

**CENTRO BOLIVIANO DE ESTUDIOS  
MULTIDISCIPLINARIOS  
CEBEM**

**Los Derechos de los Pueblos Indígenas  
en Bolivia**

*Una introducción a las normas, contextos y procesos*

**Ramiro Molina Barrios  
Alcides Vadillo Pinto**

**La Paz, diciembre de 2007**

## Indice

### **1. PRELIMINARES**

#### **1.1. Preliminares**

#### **1.2. Contextos socio políticos de la identidad y la identificación étnico cultural**

#### **1.3. ¿Juridización de la relación entre los pueblos indígenas y el Estado o proceso constitutivo de una nueva forma del estado y la nación?**

### **2. LOS CONTEXTOS**

#### **2.1 Un punto de partida: ¿Quién es el sujeto jurídico categorizado como pueblo indígena? Una problemática aún no resuelta.**

#### **2.2 Sobre el tamaño de la población indígena**

### **3. LAS ORGANIZACIONES DE LOS PUEBLOS INDIGENAS Y SUS PROPUESTAS**

#### **3.1 Legalidad y representación ante instancias de Gobierno**

### **4. EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS**

#### **4.1 Los principales derechos indígenas en la Constitución Política del Estado de 1944**

#### **4.2 Las Leyes sectoriales**

- La Ley de Medio Ambiente
- El desarrollo de los derechos indígenas en la Ley de Participación Popular
- La Ley de Reforma Educativa
- La Ley Forestal
- La Ley de Hidrocarburos y la participación y consulta a los Pueblos Indígenas
- 

### **5. EL MARCO NORMATIVO Y EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDIGENAS**

### **6. UN CAPITULO INCONCLUSO: DEL ESTADO MULTICULTURAL AL ESTADO PLURINACIONAL**

## 1. Preliminares

Desde la Reforma de la Constitución Política del Estado de agosto de 1994 en Bolivia se han sancionado más de una treintena de leyes, decretos y reglamentos que aplican y desarrollan sectorialmente los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas. Forman parte de un conjunto mayor de cambios profundos en la naturaleza y el imaginario de la sociedad y la nación bolivianas, definidas en la Constitución vigente como multiétnica y pluricultural y, en tiempos recientes, en la del Estado imaginado como multinacional en las propuestas indígenas y el texto de la Constitución Política del Estado de la Asamblea Constituyente que se someterá a Referéndum como dispone la Ley de Convocatoria.

Cada una de las disposiciones jurídicas sancionadas ha tenido y tiene repercusiones en el orden societal<sup>1</sup> y algunas han generado y apuntalado procesos de cambio en aspectos estructurales que van más allá de lo dispuestos en la norma.

Hacemos referencia, por ejemplo al caso de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (INRA) respecto a las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) en la que han confluído dos procesos, el propio vinculado a la ley misma en cuanto a sus efectos en los regimenes de propiedad de la tierra y el otro mucho más amplio en sus consecuencias jurídicas, sociales y políticas que se originan en una "lectura" social de las organizaciones y los Pueblos Indígenas aplicada a las TCO, entendiéndolas en su práctica discursiva y de gestión concreta como territorio sustento de su demanda de autonomía. Esta lectura social y política transformadora del derecho formal ha reforzado, por una parte, el control que, aunque en grado variable, tuvieron las entidades territoriales indígenas (Ayllus, Cabildos, etc.), control ejercido a través de normas del sistema jurídico de cada pueblo indígena.

No podemos aquí hacer el análisis de esta articulación entre las normas del derecho estatal y los procesos sociales impulsados por las organizaciones indígenas, sin embargo la tomamos como marco para contextualizar las disposiciones del derecho estatal y sin hacer una revisión exhaustiva presentan una mayor articulación, en una relación de causa y efecto de doble entrada, con los movimientos indígenas y a procesos sociales y políticos en las ultimas dos décadas.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Utilizamos el término «societal» para significar y referirnos a lo que es relativo a la estructura y organización de la sociedad», uno de los significados de «social» que abarca un espectro muy amplio de significados y connotaciones.

<sup>2</sup> Un extensa información sobre las disposiciones legales sobre los pueblos indígenas está disponible en el Banco de Datos de Legislación Indígena elaborado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, con el apoyo del BID y NORLAND. A nivel local, el trabajo de Judith Marinissen *Legislación Boliviana y Pueblos Indígenas*. (SNV- Holanda y CEJIS. Segunda Edición 1998, Santa Cruz, Bolivia) es una

Lo anterior va ligado a una modificación fundamental en el campo sociopolítico de Bolivia que constituye el contexto del proceso vinculado con los derechos indígenas. Se trata de la importancia social y política de la identidad y la identificación étnica como articulador de actores, agentes y procesos sociales en una suerte de reemplazo a la interpelación política desde la posición de clase. Aunque las demandas de los pueblos indígenas constituyen el centro de este proceso otra gama de interpelaciones desde la identidad socio cultural son parte del mismo, como es el caso de las identidades regionales y su expresión política en las demandas de autonomía.

## **1.2 Contextos socio políticos de la identidad y la identificación**

A nivel mundial, lo étnico y la etnicidad en tanto fenómeno social y político siguieron una evolución y transformación compleja. De fenómeno social marginal y de cualidad subordinada pasó a ser un poderoso estructurador de explosivos movimientos sociales en todo el mundo ligado como en el caso de algunos países del "primer mundo" a demandas autonómicas, en otros como componente de creencias religiosas y en los nuestros a procesos anticoloniales.

Las categorías y supuestos que hasta entonces lo habían explicado, debieron ser revisadas y el pensamiento social debió iniciar la construcción de nuevas perspectivas que dieran cuenta de ese "resurgimiento" de la identidad social construida sobre de identificaciones étnicas y socio culturales que modificaron imaginarios y visiones sobre las respectivas sociedades, naciones y estados, de manera de responder a las preocupaciones de gobiernos, políticos y legisladores enfrentados, en todo el mundo, a conflictos étnicos de una dimensión y profundidad inéditos.

En la región este proceso asumió rápidamente formas de movilización social y política que prepararon e indujeron cambios que resultaban impensables algunas décadas atrás.

Las organizaciones indígenas estructuraron movimientos sociales y se consolidaron como actores sociales y políticos plenos impulsando procesos de alcance local y nacional que aglutinaron no solamente a los distintos pueblos y sus organizaciones sino también a sectores populares urbanos y otros influyentes sociales y políticamente que apoyaron sus demandas. Aunque con alcance distinto en cada país su agencia social y política, los movimientos indígenas logran inscribir su

rol, demandas y propuestas en las agendas sociales y políticas nacionales y como consecuencia de un proceso político de insospechados alcances modificaron los imaginarios vigentes sobre la sociedad, la nación y el Estado.

Este proceso complejo y profundo impulsado por los movimientos indígenas desde fines de los años setenta tendrá como motor y núcleo ya no las demandas acotadas por su posición de clase campesina sino el reconocimiento de los derechos colectivos que les correspondía como pueblos. Así, los movimientos indígenas, visibilizados en la Marcha por el Territorio y la dignidad en 1990, explicitan de manera nítida demandas que tienen como referente central su condición de *pueblos*. Desde este lugar político cuestionan las políticas de integración, la exclusión social y política, así como sus derechos no sólo a la tierra sino al territorio y a su autonomía. Son demandas que tocaban las raíces profundas del poder, del Estado y del imaginario sobre la sociedad y la nación.

Esta dinámica de transformación no debe sin embargo ser leída como un resultado coyuntural. Lo que es importante subrayar para el caso boliviano es que en las últimas tres décadas el proceso implicó un cambio profundo en los ejes en torno a los cuales se construyen los agentes sociales, las demandas y los movimientos sociales incorporando profundamente en la vida política y social nacionales y en las propuestas de construcción social y nacional a la interpelación desde el lugar de la identidad y la identificación étnica.

Hay aquí sin embargo un aspecto fundamental: si hasta los años 80 toda la vida política se estructuró en torno a las demandas, actores y movimientos de *clase*, a la interpelación desde de clase, desde los años 80 se produce la irrupción de sujetos y movimientos sociales organizados en torno a los procesos identitarios de referente étnicos culturales.

Este cambio del lugar de la interpelación de los sujetos sociales y políticos desde la identificación étnico cultural es resultado de un proceso de larga acumulación de los pueblos indígenas en el campo de la *colonialidad*, en el sentido que da a este término Aníbal Quijano, es decir de rechazo a "la imposición de una clasificación racial/étnica de la población del mundo como piedra angular de dicho patrón de poder y opera en cada uno de los planos, ámbitos y dimensiones, materiales y subjetivas, de la existencia social cotidiana y a escala societal"<sup>3</sup>. El

---

<sup>3</sup> Journal of world-systems research, vi, 2, summer/fall 2000, 342-386. Anibal Quijano; Special Issue: Festchrift for Immanuel Wallerstein – Part I.

rechazo a esta imposición, a esta etiquetación identitaria negativa y la reafirmación plena de su condición de pueblos y de naciones está en la base de la modificación y ubicación de los pueblos indígenas en el campo político boliviano hoy.

No podemos desarrollar aquí la complejidad y alcances de ese proceso, sin embargo para los objetivos del presente trabajo una consecuencia que debemos subrayar y enfatizar es que la dimensión, alcances y naturaleza de esta interpelación política y social constituye el campo en el cual deben ser situadas las reformas Constitucionales y legales referidas a los derechos de los pueblos indígenas.

Esta relación, que desde la perspectiva del análisis de la sociología jurídica es básica, en el caso boliviano adquiere una dimensión y profundidad singular en tanto ese proceso está imbricado con la totalidad social boliviana. Y este hecho marca la singularidad del proceso boliviano y permite diferenciar las dimensiones y el alcance transformador de la relación entre cambios socio político y cambios del sistema normativo estatal.

La especificidad que señalamos desde la perspectiva jurídica del proceso de negociación entre distintos agentes sociales y el poder jurídico político para el establecimiento de una determinada norma jurídica o para definir el contenido de ellas forma parte de un proceso sociopolítico global que está transformando aspectos estructurales de la sociedad, de la normativa jurídica estatal y la naturaleza de la nación y del propio Estado. En ambos casos es obvio que la negociación es netamente de orden político aunque la singularidad del momento presente en Bolivia es que es la totalidad del sistema político boliviano –en su actual composición- el que interviene.

Una consecuencia puntual vinculada a la dimensión actual del cambio normativo en Bolivia relacionado con los derechos de los pueblos indígenas entonces es que se trata de una negociación que va mas allá de una negociación sobre normas específicas y sus contenidos sino que apunta a una distinta construcción del propios Estado y de la nación. El eje es entonces el de los derechos de los pueblos indígenas y el proceso de negociación política está vinculado a sus derechos en tanto *naciones* y los niveles y formas de su autonomía, por lo tanto en un ámbito distinto a la discusión sobre normas específicas.

El amplio y complejo proceso de reflexión, análisis y formulación de propuestas de los pueblos indígenas en todos los niveles de organización en el curso del proceso constituyente y para su

---

consideración por la Asamblea Constituyente expresan puntos de vista comunes sobre la construcción de un nuevo Estado.

### **1.3 ¿Juridización de la relación entre los pueblos indígenas y el Estado o proceso constitutivo de una nueva forma del Estado y la nación?**

Un aspecto central de la problemática relativa a la relación entre el Estado y las organizaciones indígenas está relacionado con las consecuencias que tendría el proceso sostenido de reformas constitucionales y promulgación de disposiciones legales sobre los derechos de los pueblos indígenas en el control y la desmovilización de las organizaciones y el movimiento indígena.

De manera sintética el problema lo plantea Diego Iturralde cuando afirma que se (<sup>4</sup>), “habría llegado a un punto en el cual las demandas se concentran en la reivindicación de una nueva normatividad y que las respuestas desde el Estado se procesan igualmente en la Reforma legal”, situación que en su opinión y usando términos de Magdalena Gómez podría caracterizarse como de “juridización de lo indígena”.

En este proceso es conceptualmente subrayar las consecuencias y características del *proceso constituyente* en el que están insertos los pueblos indígenas junto a otros sectores de la sociedad boliviana, proceso que da una distinta perspectiva a la problemática de la relación entre los pueblos indígenas y el Estado que no se circunscribe a lo normativo ni es esta la única vía de interrelación con el Estado, en tanto la relación es parte de una agenda nacional orientada a la construcción de un nuevo pacto social, en el que intervienen otros actores y demandas, como parte de un proceso político.

El proceso que se inicia con la Marcha por el Territorio y la Dignidad de 1990 de los Pueblos Indígenas de tierras bajas encabezada por la Central de Pueblos Indígenas del Beni conducirá a cambios trascendentales en todos los ordenes. Así el “reconocimiento” de nueve “territorios” indígenas, los denominados históricos, reconocimiento que no estaba contemplado en el ordenamiento Constitucional boliviano de entonces. Le sigue la ratificación y promulgación del Convenio 169 de la OIT mediante Ley de la República n° 1257 de 11 de julio de 1991.

La siguiente y más importante consecuencia jurídica fue la “Reforma a la Constitución Política del Estado” aprobada en agosto de 1994 que cambia la naturaleza de la nación boliviana que pasa a ser “multiétnica

---

<sup>4</sup> Diego Iturralde: Pueblos Indígenas en América Latina y reformas neoliberales; *Anuario Social y Político de América latina y el caribe*, N° 4, 2000, pp. 53-60.

y pluricultural” y complementada con el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en el Artículo 171 que analizaremos más adelante. Este cambio constitucional que además de modificar varios artículos de la Constitución, generó la promulgación de aproximadamente a la fecha son 43 las disposiciones legales establecidas desde la Reforma constitucional entre leyes, decretos reglamentarios y otras.

Sin embargo no es menos evidente que, por lo menos en el caso de Bolivia, esta relación entre los pueblos indígenas y el Estado no quedó en el campo de la juridización sino que los pueblos indígenas y sus organizaciones constituidas en tanto movimientos sociales modificaron profundamente su lugar en la lucha por el poder, se constituyeron en fuerza contra hegemónica y sus demandas tienen el carácter de una nueva propuesta de construcción del Estado y la nación. Es decir que el campo en el que inscribe este proceso es el político en el cual se han producido profundos cambios en los actores políticos, en las “clases” constitutivas, donde las organizaciones indígenas y el movimiento indígena juegan roles centrales en los cambios estructurales que hoy vive la nación y Estado bolivianos.

Por tanto si bien hay procesos de “juridización” de la relación entre Estado y los pueblos indígenas y sus organizaciones lo que subrayamos es que la intervención estatal a través de la producción normativa no provocó la despolitización ni neutralizó la movilización indígena. Es decir que la relación no se detuvo en la mera aplicación de los procedimientos legales y administrativos sino que el movimiento indígena continuó interpelando políticamente al poder estatal y llevando cada vez más lejos tanto los derechos reconocidos por el orden constitucional y legal.

Este es el caso de las Tierras Comunitarias de Origen, al que nos volveremos a referir, en que la “lectura” social va más allá de su carácter de forma de propiedad privada pro indivisa para entenderla como asiento de una entidad dotada de autonomía. Y en la cual, además, su ejercicio excede largamente el reconocimiento de “usos y costumbres” para entenderse como ejercicio de competencias de gobierno propio, precisamente por que su ejercicio está ligado en la práctica indígena de hoy al concepto de “autonomía”. Es decir que también se ha producido un profundo cambio en la naturaleza y alcance en el ámbito político y de aplicación de lo que se entendía como “usos y costumbres” al influjo del empoderamiento político organizativo de los pueblos indígenas y de las transformaciones del sistema político en torno a su participación como sujetos políticos y sociales con derecho propio.

No podemos aquí describir y analizar ni siquiera someramente los procesos, actores y escenarios de la relación entre las acciones de interpelación política del movimiento indígena y el Estado ni su imbricación con heterogéneos procesos políticos y sociales a nivel nacional. Sin embargo quizás resulte ilustrativo citar una demanda indígena que conmovió los cimientos de la sociedad boliviana y sus imaginarios y lo sigue haciendo: la urgencia de realizar una Asamblea Constituyente entendida como espacio de construcción de un nuevo pacto social como base para la modificación de la naturaleza misma del Estado y la sociedad boliviana que tuviese como centro precisamente el pleno reconocimiento de la naturaleza no sólo multicultural sino multinacional.

Esta demanda que plantearon al país las organizaciones indígenas con una "Marcha" desde las Tierras Bajas hacia la sede de Gobierno el año 2000, se convirtió en un campo político al que confluieron y se expresaron un heterogéneo grupo de escenarios y actores que establecieron y reafirmaron la necesidad renovar los pactos sociales "constitutivos". Es decir, una acción política indígena que fue y es mucho más que un procedimiento de demanda de cumplimiento de derechos, de una demanda "juridizada".

La legitimidad de las organizaciones indígenas como interlocutores de espacios de participación y consulta en el marco del accionar del poder ejecutivo, constituyen igualmente un campo que no ha bloqueado la expresión más amplia de la demanda indígena expresada precisamente en sus movilizaciones y propuestas para reconfigurar el Estado. Veremos más adelante el carácter de estas demandas.

## **2. LOS CONTEXTOS**

### **2.1 Un punto de partida: ¿Quién es el sujeto jurídico categorizado como pueblo indígena? Una problemática aún no resuelta.**

Establecer y categorizar quién es indígena y quién no lo es constituye uno de los ejes sobre los que ha transcurrido toda la historia de nuestros países desde la conquista hasta hoy. Sin embargo, como es bien sabido, esta no es una tarea acabada sino que más bien se trata de un proceso social en permanente recreación que, según las épocas, mostrará nuevos rostros de una misma problemática. A ello contribuye ciertamente la diversidad de registros sociales, culturales, simbólicos y de imaginarios que están involucrados tanto en los procesos de autodenominarse tales –indígenas o no indígenas- como en los

procesos de etiquetación de identidades hechas desde el “otro”, con connotaciones de estigma cuando son aplicados a los indígenas.<sup>5</sup>

Desde la perspectiva del presente trabajo, señalamos que hay tres grandes entradas en lo que hace al tema:

- i) Las definiciones jurídicas consignadas en disposiciones de derecho internacional, en particular la propuesta por Martínez Cobo para NNUU y la que, sobre esa base, definió el Convenio 169 de la OIT
- ii) Las definiciones jurídicas de la legislación boliviana, así como las propuestas por las organizaciones de los Pueblos Indígenas.
- iii) Las definiciones y categorizaciones *operativas* a partir de indicadores contenidos en la información de los Censos y Encuestas nacionales.

Nos referiremos a las definiciones de la legislación boliviana y la propuesta indígena, basadas ambas en los conceptos del Convenio 169 de la OIT.

En el Reglamento de las Organizaciones Territoriales de Base de la Ley de Participación Popular, se define a los tres sujetos de la participación popular: las Juntas vecinales en ciudades y centros poblados y a los Pueblos Indígenas y las Comunidades Campesinas en áreas rurales. Define al Pueblo Indígena como “La colectividad humana que descende de las poblaciones asentadas con anterioridad a la conquista y colonización, y que se encuentran dentro de las actuales fronteras del Estado; poseen historia, organización, idioma o dialecto y otras características culturales, con la cual se identifican sus miembros, reconociéndose como pertenecientes a la misma unidad socio-cultural, mantienen un vínculo territorial en función de la administración de su hábitat y de sus instituciones sociales, económicas, políticas y culturales. En el marco de la definición anterior se consideran Organizaciones Territoriales de Base de carácter indígena a las Tentas, Capitanías, Cabildos, Indígenas del Oriente, Ayllus, Comunidades Indígenas y otras formas” (Art. 1).

---

<sup>5</sup> Varios de estos aspectos están tomados de los trabajos siguientes: ““*Características socio demográficas de la población indígena de Bolivia*”, R. Molina Barrios, CEPAL-BID, 2005 , Santiago de Chile; R, Molina Barrios: “Hacia un nuevo diálogo entre agencias de cooperación y las organizaciones indígenas”, SNV, HIVOS, IBIS, OXFAM; 2007, documento no publicado, La Paz.

Sin embargo el tema presenta complejidades y ambigüedades no plenamente resueltas no sólo en la vía administrativa sino también jurídicamente.

Nos referimos a lo relacionado con el reconocimiento de comunidad/pueblos indígena en los trámites agrarios ordenados por el Decreto Reglamentario vigente de la Ley INRA.

Es el caso de la demanda de una comunidad indígena<sup>6</sup> para su reconversión a TCO. Este trámite requiere para ser admitido del certificado de la condición indígena de la comunidad demandante, que debe ser expedido por la instancia del poder ejecutivo cabeza de sector en la temática indígena, en la estructura anterior del poder Ejecutivo el Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (MAIPO) quién debía certificar que la comunidad demandante “mantiene identidad, cultura y prácticas propias como pueblo indígena y originario”.

Algunas puntualizaciones son importantes:

- a) Se trata de una certificación institucional de una instancia del poder ejecutivo que, desde fuera del ámbito jurídico, establece, categoriza y certifica sobre la naturaleza y la cualidad de indígenas a partir de diagnósticos cuyo objetivo es establecer que prácticas e instituciones socio culturales serían propias y exclusivas al grupo humano demandante, en este caso indígena.
- b) En el otro componente deben distinguirse dos aspectos:
  - i) El auto declaración de todos los miembros de la comunidad demandante de ser y pertenecer a un pueblo indígena. Como se sabe este es – la auto declaración de identidad social y pertenencia - un elemento central de identificación establecido por el Convenio 169 de la OIT, y reclamado como criterio fundamental por las organizaciones indígenas y adoptado en los últimos años por los Censos de Población de la casi totalidad de los países en la región con población indígena.

---

<sup>6</sup> El término comunidad es te caso de las demandas de TCO se aplica a un Ayllu tradicional como también al conjunto de ellos, presentándose como “Markas” tradicionales constituidas por varios Ayllus o el caso de comunidades campesinas que se autodenomina en los últimos años “originarias” o “indígenas” que presentan la demanda utilizando como referente territorial ya no los límites “tradicionales” de esas unidades sino el límite político administrativo de la **Provincia**, como es el caso de la Provincia de Ayopaya en el Departamento de Cochabamba cuya demanda para su reconversión TCO ha sido admitida por el INRA

ii) La "certificación" de que ese grupo "mantiene identidad, cultura y prácticas propias como pueblo indígena y originario". En un contexto como es toda el área andina, de alta homogeneidad en cuanto a prácticas, cultura e instituciones sociales, políticas y simbólicas y una misma historia de dominación y resistencia, **todas** sus entidades territoriales étnicas (Ayllus, Suyus), podrían demandar la conversión y constitución en TCO por lo que la certificación queda reducida a un puro trámite administrativo que no resuelve el fondo jurídico del tema que queda, entonces, pendiente

Hay por otra parte matices importantes en el caso de los Pueblos Indígenas de Tierras Bajas en un contexto de dominación colonial que ha logrado vía aculturación forzada modificaciones radicales –la pérdida del idioma propio como la más visible- así como también procesos de apropiación y lectura desde la perspectiva de lograr un "control cultural" que busca equilibrar lo propio y lo ajeno adaptando instituciones impuestas como mecanismo que les permitió su continuidad como grupos sociales específicos.

### ***El "Anteproyecto de Ley de Pueblos Indígenas del Oriente, Chaco y Amazonía"***

La Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia, (CIDOB) <sup>(7)</sup> a nombre de los pueblos indígenas de la Amazonia, Oriente y Chaco presentó, en 1992, el "Anteproyecto de Ley de Pueblos Indígenas del Oriente, Chaco y Amazonía" al Presidente de la República y al Congreso. Allí se propone (Art.2) "A los efectos de la presente Ley, se considera "Pueblo Indígena" a las agrupaciones humanas que poseen las siguientes características: 1) Historia, cultura, idioma propio; 2) Cuentan con una organización social específica, con la cual se identifican reconociéndose sus miembros como pertenecientes al mismo ámbito cultural; 3) Poseen sus propias formas de organización política y ejercen su poder de decisión autónomo; 4) Poseen una interrelación territorial históricamente definida, en función del control de su hábitat, del repertorio cultural y de su carácter de vida comunitario"

Aunque no podemos presentar aquí el contenido del Anteproyecto, queremos remarcar de él tres consecuencias políticas fundamentales.

Concretaba en sus propuestas un largo proceso de consensos horizontales –interculturales se podría decir usando la terminología en boga- entre los pueblos indígenas que conformaban CIDOB, pueblos

---

<sup>7</sup> En esos años, 1992, se denominaba Confederación Indígena del Oriente, Chaco y Amazonía.

situados en distintos horizontes históricos de contacto con la sociedad dominante y con profundas diferencias de estructura social y cultural. Para el conjunto de Pueblos Indígenas de Tierras bajas, las propuestas allí definidas constituyeron el referente en torno a los cuales los Pueblos Indígenas se movilizarán, siendo el aglutinador del movimiento indígena de Tierras Bajas.

En torno a las propuestas allí contenidas las organizaciones indígenas a la cabeza de CIDOB y las organizaciones regionales que la conforman, negociarán con el gobierno nacional las distintas leyes que desde 1992 se fueron promulgando. En el proceso de formulación legislativa de cada una de ellas, la CIDOB presentó propuestas concretas en los aspectos que tocaban aspectos fundamentales de sus derechos como pueblos, basándose en los contenidos centrales definidos en el *Anteproyecto*.

Una segunda consecuencia social y política del *Anteproyecto de Ley de CIDOB* es que define con claridad los núcleos centrales de una propuesta pensada y estructurada desde los derechos indígenas y de su condición de *pueblos*. Hay documentos muy importantes generados por la Confederación Sindical Unica de Trabajadores Campesinos de Bolivia, principalmente el *Manifiesto de Tiwanaku* (1973). Sin embargo una lectura comparativa nos mostrará diferencias importantes en cuanto a la profundidad y alcances de los objetivos del Anteproyecto sin mezclarlos con aspectos y contextos originados en su lugar de clase, la campesina.

### ***Los indicadores operativos de categorización de la población indígena y no indígena***

Aunque los textos legales vigentes son formalmente claros en la determinación del sujeto jurídico titular de esos derechos su aplicación "operativa" plantea desafíos complejos y aún no resueltos.

Pese a la alta visibilidad jurídica, social y política de la población indígena en Bolivia, persiste una situación de invisibilidad estadística que se expresa principalmente en la utilización de los indicadores "objetivos" u operativos, como son los proporcionados por los Censos de población y los registros administrativos:<sup>8</sup>

Señalamos algunos de ellos.

---

<sup>8</sup> Para una explicación mas detallada ver los textos en el pie de nota N° 5.

- i) No existe una definición oficial aplicada por todos los organismos de gobierno de manera uniforme y consensuada para la categorización de la población a la que se considera indígena y, correlativamente, no indígena. Así mientras el INE, como institución cabeza de sector, utiliza el criterio de idioma hablado como criterios para realizar los "cruces" con variables sociales, otras entidades gubernamentales con competencia técnica como es la Unidad de Análisis de Políticas (UDAPE) utilizó el idioma materno o la combinación de las tres preguntas censales, es decir auto pertenencia o no a un pueblo indígena, idioma hablado y lengua materna.
  
- ii) Ninguno de los registros administrativos sectoriales, - en particular los del Ministerio de Educación –pese a que está a su cargo la política nacional de la Educación Intercultural Bilingüe- y del Ministerio de Salud, contienen ítem alguno en sus respectivos formularios que permitan categorizar a la población atendida como indígena y no indígena. Por lo tanto no solamente no es posible establecer resultados e impactos de los programas nacionales –educación intercultural bilingüe, de salud y en la estrategia de reducción de la pobreza respecto a la población indígena- sino que tampoco es posible establecer prioridades en la inversión pública.

Este es el caso, por ejemplo, de uno de los más importantes formularios en el que se recupera información sobre rendimiento escolar, rezago, etc. y es el referido al formulario de "Información de Alumnos a Fin de Gestión" en los diferentes ciclos donde solamente se registra información sobre la edad y sexo de los alumnos.

De igual forma los formularios de "Información de la Unidad Educativa a Fin de Gestión", Información del Personal Administrativo y de "Información de alumnos Efectivos" tampoco dan cuenta de la variable étnico lingüística de los docentes, administrativos ni alumnos, más que de manera general en uno sólo de ellos que el que pregunta a los docentes cuál es idioma predominantemente hablado por los alumnos.

En la perspectiva de aplicación de uno de los pilares de las políticas públicas de este y los Gobiernos anteriores como es la transversalización de los derechos indígenas en las políticas sectoriales, programas y proyectos, el objetivo no es establecer cuántos y en qué proporción asisten a la escuela sino quiénes

son, en qué contextos familiares y lingüísticos aprenden y los factores que influyen positiva o negativamente en el aprendizaje. Un sistema nacional de evaluación de la calidad que provea de esta y otra información similar adquiere una importancia estratégica para la política pública del sector y el seguimiento al cumplimiento de los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas.

Esta ausencia conceptual y metodológica impide establecer la situación social de los pueblos indígenas, las brechas en el acceso a los bienes sociales respecto a los demás grupos sociales, de las causas de la pobreza, de la identificación de los grupos sociales más vulnerable y la identificación de los factores que determinan la persistencia de factores de inequidad y exclusión particularmente focalizados en las poblaciones indígenas. Dicho de manera descriptiva, a la invisibilidad jurídica que existía hace pocas décadas resultado del no reconocimiento de sus derechos en tanto pueblos persiste aún el silencio estadístico que invisibiliza a la población indígena.

En tanto la población indígena no sea considerada como grupo social específico en las definiciones y categorías estadísticas y en los registros administrativos no existirá en la información a partir de la cual se definen, priorizan y orientan las políticas y la inversión social que pasarán por alto a este grupo humano. Las consecuencias más evidentes y graves se dan en la planificación social, el establecimiento de prioridades y el destino de la inversión pública, basadas justamente en la información, procedimientos y definiciones oficiales que identifican a los grupos de población hacia los cuales se dirigen esas acciones públicas

## **2.2 Sobre el tamaño de la población indígena.**

Aunque desde el punto de vista jurídico y de la aplicación de las normas que reconocen los derechos colectivos de los pueblos la cantidad de población indígena no implica limitaciones para su cumplimiento y aplicación, hay sin embargo aspectos sobre los que es importante hacer algunas acotaciones.

Una primera entrada está relacionada con el debate recurrente surgido de contextos de "colonialismo interno" sobre la "naturaleza" de la población indígena y la población "nacional" desde la perspectiva de los procesos de mestizaje. Incentivados por la emergencia de los movimientos indígenas y los logros en el reconocimiento de sus derechos colectivos, el argumento que

sostiene que la población mayoritaria del país es mestiza, escamotea una consecuencia fundamental, que es la aplicación de la Constitución y las leyes que establecen precisamente la singularidad de una parte de la población boliviana –los pueblos indígenas originarios- como sujetos de derechos específicos a demás de aquellos que les corresponden como ciudadanos bolivianos.

Si bien toda comunidad/pueblo indígena puede demandar ser titular de una TCO cualquiera sea su tamaño poblacional, este dato resulta imprescindible para el cálculo de su superficie, cuya extensión se fija en función de las “necesidades espaciales” de la población solicitante, calculadas según su tamaño, dinámica demográfica y las características de su organización socio productiva, oficialmente calculadas por el ex Ministerio de Asuntos Étnicos y Pueblos Originarios (MAIPO). Los aspectos relacionados con la creación de Distritos y Municipios, el cálculo de los beneficios de los recursos de la co-participación de la Participación Popular, las Circunscripciones Electorales, son algunos ejemplos de la necesidad de fijar el número de población indígena como componente precisamente del cumplimiento de sus derechos reconocidos por la Constitución.

El Censo y las principales encuestas nacionales (MECOVI y ENDSA) utilizan tres indicadores estadísticos operativos para la identificación de la población indígena y no indígena: i) la declaración de la población de quince y más años de pertenencia o no a uno de los pueblos indígenas; ii) el idioma que las personas declararon hablar, presente en la mayor parte de los Censos; iii) la declaración de las personas de 4 y más años del idioma con el que aprendieron a hablar.

Resulta obvio que los resultados sobre el tamaño de la población indígena y no indígena así como los datos sobre la situación de unos y otros respecto a cualquier indicador social variará según se utilice uno de ellos o su combinación. Ya se mencionó antes que no existe a la fecha una definición oficial de aplicación general sobre el o los indicadores que permitirían categorizar a la población como indígena o no indígena, lo que da como resultado su invisibilización que limita sino imposibilita el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas.

De manera resumida veremos a continuación los datos oficiales publicados por el INE sobre el tamaño y distribución de la población indígena.

Según el Censo, el año 2001 Bolivia tenía una población total de 8.274.325 habitantes de los cuales 5.165.230 (62,42%) vivían en el área urbana y 3.109.095 (37,58%), en el área rural.

En la pregunta sobre el o los idiomas que las personas declaran hablar, un total de 4.135.138 (49,95%) hablan uno o más idiomas nativos. De ellas, 2.281.198 (34,25%) hablan Quechua; 1.525.321 (22,90%) Aymara, 62.575 (0,94%) Guaraní y 49.432 (0,74%) alguno de los otros idiomas nativos. Las personas que declararon hablar castellano son 2.848.719 personas.

Según la pregunta sobre el idioma con el que aprendió a hablar, aplicada a la población de 4 años y más, 2.623.006 personas lo hicieron con un idioma nativo, entre ellas, 1.540.833 (58,74%) con el Quechua, 1.008.825 (38,46%) Aymara, 43.633 (1,66%) Guaraní y 29.715 (1,13%) otros idiomas nativos.

Respecto a la pregunta de auto pertenencia o no a un pueblo indígena que se aplicó a la población mayor a 15 años de edad, de un total de 5.064.992 personas, 3.142.637 (62,05%) declararon pertenecer a alguno de los pueblos indígenas. De ellas, 55,57 % reside en área urbana y 44,43% reside en área rural (INE 2003: 68).

De las 3.142.637 personas que declararon pertenencia, 1.555.641(49,50%) señalan al pueblo Quechua, 1.277.881 (40,66) %, al pueblo Aymara, 78.359 (2,49%) al Guaraní, 112.216 (3,57%) al Chiquitano, 43.303 (1,38%) al Mojeño, y 75.237 (2,39%) a los otros pueblos indígenas.

El Cuadro a continuación muestra la población de 15 y más años de edad que declararon pertenecer o no a un pueblo indígena específico:

***Población indígena de 15 y más años por área y declaración de auto pertenencia a un pueblo indígena u originario (En números absolutos)***

<b><i>Pueblo Indígena</i></b>	<b><i>Población</i></b>	<b><i>Area Urbana</i></b>	<b><i>Area Rural</i></b>
<b>TOTAL</b>	5.064.982 <i>(15 años y más)</i>	3.268.660	1.796.332
Quechua	1.555.641	790.436	765.205
Aymara	1.277.881	761.712	516.169
Guaraní (Isoceño, Ava, Simba)	81.011	45.541	35.470
Chiquitano (Bésiro, Napoca, Paunaca, Moncoca)	112.218	76.808	35.410
Araona	92	21	71
Ayoreo	860	196	664
Baure	496	165	331
Canichana	213	95	118
Cavineño	852	76	776
Cayubaba	328	67	261
Chácobo	255	47	208
Chimán, Tsimane	4.331	923	3.408

Esse ejja, Chama	409	119	290
Guarasugwe	9	--	9
Guarayo	6.010	3.923	2.087
Itonama	1.492	649	843
Joaquiniano	169	81	88
Leco	2.443	698	1.745
Machineri	15	2	13
Mosetén	813	89	724
Movima	6.183	3.265	2.918
Moxeño (Trinitario, Javeriano, Loretano, Ignaciano)	46.336	34.028	12.308
Pacahuara	32	26	6
Reyesano, Maropa	2.741	1.705	1.036
Sirionó	134	20	114
Tacana	3.580	1.020	2.560
Tapiete	19	1	18
Urus (Chipaya, Murato, Uruito)	1.210	197	1.013
Weenhayek (Mataco)	1.022	382	640
Yaminawa	45	19	26
Yuqui	112	19	93
Yurakare	1399	55	1.344
No específica pueblo indígena de pertenencia.	34.242	24.036	10.206
<b>No pertenecen a ningún Pueblo Indígena</b>	<b>1.922.355</b>	<b>1.522.231</b>	<b>400.124</b>

*FUENTE: INE, Censo 2001.*

A la luz de los datos anteriores, cualquier planteamiento dirigido al reconocimiento y aplicación de derechos específicos de los pueblos indígenas debe considerar al menos dos aspectos:

- i) La diversidad de pueblos indígenas respecto a las condiciones demográficas y socioeconómicas vinculadas con sus posibilidades de sostenibilidad en tanto colectivo. Los datos anteriores nos muestran que, en lo demográfico, el reducido número del contingente población de muchos de ellos está en peligro de extinguirse como colectivo, a lo que se suman otros factores que agudizan su situación de alta vulnerabilidad. En estos casos cumplir y aplicar los derechos como pueblos debería ser una tarea de primera y urgente necesidad, vinculada con políticas sociales de emergencia.
- ii) El proceso de auto pertenencia a un determinado pueblo indígena ya no está únicamente ligado al mundo rural en tanto la realidad como las tendencias apuntan al crecimiento de la población indígena en áreas urbanas, como resultado de nuevos procesos de etnogénesis en las principales ciudades de Bolivia. Sin embargo, este proceso constituye un campo en el que no existe

una reflexión jurídica sobre lo que implica la aplicación de los derechos colectivos indígenas.

### **3. Las organizaciones de los pueblos indígenas y sus propuestas**

Es importante partir del hecho que las tres organizaciones que se describirán a continuación constituyen la base organizacional y de representación legítima de prácticamente la totalidad de los pueblos y comunidades indígenas y campesinas originarias de Bolivia. Estas tres organizaciones (CONAMAQ, CIDOB y CSUTCB), junto a otras, han conformado un acuerdo político y de propuestas conjuntas, el "Pacto de Unidad", sobre una nueva visión de país y propuestas para un estado plurinacional ante la Asamblea Constituyente.

#### ***Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano***

La Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) se crea en 1982 como la organización que aglutina a los pueblos indígenas del Oriente, Chaco y Amazonía. En 1990, junto a CPIB del Beni, organiza la Marcha por la Tierra y el Territorio y desde entonces ha participado y demandado activamente la vigencia de los derechos de los pueblos indígenas.

Los principios básicos de la CIDOB definidos en su perfil institucional son:

- Preservación de la unidad de los pueblos indígenas sobre la base; de la solidaridad, la autonomía y la tolerancia entre los pueblos;
- Independencia político-partidista y religiosa;
- Independencia de toda injerencia externa en asuntos internos o líneas de acción básicas;
- Representación democrática y colegiada;
- Horizontalidad en el relacionamiento con niveles de gobierno en base a espacios ganados.
- Presencia de la mujer en los niveles de decisión;
- Solidaridad con todos los pueblos indígenas del mundo;
- Autonomía de las organizaciones/pueblos que la conforman.

La CIDOB, que agrupa a 32 pueblos indígenas de tierras bajas está organizada en las siguientes regionales:

- CIRABO (Central Indígena de la Región Amazónica) que agrupa a los Araona, Cabineño, Chácobo, Esse Ejja, Machineri, Pacaguara, Tacana y Yaminahua.
- CPIB (Central de Pueblos Indígenas del Beni) con 26 subcentrales que comprende los Baure, Canichana, Cayubaba, Itonama, Moré,

Movima, Moxeño – Trinitario, Moxeño-Javeriano, Sirionó, Tsimane.

- APG (Asamblea del Pueblo Guaraní) que reúne a los Guaraní de los tres Departamentos (Chuquisaca, Santa Cruz y Tarija).
- CPESC (Central de Pueblos Etnicos de Santa Cruz) que agrupa al pueblo ayoreo, chiquitano, guaraní y guarayo.
- ORCAWETA (Organización de Capitanías Weenhayek) que aglutina a las comunidades del pueblo Weenhayek.
- CPITCO (Central de Pueblos Indígenas del Trópico de Cochabamba) que incluye al pueblo Yuqui y Yuracaré.
- CPILAP (Central de Pueblos Indígenas de La Paz) donde están agrupados los pueblos Leco, Mosestén y Tacana del Norte de La Paz.
- CIPOAP (Central Indígena de Pueblos Originarios de la Amazonía de Pando).
- COPNAG (Central Organizativa de los Pueblos Nativos Guarayo).

### ***Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ)***

El Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ) se crea en 1997 y aglutina ayllus y comunidades Aymaras, Quechuas y Urus en los departamentos de La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba y Chuquisaca.

El CONAMAQ se crea bajo una fuerte consigna de identidad indígena originaria en la que se plantean como objetivos principales la reconstitución de los ayllus y el reconocimiento de la organización social, política, económica y cultural propia de los ayllus por parte del Estado. Como otro de sus objetivos se destaca el derecho a un desarrollo autodeterminado y la reconstitución de autoridades originarias. “Los principios básicos del CONAMAQ están referidos a que como pueblos originarios deben jugar un rol histórico propio; en segundo lugar está la protección del medio ambiente; como tercer principio, el que los ayllus se mantuvieron en el tiempo con capacidad de desarrollar y sostener sus propias instituciones sociales, económicas, culturales, etc., subrayando, además sus principios de “multietnicidad y pluriculturalidad”.

El CONAMAQ está constituido por los siguientes suyus o Regionales:

- Charca Qara Qara Chuquisaca
- Charca Qara Qara Potosí
- Consejo de Autoridades Originarias de Potosí (CAOP - Potosi)
- Consejo Occidental de Ayllus de Jach´a Carangas (COAJC)

- Jach´a Suyu Pakajaqi
- Consejo de Ayllus de Cochabamba
- Jatun Killakas Asanajaquis JAKISA (Oruro)
- Urus ( Oruro)
- Soras (Oruro)
- Kallawayas

CONAMAQ cuenta con un *Consejo de Gobierno* en el que participan 30 personas. A la cabeza se encuentran el Jiliri Apu Mallku que es la máxima autoridad junto a su esposa la Jiliri Apu Mama T´alla, luego le siguen el Arquiri Apu Mallku y su esposa y luego los demás Mallkus y Mama T´allas.

Las autoridades originarias son elegidas en un Jach´a Tantachawi que es el cabildo mayor que se lleva adelante cada cuatro años. Luego por debajo se encuentra el consejo de Mallkus y luego los tres Apu Mallkus que se encargan de la organización ante el Estado.

Existen también varias comisiones entre las cuales están la comisión orgánica, la comisión territorio, la comisión jurídica y de derechos humanos, la comisión nacional e internacional, la comisión de salud y

vivienda y la comisión de desarrollo y medio ambiente.

### ***La Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia - CSUTCB***

La Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) ha sido una de las organizaciones más significativas dentro de los movimientos sociales. La Confederación Nacional de Trabajadores de Bolivia (CNTB) que ha sido la organización anterior a la Confederación Sindical Única de Trabajadores de Bolivia surge como una organización para estatal durante el Pacto Militar- Campesino. En 1977, bajo la dirección de Genaro Flores, asume una posición indianista y asume el nombre de CNTCB - Tupac Katari. Finalmente en 1979 se crea la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, que se convierte en la organización matriz de un grueso de la población campesina originaria del país.

El objetivo principal de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia es el de aglutinar a las diferentes organizaciones de trabajadores y campesinos del país y velar por los derechos de los trabajadores y campesinos, y, mejorar las condiciones de vida de éstos.

La CSUTCB está organizada en nueve federaciones departamentales que corresponden a los nueve departamentos; las provinciales, cantonales, sub centrales y los sindicatos comunales. Por otro lado, existe la Federación Nacional de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa que a su vez se organiza a nivel de departamentos y provincias. Paralelamente funcionan las Federaciones Regionales.

***Las propuestas de los Pueblos Indígenas para la reconfiguración de la nación y el Estado bolivianos***

El año 2000 y 2002 en el que se realizó la “Marcha por la Asamblea Nacional Constituyente y Defensa de los Recursos Naturales, los indígenas de Tierras bajas y de Tierras Altas se movilizaron demandando la realización de una Asamblea Nacional Constituyente, ante la necesidad de crear un nuevo pacto social que incluyeran a los pueblos indígenas y originarios en la conformación de un nuevo Estado.

En abril del 2004 se promulga la Ley 2650 que incorpora al texto de la Constitución Política del Estado los artículos de la Ley 2631 (febrero de 2004) “Reformas a la Constitución Política del Estado”. La Ley 2650 reformula 15 artículos de la Constitución Política del Estado y posibilita la realización de la Asamblea Constituyente.

Entre los artículos modificados están los artículos 4 y el 232 que tienen que ver directamente con la Asamblea Constituyente:

El artículo 4 señala lo siguiente “El pueblo delibera y gobierna por medio de sus representantes y mediante la Asamblea Constituyente, la iniciativa legislativa Ciudadana y el referéndum, establecidos por esta Constitución y normados por Ley.”

El artículo 232: “La reforma total de la Constitución Política del Estado es potestad privativa de la Asamblea Constituyente, que será convocada por Ley especial de convocatoria, la misma señalará las formas y modalidades de elección de los constituyentes, será sancionada por dos tercios de voto de los miembros presentes del Honorable Congreso Nacional y no podrá ser vetada por el Presidente de la República.”

En el 2004, el Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (MAIPO), llevó a cabo, con la Unidad de Coordinación para la Asamblea Constituyente (UCAC) y la Comisión Mixta del Parlamento, encargada de la ley de convocatoria, un proceso de consulta sobre dicha ley para pueblos Indígenas y Originarios. Este esfuerzo conjunto respondió a la necesidad de facilitar la participación equitativa de los pueblos

Indígenas y Originarios en el proceso de la Asamblea Constituyente, en el marco del Convenio 169 de la OIT.

El objetivo de este proceso de consulta fue discutir y analizar con los pueblos indígenas y originarios de Tierras Altas y Tierras Bajas, los anteproyectos de Ley de Convocatoria presentados ante la Comisión Mixta del Parlamento y consensuar propuestas con respecto a los principales aspectos que definiría la Ley.

En los talleres se discutieron a composición de la Asamblea Constituyente (número de asambleístas (hombres y mujeres), número de asambleístas indígenas (hombres y mujeres), número de representantes por pueblos, (hombres y mujeres). También se discutió sobre la forma de elección de los asambleístas, si ésta debería realizarse en circunscripciones uninominales, departamentales, por usos y costumbres o si debería haber circunscripciones especiales étnicas. Además se debatió sobre la sede de la Asamblea Constituyente y también sobre el tiempo que debería durar. Durante los talleres las organizaciones indígenas y originarias también se discutió sobre los perfiles que deberían tener los asambleístas.

Resumimos a continuación las propuestas de las principales organizaciones indígenas a la Asamblea Constituyente. Es importante señalar que estas organizaciones trabajaron y elaboraron una propuesta conjunta en el marco del **Pacto de Unidad**, aunque aquí hemos preferido mostrar la particularidad de cada una de ellas.

### ***Propuesta de CONAMAQ hacia la Asamblea Constituyente***

La propuesta de CONAMAQ hacia la Asamblea Constituyente conocida como "Constitución Política del Estado Plurinacional Qullasuyu – Bolivia" ha sido aprobada en una Gran Asamblea (T´anta Chawi) a fines de 2006.

La propuesta central del CONAMAQ gira en torno a tres pilares; la reconstitución territorial del Qullasuyu, el fortalecimiento de gobiernos originarios y el respeto a los derechos de los pueblos indígenas y originarios.

Se plantea de igual manera la creación de un Estado Plurinacional, pluricultural y plurilingüe. El artículo primero establece que "el Estado Plurinacional se funda en la unidad y garantiza el derecho a la autonomía de regiones y centros urbanos plurinacionales, naciones originarias autodeterminadas y pueblos indígenas".

Se propone además que el Estado tenga cuatro poderes; el poder ejecutivo- paritario diárquico, el poder deliberativo (que contará con una sola cámara), el poder judicial (donde se instaurará el pluralismo jurídico, es decir la justicia ordinaria y el sistema de justicia indígena originaria) y el poder Amaútico (este poder se constituirá en una guía espiritual y tendrá un fuerte poder de control social y fiscalización para con el Estado).

Se reconocerán dos sistemas electorales, el voto universal y el sistema de usos y costumbres que será utilizado en territorios indígenas y originarios.

En cuanto a la división política administrativa, el CONAMAQ propone que el Estado Plurinacional esté establecido con la siguiente estructura;

1. El Estado Unitario Plurinacional.
2. Territorialidades autodeterminadas de las Naciones Originarias.
3. Autonomías Territoriales Indígenas y de Territorios Discontinuos Originarios.
4. Autonomías Urbanas Plurinacionales.

Estas territorialidades autodeterminadas ejercen la propiedad del territorio y de todos los recursos naturales renovables y no renovables, según usos y costumbres de los pueblos indígenas y originarios.

En estos territorios definirán sus sistemas jurídicos, políticos y socioculturales según sus usos y costumbres. Estarán organizados en poder ejecutivo, poder deliberativo, poder judicial y poder Amaútico.

### ***Propuesta de la Marka de Ayllus y Comunidades Originarias de Jesús Machaca***

La propuesta de la Marka de Ayllus y Comunidades Originarias de Jesús de Machaca establece el reconocimiento como nación con un modelo de autonomía indígena. Propone la creación de tres niveles de gobierno; el gobierno nacional, el gobierno regional y el gobierno local o gobierno local indígena u originario que tendrían que constituirse en entidades político administrativas descentralizadas con atribuciones y competencias propias.

Esto significa que los municipios indígenas tendrán la potestad legislativa, administrativa y financiera de su jurisdicción. La propuesta señala que "el municipio tiene que convertirse en el espacio de autogobierno de las comunidades campesinas, originarias indígenas". En el caso de las Tierras Comunitarias de Origen, la propuesta

establece que tendrán autonomía.

Para constituirse en municipios deberán cumplir los siguientes requisitos;

1. cumplir con los requisitos establecidos por la Ley para la conformación de un municipio (número de habitantes, continuidad geográfica, estudio socio-espacial, etc). Se exceptúa a las TCO que ya se encuentran tituladas.
2. Certificación de identidad étnica tramitada ante la entidad estatal competente en asuntos indígenas y originarios. Se exceptúa a las TCO que ya se encuentren tituladas.
3. La aceptación, mediante Referéndum, de la mayoría (mitad más uno) de los inscritos en el padrón electoral del lugar.

Otra característica de esta propuesta es la elección bajo usos y costumbres de sus autoridades. Para esto, los habitantes del municipio indígena elegirán a los miembros del Concejo Indígena u Originario y al Alcalde Indígena bajo sus usos y costumbres.

El Concejo Indígena tendrá atribuciones normativas y fiscalizadoras en su jurisdicción y el alcalde tendrá potestad ejecutiva, administrativa y técnica en el municipio.

Se creará además, el instrumento que regule la elección bajo usos y costumbres que se conocerá como Estatuto Originario de Elección.

Para que este Estatuto Originario de Elección sea aprobado deberá cumplir con los siguientes requisitos;

1. Ser aprobados, vía referéndum, por la mayoría de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del lugar.
2. Ser aprobados por el Gobierno Regional
3. Ser aprobados por la Corte Nacional Electoral.

En el artículo 10 de la propuesta se establecen las atribuciones de los municipios indígenas;

- i) Los Municipios Indígenas pueden asociarse o mancomunarse sin distinción alguna y convenir todo tipo de contratos con personas individuales colectivas de derecho público y privado para el mejor cumplimiento de sus fines, con excepción de realizar contratos que comprometan las rentas generales del Estado, así como los contratos relativos a la explotación de los recursos estratégicos nacionales.

- ii) Los Municipios indígenas internamente pueden organizarse, alternativamente, en Ayllus Originarios o comunidades indígenas de acuerdo a la historia y a la realidad social de su población.

### ***Propuesta del "Bloque Oriente"***

La propuesta de Constitución Política del Estado del "Bloque Oriente" de los Pueblos Indígenas de las Tierras Bajas presentada el 20 de abril de 2007 define que "Bolivia es un Estado unitario plurinacional comunitario, libre, soberano, independiente, democrático, social y que reconoce el pluralismo jurídico, político, cultural y lingüístico;

descentralizado y con autonomías territoriales."

Esta propuesta reconoce la existencia de naciones y pueblos originarios y una población boliviana intercultural y garantiza los derechos colectivos de los pueblos indígenas y originarios. Reconoce, de igual manera el derecho de autogobernarse y de ejercer una justicia propia y de reconstitución de sus territorios ancestrales.

Se reconoce el derecho al ejercicio de sus sistemas políticos, autoridades, autogobierno y administración de justicia y gestión autónoma de sus territorios. Se reconocen como oficiales todos los idiomas indígenas del país.

En el primer artículo de esta propuesta se señala que "El Estado garantiza la efectividad del derecho a la consulta que tienen las naciones y pueblos indígenas originarios y campesinos". (IV, artículo primero)

En cuanto a la organización del Estado que se denomina como Estado Unitario Plurinacional Comunitario se reconocen tres niveles;

- a)** Local, en los que están comprendidos, Las Entidades Territoriales Indígenas Originarias y Campesinas, Los Municipios Indígenas y Los Municipios Interculturales
- b)** Intermedio: en el que están comprendidos las Regiones Indígenas, las Regiones Interculturales y los Departamentos.
- c)** Plurinacional; corresponde al gobierno Plurinacional. (Artículo 10)

Cada uno de estos niveles, el local, regional y departamental son autónomos con igual jerarquía en términos jurídicos.

Se define autonomía indígena de la siguiente manera; "La autonomía indígena es una forma de gobierno que surge de la autodeterminación

de las nacionalidades indígenas, originarias y campesinas con las facultades de carácter ejecutivo, normativo administrativo y jurisdiccional”.

Las autonomías territoriales tendrán facultades administrativas y normativas, de gestión y una facultad financiera

En cuanto a los recursos naturales, esta propuesta manifiesta que los recursos naturales renovables y no renovables son de propiedad del Estado. Sin embargo también establece que toda utilización de los recursos deberá estar sujeta a consulta previa y obligatoria a las organizaciones sociales del lugar.

### **3.1 Legalidad y representatividad de las organizaciones de los Pueblos Indígenas ante las instancias de Gobierno**

¿Cuál es el grado de representatividad y legitimidad de las organizaciones de los Pueblos Indígenas? –en este caso nos referimos a la CIDOB, como también a la CSUTCB y otras organizaciones como cabeza de sus distintos niveles hacia el Estado y las instancias de Gobierno”. La respuesta viene del hecho que son parte de instancias y mecanismos creados oficialmente por el Gobierno para asegurar la consulta y participación de la población indígena campesina.

La primera de estas instancias fue creada por la Ley No 1565 como parte de los mecanismos de la Participación Popular en la Educación bajo el nombre de *Consejos Educativos de los Pueblos Originarios CEPOS*:

Los Consejos Educativos de Pueblos Originarios, que atendiendo al concepto de la transterritorialidad tendrán carácter nacional y están organizados en: Aymara, Quechua, Guaraní y Amazónico multiétnico y otros. Participarán en la formulación de las políticas educativas y velarán por su adecuada ejecución, particularmente sobre interculturalidad y bilingüismo

La Ley 3525 de 21 de noviembre de 2006 de *Regulación y Promoción Agropecuaria y Forestal no maderable Ecológica* , crea el Consejo Nacional de Producción Ecológica, del que es parte, junto a instancias gubernamentales y otras instancias sectoriales, la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB)

El Decreto Supremo N° 28670 de 5 de abril de 2006 crea el *Consejo Nacional de Descentralización* CONADES como “instancia nacional y departamental en tanto instancia consultiva entre la Administración Nacional, Poder Legislativo, Administraciones Departamentales, Gobiernos Municipales, actores de la Sociedad Civil y Centros

Académicos y de Investigación, para establecer un proceso de formulación integral de una política nacional de descentralización, articulada y concertada en los ámbitos, nacional, departamental y municipal".<sup>9</sup>

Finalmente, el Sistema de Naciones Unidas en Bolivia, en diciembre de 2006, ha constituido el *Consejo Nacional de Diálogo* entre CIDOB, CONAMAQ y CSUTCB y el Sistema, cumpliendo así lo establecido en el Convenio 169 de la OIT y otras disposiciones internacionales.

## **4. Los derechos de los Pueblos Indígenas**

### **4.1 Los principales derechos indígenas en la Constitución Política del Estado de 1994**

Desde 1953, ha sido la Ley de Reforma Agraria la que sentó las bases del tratamiento del tema indígena, campesino y agrario durante cuarenta años y sus principios y postulados han sido recogidos por las diferentes Constituciones que se sucedieron. Esta Ley con un espíritu integracionista producto de su época y la concepción ideológica imperante, cambio la denominación de **indio** por la de **Campesino**; claro que con ello solamente se referían a los pueblos con una economía agraria, fundamentalmente a los Aymaras y Quechuas que habitan la parte andina del territorio nacional.

Sin embargo, la Reforma Agraria con su visión ideológica de eliminar las diferencias étnicas y culturales y de integrar a los pueblos indígenas en la sociedad nacional, los mecanismos para acceder a la tierra a través de los sindicatos campesinos y la posterior visión ideológica de la izquierda marxista consolidaron una conciencia de clase campesina.

Cuando se refiere a los pueblos indígenas de las tierras bajas del país la Ley de Reforma Agraria en su artículo 130 los llama selvícolas, la Ley de Colonización (D.L. 07765 de 30 de julio de 1966) en su artículo 91 y siguientes califica a estos pueblos como "grupos marginales" y en su artículo 92 los llama grupos étnicos radicados en las zonas de Colonización. La Ley Forestal ( D.L.11686 del 13 de agosto 1974) a

---

<sup>9</sup> Las organizaciones de la sociedad civil que conforman este Consejo son: "**SOCIEDAD CIVIL**.- En esta instancia, de manera enunciativa y no limitativa, son parte del CONADES, las siguientes instituciones: Federación de Asociaciones de Comités de Vigilancia de Bolivia. - Confederación Nacional de Juntas Vecinales. Central Obrera Boliviana-COB. - Confederación Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia - CSUTCB. - Confederación de Empresarios Privados de Bolivia. - Comité de Enlace de organizaciones de pequeños, productores. En representación de los Pueblos Indígenas y Originarios, la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia - CIDOB, el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu - CONAMAQ y otros. - Representación nacional de Comités Cívicos. - Federación Nacional de Cooperativas Mineras - FENCOMIN. - Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia - FSTMB. - Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia - CSCB.

través de sus artículos 119 y 120, califica a los pueblos indígenas de "Grupos Salvajes" a quienes el Centro de Desarrollo Forestal les debe delimitar áreas apropiadas para la conservación y supervivencia de las tribus selvícolas, garantizándoles sus fuentes de caza y pesca.

En septiembre de 1990, los pueblos indígenas del Beni (región amazónica) protagonizaron la épica marcha por el "TERRITORIO Y DIGNIDAD", que partió desde la ciudad de Trinidad hasta la ciudad de La Paz, exigiendo al Estado el reconocimiento de su existencia como pueblos indígenas y el reconocimiento y respeto de sus territorios.

Esta marcha despertó la conciencia nacional de su existencia como pueblos con culturas diferentes y con derechos específicos, entre ellos el de su identidad y cultura y su derecho al territorio como el espacio físico de reproducción cultural y material.

En 1991, el Congreso Nacional ratifica la suscripción del Convenio 169 de la OIT<sup>10</sup>, sobre "Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes", el mismo que se constituyó en la referencia central para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. A pesar de que la redacción del Convenio es genérica y deja un margen para que los gobiernos, en cooperación con los pueblos indígenas, definan las medidas legislativas nacionales para su aplicación, establece una serie de derechos que se considera el mínimo que debe regir en cada país.

A partir de la ratificación del Convenio 169 de la OIT, su cumplimiento se convierte obligatorio para el Gobierno, independientemente de que estén o no especificados los derechos en otras leyes nacionales. La aprobación por Bolivia del Convenio 169 de la OIT fue el primer paso en el reconocimiento de sus derechos en la legislación nacional, seguido por la Reforma Constitucional aprobada en 1994 y por las leyes posteriores que regulan las diferentes materias.

### ***La Reforma Constitucional de 1994***

Se cambia el texto Constitucional anteriormente vigente en su artículo primero, que establecía que: "Bolivia, libre, independiente y soberana, constituida en República unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática y representativa" (CPE 1967) por el siguiente:

***Art.1.- Bolivia, libre, independiente y soberana, multiétnica y pluricultural, constituida en República unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa, multiétnica y***

---

<sup>10</sup> Ley 1257 de 11 de junio de 1991

***pluricultural, fundada en la unión y la solidaridad de todos los bolivianos.***

Por su ubicación este artículo constituye un principio constitucional que rige y orienta la definición política del Estado, el cual debe y fue desarrollado en las diferentes leyes, decretos, políticas, programas y proyectos de gobierno y en la estructura administrativa del Estado.

### ***Derechos específicos como pueblos indígenas***

El artículo primero se complementa con el reconocimiento de derechos específicos a los pueblos indígenas que hace el artículo 171 de la Constitución Política del Estado.

***Art. 171.- Se reconocen, respetan y protegen en el marco de la Ley los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional y especialmente los relativos a sus tierras comunitarias de origen, garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de sus recursos naturales, su identidad, valores, lenguas, costumbres e instituciones.***

***El Estado reconoce la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas y de las asociaciones y sindicatos campesinos.***

***Las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas podrán ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos, siempre que no sean contrarias a la Constitución y a las leyes. La Ley compatibilizará estas funciones con las funciones de los poderes del Estado.***

### ***Reconocimiento como pueblos***

El primer párrafo de este artículo reconoce la existencia constitucional de los pueblos indígenas y de los derechos especiales que tienen como pueblos, presentan dos connotaciones muy importantes:

- 1) Se reconoce que los pueblos indígenas son sujetos de derechos, y no solamente individuos pertenecientes a un grupo étnico.
- 2) Implica reconocimiento a un conjunto de derechos colectivos, que en el caso boliviano, la misma Constitución señala :  
***“... los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional y especialmente los relativos a sus tierras comunitarias de***

*origen, garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de sus recursos naturales, su identidad, valores, lenguas, costumbre e instituciones”.*

3) Desde una visión crítica se puede señalar que el reconocimiento de derechos es limitado, no se dice nada de los derechos políticos como pueblos.

### ***Reconocimiento de Territorios Indígenas.***

Con el objetivo de diferenciar el concepto “territorio”, categoría de derecho administrativo, del de “tierras”, categoría del derecho agrario, y por esa vía definir que se reconoce derecho de propiedad y no de administración política, la Reforma Constitucional de 1994 reconoce el derecho de los pueblos indígenas a sus ***“Tierras Comunitarias de Origen, garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de sus recursos naturales...”***, reconociendo de esta forma el derecho de los pueblos indígenas al territorio como derecho colectivo.

Es claro que el reconocimiento del territorio queda limitado al alcance del derecho de propiedad y no así a la administración pública del mismo, aspecto que es central en la demanda de los pueblos indígenas.

### ***Reconocimiento de Identidad y cultura.***

***“...Se reconocen, respetan y protegen en el marco de la Ley los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas ...garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de sus recursos naturales, su identidad, valores, lenguas, costumbre e instituciones.”***

De esta forma se rompe con las concepciones integracionista y asimilacionista de las Constituciones anteriores ya que reconoce los derechos económicos, sociales y culturales y claramente señala el reconocimiento de ***“su identidad, valores, lenguas, costumbre e instituciones.”*** Las políticas, proyectos y programas de gobierno y la legislación nacional deberían respetar y desarrollar este principio constitucional.

### ***Reconocimiento de Capacidad Jurídica.***

A través de la Constitución:

***“El Estado reconoce la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas y de las asociaciones y sindicatos campesinos” .***

Hay al menos dos aspectos a comentar. El primero, es que si bien en la parte primera del artículo 171 reconoce derechos a los pueblos indígenas en cuanto a sus organizaciones, reconoce el derecho a la Personalidad Jurídica a las *comunidades indígenas* y no a los pueblos indígenas. El segundo elemento importante es que se reconoce la Personalidad Jurídica a la Comunidad, como organización territorial y no la "asociación de personas" que la integran.

### ***Reconocimiento del Pluralismo Jurídico.***

***“ Las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas podrán ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos, siempre que no sean contrarias a la Constitución y a las leyes. La Ley compatibilizará estas funciones con las funciones de los poderes del Estado”***

Este reconocimiento implica:

- 1) El reconocimiento a la pluralidad jurídica, pero de forma complementaria al sistema jurídico nacional y no en forma excluyente.
- 2) Se respeta los sistemas propios de autoridad y procedimientos.
- 3) No hay un límite constitucional a la determinación de materias. Los límites están dados por el territorio (la comunidad)<sup>11</sup> y la población (indígenas).
- 4) Este reconocimiento que es de resolución alternativa de conflictos, no puede ser contrario a la Constitución y las leyes del país, con lo cual queda claro que no se trata de una judicatura especial, estas autoridades no pueden dirimir derechos ni sancionar.

De esta forma, la Constitución Política de 1994 pretendió reconocer el derecho indígena de los pueblos indígenas en el marco de una legislación nacional que busca brindar seguridad jurídica a todas las personas y respeto a los derechos humanos universalmente reconocidos.

También es importante destacar lo consignado en el párrafo cuarto del

---

<sup>11</sup> Se usa el término de comunidad en forma genérica para toda organización territorial indígena, ya que en la práctica cada pueblo tiene sus propias formas de organización en la ocupación, uso y administración de su espacio territorial.

artículo 116. Aunque el texto no menciona el término "indígena", hay un tácito reconocimiento a las lenguas indígenas del país, al sancionar que:

***"...La gratuidad, publicidad, celebridad y probidad son condiciones esenciales de la administración de justicia. El poder judicial es responsable de proveer defensa legal gratuita a los indigentes, así como traductor cuando su lengua materna no sea el castellano.***

La Constitución Política del Estado, promulgada el 12 de agosto de 1994 ha sido modificada en el 2004 y 2005, incorporando como disposición más importante el derecho a la representación política directa, manteniéndose por lo demás los derechos de los pueblos indígenas reconocidos en la primera de ellas.

**a) La Ley del Medio Ambiente, la conservación y los derechos de los Pueblos Indígenas.**

La Ley del Medio Ambiente N° 1333 de 27 abril de 1992 fue la primera en utilizar, con valor de categoría jurídica, el concepto de Pueblo y Comunidad Indígena.

Antes de seguir con la LMA es importante indicar un importante antecedente jurídico que es la ***Resolución Suprema 205662 de***

***1989***, en la que por primera vez se establece la necesidad nacional y social del "reconocimiento, asignación y tenencia de áreas territoriales a favor de grupos selvícolas y comunidades originarias de Oriente y la Amazonía boliviana".

El Art. 3. de esta R.S. define a las áreas territoriales indígenas como:

***"Una determinada área geográfica, tradicionalmente ocupada y poseída por los grupos étnicos originarios, que constituyen un factor básico para su sobrevivencia y desarrollo económico, social y cultural, tomando en cuenta sus patrones tradicionales de asentamiento y sus propios sistemas productivos, y en el que realicen actividades de aprovechamiento integral de los recursos naturales, manteniendo el equilibrio de la naturaleza y conservando sus ecosistemas"***

Volviendo a la Ley del Medio Ambiente, en el Art. 5, establece como base de la política ambiental la obligatoriedad de tomar en cuenta la diversidad cultural en la promoción del desarrollo sostenible con equidad y justicia social. Establece, respecto a la flora y la fauna, la

obligación del Estado de promover programas de desarrollo para las comunidades que tradicionalmente utilizan estos recursos para su subsistencia (Art. 56). Respecto a las Areas Protegidas, el Art. 64 establece la compatibilidad de su declaratoria con la existencia de indígenas, considerando los objetivos de conservación y planes de manejo.

En el Título sobre medio ambiente y población, establece la necesaria participación de las comunidades y pueblos indígenas en los procesos de desarrollo sostenible y uso racional de los recursos naturales renovables, sobre la base del respeto a sus particularidades sociales, económicas y culturales. El Estado debe “garantizar el rescate, difusión y utilización de los conocimientos sobre el uso y manejo de los recursos naturales con la participación directa de las comunidades tradicionales y pueblos indígenas” (Art. 78).

Reconoce la plena compatibilidad de los objetivos y la gestión de las Areas Naturales Protegidas con la existencia y prácticas en ellas de los pueblos indígenas, disposición que es desarrollada operativamente en el Reglamento que regula el manejo y la gestión de las áreas protegidas.

Este punto nos remite a una problemática mayor de la cual queremos distinguir dos ámbitos.

i) Por una parte el modo los Pueblos Indígenas conciben la relación entre el hombre y el medio ambiente, que se basa en dos conceptos centrales: el territorio como ámbito que articula la relación entre hombre y medio ambiente y su vinculación esencial con el reconocimiento de su autonomía cultural, política y administrativa ejercidas con capacidad normativa. el crear Territorios indígenas manteniendo categorías de manejo no es establecer un estatuto jurídico y propietario privilegiado sino, por el contrario, ambiguo, limitativo y potencialmente muy conflictivo.

ii) El reconocimiento y la constitución de Tierras Comunitarias de Origen –que según el Reglamento de la Ley INRA son jurídicamente conceptualizadas como Territorios en el sentido definido por el Convenio 169- que al mismo tiempo mantienen el estatuto de áreas naturales protegidas, particularmente en las categoría de manejo de Parque Nacionales- presentan no un estatuto jurídico y propietario privilegiado sino, por el contrario, ambiguo, limitativo y potencialmente muy conflictivo. Creemos que conceptualmente es necesario partir separando jurídicamente los conceptos y objetivos ligados a la conservación de aquellos que definen la propiedad de la

tierra y el territorio de los pueblos indígenas.

Señalamos entonces que a la fecha coexisten dos regímenes jurídicos el derecho privado, en este caso colectivo y pro indiviso, con el derecho público y patrimonial del Estado, que es el que regula a las Áreas Protegidas. La situación no ha llevado al conflicto en parte porque hay muchos puntos en común y priman estrategias convergentes para mantener esa situación. El punto no es ese sino la calidad de los sujetos involucrados desde la perspectiva de sus derechos. Es decir que la conservación y el manejo de las áreas protegidas deben estar asentadas en los derechos de los pueblos indígenas sobre la tierra y el territorio sin ninguna ambigüedad y constituir un elemento en el proceso de consolidación de sus derechos y como expresión de su autonomía.

Así, si el área protegida es un Territorio Indígena, el concepto de participación y consulta se modifica en tanto se trata de tierras privadas en las cuales sus titulares tienen derechos colectivos específicos -y no comparables a los de otros propietarios privados- en lo que se refiere a la naturaleza de ese derecho de uso y disposición, al desplazamiento o expropiación.

Sobre esta problemática y compleja relación a continuación realizamos una síntesis de la "Propuesta Indígena de Modificación" (PIM) al Anteproyecto de Ley de Conservación de la Diversidad Biológica" elaborada el año 1998 por las organizaciones regionales étnicas -CPIB, CPESC y CIRABO y aprobada por CIDOB, CSCB y la CSUTCB.

Aunque no se trata de una disposición que tenga fuerza normativa y haya logrado consenso con entidades de gobierno y los otros sectores involucrados, muestra la visión indígena sobre el tema, constituyéndose por ello en un horizonte propositivo que permite establecer puntos centrales en esta temática.

La Propuesta reitera la compatibilidad de la conservación en AP y la existencia de pueblos y comunidades indígenas, en el sentido que prevalecen los derechos constitucionales referidos al uso y aprovechamiento de los recursos naturales de las TCO, y considerando al AP como jurisdicción especial con exclusividad de gestión, manejo y aprovechamiento para aquellos.

En la Propuesta no se admite la expropiación por causa de conservación de la biodiversidad en las áreas con presencia indígena o campesina. Paralelamente propone que la declaratoria de una AP estará sometida al acuerdo previo y aprobación por parte de los pueblos y comunidades indígenas y campesinas. Finalmente, en las AP se prohíbe la realización

de actividades de exploración y explotación minera e hidrocarburífera, así como obras de infraestructura.

Otro de los componentes importantes de esta Propuesta es el concepto propuesto de "Gestión social de la conservación, que es definida como un proceso social participativo de administración, planificación, ejecución de planes, evaluación, monitoreo y control por parte de los "agentes sociales de la conservación" constituidas por los pueblos y comunidades indígenas y campesinas y las poblaciones locales en general

En este marco, propone tres modalidades de gestión para las Areas Protegidas.:

- i) Gestión social directa, cuando se trate de AP que tienen calidad de TCO parcial o totalmente, e implica un desarrollo autónomo de los pueblos y comunidades indígenas propietarias, a través de sus sistemas de autoridades, normas, usos y costumbres propias aplicadas al manejo de la biodiversidad,
- ii) Gestión Social Compartida, cuando se trata de AP que no tienen calidad de TCO pero donde los P. Indígenas, campesinas u originarias o habitantes del área manifiestan su voluntad de no optar por una gestión social directa.
- iii) Gestión Estatal, que se aplicaría cuando el AP no tiene calidad de TCO, ni existen poblaciones locales o cuando no hay voluntad para una gestión social directa o compartida.

**b) El desarrollo de los derechos indígenas en la Ley de Participación Popular.**

Es importante señalar que la participación popular no se trata de la promulgación de una Ley, sino que ha sido un proceso integral (político, económico, social y jurídico) de descentralización política, económica, técnica, financiera, desde el nivel central a los niveles locales de gobierno, incluyendo mecanismos de planificación participativa y control social. Dentro de este proceso nacional se establecieron mecanismos específicos de reconocimiento, participación y administración para los pueblos indígenas.

La Ley de participación Popular definió a los pueblos indígenas, comunidades campesinas y juntas vecinales como los sujetos de la participación popular. La Ley de Participación Popular (Ley 1551) y su

Reglamento (Los sujetos de la Participación Popular<sup>12</sup>) reconocieron la existencia jurídica y política de los pueblos indígenas, el respeto a sus propias formas de organización y autoridad y su participación institucionalizada en el control de la administración pública.

### ***Ejercicio del poder local y pueblos indígenas***

La Ley de Participación Popular reconoce a los pueblos indígenas y a sus diferentes formas de organización y representación (Art. 3 PL), les otorga personería jurídica, paso necesario e inevitable si queremos hablar de derechos, dado que las únicas realidades que el derecho conoce pertenecen al orden de las personas o de las cosas, siendo privativo de las primeras el gozar de derechos y ejercerlos.

Este reconocimiento de los pueblos indígenas no se queda en el campo del derecho privado, sino que la Ley de Participación Popular crea los mecanismos para lograr su participación en las instancias de administración pública a través de:

- i) **Organizaciones Territoriales de Base o Asociaciones Comunitarias** que tienen derechos especiales en relación a la planificación y ejecución de la gestión municipal y de decisión sobre cualquier obra o servicio que pretenda ser realizada en sus pueblos o comunidades.
- ii) **Comités de Vigilancia** que tienen participación directa en las instancias de planificación y administración del municipio, sobre el que ejercen el derecho de control o vigilancia.
- iii) **DISTRITO MUNICIPAL INDÍGENA** que tiene la posibilidad de asumir por delegación del Gobierno Municipal, la administración directa de los servicios transferidos a las alcaldías, la administración de su territorio, la ejecución de los proyectos aprobados para el Distrito y fundamentalmente, convertirse en una instancia de administración pública para la planificación del desarrollo de sus comunidades o pueblos.

Es importante señalar que la Ley de Participación Popular tiene un tratamiento global, considera lo indígena como particularidad, pero dentro de un proceso integral, en el que pretende la reconciliación entre sociedad política y sociedad civil; busca la relación y coordinación de diferentes niveles de planificación de participación, de control social en lo nacional, lo departamental, municipal y busca normar todo el tema del ejercicio de poder local y su relación con los pueblos indígenas.

---

<sup>12</sup> Decreto Supremo No. 23858 de 9 de septiembre de 1994

La Ley de Participación Popular reconoce a través de las Organizaciones Territoriales de Base (OTB) a las organizaciones indígenas. Hasta aquí, para el derecho, la personalidad jurídica, era reconocer derechos, responsabilidades y capacidades, a un conjunto de personas, que se asocian para un fin. Sin embargo, el reconocimiento a las Organizaciones Territoriales de Base (OTB) está reconociendo algo diferente, está reconociendo a una organización territorial y este es un concepto que rompe con la concepción civilista del derecho, en materia de personalidad ya que reconoce a un nivel territorial, a una comunidad y no una lista de personas "asociadas".

Un elemento también muy importante es de que se reconoce a las autoridades de esas comunidades como representantes de las mismas, no es un proceso de elección, no tienen que tener estatutos, es de acuerdo a sus propios mecanismos, sus propias formas de organización y representación. Se reconocen el derecho de participación en la decisión de lo público a través de los comités de vigilancia y se reconoce la posibilidad que tienen de ejercer autoridad y un poder de administración como autoridad pública a través de los Distritos Municipales Indígenas.

### c) Ley de Reforma Educativa

La aprobación de la Ley de Educación 1565 del 7 de julio de 1994 fue una propuesta de transformación global de la educación en el país, estableciendo como objetivo ***"la transformación constante del Sistema Educativo Nacional en función de los intereses del país"***, señalando además el fortalecimiento de la unidad nacional, de los valores históricos y culturales de la Nación Boliviana en su enorme diversidad multicultural y regional.

Las líneas básicas contenidas en ella son:

- Implementar la modalidad de educación intercultural bilingüe para las poblaciones hablantes de lenguas originarias y educación intercultural para las poblaciones castellano-hablantes. Define que la educación boliviana es "intercultural y bilingüe, porque asume la heterogeneidad socio cultural del país en un ambiente de respeto entre todos los bolivianos hombres y mujeres"
- Formulación de un currículo nacional mínimo que refleje y respete la diversidad cultural y lingüística de Bolivia y ofrecer un amplio margen para el desarrollo de currículos diversificados en los distintos espacios regionales, geográficos y culturales del país;

- Instalar en el aula una nueva práctica pedagógica que entiende el aprendizaje como un fenómeno social cooperativo que ocurre dentro de una situación particular, y que depende de las características culturales e individuales de la persona que aprende;
- Transformar institucionalmente el sistema educativo descentralizándolo administrativa técnica y financieramente;
- Ampliar los Índices de cobertura y retención del sistema, procurando alcanzar una escolaridad mínima de 8 años de escuela primaria común;
- Abrir un espacio amplio para la participación de los padres de familia y las comunidades en el que hacer educativo, a través de una estructura de participación que va desde la junta de padres a nivel de la unidad educativa, pasando organizaciones distritales, departamentos, hasta llegar al nivel nacional. En efecto, la estructura que toma la organización del Sistema Educativo Nacional señala como mecanismos de la participación popular en la educación a las Juntas Escolares, Juntas de Núcleo, Consejos y Juntas Municipales, Consejos Departamentales de Educación, Consejos Educativos de Pueblos Originarios, Consejo Nacional de Educación y el Congreso Nacional de Educación.
- Se crean los Consejos Educativos de Pueblos Originarios los mismos que: ***“atendiendo al concepto de la transterritorialidad tendrán carácter nacional y están organizados en: Aymara, Quechua, Guaraní y Amazónico Multiétnico. Participarán en la formulación de las políticas educativas y velarán por su adecuada ejecución, particularmente sobre interculturalidad y bilingüismo”. Se reconocen los Consejos de Educación por pueblos: Aymara, Quechua, Guaraní y Amazónico multiétnico.***

Al igual que la Ley de Participación Popular, la Ley de Reforma Educativa abre un proceso que se ha ido desarrollando a través de posteriores decretos supremos, resoluciones administrativas, definición y construcción de currículos diferenciados por pueblos, importantes trabajos de alfabetización y normalización de lenguas indígenas amazónicas y la formalización de importantes niveles de participación de las organizaciones indígenas, particularmente con los Consejos Guaraní y Amazónico

**d) Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (1715 INRA)**

Esta Ley se construye sobre la base de los principios teóricos tradicionales de las reformas agrarias en Latinoamérica y de la Ley de Reforma Agraria de 1953:

- a) El dominio originario de la nación,
- b) la función social de la propiedad,
- c) el respeto a las formas de propiedad privada, y
- d) La tierra es de quien la trabaja.

La Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, Ley INRA<sup>13</sup> reconoce y regula dos realidades socioeconómicas aparentemente contrapuestas:

- a) El mercado de tierras,
- b) Las Tierras Comunitarias de Origen como tierras de dominio exclusivo de los pueblos indígenas.

### ***Tierras Comunitarias de Origen***

Con relación a las Tierras Comunitarias de Origen, la Ley considera una serie de aspectos dirigidos a garantizar en forma efectiva los derechos de los pueblos y comunidades indígenas sobre sus tierras y recursos naturales, establece que **“la denominación de Tierras Comunitarias de Origen comprende el concepto de territorio indígena”**, de conformidad a lo establecido por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

El artículo 3º sobre las garantías constitucionales al derecho de propiedad en su inc. III establece:

***“Se garantizan los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y originarias sobre sus tierras comunitarias de origen, tomando en cuenta sus implicaciones económicas, sociales y culturales, y el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, de conformidad con lo previsto en el artículo 171º de la Constitución Política del Estado. La denominación de tierras comunitarias de origen comprende el concepto de territorio indígena, de conformidad a la definición establecida en la parte II del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado mediante Ley 1257 de 11 de julio de 1991.*”**

---

<sup>13</sup> Ley 1715 del 18 de octubre de 1996, “Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria”, más conocida como ley INRA.

***Los títulos de tierras comunitarias de origen otorgan en favor de los pueblos y comunidades indígenas y originarias la propiedad colectiva sobre sus tierras, reconociéndoles el derecho a participar del uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables existentes en ellas.***

***El uso y aprovechamiento de los recursos naturales no renovables en tierras comunitarias de origen se regirá por lo dispuesto en la Constitución Política del Estado y en las normas especiales que los regulan.***

***Las tierras comunitarias de origen y las tierras comunales tituladas colectivamente no serán revertidas; enajenadas, gravadas, embargadas, ni adquiridas por prescripción. La distribución y redistribución para el uso y aprovechamiento individual y familiar al interior de las tierras comunitarias de origen y comunales tituladas colectivamente se regirá por las reglas de la comunidad, de acuerdo a sus normas y costumbres.***

***En la aplicación de las leyes agrarias y sus reglamentos, con relación a los pueblos indígenas y originarios, deberá considerarse sus costumbres o derecho indígena, siempre que no sean incompatibles con el sistema jurídico nacional.”***

Este artículo de la Ley INRA es muy importante ya que define el concepto y las características de una TCO:

- 1) Equipara las Tierras Comunitarias de Origen con el concepto de Territorios Indígenas señalados en el Convenio 169 de la OIT, tomando en cuenta las implicaciones económicas, sociales y culturales, el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, de conformidad con lo previsto en el artículo 171 de la Constitución Política del Estado;
- 2) Los títulos de tierras comunitarias de origen se otorgan a favor de los pueblos y comunidades indígenas y originarias sobre la propiedad colectiva sobre sus tierras
- 3) les confiere unas características especiales y propias a la categoría de Tierras Comunitarias de Origen, ya que no podrán ser revertidas; enajenadas; gravadas; embargadas; ni adquiridas por prescripción, aspectos que la diferencian, sustancialmente de otros tipos de propiedad;
- 4) la ley confiere a las organizaciones indígenas la capacidad de distribución y redistribución para el uso y aprovechamiento

individual y familiar al interior de las tierras comunitarias de origen estableciendo que estas (TCO) internamente se rigen por **las reglas de la comunidad, de acuerdo a sus usos y costumbres.**

El concepto de TCO esta establecido en la legislación agraria: La Ley 1715 (la "Ley INRA") establece en su artículo 41 que:

***"Las tierras comunitarias de origen son los espacios geográficos que constituyen el hábitat de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, a los cuales han tenido tradicionalmente acceso y donde mantienen y desarrollan sus propias formas de organización económica, social y cultural, de modo que aseguren su sobre vivencia y desarrollo. Son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, compuestas por comunidades y mancomunidades, inembargables e imprescriptibles."***

Estas características especiales, adquiridas por mandato de la Ley, convierten a las Tierras Comunitarias de Origen en una categoría de propiedad totalmente diferente de las otras formas de propiedad agraria, particularmente el reconocimiento del derecho colectivo de propiedad a favor de **un pueblo o comunidad indígena**; el reconocimiento de que estas TCO **se administran internamente por sus propias normas de acuerdo a sus usos y costumbres** y el reconocimiento del derecho de estos pueblos **a decidir sus propias prioridades de desarrollo son** elemento que salen del enfoque agrarista tradicional.

En este caso, nuevamente estamos frente a un concepto nuevo de propiedad, ya que no son públicas, en el concepto clásico del derecho, porque salen del dominio y administración del Estado, pero tampoco pueden ser consideradas propiedad privada porque carece de los elementos básicos que caracterizan a la propiedad privada y fundamentalmente porque estamos hablando de propiedad y administración de un territorio a favor de un pueblo.

En otros términos, queremos subrayar dos consecuencias. El carácter singular de este derecho propietario se refuerza por un proceso amplio de creación de normas de distinto tipo, vinculado con la voluntad de regular las nuevas condiciones creadas por el reconocimiento de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO). La particularidad de este proceso es que no son "leídas" como una forma de propiedad colectiva privada pro indivisa, sino como "entidades territoriales", por tanto como entidades con "competencia administrativa" y ejercicio

normativo. Se entenderá que no son solamente reivindicación ni puesta en práctica de “usos y costumbres” sino más bien de un proceso “recreación normativa” que combina, mezcla y recrea atributos del derecho positivo con normas del derecho indígena. Es decir que si bien el derecho indígena tuvo un amplio alcance mayor al alcance del derecho positivo estatal, lo que sucede ahora es una ampliación de ese hecho social en tanto apunta a procesos sociales de *consolidación de sus derechos al gobierno autónomo*.

En consecuencia el proceso excede el mero reconocimiento de una “jurisdicción indígena” centrada en el reconocimiento de usos y costumbres. El ejercicio de competencias gubernativas en cada entidad territorial indígena (TCO, Ayllus, Capitanías, Cabildos, etc.) tiene como centro articulador no sólo con la demanda de autonomía sino el ejercicio de facto de la misma.

### e) La Ley Forestal

La ley Forestal (Ley 1700) Las normas que regulan al sector forestal están contenidas en la Ley Forestal 1700 de julio de 1996 y el Reglamento Forestal (D.S. de 21 de diciembre de 1996) y ocho Reglamentos específicos, de los cuales el de Concesiones a agrupaciones sociales del Lugar es de particular importancia para los P. Indígenas, adecuándose a lo estipulado en la Reforma Constitucional de 1994. Destacamos algunos aspectos centrales:

- 1) Los bosques y tierras forestales son declarados como bienes del dominio originario del Estado sometidos a competencia del gobierno nacional. El manejo sostenible y protección de los bosques y tierras forestales son de utilidad pública e interés general de la nación. (Artículo 4.)
- 2) Se señala que la ejecución del Régimen Forestal de la Nación se efectuará en armonía con los convenios, internacionales de los que el Estado boliviano es signatario, particularmente, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo ratificado por Ley N° 1257 del 11 de julio de 1991 y otros relacionados a la actividad forestal y medio ambiente. (Artículo 11)
- 3) En relación a los pueblos indígenas y la actividad forestal establece (artículo 32) la exclusividad en el aprovechamiento forestal en sus tierras comunitarias de origen.

Artículo 32 Ley 1700: ***II. Se garantiza a los pueblos indígenas la exclusividad en el aprovechamiento forestal en las tierras comunitarias de origen debidamente reconocidas de acuerdo al***

***artículo 171° de la Constitución Política del Estado y a la Ley N° 1257 que ratifica el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo. El área intervenida anualmente está sujeta al pago de la patente de aprovechamiento forestal mínima. Son aplicables a estas autorizaciones las normas establecidas en el párrafo IV del artículo anterior.***

***III. No requiere autorización previa el derecho al uso tradicional y doméstico, con fines de subsistencia, de los recursos forestales por parte de las poblaciones rurales en las áreas que ocupan, así como de los pueblos indígenas dentro de sus tierras forestales comunitarias de origen. Asimismo se garantiza a los propietarios este derecho dentro de su propiedad para fines no comerciales. La reglamentación determinará los recursos de protección contra el abuso de este derecho.***

La Ley prevé, en su Reglamento, la posibilidad de conflictos de derechos entre derechos forestales y derechos agrarios y señala de forma expresa que se someterá a los procesos de saneamientos que señala la Ley INRA<sup>14</sup>.

Respecto a las Concesiones, dispone que en las tierras fiscales, las comunidades campesinas, pueblos indígenas y otros usuarios del lugar organizadas como "agrupaciones sociales" puedan ser titulares de con prioridad, en un 20% de las tierras de producción forestal permanente en cada Municipio. En los casos en los que las áreas disponibles de producción forestal permanente de un Municipio no alcancen dicho porcentaje se incluyen las áreas devueltas o revertidas, aplicando el derecho preferencial.

En las TCO esta Ley garantiza a los P. Indígenas la exclusividad en el aprovechamiento forestal, una vez pagados los patentes mínimos y cumplidas que sean las reglamentaciones sobre planes de manejo y limitaciones legales. En las TCO se dispone los diferentes tipos de uso por los P. Indígenas.

- i) Uso tradicional: orientado a satisfacer las necesidades de consumo y al intercambio con otros miembros de la TCO., sin necesidad de autorización ni Plan de manejo, pero el abuso de este derecho puede ser sancionado con decomiso y multa;
- ii) Uso comercial tradicional, cuando es destinado al intercambio de productos de bosque en el mercado para la satisfacción de necesidades básicas, emergencias familiares y la inversión social comunal. Este uso exige

---

<sup>14</sup> Decreto Supremos No. 24453 del 21 de diciembre de 1996.

autorización especial de la Superintendencia Forestal;

- iii) Uso comercial, cuando las operaciones forestales tengan escala comercial de mayor intensidad. En este caso se aplican las mismas exigencias técnicas que a las empresas forestales, exceptuando algunos aspectos respecto a los Planes de manejo, los cuales deben realizarse a través del consenso de los miembros de la TCO según sus usos y costumbres respecto a la consulta y decisión. En este mismo Plan se deben establecer la distribución de beneficios, considerando, el carácter colectivo sobre los recursos forestales y los criterios de equidad aceptados por todos los miembros de la TCO.

Los P. Indígenas, como los demás usuarios tradicionales, tienen derecho preferente sobre los recursos no maderables, es decir para las concesiones sobre áreas de castaña, goma, palmito y similares.

Un aspecto muy importante es el referido a la transferencia de los derechos forestales de los P. I. en sus TCO. En ellas no está permitida la transferencia de derecho exclusivo de aprovechamiento forestal. Solamente existe la opción de celebrar contratos Subsidiarios siempre y cuando sean voluntariamente suscritos.

#### **f) La Ley de Hidrocarburos y la participación y consulta a los Pueblos Indígenas.**

En mayo del 2005, se promulgó la nueva ***Ley de Hidrocarburos 3058*** en el marco de los resultados del Referéndum de julio del 2004.

Esta ley establece en el artículo 16 que los yacimientos de hidrocarburo cualquiera que sea el estado en que se encuentren son de dominio originario del Estado.

La ley también norma la distribución del Impuesto Directo a los Hidrocarburos en el artículo 57. El 4% va a los departamentos productores, el 2% va a los departamentos no productores y por último se establece que el poder ejecutivo asignará el saldo de este impuesto a los pueblos indígenas y originarios entre otros beneficiarios. Una negociación posterior estableció que el 5% del IDH estará destinado a un fondo de desarrollo para los Pueblos Indígenas.

Establece el derecho a la consulta y la participación de los pueblos indígenas, originarios y campesinos cuando se pretenda desarrollar

cualquier actividad hidrocarburífera. (Artículo 114)

El Artículo 115 establece la naturaleza de la consulta y señala que:

***“La consulta se efectuará de buena fe, con principios de veracidad, transparencia, información y oportunidad. Deberá ser realizada por las autoridades competentes del Gobierno Boliviano y con procedimiento apropiados y de acuerdo a las circunstancias y características de cada pueblo indígena, para determinar en qué medida serán afectados y con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento de las Comunidades y los Pueblos Indígenas y Originarios. La Consulta tiene carácter obligatorio y de las decisiones resultantes del proceso de Consulta deben ser respetadas”.***

En todos los casos, la Consulta se realizará en dos momentos:

- a) Previamente a la licitación, autorización, contratación, convocatoria y aprobación de las medidas, obras o proyectos hidrocarburíferos, siendo condición necesaria para ello;
- b) Previamente a la aprobación de los Estudios de Evaluación de Impacto Ambiental. Cuando se trate de estudios de impacto ambiental para actividades, obras o proyectos hidrocarburíferos a desarrollarse en lugares de ocupación de las Comunidades y Pueblos Campesinos, Indígenas y Originarios y áreas de alto valor de la biodiversidad, necesariamente tendrán que ser los de categoría 1 (Estudio de Impacto Ambiental Analítico Integral)

En el capítulo II se establecen las compensaciones e indemnizaciones, cuando las actividades hidrocarburíferas en territorios indígenas tengan impactos negativos, las comunidades deberán ser compensadas financieramente por parte de los titulares de las actividades. (Artículo 19)

En el artículo 120 referente a las indemnizaciones se señala lo siguiente;

***“La indemnización debe contemplar los perjuicios derivados de la pérdida de beneficios por actividades productivas de conocimientos tradicionales y/o aprovechamiento de recursos naturales que las Comunidades o Pueblos Campesinos, Indígenas y Originarios pudieran desarrollar en las zonas impactadas.”***

Es importante destacar que estos artículos de la nueva Ley de

Hidrocarburos protegen los derechos de los pueblos indígenas de manera específica yendo más allá de otras disposiciones legales. Las organizaciones indígenas del país, sobre todo, CIDOB, trabajaron activamente en la inclusión de estos capítulos en esta ley.

Finalmente, este conjunto amplio de derechos están articulados en las propuestas de las organizaciones indígenas planteadas a la Asamblea Constituyente, aunque el debate se traslada hacia la propiedad de los recursos naturales renovables y no renovables como consecuencia de la demanda por el reconocimiento de autonomía de los pueblos indígenas.

### ***El proceso de Consulta y Participación de los Pueblos Indígenas***

La obligación estatal como signataria del Convenio 169 de consultar a los pueblos interesados a través de sus instituciones representativas mediante procedimientos apropiados y en particular cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. Estos principios están incorporados en los mecanismos establecidos en la *Consulta pública* del Reglamento de la Ley de Medio Ambiente, así como lo dispuesto en la Ley de Hidrocarburos, cuyos contenidos se han descrito anteriormente.

Nos referiremos ahora al Decreto Supremo 29033 de 23 de abril de 2007 que si bien regula de manera específica las actividades hidrocarburíferas, al establecer regulaciones cuando estas se realizan en tierras comunitarias de origen, propiedades comunitarias o tierras de ocupación y acceso sienta jurídicamente principios aplicables de manera más amplia para cualquier emprendimiento que podría involucrar a la población indígena.

El Decreto establece que es el Ministerio de Hidrocarburos y Energía, la entidad responsable de llevar adelante la consulta a los pueblos indígenas. Esta consulta tiene que estar coordinada con el Viceministerio de Biodiversidad, Recursos Forestales y Medio Ambiente y con el Viceministerio de Tierras. (Esta última mantiene algunas de las funciones que en la anterior estructura del ejecutivo tenía el Ministerio de Asuntos indígenas y Pueblos Originarios).

Establece que la consulta deberá realizarse de manera previa, obligatoria y oportuna y las personas que participarán de la consulta deberán estar plenamente informadas de la actividad hidrocarburífera y de los impactos socio ambientales de dicha actividad.

Esta consulta tendrá dos momentos;

- La consulta y participación se realiza antes de la licitación, autorización, contratación, convocatoria y aprobación de las actividades, obras o proyectos hidrocarburíferos.
- El segundo momento tiene que ver con el proceso de consulta y participación que se realiza antes de la aprobación de los estudios de evaluación de impacto ambiental analítico integral.

La organización y planificación de la consulta estará a cargo de los pueblos indígenas y comunidades campesinas, ellos se encargarán de preparar la metodología de consulta, asesoría especializada requerida y un presupuesto. Luego de esta etapa se procederá a realizar la consulta que no puede tardar más de tres meses, para luego pasar a la validación de acuerdos entre los pueblos indígenas y comunidades campesinas y la autoridad competente y se revisarán las observaciones y sugerencias de los pueblos indígenas y comunidades campesinas.

Finalmente, dispone que los Pueblos Indígenas y comunidades campesinas puedan oponerse a los estudios ambientales e iniciar un proceso administrativo contra la empresa encargada de realizar el estudio de impacto socio ambiental.

Esta consulta puede ser anulada cuando el proceso no ha seguido los distintos pasos descritos en el Reglamento o cuando la empresa no informe debidamente sobre la actividad hidrocarburífera. También puede ser anulada la consulta en el caso de que no se haya considerado un acta de entendimiento suscrito o cuando la firma de convenios fuera logrado bajo presión.

Algunas precisiones emanadas de esta disposición legal.

- Establece como áreas territoriales de aplicación no solamente a las TCO sino también las que corresponden a comunidades campesinas.
- Al mencionar expresamente las competencias y roles de los pueblos indígenas en todo el proceso de consulta, aplica el principio que la participación y consulta no es sólo un derechos ciudadano sino un derecho colectivo. Por tanto son las organizaciones de los pueblos indígenas las que deben ser parte operativa de estos procedimientos. Por lo demás estas organizaciones tienen pleno reconocimiento legal y legitimidad basado en la Constitución y leyes específicas, como es el caso de la Ley de participación Popular.

Es decir la aplicación de los procedimientos y pasos mencionados no pueden ser realizados únicamente con la población del ámbito

territorial local (TCO, por ejemplo) en los que se ejecute el Programa. La participación y consulta, como establece el Decreto se inicia con la consulta a los niveles mayores de representación de los pueblos indígenas y organizaciones campesinas.

- En la legislación ambiental para el caso de la determinación del impacto ambiental y elaboración de la Ficha Ambiental se establece la obligatoriedad de la “Consulta pública”. En el pasado esta consulta abarcaba solamente la población del área del proyecto. El Decreto que mencionamos modifica entonces el alcance de esta consulta y llena así un vacío jurídico sobre este procedimiento de la legislación ambiental.

### **g) Ley de Partidos Políticos, Asociaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas<sup>15</sup>**

Es importante señalar que a través de esta ley se abre la posibilidad de participación política – electoral- a las Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas en la postulación de candidatos a procesos electorales, lo que significa la posibilidad de participación directa o en alianzas para la postulación de candidatos a alcaldes y concejales, en el nivel municipal; a prefecto, en el nivel departamental; y a presidente, vicepresidente, senadores y diputados, en el nivel nacional.

Otro elemento importante de destacar, en el tratamiento diferenciado a los pueblos indígenas, es que las Agrupaciones Ciudadanas son creadas exclusivamente para participar en la actividad política del país, a través de los diferentes procesos electorales; mientras que los Pueblos Indígenas son organizaciones con personalidad jurídica propia reconocida por el Estado, cuya organización y funcionamiento obedece a los usos y costumbres ancestrales.

Otro elemento importante es que tanto los partidos políticos como las agrupaciones ciudadanas, para ser reconocidos legalmente requieren un porcentaje de firmas del padrón electoral, mientras que los Pueblos Indígenas debidamente constituidos y reconocidos ante las instancias correspondientes, podrán participar en los procesos electorales nacionales, de diputados uninominales, municipales y/o Constituyentes, con el solo cumplimiento de los siguientes requisitos formales para su acreditación:

1. Certificación de su condición de Pueblo Indígena por órgano competente.

---

<sup>15</sup> Ley No. 2771 del 7 de julio del 2004

2. Relación nominal de las autoridades comunales y/o dirigentes que representan al pueblo, según sus normas tradicionales, los mismos que serán su representación legal y asumirán responsabilidad solidaria y mancomunada ante los Órganos Electorales y de Control<sup>16</sup>. Incluso se llega a señalar que bajo los principios de la tradición oral, los Pueblos Indígenas que no contaran con normas escritas que rijan su organización solicitarán, ante el Órgano Electoral, el reconocimiento expreso de sus usos y costumbres como instancias de legitimación para la postulación de candidatos.

Sin duda que estas reformas al sistema electoral ha abierto la posibilidad de participación política de los pueblos indígenas, a través de sus propias formas de organización, sin tener que asumir militancias políticas ajenas a su cultura.

## **5. El marco normativo y el desarrollo de los Pueblos Indígenas**

La Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas aprobada el 7 de septiembre de 2007 y que ha sido reconocida por el Estado boliviano mediante Ley de la República En su artículo 23 establece que “los Pueblos Indígenas tienen derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo. En particular, los pueblos indígenas tienen derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernan y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones”.

Finalmente el artículo 32 instituye que los Pueblos Indígenas tienen derecho a “determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos”.

Estos principios establecidos por la Declaración señalan el marco en el cual deben ser leídos el conjunto de normas que la Constitución y las leyes de Bolivia reconocen a los Pueblos Indígenas cuyos contenidos y alcances se han analizado líneas arriba.

Se señalan a continuación algunas consecuencias importantes:

i) El conjunto de leyes sobre los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas constituyen un tramado de normas conexas y no de disposiciones dispersas. Es decir que aunque cada ley sectorial tiene su específico ámbito de aplicación, éste se amplía cuando su titular tiene

---

<sup>16</sup> Artículo 24 de la Ley 2771

otros derechos conexos, como es precisamente el caso del pueblo indígena.

En otros términos, no solamente debe leerse, por ejemplo, lo que dispone la Ley INRA sobre las TCO sino también las competencias atribuidas a los Indígenas por la Ley de Participación Popular y su efecto en los Municipios y Distritos Indígenas; la administración de los recursos públicos en tanto sujetos de derecho publico, la de ser consultados por todas las acciones referidas a las actividades hidrocarburíferas y ser compensados o indemnizados por daños ambientales, etc., la capacidad de elegir representantes a los procesos electorales de manera directa sin participación de los partidos políticos y según usos y costumbres; etc.

ii) Las distintas leyes sectoriales que aplican y desarrollan el Art. 161 de la Constitución política del Estado cuyos contenidos y alcances se han revisado antes, definen las características de propiedad y de uso y disfrute de los recursos naturales renovables situados en las tierras de propiedad de las comunidades y pueblos indígenas, que jurídicamente están entendidos en términos de *Territorio* del Convenio 169. Las normas vigentes proporcionan por tanto la *base jurídica* para que cada pueblo indígena establezca, como titular de pleno derecho, las formas y modalidades que adoptará su uso de subsistencia y productivo, de acuerdo a estrategias basadas en su propia concepción del desarrollo.

iii) Respecto a los recursos naturales no renovables aunque el principio Constitucional de dominio originario del Estado sobre ellos, el reconocimiento de los derechos indígenas implica en este caso dos aspectos centrales. Por una parte, la consulta, participación y en su caso derecho a la indemnización por daños que les pudiera provocar las actividades mineras, hidrocarburíferas y otras.

El otro aspecto importante a remarcar es que si bien este reconocimiento no se extiende a la propiedad de los recursos no renovables sí implica del parte del Estado el reconocimiento que los beneficios económicos que generan estas actividades deben beneficiar a las poblaciones indígenas. Esto esta reflejado en la otorgamiento del 5% del Impuesto Directo a los Hidrocarburos destinado a un Fondo Indígena.

iv) El reconocimiento Constitucional a la vigencia del derecho y la jurisdicción indígena (Art. 161) refuerza el concepto de un desarrollo propio, o mejor regulado por sus normas propias. Como se sabe, "los usos y costumbre" que es el nombre convencional del derecho indígena

regula hoy el uso y acceso a todos los bienes productivos, es decir la tierra, el agua, los recursos forestales, etc. Pero también en tanto "gobierno" propio con normas propias constituyen el contexto en el cual se inscriben los acuerdos y consensos y, en muchos casos, incluso los usos particulares y familiares. Es decir que aun si la comunidad no está directamente involucrada en un determinado proyecto destinado a individuos y familias, la comunidad, como sistema de autoridad y normas, sí tiene roles cuyos alcances tienen que ser analizados en cada caso.

v) Finalmente, es importante remarcar que partiendo del conjunto normativo vigente debe descartarse una concepción del desarrollo de los pueblos indígenas como resultado de acciones puramente sectoriales y puntuales. Este es el punto central de un enfoque de transversalización de los derechos en todos los programas y proyectos nacionales sectoriales. Una razón estructural de esta premisa es que se trata de acciones no para un sector minoritario de la población, sino para la mayoría.

## **5 Un capítulo inconcluso: Del Estado multicultural al Estado Plurinacional**

Sin duda que en Bolivia se ha dado un avance importante en el reconocimiento de los Derechos de los Pueblos Indígenas, proceso que ha sido guiado por el Convenio 169 de la OIT, que se constituyó en un referente común para las organizaciones indígenas y las instituciones estatales. Desde la propuesta de Ley de Pueblos Indígenas, presentada por la CIDOB, en octubre de 1992, los principios y filosofía del Convenio 169 de la OIT alimentaron las propuestas de los pueblos indígenas. Para las instituciones públicas y autoridades estatales, este Convenio, con su ratificación en 1991, se constituyó en un instrumento jurídico de cumplimiento obligatorio.

Desde la perspectiva de los movimientos indígenas, a partir del año 2000 se observa un giro paulatino en las demandas de las organizaciones indígenas, particularmente dirigidas en dos direcciones:

- 1) El cuestionamiento del carácter excluyente del Estado, levantando la reivindicación de la Asamblea Constituyente
- 2) El cuestionamiento a la apropiación y control de los recursos naturales por parte de intereses ligados a capitales transnacionales.

Una consecuencia de este proceso es que ubica sus objetivos, contenidos y alcances ya no sólo en las modificaciones normativas del derecho estatal sino en la "arena" de la y lo político, en la que se

produjeron y producen los cambios estructurales más importantes para los pueblos indígenas y para el país entero, que constituye por tanto el campo en el que continuará la disputa por los derechos indígenas y su aplicación plena

Este proceso político modificó la *condición* de la población indígena en la estructura de poder, fortaleciendo su control y administración de su territorio aunque como resultado de este proceso político unido a un objetivo mayor: la autonomía. En lo interno, en cada entidad territorial indígena –Ayllu, Marka, Tenta, Cabildo, etc.- se ha producido un proceso intenso de elaboración de normas- concretado en Reglamentos, Estatutos y otros- que combinan normas del derecho estatal con usos y costumbres, es decir de un nuevo sistema jurídico indígena, proceso que en sentido jurídico y político constituye ya, en los hechos, el ejercicio de su autonomía.

Este es un capítulo inconcluso, la historia de los derechos de los pueblos indígenas se está escribiendo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Albo, Xavier y Quispe, Víctor  
2006 *Quiénes son indígenas en los gobiernos municipales*  
CIPCA, Plural. La Paz.
- 2006 *Pueblos indios en la política*. CIPCA-PLURAL. La Paz.
- 1999 *Ojotas en el Poder Local*. CIPCA-PADER. La Paz
- Alem, Alfonso (compilador)  
2004 *Memoria Foro Internacional, Participación Indígena y Formas de Representación Hacia la Asamblea Constituyente*.  
MAIPO, FONDI, La Paz
- Barié, Cletus Gregor  
2003 *Pueblos Indígenas y Derechos Constitucionales en América Latina: Un panorama*. CDI, III, Abya Yala, GTZ, Banco Mundial, BID.  
La Paz
- CEJIS  
2004-2005 *Revista Artículo Primero* (Varios Números) CEJIS, Santa Cruz
- Combés, Isabel (Editora) *Definiciones étnicas, organización social y estrategias políticas en el Chaco y la Chiquitanía* 2006  
IFEA, SNV, Edit El País. Santa Cruz
- CIDOB, CPESC, CSUTCB *Hacia el Municipio Indígena. Propuesta de Modificación 1999 de la Ley Orgánica de Municipalidades*. La Paz-
- Ezcázaga, Fabiola y Gutiérrez, Raquel (Coordinadoras)  
2005 *Movimiento indígena en América Latina: resistencia y proyecto alternativo*  
Univ. de Puebla, UNAM, México.
- García Linera, Álvaro, Chávez, Marxa y Costas, Patricia  
2005 *Sociología de los Movimientos Sociales en Bolivia*  
Diakonia, Oxfam. La Paz
- INE (2005). "BOLIVIA: Características Sociodemográficas de la Población Indígena
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos IIDH  
2007 *Estudios sobre participación política indígena. Bolivia, 2007 Colombia, Ecuador, México, Panamá, Perú* IIDH, ASDI, USAID, San José, Costa Rica
- Laurent Lacroix  
2006 "Estrategias políticas de las organizaciones indígenas en el norte Chiquitano (1994-2006). En: *Definiciones étnicas, organización social estrategias políticas en el Chaco y la Chiquitanía* (I. Combés, Editora). IFEA-SNV. Santa Cruz, Bolivia.

- Lema, Ana María 2001 *De la huella al impacto. .La participación Popular en Municipios con población indígena (Urubichá, Gutiérrez, Villa Montes)* PIEB. La Paz
- Lehm, Zulema et. Al 1993 *Bolivia: Estudio de caso del pueblo guarayo. Santa Cruz.* COICA-CIDOB - Oxfam
- MAIPO 2005 *Compendio de Legislación Indígena.* MAIPO. La Paz
- Marinissen, Judith 1998 *Legislación boliviana y Pueblos Indígenas.* SNV- Holanda, y CEJIS. Segunda Edición. Santa Cruz
- Molina Barrios, Ramiro y Xavier Albó 2006 *Gama étnica y lingüística de la población boliviana* Sistema de las Naciones Unidas de Bolivia. La Paz.
- Molina Barrios, Ramiro 2005 *Los Pueblos Indígenas de Bolivia: Diagnóstico sociodemográfico a partir del censo del 2001. ( Proyecto: "Los Pueblos Indígenas y la población afrodescendiente en los censos de Bolivia, Ecuador y Panamá))* CEPAL, BID. Santiago de Chile.
- Secretaría de Participación Popular 1997 *Indígenas en el poder local* API- DANIDA, La Paz. Bolivia
- Rojas O., Gonzalo 1994 *Democracia en Bolivia, hoy y mañana. Enraizando la democracia en las experiencias de los Pueblos Indígenas.* CIPCA, La Paz
- Patzi, Felix 2004 *Sistema Comunal. Una Propuesta alternativa al Sistema Liberal.* Ed. Centro de Estudios Alternativos, La Paz. Bolivia.
- 1998 *Insurgencia y Sumisión: Movimientos indígena-campesinos (1983-1998), Comuna.* La Paz. Bolivia.
- Urioste, Miguel, Pacheco, Diego 2001 *Las Tierras Bajas en Bolivia a fines del siglo XX.* PIEB
- Urañavi, José y Guido Chumiray 1989 *Historia de las organizaciones de pueblos indígenas del Oriente Boliviano.* En: VVAA: Realidad pluricultural del Oriente y Chaco boliviano y su desafío para las IPDS. UNITAS-CEJIS. Santa Cruz.