocó episodios de violencia entre grupos de la misma condición socioeconómica: los campesinos quechuas, afiliados a la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Franz Tamayo; y los lecos, afiliados a la Central de Pueblos Indígenas de La Paz.

El polígono titulado a favor de los lecos de Apolo está comprendido dentro del área de reserva del parque Madidi, esto quiere decir que no existe la posibilidad de realizar trabajos de agropecuaria o agricultura en su interior, es más, dentro del área titulada sólo existen dos comunidades.

Esto ha ocasionado el reclamo del sector campesino, que no ha sido tomado en cuenta en el proceso de titulación y menos de dotación de tierras.

Costumbres previas

La división entre lecos y quechuas comenzó poco después de la promulgación de la Ley INRA (1996), que abrió la posibilidad de acceder a tierras mediante las TCO.

Algunos campesinos de Apolo dejaron la dirigencia sindical y crearon una organización indígena retomando costumbres anteriores a la llegada de los quechuas a la región, con el interés de gozar del derecho a la tierra y territorio mediante la titulación colectiva de los predios.

Frente a esto, los campesinos consideraron que la demanda indígena era artificial, falsa y excesiva. Según ellos, los lecos nunca ocuparon la región y consideraron que la demanda de la TCO nació desde las agencias de cooperación extranjeras que reinventaron la historia para engañar a la gente y debilitar la organización sindical.

Apolo y el voto castigo

El 4 de abril de 2010, como ocurrió en todo el país, los habitantes de Apolo acudieron a las urnas para elegir al alcalde y al gobernador del departamento.

Ese día, los candidatos del MAS perdieron la compulsa, a pesar de que la región, anteriormente, apoyó al oficialismo.

Desde principios de 2009 la población amenazó al gobierno con el voto castigo, porque éste no atendió las demandas de la población, que reclama una solución al conflicto con los indígenas lecos por la propiedad de la tierra.

Al parecer, la gente cumplió la amenaza; en la elección para gobernador, el MAS obtuvo el segundo lugar (33,4%) y en el comicio municipal el candidato oficialista quedó en tercer puesto (17,7%). En ambos casos ganó el Movimiento Sin Miedo (MSM).

Otro detalle que llama la atención es el porcentaje de votos blancos (26,9%) y el de nulos (7,6%) que, sumados, superan el tercio de los votos habilitados en esta localidad.

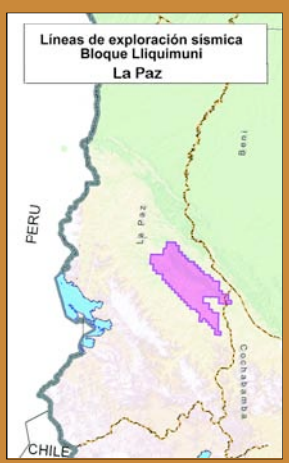
El debate por la actividad petrolera comenzó el 2009

El 1 de julio de 2009 los ministerios de Hidrocarburos y Medio Ambiente entregaron la licencia ambiental a Petroandina para que inicie el trabajo de exploración en el bloque Lliquimuni, ubicado en el norte de La Paz.

Esta operación debía arrancar cuando finalizara la consulta a las organizaciones indígenas de los territorios mosetenes y lecos Larecaja.

El 2 de julio, la CPILAP (Central de Pueblos Indígenas de La Paz) presentó una impugnación en contra de dicha licencia, argumentando irregularidades en la consulta a las comunidades indígenas.

Ese fue el inicio de una serie de acusaciones que desembocaron en la controversia de visiones de desarrollo en la región en pugna.



Los indígenas exigen respeto a la consulta

Los pueblos indígenas gozan de la potestad de controlar el uso de su territorio y recursos naturales. Sin embargo, el año pasado, el norte paceño fue escenario de una disputa porque no se cumplieron los requisitos de la consulta a los indígenas.

El 3 de abril de 2008, YPFB-Bolivia y PDVSA-Venezuela firmaron un contrato para la exploración hidrocarburífera en La Paz y conformaron Petroandina.

En el marco de la Ley de Hidrocarburos y el Decreto Supremo 29033 iniciaron el proceso de consulta a los pueblos indígenas, que es un requisito previo a la exploración.

La exploración debía iniciar en el bloque Lliquimuni, que atraviesa comunidades de las TCO Mosetenes y Lecos Larecaja, en el norte del departamento.

Sin embargo, los dirigentes de lugar denunciaron irregularidades en la consulta porque Petroandina no se contactó con las instancias representativas, sino con los pobladores de base.

El gobierno defendió el trabajo del consorcio y respondió que los dirigentes se oponen al desarrollo de sus pueblos y del resto del país.

Los líderes aclararon que no rechazan la consulta, pero exigen que ésta se haga en el marco del respeto a los derechos colectivos de los indígenas en torno al territorio, tal como instruye la Carta Magna.

Los indígenas no rechazan la consulta, pero exigen que ésta respete los derechos colectivos que les reconoce la CPE.

El gobierno pretendía acelerar el trabajo de exploración porque tenía al frente la presión social de explotar los recursos estratégicos en beneficio del pueblo boliviano, en un contexto político (cercanía de elecciones nacionales) que exigía resultados en términos de gestión económica.

Pero este discurso oficial entró en contradicción con el de la defensa de los derechos colectivos indígenas. El 11 de enero de 2010, el presidente de YPFB, Carlos Villegas, afirmó al matutino La Razón que la consulta y participación de los pueblos indígenas se había convertido en un obstáculo para la inversión pública.

En respuesta, las organizaciones indígenas, remitiéndose a experiencias pasadas, señalaron que están mejor organizadas para defender el derecho a la consulta, respecto a cualquier actividad que se realice y la forma en cómo quieran desarrollar su territorio.

Se debe proceder a la consulta indígena en cualquier actividad hidrocarburífera que se realice en sus TCO. D.S. 29033

El gobierno, por su parte, debe reconocer y aceptar otras alternativas de desarrollo existentes en esa región.

En ese contexto, todavía queda pendiente una nueva forma de relacionamiento con el gobierno que permita la generación de mejores niveles de negociación y mayor apertura a otras visiones.

Los resultados de abril complican a las AIOC

Al menos cuatro municipios corren el riesgo de detener el proceso de transformación iniciado en diciembre del año pasado, cuando votaron a favor de la conversión de gobierno municipal en autonomías indígena originaria campesinas (AIOC).

En las elecciones municipales del 4 de abril, los partidos políticos no respetaron la previa elección que las comunidades habían hecho de las autoridades ediles, a través de usos y normas propias (designación de autoridades por cabildos y asambleas), y postularon a sus propios candidatos.

Los municipios en los que se observó este problema son Jesús de Machaca (La Paz), Chayanta (Potosí), Huacaya (Chuquisaca) y Charagua (Santa Cruz).

En las tres primeras regiones, los habitantes habían designado a sus autoridades municipales (alcaldes y concejales) en actos públicos.

Sin embargo, como aún no existen formalmente las AIOC, las autoridades ediles preseleccionadas debían someterse al voto popular para asumir el mando transitorio de las alcaldías, hasta que cada región redactara y aprobara sus estatutos autonómicos.

Pero en los municipios citados, los ganadores no fueron los preseleccionados, sino militantes del Movimiento al Socialismo (MAS).

En otras palabras, el MAS no se concibió, en estas regiones, como un instrumento político de los indígenas.

"Podemos plantear la hipótesis de que mientras el MAS sea el partido hegemónico en las comunidades del altiplano (...) será difícil la conformación de estructuras de autogobierno bajo normas propias", adelantó la investigación de la Fundación TIERRA.

En el municipio cruceño de Charagua la situación es diferente. La población no eligió con anticipación a sus autoridades, aunque sí tenía un postulante guaraní que impulsaría la transformación y que, aparentemente, gozaba del apoyo mayoritario de los votantes de la región más grande de Santa Cruz.

No obstante, ganó la agrupación ciudadana Verdes, que está dirigida por el gobernador electo, Rubén Costas y que, desde un principio, se opuso a la conversión municipal en autonomía indígena, con el argumento de que esta región debía transformarse en provincia.

Resultados de la elección de alcaldes en los 11 municipios que buscan la autonomía indígena (*)

Municipio	Depto.	Org. social	Votos	%
Huacaya	Chuquisaca	MSM	482	59,2 %
Tarabuco	Chuquisaca	MAS-IPSP	3.432	59,5 %
Mojocoya	Chuquisaca	MAS-IPSP	1.806	72,1 %
Charazani	La Paz	MAS-IPSP	375	61,4 %
Jesús de Machaca	La Paz	MAS-IPSP	2.701	62,3 %
Pampa Aullagas (**)	Oruro	MAS-IPSP	72	100,0 %
Salinas de Garci Mendoza	Oruro	MAS-IPSP	1.644	80,1 %
Totora	Oruro	MAS-IPSP	305	52,0 %
Chipaya (**)	Oruro	MAS-IPSP	120	100,0 %
Chayanta	Potosí	MAS-IPSP	1.860	48,3 %
Charagua	Santa Cruz	Verdes	2.376	39,1 %

Fuente: www.cne.org.bo (*) No considera nulos ni blancos (**) Sólo participó una fuerza política

Participación en Jesús de Machaca

Los habitantes de Jesús de Machaca (La Paz) decidieron, a través del cabildo, catapultar la conversión de su municipio en autonomía indígena originaria campesina.

Esta región pertenecía a Viacha, pero en las elecciones municipales de diciembre de 2004 adquirió su cualidad como gobierno municipal nuevo.

La población ratificó a sus primeras autoridades locales en esos comicios, aunque éstas fueron elegidas previamente en el cabildo.

Tras la promulgación de la Carta Magna, los líderes promovieron el proceso autonómico, e incluso redactaron un proyecto de estatuto indígena.

La visión de Charagua es incluyente

El pueblo guaraní impulsa la conversión en el municipio cruceño de Charagua.

Los guaraníes proponen que el nuevo sistema reciba el nombre de autonomía intercultural y no indígena.

La región acoge a diversas culturas e instituciones (residentes collas, menonitas, empresas petroleras y habitantes del pueblo, entre otros). Los pobladores afirman que existe un claro liderazgo guaraní.

La presencia política de los guaraníes comenzó en 2000, cuando accedieron a una concejalía. El 2004 consolidaron su importancia en el ámbito político, tras ganar los comicios municipales.

El autogobierno en los pueblos de tierras bajas

La lucha por la gestión

En tiempos prehispánicos, los indígenas de tierras bajas tenían gobiernos y territorios dinámicos y flexibles, que se adaptaban al entorno y a las posibilidades que éste brindaba para garantizar la sobrevivencia de la población.

Durante las misiones jesuíticas y franciscanas (Colonia), los nativos limitaron su vida al compromiso religioso y redujeron su espacio territorial.

Entre el siglo XIX y mediados del XX, estos grupos étnicos atravesaron momentos críticos, porque fueron sometidos por los patrones ganaderos y los empresarios gomeros.

Después de la Reforma Agraria (1953) los originarios comienzan a recuperar espacios para trabajo agrícola y se incorporan a las organizaciones sindicales y campesinas.

A partir de los años 80 este conjunto de pueblos consigue que el Estado les reconozca territorios, aunque en condiciones legales precarias. Tras la aprobación de la Ley INRA (1996) surge el concepto de Tierras Comunitarias de Origen (TCO).

Los indígenas planifi - can su desarrollo en sus territorios.

Los beneficiarios del saneamiento convirtieron a las TCO en el escenario ideal para que los comunarios puedan poner en marcha sus propios conceptos de gestión territorial indígena (GTI).

De acuerdo con información oficial, la titulación en tierras bajas respondió a las demandas de estos pueblos, aproximadamente en un 54%; y, en general, los beneficiarios ejecutan la gestión territorial indígena (GTI) en sus jurisdicciones.

La GTI no tiene una definición exacta ni definitiva, pero se entiende como la capacidad de decisión y ejecución del manejo de los territorios.

Este manejo depende de cada comunidad y está adecuado a la realidad de cada pueblo y a las necesidades productivas y sociales de la gente.

Los aspectos fundamentales para que las GTI y, los gobiernos indígenas tengan éxito dependen de los siguientes factores: Tener un territorio para construir una vida plena y; contar con una organización propia que pueda articular a las comunidades y a sus autoridades para conformar un gobierno indígena.

Esta forma de organización es resultado de la historia de los pueblos indígenas y su relación con otras sociedades: antiguamente, entre pueblos de tierras bajas, luego con los de tierras altas, después con la Colonia y, finalmente, con el resto del país.

De acuerdo con un diagnóstico elaborado por la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB), al menos 20 de 27 organizaciones titulares de TCO cuentan con planes de gestión de sus territorios.

El marco territorial y jurídico que brinda una TCO permite la preparación y ejecución de un plan de GTI.

Los planes que trabajan los pueblos indígenas son integrales; es decir, se constituyen en las guías de desarrollo que conducen las decisiones de las organizaciones indígenas.

Algunas TCO tienen experiencia en el diseño de planes anuales. Éstos incluyen metas y actividades para impulsar el desarrollo de sus comunidades, siempre en el marco construido por la GTI.

En definitiva, la población percibe a la GTI como la suma de acciones que cumplen las familias, las comunidades y las dirigencias para hacer realidad sus propósitos de desarrollo.

Las GTI son un espacio de planificación, control y evaluación de las tareas que los miembros de las organizaciones se imponen.

La experiencia de las GTI puede servir para construir las autonomías indígena originaria campesinas .

Para ello, se promueve la transformación de las TCO en autonomías indígenas. Éstas permitirán a los pueblos indígenas de tierras bajas conformar sus propios gobiernos de acuerdo con los parámetros establecidos por la Constitución Política del Estado.

Saneamiento llegó a 35 de cada 100 hectáreas

Según datos oficiales hasta octubre de 2009, el saneamiento de tierras ha sido completado en 35 de cada 100 hectáreas del país (35,3%)[1].

De estas 35 hectáreas, 14 son Tierras Comunitarias de Origen (TCO), cuatro son propiedades comunarias y cuatro son propiedades individuales, es decir, 22 hectáreas saneadas y/o tituladas a favor de individuos o colectividades.

Adicionalmente, 10 hectáreas están reconocidas como tierras fiscales no disponibles para la distribución (parques, reservas, áreas protegidas u otras) y tres hectáreas son tierras fiscales disponibles. El resto, vale decir 65 de cada 100 hectáreas en el país, está sin sanear (52,1%) o en pleno proceso de saneamiento (12,6%).

Estos resultados reflejan que el proceso de saneamiento ha sido largo y tortuoso. En estos 13 años (1996 – 2009) la reforma agraria ha dependido de las voluntades políticas de los gobiernos nacionales y departamentales de turno, ya sea a favor o en contra.

Por su parte, el INRA no ha tenido el apoyo suficiente como para fortalecer su institucionalidad y tener la capacidad de enfrentar por sí solo el reto de sanear todo el país y, además, ejecutar un sistema de catastro rural de tierras.

A pesar de las intenciones del gobierno vigente, queda mucho por hacer. La superficie nacional susceptible de saneamiento es de un poco más de 106 millones de hectáreas y el plazo para terminar el proceso vence en 2013.

Para alcanzar la meta, es vital darle importancia al proceso de reforma agraria en términos de financiamiento, capacidad institucional y priorización de la planificación estatal.

Los datos demuestran que el proceso de distribución en Bolivia ha sido largo y tortuoso y todavía hay tareas pendientes.

Todavía quedan pendientes la eliminación del latifundio, la reversión de tierras y la recuperación de predios fiscales para su redistribución a comunidades indígenas en tierras bajas y la consolidación de derechos propietarios de las tierras en valles y altiplano.

El gobierno actual ha demostrado voluntad política pero su inclinación a las TCO y su tendencia a politizar las cifras desvirtúa e invisibiliza muchos de los logros y desafíos.

[1] Los datos oficiales a enero de 2010, manejan ya una cifra de 38,3%.

Propiedad colectiva

La Ley INRA distingue dos tipos de propiedad colectiva: las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) y la Propiedad Comunaria. La primera reconoce derechos territoriales a los pueblos indígenas de tierras bajas y la segunda está orientada a las comunidades originarias y de exhacienda (altiplano y valles).

En este marco, la TCO no entró en conflicto con el sistema de tenencia y uso de la tierra de los pueblos de tierras bajas, al contrario, tiene estrecha correspondencia con la economía basada en el uso extensivo de sus territorios para la caza, pesca, recolección y extracción de los recursos del bosque.

En tierras altas, el saneamiento de la propiedad comunitaria quedó postergado porque se dio prioridad al saneamiento de las TCO.

Una razón de ello es que las normas agrarias desconocen los sistemas andinos de tenencia y uso de la tierra del 80% de la población rural, al no considerar la complementariedad entre propiedad colectiva e individual. La actual CPE resuelve esta c ontradicción

La comunidad ayuda a superar las disputas

Los trabajadores del área rural, hombres o mujeres, tienen problemas de acceso a la tierra y, por lo tanto, sufren dificultades cotidianas en su sobrevivencia que, a la larga, contaminan la convivencia en sus comunidades.

Uno de los principales factores que aumentan la tensión es la escasez de tierras. Si la tierra fuese abundante, los conflictos por ésta serían menores, tanto en cantidad como en intensidad.

En estas circunstancias, el rol de la comunidad se hace más relevante, porque ayuda a prevenir inequidades en un grupo social.

Aún así, la intervención de la comunidad a veces resulta insuficiente y los conflictos desbordan a la organización social.

Para prevenir las contrariedades, la investigación sugiere que el Estado trabaje en la reducción del minifundio en tierras altas a través del saneamiento interno (intervención directa de los beneficiarios) y la gestión territorial para reagrupar parcelas.

Otro elemento importante es el del fortalecimiento de la comunidad como un referente social.

Acceso a la tierra para la mujer, una tarea pendiente

Bolivia posee una de las legislaciones más avanzadas sobre los derechos que tienen las mujeres para garantizar su acceso a la tierra. A pesar de ello, sabemos que la norma no es suficiente.

Existen muchos factores que ponen en desventaja a las mujeres y que están ligados a los procesos hereditarios regidos por la costumbre, a los espacios familiares de decisión y control sobre la tierra y a la relación de éstos con la posibilidad de una mayor participación política en el nivel comunal, entre otros.

La situación se complejiza cuando se considera que los derechos de la mujer a la tierra se aplican en un escenario fundamentalmente comunal donde existe propiedad privada, pero también propiedad colectiva y no sólo sobre la tierra, sino también sobre pastoreos y bosques.

Las mujeres acceden a la propiedad de la tierra por cuatro vías: Titulación, herencia, compra-venta y matrimonio.

Por la *titulación* el Estado reconoce la propiedad de un predio a una persona (individual o colectiva).

La figura de la *herencia* se da por razones consuetudinarias y generalmente beneficia a los primogénitos o a los demás hijos varones.

La *compra-venta* pocas veces cumple con las condiciones de un pleno acuerdo mercantil, más bien encubre transferencias de tierras para parejas recién casadas; una soltera difícilmente podría beneficiarse con esta modalidad de acceso.

Por último, las jóvenes reciben tierra cuando contraen *matrimonio*, pero pierden el derecho sobre esos predios si quedan viudas o se divorcian.

La tarea pendiente para asegurar el control de la propiedad de la tierra sin restricciones de género es la de superar la dicotomía entre usos y costumbres y las leyes y así garantizar la protección de los derechos individuales de la mujer.

Para descargar el informe completo visite: **www.ftierra.org**