

Capítulo 7

Clausura del seminario y conclusiones





Denis Racicot

Representante del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de la ONU en Bolivia.

La Constitución Política del Estado reconoce en su primer artículo que Bolivia es un Estado Plurinacional, que se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico. Precisa también, en su tercer artículo, que la nación boliviana está conformada por la totalidad de las bolivianas y los bolivianos, las naciones y pueblos indígena originario campesinos y las comunidades interculturales y afrobolivianas, que en su conjunto constituyen el pueblo boliviano; como puede observarse en los artículos referidos, y en todo su contenido, la Carta Magna ha inaugurado una nueva etapa en la historia de Bolivia.

Esta etapa ha sido posible, gracias al esfuerzo de los pobres que, a través de sus movilizaciones, de sus esfuerzos colectivos por visualizar un nuevo ordenamiento de la sociedad más acorde con la realidad misma, le han otorgado una legitimidad no alcanzada antes.

Como ha destacado la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la señora Navi Pillay, ante el Consejo de derechos humanos, en marzo de este año, el texto constitucional de Bolivia representa un avance significativo porque reconoce los derechos de la carta internacional de derechos humanos.

La Constitución señala que “otorga jerarquía normativa supranacional, supraconstitucional a los tratados internacionales de derechos humanos”, incorpora garantías adicionales de protección y establece mejores garantías para la protección de los derechos humanos de los pueblos indígena originario campesinos.

Según lo que se ha desarrollado en la doctrina, y a nivel jurisprudencial, el conjunto de derechos de los pueblos indígenas, suele agruparse en tres grandes categorías. En primer lugar, los derechos colectivos, la libre determinación y el autogobierno, importante medida que incluye la administración de justicia y la elaboración participativa de sus estrategias y planes de desarrollo. En segundo lugar, los derechos colectivos a la tierra y los recursos naturales, así como la protección del medio ambiente y de la biodiversidad de sus territorios. La tercera categoría corresponde a los derechos relativos a la conservación y desarrollo de su cultura, por ejemplo, uso, preservación y difusión de su historia, idiomas, tradiciones, filosofías, religiones, medicina tradicional, artes y deportes.

Se considera que el reconocimiento de tales derechos es necesario para asegurar la existencia, el desarrollo y el bienestar de los pueblos indígenas como colectividades distintas. La experiencia ha demostrado que a menos que se respeten los derechos colectivos de los pueblos indígenas, existe el riesgo de que tales culturas desaparezcan por la asimilación forzada.

En esa línea, el preámbulo de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas reconoce y reafirma que éstos están protegidos por todos los derechos humanos reconocidos en el derecho internacional y que, además, poseen derechos colectivos, que son indispensables para su existencia, bienestar y desarrollo integral.

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos, por su carácter defensivo, ha cambiado en las últimas décadas, se han desarrollado nuevos elementos internacionales para hacer efectivos los derechos de los pueblos indígenas.

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales, de 1989, establece el derecho de estos pueblos a controlar sus propias instituciones, definir sus prioridades de desarrollo y participar en la planificación, aplicación y evaluación de las políticas y programas que los vayan a afectar.

Contrariamente, el Convenio 107, que precedió al convenio 169, atribuía al Estado la potestad de tutela y definición del modelo de desarrollo para los pueblos indígenas. Sin embargo, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General en septiembre del 2007, consagró el principio “de la igual dignidad de los pueblos y el derecho de los pueblos indígenas a determinar libremente su condición política y modelo de desarrollo”, así como a participar plenamente en la vida del Estado nacional.

En las Naciones Unidas también hay una evolución global en cuanto a los modelos aplicados en determinadas épocas. Anteriormente, promovía la integración monocultural, pero la organización pasó al multiculturalismo y hoy en día está pasando a la interculturalidad y a la plurinacionalidad. Bolivia se inscribe en este gran movimiento que forma parte de los debates de la ONU.

Una declaración es un instrumento político sin implicación u obligaciones directas jurídicas para los estados firmantes, aunque en materia de derechos humanos, incluidos tanto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, como en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los

pueblos indígenas son, aunque es debatible, parte del *ius cogens*, es decir del derecho internacional obligatorio, por ello son vinculantes jurídicamente para el Estado. Bolivia ha sido pionera en esta materia y ha elevado al rango de ley interna la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas.

Este II Seminario Bolivia Postconstituyente ha generado, desde mi punto de vista, el espacio para que estén reunidos expertos nacionales e internacionales, junto con distintos actores interesados e implicados en la realidad nacional. Durante estos dos días se han analizado dos ejes temáticos de los derechos de los pueblos indígenas.

El primer eje es el de temas agrarios y derecho a la consulta, fundamentales en estos momentos; en segunda instancia, las temáticas de territorios y autonomía. Sin duda, el alcance de estos dos ejes temáticos cubre en gran medida las materias de mayor desafío para hacer efectivos los derechos de los pueblos indígena originario campesinos en Bolivia.

La implementación de la Constitución Política del Estado debe superar numerosos obstáculos, muchos de ellos asociados a fenómenos de tipo estructural; sin embargo, considero que el obstáculo mayor es, y serán las ideas: el modo en que históricamente se ha concebido a la sociedad y a la organización estatal. Como señala la Constitución, los derechos de los pueblos indígena originario campesinos, se harán realidad si se modifica el paradigma de la desigualdad para aceptar el paradigma de la igualdad, de la dignidad y de la no discriminación.



Yoriko Yasukawa

Coordinadora Residente de las Naciones Unidas y Representante Residente del PNUD en Bolivia.

Cuatro temas han llamado la atención del público que ha participado en la realización de este seminario.

Uno de ellos se traduce en las preguntas sobre qué modelo de desarrollo quiere seguir el país y cuál es el modelo que permitirá la concreción de este nuevo paradigma del vivir bien; a pesar de que todavía falta definir exactamente qué significa y cómo se hará realidad esta aspiración.

Otro tema importante es el derecho a la consulta de los pueblos indígenas, cómo se convierte en una realidad concreta y cómo se respeta este derecho, más allá de cumplir con las formas.

Un tercer tema está relacionado con la necesidad de ajustar y actualizar las políticas públicas y los diferentes programas al nuevo marco constitucional; esta necesidad también se relaciona con la definición del modelo de desarrollo.

Por último, cómo se efectúa este nuevo esquema de Estado. Me parece que con mayor frecuencia, y en diferentes espacios, surge esta interrogante en los temas de debate y de reflexión. Estos cuatro temas son de importancia prioritaria y estratégicos para el proceso de cambio, en los próximos años.

Precisamente, esta tarde [del 20 de octubre] sostuvimos una sesión de reflexión entre las diferentes agencias de las Naciones Unidas y coincidimos en que es importante tratar de que estos temas grandes, trascendentales y muy complejos se transformen en acciones concretas que den resultados en la vida cotidiana de los bolivianos.

En ese sentido, me parece muy importante pensar en cuál debe ser el modelo de desarrollo que permita hacer realidad este nuevo paradigma del vivir bien, además de definir cuál es ese concepto exactamente; es preciso enfocarnos en lo concreto y superar un poco la discusión conceptual, a veces muy ideológica, de cuál debe ser el citado modelo.

Particularmente, se ha escuchado mucho, en el tema ambiental, de la necesidad de proteger la Madre Tierra y la dicotomía entre el capitalismo y el socialismo, sin embargo, me parece muy importante pensar qué exactamente queremos lograr: si queremos proteger la naturaleza, lograr algunas condiciones mínimas para el bienestar humano, la educación escolar para todos los niños, que tengan acceso a servicios básicos de salud buenos, que nadie muera por causas prevenibles, que todas las familias tengan medios económicos para acceder a necesidades básicas. Considero que hay que enfocarnos en estos temas concretos y, desde ahí, pensar cuál es el modelo que nos permitirá concretar estas condiciones básicas.

En este debate de las agencias vimos que Bolivia, últimamente, ha mantenido una tasa de crecimiento significativa; sin embargo, persiste una gran desigualdad en la distribución de la riqueza. Todavía los frutos de ese crecimiento están muy concentrados en pocas manos.

Entonces, surge de nuevo la pregunta de qué modelo hay que apuntalar: hay países que crecen muy rápido y distribuyen poco, países que crecen poco y también distribuyen poco, hay países que crecen moderadamente, pero distribuyen bien sus frutos. Observamos, por ejemplo, que países con modelos tan distintos como Venezuela y Perú, comparten esa figura de que no distribuyen bien los frutos de crecimiento. Por ello, hay que clarificar cuáles son las estrategias concretas que permitirán lo que queremos en la vida real. Así podremos superar estas discusiones abstractas que nos dividen.

También conversamos que, entre tantas necesidades que tiene Bolivia, hay que priorizar acciones y avanzar por etapas en el modelo de desarrollo que el país quiera utilizar; sea cual sea este modelo, definiendo pocas pero estratégicas tareas para alcanzar resultados concretos que benefician a todos –no sólo a un pequeño grupo– y con el objetivo de avanzar todos juntos.

Nos referimos, también, a los retos que enfrenta este nuevo esquema de autonomías. Las interrogantes son: ¿Cómo arranca realmente este nuevo Estado autonómico?, ¿cómo se definen las responsabilidades sobre quién hace qué, ¿quién es responsable de qué?, ¿cómo responde el Estado a mis necesidades? Por ejemplo, que el acceso de mi hijo a la escuela esté garantizado y si esto no se cumple, a quién acudo para reclamar ese derecho. No puede ser una obligación del municipio, pero también del departamento y también del Ministerio; tiene que haber un responsable para que rinda cuentas por eso. Y todavía siento que esos temas no están muy claros.

Hablamos mucho de procesos, de cómo repartir el poder, pero quién es el responsable de asegurar las condiciones de bienestar y cumplimiento de derechos en la vida cotidiana de los bolivianos; ese es el reto. Y, finalmente, cómo lograr todo eso a través de un proceso amplio de diálogo y construcción de consensos que incluya a todos.

Suena bonito y fácil pero no lo es, como todos sabemos, porque significa escuchar incluso a quienes tienen opiniones atroces que no nos gustan, pero hay que incluir a estas personas porque forman parte de la plurinacionalidad. La interculturalidad también significa eso, convivir y dialogar con los que piensan totalmente distinto, que tienen intereses e ideas que estén en conflicto con las nuestras.

Pero quiero terminar con optimismo, porque a pesar del poco tiempo que he estado en el país, creo que Bolivia ha comprobado que es capaz de resolver sus conflictos y sus necesidades con diálogo. La misma Constitución Política del Estado es producto de un proceso de diálogo y negociación entre personas que pensaban de una manera muy distinta, y fue aprobada de una manera democrática y con la participación de todos. Es un camino difícil, complicado, pero como sistema de Naciones Unidas tenemos mucha fe de que alcanzarán sus metas con perseverancia y paciencia.



Gonzalo Colque

Director de la Fundación TIERRA.

Creo que hemos cumplido con el propósito de abrir un espacio amplio y plural de diálogo. Queríamos una mayor interacción y tratamiento de temas más específicos y, a la vez, variados.

Hemos trabajado en mesas paralelas con el objetivo de habilitar más de una opción para que la gente pueda participar en distintas exposiciones.

Hemos abarcado una amplia gama de temas como políticas públicas para el desarrollo rural, agropecuario y territorial, el derecho a la consulta, temas agrarios poco visibles referidos al proceso de saneamiento y la cantidad de hectáreas tituladas. También abordamos los alcances de la conversión de las tierras comunitarias de origen (TCO) a territorios indígena originario campesinos (TIOC), la justicia indígena o comunitaria y, al final del Seminario, las autonomías indígena originaria campesinas (AIOC), entre otros tópicos.

Este diálogo no hubiese sido posible sin la participación de los casi 30 expositores que han hecho el esfuerzo de venir desde otros países y desde el interior de Bolivia. Quiero destacar la participación de Alejandro Schejtman de Chile, de Raquel Yrigoyen y Gerardo Damonte de Perú, y de David Recondo de México, quien nos ha traído importantes reflexiones desde la experiencia de Oaxaca, en México, donde se ejerce la democracia comunitaria desde hace 15 años, con sus problemas y aciertos. Permítanme agradecer al equipo de la Fundación TIERRA que ha hecho posible todo este evento; no sólo trabajó en estos tres días, sino en las semanas previas planificando y confirmando a expositores, algunos de los cuales nos obligaron a realizar malabarismos para garantizar su presencia.

Los temas abordados

Entre los muchos temas que hemos tocado, quiero compartir con ustedes algunas de las ideas que han quedado en las mesas:

En la temática de desarrollo rural sentimos que hay una preocupación creciente sobre las políticas económicas a favor de los indígenas originarios campesinos. Los participantes y expositores han destacado que es tiempo de buscar propuestas más concretas sobre el significado del vivir bien o del Estado Plurinacional en términos de desarrollo y como oposición al desarrollismo, extractivismo o agrarismo; y cómo se llevan a la práctica estos conceptos a la vida cotidiana, a la economía familiar de las comunidades, de los pequeños productores y también de los medianos y grandes.

En las preguntas del público —escritas en cartulinas— hemos encontrado que los participantes quieren conocer cuáles son los espacios multisectoriales de discusión de estas políticas. En esta materia se habló de la extranjerización de la tierra y los bosques, de los avances de la “década productiva” y de las políticas de desarrollo del gobierno; sin embargo, varios de los planteamientos en estos temas se anulaban mutuamente. Por un lado, propusieron cuidar el bosque y el medio ambiente y, por el otro, una mayor expansión de la frontera agrícola. Esto da cuenta de que el debate no está concluido.

Hemos debatido sobre el derecho a la consulta para la explotación de recursos naturales, para obras de infraestructura e iniciativas legislativas. Para eso, invitamos a las autoridades involucradas en el desarrollo de estas normas y nos encontramos con sorpresas positivas y también con algunas deficiencias en este trabajo.

Hay una demanda de los pueblos indígenas originarios campesinos por ejercer el derecho a la consulta que ha sido establecido en la Constitución Política del Estado. Hay interés de distintos sectores por construir participativamente el reglamento y los procedimientos de la normativa relacionada con ese derecho. El diputado Pedro Nuny, expositor en este Seminario, ha puesto en la mesa algunas ideas relacionadas con el cómo o qué orientación podría tener una ley general de consulta.

Además, escuchamos diversas voces que reclamaron el incumplimiento de ese derecho de parte de autoridades legislativas, al aprobar leyes, o de parte del gobierno, cuando emprendió obras de infraestructura como la apertura de caminos. No obstante, también hemos conocido esfuerzos por cumplir procesos de consulta, como es el caso del anteproyecto de Ley de Deslinde Jurisdiccional que, creo, ha sido trabajado intensamente en distintos departamentos, municipios y pueblos indígenas.

También hubo voces críticas que cuestionaron el motivo de la consulta a los indígenas originarios campesinos alegando que éstos no conocen los asuntos sobre los que se les pide su opinión, o que quieren ser los dueños absolutos de los recursos naturales. Espacios como éste, se prestan para continuar con el debate sobre esas y otras visiones.

Hemos hablado de tierra. El director nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), anoche decía que no sólo hay la necesidad de adecuar la Ley de Tierras a la nueva Constitución Política del Estado, sino a otras realidades de solución pendiente. Además, presentó algunos resultados del proceso

de saneamiento cumplido en los catorce años de vigencia. Todos sabemos también que debatir la Ley de Tierras es muy complicado, es una tarea colosal y sumamente delicada que debe tomarse con pinzas y sobre la que es necesario impulsar una mayor discusión.

En estos momentos hay un peligro real de enfrentamiento entre indígenas y campesinos, entre indígenas y comunidades interculturales. Gran parte de estos conflictos tienen que ver con los resultados de la Reforma Agraria y la titulación de tierras. Por esto, necesitamos una mayor discusión y un mejor conocimiento del significado del término “indígena originario campesino”, el cual se debe entender como los tres nombres de una sola persona, tal como se acordó en el texto constitucional.

El Seminario abordó temas específicos como la extranjerización de la tierra y la depredación de los bosques. Algunos participantes me decían, “la Fundación TIERRA debía haber estudiado estos temas antes de que se aprueben las leyes, para que no surjan problemas que nos obliguen a modificar las leyes”. Creo que es importante reflexionar de que el diseño normativo o la construcción normativa de la Constitución deberían estar acompañados por procesos de investigación de recojo de datos y de socialización del conocimiento.

El Seminario contó con una mesa que analizó el estado del acceso de las mujeres a la tierra. Nuestro propósito era discutir este tema en el ámbito de los territorios indígenas o comunidades campesinas y desentrañar si se respetan o no los derechos de las mujeres en el marco de los derechos colectivos, ya que, como bien sabemos, las primeras en sufrir las consecuencias de la discriminación en el acceso a la tierra son las mujeres. Se pudo apreciar que hay muchos asuntos pendientes.

También hemos discutido sobre una figura incorporada en la Constitución Política del Estado: los territorios indígena originario campesinos (TIOC), que reemplazan a la denominación de tierras comunitarias de origen (TCO).

Al respecto, algunas exposiciones, como la de Juan Pablo Chumacero, nos han mostrado que más del 80% de las TCO sobrepasan los límites municipales y casi una tercera parte de éstas sobrepasan los límites departamentales. Esa constatación geográfica nos lleva a preguntar: ¿Es necesaria una reconfiguración de nuestros territorios rurales según la identidad colectiva que tienen los pueblos indígenas? ¿Qué clase de conflictos tendrían los habitantes de una TCO con el gobierno municipal, que funciona desde hace 15 años, pero que no coincide con su territorio? La Ley Marco de Autonomías señala que habrá un nuevo proceso de delimitación, empero, hemos visto que es necesario analizar caso por caso para definir si es posible conformar gobiernos indígenas en estos espacios.

Al respecto, la Constitución fija un plazo para la conversión, que fenece el 22 de enero del 2011. Estamos a tres meses de eso y, hasta la fecha, muy poco se ha hecho en este sentido y no se han discutido suficientemente las implicaciones de esta conversión.

En su última marcha (julio de 2010), la Cidob hizo pública la preocupación de que la transformación, supuestamente, obligaría a los pueblos indígenas a compartir sus territorios titulados con los campesinos migrantes de tierras al-

tas; un ejemplo más que evidencia la susceptibilidad y confusión que genera este mandato constitucional.

Uno de los temas que no ha sido suficientemente abordado se relaciona con la nueva clasificación de la propiedad colectiva que emana del texto constitucional. La Carta Magna no hace referencia a las propiedades comunarias, que actualmente son las propiedades campesinas y que han sido tituladas en los últimos 15 años de gestión del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), tampoco existe una mención del solar campesino y no sabemos si éste será considerado como una forma de derecho propietario reconocida a los miembros de una comunidad que, a su vez, posean una propiedad colectiva o TCO.

Hemos fijado nuestra mirada en el proceso de conversión de once gobiernos municipales en autonomías indígenas originario campesinas (AIOC) y, en general, hemos observado molestia en sectores involucrados porque todo el trabajo descansa en las manos de los consejos autonómicos de cada municipio, pero éstos no cuentan con recursos suficientes; a veces, por la oposición de las mismas comunidades, que no quieren destinar fondos de su plan operativo anual (POA municipal) o porque ya han planificado la ejecución de proyectos comunales. En resumen, en la mayoría de los casos, los consejos funcionan sin dinero y con un mínimo apoyo técnico y jurídico a pesar de la dimensión del desafío.

En relación con el modelo de democracia comunitaria hemos conocido la experiencia del estado mexicano de Oaxaca, a través de la voz de David Recondo, quien compartió con los presentes la práctica de centenares de municipios indígenas de esa región.

De esa y otras ponencias y discusiones se desprende que las autonomías indígenas bolivianas tienen al frente dos desafíos. Uno, desarrollar una normativa distinta para su gobierno, pero vinculada con el Estado y su burocracia; por ejemplo, acorde con las exigencias de rendición de cuentas que cumplen los gobiernos municipales. Dos, las autonomías indígenas deben estar mejor conectadas con sus bases y con su organización territorial, en otras palabras que se cumpla el principio constitucional del ejercicio de las normas y procedimientos propios.

Al finalizar este discurso, es necesario decir que estamos satisfechos con los resultados de este II Seminario Post-Constituyente, consideramos que hemos cumplido con las expectativas generadas, creo que hemos cumplido con el propósito de entregar a la población un espacio para el diálogo y la reflexión colectiva y, en respuesta, los asistentes han participado con respeto y con un evidente interés por la construcción de propuestas. Dicho esto, cierro este evento y agradezco mucho su participación.

¿Cuál es el modelo de desarrollo rural que propone el gobierno y qué alternativas hay?, ¿qué asuntos debería tratar una nueva ley de tierras?, ¿por qué es necesario el derecho a la consulta, cuál es el estado de su aplicación en el país a partir de lo postulado por la Constitución? y ¿cuáles son las posibilidades y obstáculos en la construcción de autonomías indígena originario campesinas?, son algunas de las interrogantes sobre las que hay respuestas, reflexiones y debate en la treintena de exposiciones que contiene este libro y que fueron extraídas del II Seminario Bolivia Post-Constituyente: Derechos Indígenas en el Estado Plurinacional.

Con este esfuerzo editorial, La Fundación TIERRA pretende servir, tanto al lector iniciado, para que actualice y afine su conocimiento y tome eventuales decisiones, como al recién llegado para que amplíe su visión y se forme una opinión informada sobre acontecimientos que moldean a la sociedad a pasos acelerados. Un sumario de cada disertación aparece al principio de esta publicación, además de resúmenes al inicio de cada uno de sus capítulos y sistematizaciones gráficas plegadas en varios tramos del documento.

Con el
apoyo de:



INTERNATIONAL
LAND
COALITION



EMBAJADA
DE ESPAÑA
EN BOLIVIA

