

Informe 2010

Territorios Indígena Originario Campesinos en Bolivia

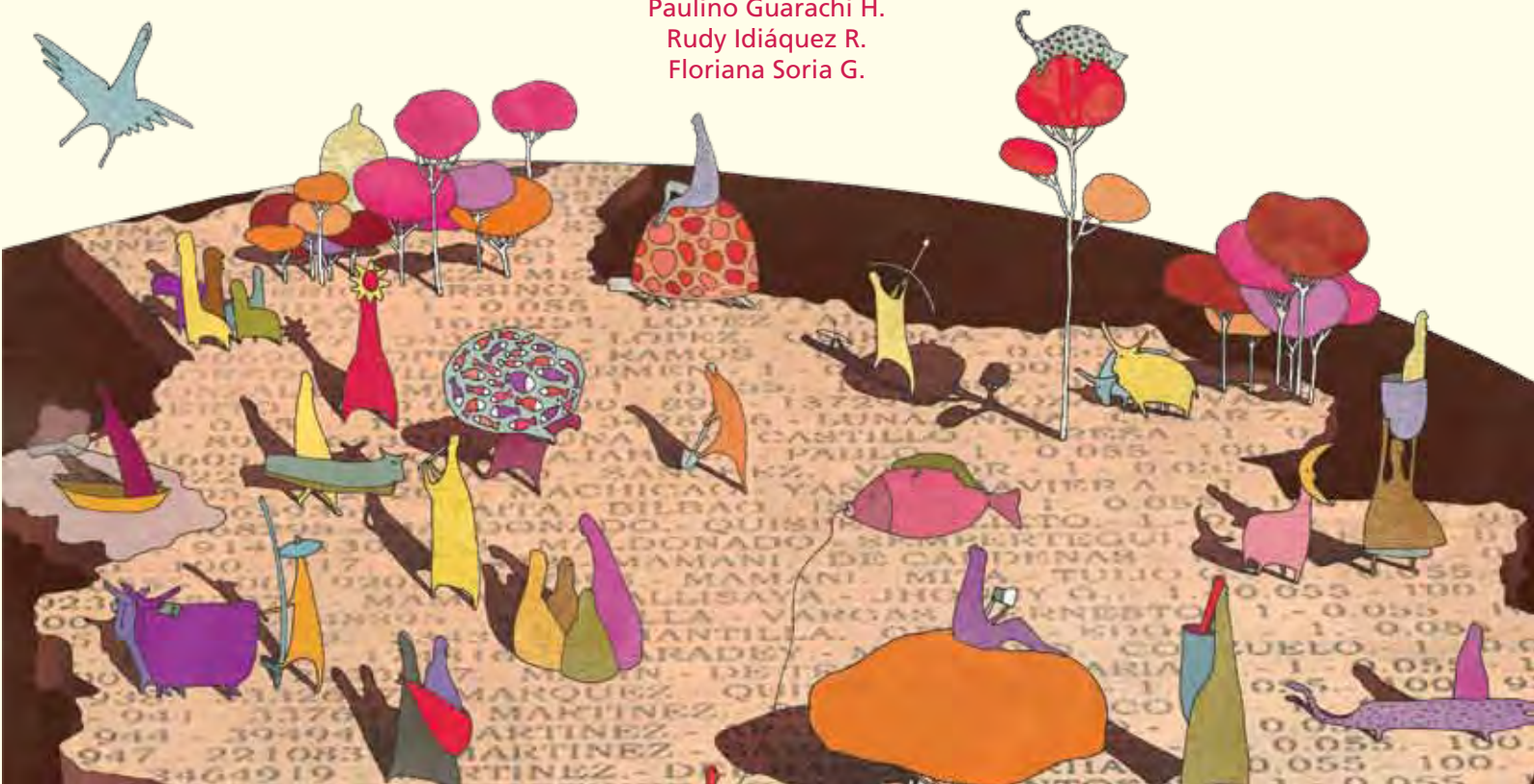
Entre la Loma Santa y la Pachamama

Director
Gonzalo Colque

Coordinador del Informe 2010
Juan Pablo Chumacero R.

Investigadores
Efraín Tinta G.
Juan Pablo Chumacero R.
Jorge Salgado M.
Alcides Vadillo P.
Gonzalo Colque F.
María Virginia Ortiz E.
Oscar Calizaya V.
Patricia Costas M.

Colaboradores
Miguel Urioste F. de C.
Julio Prudencio B.
Wilfredo Plata Q.
Paulino Guarachi H.
Rudy Idiáquez R.
Floriana Soria G.



La Fundación TIERRA cuenta con el apoyo institucional de:
ICCO: Organización Intereclesiástica para la Cooperación al Desarrollo
EED: Servicio de las Iglesias Evangélicas de Alemania para el Desarrollo

Este informe ha sido posible gracias al apoyo de: TROCAIRE, Agencia Católica Irlandesa para el Desarrollo; GIZ, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit - Cooperación Alemana; e ILC, Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra

Editor: Fundación TIERRA
Calle Hermanos Manchego N° 2566
La Paz - Bolivia
Telf: (591) 2 243 2263
Fax: (591) 2 211 1216
Email: fundaciontierra@ftierra.org
Sitio web: www.ftierra.org

Edición: Floriana Soria Galvarro
Elaboración Cartográfica y SIG: Efraín Tinta
Diseño de tapa: Martín Sánchez
Diseño y Diagramación: Jaime Álvarez Condori

© Fundación TIERRA, junio de 2011
ISBN: 978-99954-770-3-5
DL: 4-1-1477-11
Impreso en La Paz, Bolivia

Impresión:  SCORPION 2460067
Email: scorpion_comgraf@hotmail.com

Términos y conceptos utilizados	5
Presentación	7
Introducción	9

PARTE I

ESTADO DE SITUACIÓN DE LOS TERRITORIOS INDÍGENA ORIGINARIO CAMPELINOS EN BOLIVIA

1. Territorios Indígena Originario Campesinos Titulados.....	25
2. Proceso de saneamiento de tierras en Territorios Indígena Originario Campesinos.....	45
3. Población en Territorios Indígena Originario Campesinos.....	65
4. Territorios Indígena Originario Campesinos y límites político administrativos	87
5. Discontinuidad territorial en Territorios Indígena Originario Campesinos.....	107
6. Recursos Naturales en Territorios Indígena Originario Campesinos.....	127

PARTE II

PROCESO Y PERSPECTIVAS DE LOS TERRITORIOS INDÍGENAS DE TIERRAS BAJAS

1. Introducción.....	141
2. Amazonía Norte	144
3. Amazonía Sur.....	153
4. Iténez - Mamoré	165
5. Chapare - Moxos.....	174
6. Chiquitanía.....	185
7. Chaco.....	200
8. Territorios Indígenas de tierras bajas	
Consideraciones generales.....	214
Bibliografía	226

PARTE III

ESTUDIOS DE CASO

1. Chayantaka, el ayllu con gestión territorial indígena: territorio originario en Potosí.....	233
2. TIPNIS, la coca y una carretera acechan a la Loma Santa: territorio indígena en Cochabamba y Beni.....	265
3. Lomerío, el sueño de un gobierno propio: territorio chiquitano en Santa Cruz	289
4. Itika Guasu, la problemática de la tierra y el territorio en el “gran río”: territorio guaraní en Tarija	305

PARTE IV

CONSIDERACIONES FINALES

Consideraciones finales.....	321
------------------------------	-----

ANEXOS

1. Datos generales de los Territorios Indígena Originario Campesinos en Bolivia	337
2. Boleta de la encuesta a las TCO de tierras bajas	351
3. Decreto Supremo N° 0727.....	353

Términos y conceptos utilizados

Indígena Originario Campesino

Son tres palabras que componen un solo término que se aplica a todas las personas pertenecientes a naciones y pueblos con existencia precolonial, quienes en forma colectiva gozan de los derechos consignados en el artículo 30 de la CPE y otros. Así la CPE y demás leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa Plurinacional utilizan conceptos como “Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos”, “Territorio Indígena Originario Campesino”, Autonomía Indígena Originario Campesina”, “Jurisdicción Indígena Originario Campesina”, entre otros.

Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos

Es toda colectividad humana que comparte identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión cuya existencia es anterior a la invasión colonial española (CPE, art. 30.I).

Saneamiento de tierras

Es el procedimiento técnico jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria y se ejecuta de oficio o a pedido de parte (Ley 1715 art. 64). El saneamiento tiene existencia legal desde 18 de octubre de 1996 y su reglamento fue aprobado mediante el Decreto Supremo N° 25763 de 5 de

mayo de 2000. El 2 de agosto de 2007 este reglamento fue sustituido mediante Decreto Supremo N° 29215.

Terceros

Son las personas que de forma individual o colectiva, sin ser partes directas en el proceso de saneamiento de los TIOC que convoca a los demandantes y al Estado a través del INRA, intervienen en procesos de saneamiento, llegando, aunque no necesariamente, a consolidar su derecho propietario al medio de los TIOC titulados o en las áreas inicialmente demandadas e incluidas en las resoluciones determinativas de área de saneamiento.

Territorio Indígena Originario Campesino (TIOC)

Es el derecho a la tierra, al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables en las condiciones determinadas por la ley; a la consulta previa e informada y a la participación en los beneficios por la explotación de los recursos naturales no renovables que se encuentran en sus territorios; tienen la facultad de aplicar sus normas propias, administrados por sus estructuras de representación y la definición de su desarrollo de acuerdo a sus criterios culturales y principios de convivencia armónica con la naturaleza. El Territorio Indígena Originario Campesino comprende

áreas de producción, áreas de aprovechamiento y conservación de los recursos naturales y espacios de reproducción social, espiritual y cultural. (CPE. art. 403).

La Disposición Transitoria Séptima de la CPE establece que la categoría de Tierra Comunitaria de Origen se sujetará a un trámite administrativo de conversión a Territorio Indígena Originario Campesino. El Decreto Supremo N° 727 establece que las TCO existentes pasan a denominarse TIOC y las futuras TCO adquirirán la misma denominación. En este informe hacemos uso indistinto de TCO y TIOC bajo estas definiciones y antecedentes.

Tierra Comunitaria de Origen (TCO)

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 aseguran su sobrevivencia y desarrollo. Son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivos, compuestos por comunidades o mancomunidades, inembargables e imprescriptibles (Ley 1715. art. 31.I.5). Tienen existencia legal desde 1996 y junto con la “Propiedad Comunal” constituyen los dos tipos o formas de propiedad agraria establecidos en la Ley.

TIOC (o TCO) demandados

Es la superficie de tierra solicitada por las naciones y pueblos indígena originario campesinos, generalmente consignada en el plano inicial presentado ante el INRA. Es revisada, ajustada y reconocida por ésta institución del Estado. Corresponde a la superficie consignada

en las resoluciones determinativas de áreas de saneamiento.

TIOC (o TCO) titulados

Son los territorios colectivos consolidados donde el INRA concluyó el proceso de saneamiento. Tienen resoluciones finales de saneamiento y títulos ejecutoriales o títulos de propiedad firmados por el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia.

Tierras fiscales disponibles y no disponibles

Son tierras de dominio estatal que se dividen entre disponibles para la dotación a favor de las naciones y pueblos indígena originario campesinos de forma comunitaria o colectiva y las no disponibles para su distribución.

Las tierras fiscales disponibles son las tierras que por ley han sido declaradas como tales para destinarlas exclusivamente a favor de comunidades indígenas originario campesinas sin o con poca tierra. Éstas pueden ser tierras sin derechos de propiedad agraria reconocidos en el saneamiento, las revertidas, expropiadas que puedan ser distribuidas y otros certificadas o declaradas por el Estado. Las tierras fiscales no disponibles son las que permanecen bajo el dominio estatal.

Unidad territorial

Es un espacio geográfico delimitado para la organización del territorio del Estado. La Constitución reconoce el departamento, provincia, municipio y el territorio indígena originario campesino con autonomía indígena originaria campesina.

La publicación que tiene en sus manos debería llevar por título Tierras Comunitarias de Origen (TCO) en Bolivia, nombre y sigla más familiares y conocidos para todos nosotros. Sin embargo, la Constitución y las recientes reformas legislativas disponen el cambio de denominación a Territorios Indígena Originario Campesinos (TIOC).

En esta ocasión, este informe de investigación es una invitación a imaginarnos y entender un poco más aquellos territorios indígenas que emergieron en todo el país, como respuesta a la histórica “Marcha por la Dignidad y el Territorio” de 1990, protagonizada por los pueblos indígenas de tierras bajas, mediante el proceso de saneamiento y titulación de tierras. Son territorios indígenas que para la titulación fueron sometidos a un sinfín de trámites, procedimientos técnicos y jurídicos, expuestos a la voluntad política de distintos gobiernos y que dependían de recursos económicos de la cooperación internacional para financiar sus costos de saneamiento.

Con el paso del tiempo los territorios indígenas se han hecho más visibles que nunca, de modo tal, que si no tomáramos en cuenta su existencia, nuestra comprensión de la realidad rural boliviana sería incompleta. De forma paralela al camino recorrido con los trámites agrarios, los pueblos indígenas se han transformado a sí mismos, organizándose de mejor manera, consolidando sus reivindicaciones, avanzando en el ejercicio de sus derechos colectivos, económicos, sociales y culturales. Los pueblos indígenas están construyendo territorios en un sentido más amplio e, incluso, los que están en situación de minoría en su contexto regional, están construyendo territorios contra hegemónicos.

Son procesos que no están libres de tensiones y luchas, tanto internas como externas. Si bien la titulación logró resolver varias disputas por el control de tierras, aún existen asuntos pendientes, no debemos perder de vista que hay tierras fiscales por distribuir y propiedades sin sanear o en proceso de saneamiento. Los avasallamientos o invasiones de territorios indígenas son cada vez más comunes en zonas que cuentan con importantes recursos naturales y en zonas de colindancia con comunidades

interculturales densamente pobladas. Además, dentro de los territorios indígenas, las organizaciones tienen el reto de gestionar no sólo conflictos, sino los derechos de propiedad sin la participación del Estado y sus instituciones.

Esperamos que este trabajo se convierta en un aporte para facilitar la comprensión de la realidad de estos territorios indígenas. Para completar esta investigación, la Fundación TIERRA trabajó durante la gestión 2010 y parte de la actual 2011, con la participación de un grupo de investigadores y colaboradores quienes plasmaron en las siguientes páginas los resultados de esa labor.

La presentación de este trabajo coincide con un momento muy importante para la Fundación TIERRA. En 2011 cumplimos 20 años de vida institucional dedicada a la búsqueda de ideas y propuestas para el desarrollo rural sostenible de base indígena originaria y campesina, desde la investigación y acción.

Agradecemos a ICCO, Organización Intereclesiástica para la Cooperación al Desarrollo y EED, Servicio de las Iglesias Evangélicas de Alemania para el Desarrollo, dos organizaciones de cooperación que nos permiten trabajar de acuerdo a programas multianuales desde varios años atrás. Nuestro reconocimiento especial a TROCAIRE, Agencia Católica Irlandesa para el Desarrollo; GIZ, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit-Cooperación Alemana y la ILC, International Land Coalition; organizaciones que han hecho posible la preparación de este informe.

La Paz, junio de 2011

Gonzalo Colque
Director Ejecutivo
Fundación TIERRA

Territorios Indígena Originario Campesinos en Bolivia entre la Loma Santa y la Pachamama

Aunque ha pasado más de medio siglo desde la Reforma Agraria de 1953, es inevitable referirnos a la misma por el influjo e impacto que sienten hasta el día de hoy todos los productores rurales, incluidos los campesinos, originarios e indígenas. Es un hecho histórico que transformó la estructura agraria de las tierras altas, aboliendo las haciendas feudales y devolviendo las tierras usurpadas a los pueblos aymaras y quechuas que hasta entonces estaban en condición de servidumbre y pongueaje sosteniendo el sistema de producción hacendal. A la recuperación de tierras sobrevino la formación de comunidades de ex hacienda y nuevas comunidades campesinas de la mano del sindicalismo agrario promovido por el gobierno del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR). Los años subsecuentes, entre 1953-1972, la producción agropecuaria andina registró un auge relativamente importante alcanzando un crecimiento de 22% (Demeure 1999).¹ Hacia los años 70 los hijos y nietos de los herederos de la reforma agraria comenzaron a sentir con más fuerza los problemas de la parcelación y fragmentación de la tierra ante el crecimiento poblacional y la escasez de tierras. Esta situación empeoró la economía andina con

la histórica sequía de 1982-1983 y la inundación del lago Titicaca en 1987 que destruyó las tierras de cultivo de las riberas del lago y del río Desaguadero.

La Reforma Agraria de 1953 fue el comienzo de la llamada “marcha al oriente” que el gobierno del MNR inició sobre la base del Plan Bohan para vertebrar el occidente con el oriente desconocido, desarrollar una política agropecuaria de alcance nacional y, en definitiva, alcanzar la diversificación productiva y la sustitución de importaciones. El año 1965 nació el Instituto Nacional de Colonización (INC) que por más de dos décadas promovió movimientos migratorios de alrededor de 70 mil familias de la región andina hacia zonas de colonización de San Julián, Alto Beni, Chapare y otras regiones. Esta colonización dirigida, al margen del proceso de colonización espontánea, concluyó oficialmente en 1992 cuando el INC fue intervenido. Desde entonces, los jóvenes aymaras y quechuas de tierras altas forjaron nuevas rutas migratorias en busca de empleo –casi siempre informal– en el sector urbano de las principales ciudades del país, de la Argentina y Brasil. El notable crecimiento de la ciudad de El Alto también fue consecuencia del minifundio expulsor de la población joven y del cierre de las oportunidades de acceso a nuevas tierras en zonas de colonización.

1 Demeure, Juan. “De la subsistencia a la competencia internacional” en *Bolivia en el siglo XX. La formación de la Bolivia contemporánea*, editado por Fernando Campero. La Paz: Harvard Club de Bolivia, 1999.

La política agraria de la década de 1950 también promovió un proceso de dotación y distribución de tierras del oriente y norte boliviano. Legalmente cualquier ciudadano podía acceder a la dotación gratuita de tierras del Estado hasta superficies enormes de 50 mil hectáreas bajo la simple condición de su promesa de buena voluntad de justificar más adelante esta dotación con inversiones y poblamiento de ganado vacuno a razón de un animal por cada cinco hectáreas, ello generó acaparamiento y concentración de tierras. En los años 70 y principios de los 80 la distribución de las tierras fue corrompida por los gobiernos de turno, especialmente los militares, y se convirtió en moneda de pago de favores políticos. En este contexto regional de las tierras bajas, los pueblos indígenas del lugar –“invisibles” en las políticas agrarias de dotación, titulación y protección de derechos propietarios– prácticamente habían perdido sus dominios territoriales ante el avance del acaparamiento latifunditario. Estos elementos y otros condujeron, en 1992, a la crisis de la política estatal de dotación de tierras que desembocó en la intervención del Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) y el nacimiento de la Ley 1715 o Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) cuatro años después, en octubre de 1996.

Catorce años de la segunda reforma agraria

La Ley INRA de 1996, como nueva política de tierras, se propuso revisar técnica y jurídica-mente todos los derechos propietarios para otorgar nuevamente certificados y títulos de propiedad sobre todas las tierras agrarias del país, en un plazo no mayor a 10 años (1996-2006). El procedimiento denominado “saneamiento de tierras” implicaba un proceso simultáneo de expropiación, reversión y redistribución, es decir, tenía un espíritu transformador de la estructura agraria inequitativa constituida por grandes propietarios del oriente y minifundistas del occidente y no de simple instrumento de consolidación de la tenencia de hecho que detentaban los poseedores de las mayores extensiones de tierra, consolidación exigida tenaz y públicamente

hasta el día de hoy (Urioste, Barragán y Colque 2007).²

La Ley aprobada en medio de marchas campesinas e impugnaciones por parte de los grupos de poder del oriente, no fue aplicada sino hasta la aprobación de su reglamento el 5 de mayo de 2000. A fines del mismo año, el saneamiento de tierras había alcanzado a titular tan sólo 2.8% del total de tierras sujeto a este proceso (106,751,722 hectáreas) (INRA 2002).³ Hasta el año 2003 alcanzó el 8% y a finales de 2005 se tenía titulado el 8.6% de las tierras. Habían transcurrido nueve de los diez años del plazo previsto. Poco después se constataría que en términos generales el Estado tituló el 10% de las tierras en diez años.

A la primera gestión del actual gobierno de Evo Morales, que comenzó el 22 de enero de 2006, le esperaba no sólo encarar la ampliación del plazo de saneamiento sino también reformar la ley de tierras o finalmente abrogarla, cuestión exigida varias veces por el sector campesino, desde la CSUTCB. El plazo legal para el saneamiento concluyó el 18 de octubre del primer año de mandato de Evo Morales (2006); al día siguiente, el 19 de octubre, este fue extendido por siete años más mediante Ley 3501. Pocas semanas después, el 18 de noviembre de 2006, el Parlamento aprobó la Ley modificatoria 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, que reformó la Ley 1715 o Ley INRA, e introdujo un conjunto de cambios y procedimientos técnicos y jurídicos expeditos para agilizar el proceso de saneamiento. Asimismo, en la ley se adoptó la titulación comunitaria y la dotación colectiva como los ejes centrales del nuevo ciclo para el reconocimiento de derechos a la tierra y el territorio a favor de los pueblos indígenas y campesinos bajo el principio de que la propiedad colectiva fortalece la identidad cultural, otorga poder político, protege y cohesiona a la comunidad y, de esa manera, evita la mercantilización de la tierra.

2 Urioste, Miguel, Rossana Barragán, y Gonzalo Colque. *Los nietos de la Reforma Agraria*. La Paz: Fundación TIERRA, 2007.

3 INRA. *Memoria 2000-2001*. La Paz, 2002.

Desde la promulgación de la Ley 3545, de 2006, hasta fines de 2010 han transcurrido cuatro años de saneamiento y titulación de tierras. En suma llevamos más de 14 años de una segunda reforma agraria. El gobierno de Morales condujo el proceso mostrando cifras de tierras saneadas cada vez más crecientes y significativas. Según los reportes oficiales, cerca del 33% de tierras están tituladas y, además, 21% están saneadas como tierras fiscales, ambas cifras representan el 51% de tierras con procesos de saneamiento concluidos, en el primer caso a favor de propiedades colectivas e individuales y en el segundo a favor del Estado para su redistribución o tutela directa en caso de tierras fiscales identificadas como no disponibles para la distribución (parques, reservas, áreas protegidas y otras).

Aunque el propósito de este informe no es analizar el proceso agrario y titulación de tierras en su conjunto, es importante señalar que los resultados del saneamiento de los últimos cuatro años (2006-2010) son extraordinariamente superiores a los diez años anteriores. Este aspecto ha sido resaltado y promocionado pública y permanentemente por las autoridades estatales como una prueba irrefutable de que, en efecto, el gobierno está reconduciendo la reforma agraria en forma comunitaria a favor de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos (NPIOC).

La pregunta inevitable es ¿cómo es posible y cómo se explican estos resultados? La respuesta es compleja. Por su importancia requiere de una observación minuciosa de los datos oficiales, merece un estudio distinto al presente. Sin embargo, el interés del INRA por mostrar datos de saneamiento acrecentados, por ejemplo sumando datos de tierras tituladas, procesos a punto de concluir (con resoluciones finales de saneamiento) y tierras fiscales saneadas; evidencia que existe una postura por diferenciarse con ventaja de las anteriores gestiones de gobierno. En contraste, los propios datos oficiales del INRA que muestran que la incorporación al proceso de saneamiento de tierras sin sanear se está produciendo a una velocidad más lenta que el acelerado ritmo de titulaciones, obligan, al menos, a considerar que



falta mucho por hacer para la conclusión del proceso en su conjunto.

Donde existe un logro por demás importante y relevante es en el reconocimiento y consolidación de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) a favor de los pueblos indígenas. Para cuando concluyan los 17 años de saneamiento (1996-2013), es casi seguro que éste será el logro más importante –sino único– y trascendental de todo el proceso agrario.

Antes de revisar los resultados de titulación de las TCO, veamos brevemente el origen y los principales hitos de esta modalidad de titulación en el país.

Movimientos indígenas por territorio

El avance en el saneamiento y titulación de las Tierras Comunitarias de Origen es consecuencia del fortalecimiento organizacional y movilizaciones históricas de los pueblos indígenas de tierras bajas. Estos esfuerzos, cuyos frutos son los títulos de las TCO y las demandas en curso, comenzaron a visibilizarse y tener presencia en las políticas de tierras a nivel nacional, al menos desde la creación de la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente de Bolivia (CIDOB).⁴ Esta organización fue fundada en 1982, en pleno periodo de recuperación de la democracia en Bolivia, con alguna influencia de la CSUTCB en cuanto a la adopción de estructuras organizativas, aunque pocos años después se consolidó como la organización nacional de los pueblos indígenas, diferenciándose de ese modo del movimiento campesino sindical (Salgado 2010).⁵

Actualmente agrupa a varias organizaciones regionales y departamentales que se fueron creando desde la década de 1980. Las prime-

ras son: la Organización Indígena Chiquitana (OICH) y la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG). Después muchas otras organizaciones regionales se fueron consolidando, éstas son la Central de Pueblos Indígenas del Beni (CPIB), Central Indígena de la Región Amazónica de Bolivia (CIRABO), Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC), Organización de Capitanías Weehnayek Tapiete (ORCAWETA), Central de Pueblos Indígenas de La Paz (CPILAP), Central de Pueblos Indígenas del Trópico de Cochabamba (CPITCO) y Central Indígena de Pueblos Originarios de la Amazonía de Pando (CIPOAP).

Otra organización que jugó un rol importante en la consolidación de territorios indígenas bajo la modalidad de TCO es el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ). Esta organización comienza a gestarse en 1993 y nace formalmente en 1997 buscando aglutinar a todas las organizaciones que se propusieron la reconstitución de las autoridades y formas organizativas originarias de las tierras altas. Las Federaciones y Consejos que la conforman son la Federación de Ayllus del Sur de Oruro, Federación de Ayllus Originarios Indígenas del Norte de Potosí (hoy Chascas Qhara Qhara), Consejo de Ayllus Originarios de Potosí, Consejo de Ayllus de Jach'a Charangas, Consejo de Ayllus de Cochabamba, Consejo de Ayllus y Markas de Chuquisaca y Consejo de Suyus Aymara Quichwa (DANIDA s/f).⁶

Estas organizaciones han marcado varios hitos históricos en el proceso de reconocimiento de sus territorios a través de las movilizaciones y marchas hacia la sede de gobierno, en momentos de discusión de la ley de tierras, su modificación y otras demandas relacionadas con la lucha por tierra, territorio, recursos naturales y reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Estas reivindicaciones también se han respaldado en el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Indepen-

4 La sigla CIDOB no responde a la denominación actual de esta organización y tiene su origen en el primer nombre que tomó esta organización (Central Indígena del Oriente de Bolivia). El año 1992 cambia de nombre pero no de sigla.

5 Salgado, Jorge. "La Gestión Territorial Indígena en tierras bajas: ¿Autonomías Indígenas?" En *Informe 2009. Reconfigurando Territorios. Reforma Agraria, control territorial y gobiernos indígenas en Bolivia*, de Fundación TIERRA. La Paz, 2010.

6 DANIDA. *Derechos de los pueblos indígenas. La cooperación entre Dinamarca y Bolivia*. La Paz: Embajada Real de Dinamarca, s/f.

dientes del 27 de junio de 1989, y posteriormente en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 1997.

Algunos de los hitos más importantes en la lucha por el territorio indígena en el marco de las demandas de TCO son:

1989. La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), luego de revisar el Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales de 1957, adopta el Convenio 169 sobre los pueblos indígenas y tribales en países independientes. En una parte destaca que “deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan” (Parte II, Artículo 14).

1990. La CIDOB presenta el anteproyecto de Ley Indígena que contempla aspectos como la autonomía político administrativa y el goce pleno de todos los recursos naturales. Este primer texto jurídico desde los pueblos indígenas despliega toda la propuesta de derechos indígenas desde y en tanto Pueblos. Fue presentada al Poder Ejecutivo después de la marcha del mismo año.

1990. En septiembre se produce la “Marcha por la Dignidad y el Territorio” liderizada por los pueblos indígenas del Beni, cuya principal demanda fue el reconocimiento jurídico de sus territorios y de sus derechos como pueblos indígenas. Se tradujo en la demanda de “territorio indígena” entendida en el Convenio 169 de la OIT.

1991. El 11 de julio, por Ley 1257, Bolivia aprueba y ratifica el Convenio 169 de la OIT obligándose a su cumplimiento.

1996. La segunda marcha de los pueblos indígenas “Marcha por el Territorio, el Desarrollo y la Participación Política de los Pueblos Indígenas” organizada por la CIDOB tiene como objetivo incorporar en la Ley INRA la modalidad de titulación de Tierras Comunitarias de Origen.

2000. La tercera marcha denominada “Marcha por la Tierra, el Territorio y los Recursos Na-

turales”, protagonizada por campesinos indígenas de la Amazonía de Pando y la provincia Vaca Díez del Beni, exige la aplicación del saneamiento y dotación de tierras.

2002. Se produce la Marcha desde Santa Cruz a la ciudad de La Paz en exigencia de la convocatoria a la Asamblea Constituyente, el respeto y constitucionalización de los derechos de los pueblos indígenas de Bolivia.

2006. La “V Marcha Nacional por la Defensa Histórica de los Territorios Indígenas” presiona y cerca al Parlamento para que las modificaciones a la Ley 1715 se aprueben con celeridad y sin modificaciones al proyecto de ley presentado.

2007. El 13 de septiembre, la Asamblea General de las Naciones Unidas adopta la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas que establece un marco universal de estándares mínimos para la dignidad, bienestar y derechos de los pueblos indígenas del mundo. La Declaración aborda, entre otras temáticas, los derechos individuales y colectivos incluyendo aspectos referentes a la identidad cultural, la educación, el empleo y el idioma. También condena la discriminación contra los pueblos indígenas y promueve su plena y efectiva participación en todos los asuntos que les atañen. De igual manera, garantiza su derecho a la diferencia y al logro de sus propias prioridades en cuanto al desarrollo económico, social y cultural. Fue adoptada por una mayoría de 144 Estados con 4 votos en contra (Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Estados Unidos de América) y 11 abstenciones (Azerbaiyán, Bangladesh, Bután, Burundi, Colombia, Georgia, Kenia, Nigeria, La Federación Rusa, Samoa y Ucrania).

2007. El 7 de noviembre, Bolivia ratifica la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas por Ley 3760.

2010. La marcha por la modificación del texto del proyecto de ley de autonomías, liderada por una fracción importante de la CIDOB enfrenta a sectores del gobierno del presidente Morales.

El saneamiento de las TCO en el periodo 1996-2005

Prácticamente, las TCO nacieron antes de la Ley INRA de 1996, cuando la “Marcha Indígena por el Territorio, la Vida y la Dignidad” arribó a la ciudad de La Paz el 17 de septiembre de 1990, y a los seis días, obliga al gobierno de Jaime Paz Zamora a emitir tres decretos supremos de reconocimiento de territorios de los pueblos Sirionó (provincia Cercado, Beni); Moxeños y otros pueblos habitantes del Parque Nacional Isiboro Sécure; y el de Chimanes, Yuracarés y Movimas en la región de Chimanes (entre Beni y La Paz) (Coca Suárez 2009).⁷ Posteriormente, el 9 de abril de 1992 reconoce el territorio Araona (Norte de La Paz); el de los Yuquis (entre Santa Cruz, Cochabamba y Beni) y declara territorio indígena Chiquitano N° 1 a las tierras situadas en la provincia Ñuflo de Chávez (Santa Cruz). Un año más tarde otro decreto reconoce el territorio Weenhayek (Tarija). Unos años después la Ley INRA es aprobada por el Parlamento conteniendo la disposición transitoria segunda que refrenda los derechos conseguidos por los pueblos indígenas de tierras bajas en esa histórica marcha.

Los pueblos indígenas no sólo lograron estos importantes avances, además, fueron gestores de la inclusión en la ley de tierras de la figura de Tierras Comunitarias de Origen (TCO) y consiguieron legitimidad y apoyo de la ciudadanía en general. Luego, con el marco jurídico establecido, vino el apoyo decidido de la cooperación internacional al saneamiento y titulación de las TCO especialmente desde “Danish International Development Agency” (DANIDA) de Dinamarca, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Como se mencionó, aunque a finales del año 2000 sólo se había reportado 2.8% de tierras saneadas y tituladas, es significativo que casi todo este avance se haya dado bajo la modalidad de TCO. En términos de hectáreas, para

entonces, el INRA tituló un total de 2.992.045 hectáreas, de las cuales 2.805.330 eran TCO, es decir el 94% del total. No había dudas que las TCO marcarían diferencia durante los siguientes años.

En adelante, el proceso de saneamiento en general avanzó pesada y lentamente. Aunque las demandas de las TCO estaban siendo impulsadas con fuerza e iban sumando gradualmente varios millones de hectáreas, encontraron obstáculos y no se concretaron en la entrega de títulos. La memoria del INRA de 2000 reconocía que las demandas de TCO admitidas habían alcanzado más de 28 millones de hectáreas, la mayor parte tramitada por la CIDOB a favor de los pueblos indígenas afiliados a esta organización. Poco después, a diciembre del año 2003, las demandas de TCO sumaban más de 35 millones de hectáreas aunque las admitidas por el INRA fueron un poco menos: 31 millones. A la par, entre 2000 y 2005 las TCO tituladas crecieron moderadamente, de 2.8 millones a 5.7 millones de hectáreas. En suma, en medio de la lentitud del proceso de saneamiento en general de este periodo, las TCO tituladas avanzaron a un ritmo cercano a las 600 mil hectáreas por año.

A la luz de estos datos, quedaba ratificada que la modalidad de saneamiento TCO fue un gran acierto para los pueblos indígenas al menos por dos razones. Primero porque respondía a su demanda por protección estatal de los hábitat tradicionales y aunque el nombre de TCO no consignaba el término “territorio” era evidente que les reconocía derechos territoriales; y segundo porque esta nueva forma de propiedad colectiva respondía a los sistemas de tenencia y uso de la tierra de los pueblos de tierras bajas necesariamente de carácter colectivo dada su actividad económica de caza, pesca y recolección.⁸ Poco después, la titulación colectiva como TCO atrajo la atención de las tierras altas. El Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ), con el apoyo técnico

7 Coca Suárez, Paúl Antonio. “Conmemorando sus 29 años: La Marcha Indígena por la Constituyente y Autonomías”. Periódico *Pukara*, Año 3, N° 45. 15 de septiembre al 14 de octubre de 2009.

8 Para las tierras altas seguía vigente, en la ley la forma de Propiedad Comunal, desde 1953 para reconocer derechos sobre tierras de pastoreo, áreas comunes y tierras de cultivo comunal.

de organizaciones no gubernamentales, especialmente el Centro de Investigación Social y Asesoramiento Legal de Potosí (ISALP), y el apoyo económico de DANIDA comenzaron a gestar demandas de titulación de TCO especialmente para los ayllus, markas y suyus del sur de Bolivia. Es así que a finales de 2005 había cerca de 270 mil hectáreas tituladas de TCO en tierras altas.

El saneamiento de las TCO en el periodo 2006-2010

El 28 de noviembre de 2006 el presidente Evo Morales promulgó la Ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria poco después que el Parlamento cediera para aprobarla en medio de presiones y masiva presencia de movimientos sociales y organizaciones indígenas y campesinas. Desde su posesión, y en menos de un año, hasta esa fecha había entregado 24 títulos de TCO por una superficie de 1.9 millones de hectáreas, la mayor parte a favor de los pueblos indígenas, siendo las cuatro más extensas: Cavineño (468 mil hectáreas), Guarasugwe Chiquitano del Bajo Paraguá (374 mil), Chiquitano Lomerío (259 mil) y Lecos de Apolo (238 mil).

Luego de las modificaciones a la Ley INRA, los resultados de titulación de TCO crecieron de manera acelerada. El informe del INRA al 18 de octubre de 2006 señala que las TCO tituladas ascendían a 7.6 millones de hectáreas, esto es un crecimiento de 1.9 millones con respecto a finales de 2005. El año 2007 el gobierno reportó que solamente en esa gestión había titulado 3.1 millones de TCO, el 2008 tituló 2.3 millones y el 2009 otras 3.5 millones. A febrero de 2011, las TCO tituladas suman unas 20.7 millones de hectáreas.

A la luz de estos datos es evidente que la reconducción comunitaria tenía como objetivo acelerar la entrega de territorios a pueblos indígenas que las habían demandado en propiedad colectiva desde años atrás; en muchos casos los trámites venían desde anteriores gestiones y estaban admitidos en el proceso de saneamiento. Las cerca de 13 millones de hectá-

reas de TCO tituladas en el periodo 2006-2010 son altamente significativas. Esto en superficie es casi dos veces y medio el departamento de Cochabamba o el equivalente a todo el departamento de La Paz.

Las abrumadoras cifras de hectáreas de TCO pueden explicarse en parte centrando la atención en las TCO con mayor extensión territorial. Entre las cinco más grandes están Nor Lípez (1.99 millones de hectáreas), Sur Lípez (1.56), Guarayo (1.15), TIPNIS (1.09) y Monte Verde (0.95). Tomando en cuenta que cuatro de las mismas –excepto Guarayo cuya mayor parte fue titulada hace casi una década– suman cerca de 5.6 millones de hectáreas y han sido tituladas entre 2006 y 2010, veremos que el 43% de los territorios indígenas titulados en el actual periodo de gobierno, está compuesto por procesos concluidos en cuatro TCO con grandes superficies en las tierras bajas y en el sur de Potosí.

No podemos decir con precisión cuántas hectáreas serán demandadas en adelante y cuántas serán tituladas en los próximos años. Según los datos actualizados a febrero de 2011 existirían unas 16 millones de hectáreas demandadas para la titulación bajo la modalidad de TCO, cifra que con los años variará, es decir que no necesariamente terminará en títulos TCO ya que dependerá de la manera en que las tierras sin sanear se incorporen al proceso. Si en aquellas regiones donde las tierras están sin sanear la población indígena opta por la TCO, la cantidad de territorios indígenas reconocidos en la ley de tierras continuará creciendo.

Para concluir con las cifras y a modo de resumen, es importante señalar en números grandes que Bolivia tiene 106.7 millones de hectáreas sujetas al saneamiento. De ellas, hasta ahora, 20.7 millones han sido tituladas bajo la modalidad de TCO. Con los años, esta cifra podría probablemente alcanzar cerca de 40 millones de hectáreas. Siendo así, los territorios indígenas titulados tendrán profundas implicancias no sólo para la Bolivia indígena, sino para la estructura agraria que se está con-

figurando a partir de la segunda reforma agraria iniciada en 1996.

Esta información estadística cobrará más sentido a medida que incorporemos al análisis otras variables como el estado actual de la titulación de las TCO, las demandas en curso, población indígena beneficiaria, los recursos naturales e infraestructuras existentes en estos territorios, las sobreposiciones de límites territoriales o las continuidades o discontinuidades territoriales. Estos aspectos están tratados con detalle en la Parte I de este informe.

Reconocimiento del concepto “Territorio”: la conversión de las TCO a TIOC

El término Tierras Comunitarias de Origen (TCO) fue incorporado en la Ley INRA de 1996 ante la negativa del gobierno de incluir el concepto de “Territorios Indígenas”. Uno de los argumentos oficiales fuertes era que el concepto de “territorio” podría poner en riesgo la unidad del país ya que los pueblos indígenas, a título de “autodeterminación”, podrían llegar a exigir incluso su disgregación (PASOC - CIPCA 2007)⁹ (CIDOB - CPTI 2008).¹⁰ Diferentes gobiernos (Sánchez de Lozada, Banzer, Quiroga, Mesa, Rodríguez) buscaron controlar que los derechos colectivos a ser otorgados no superaran los derechos agrarios. Sin embargo, con los años, el Convenio 169 y la fuerza de la costumbre determinaron que la TCO sea entendida como sinónimo de “territorio indígena” con derechos de propiedad sobre la tierra y con alcance sobre los recursos naturales renovables.

Durante la Asamblea Constituyente (2006-2008), la discusión fue reabierta pero en un escenario político diferente y muy favorable a los pueblos indígenas. Desde las primeras sesiones y debates, rápidamente quedó en evidencia que los derechos territoriales de los pueblos indígenas conquistados con las TCO serían constitucionalizados bajo el concepto

de “territorio” aunque no precisamente como “territorio indígena”. Los assembleístas indígenas de tierras altas buscaron que los conceptos “originario” y “campesino” también queden consignados en la Constitución; el primero a demanda de los representantes de ayllus originarios y del propio CONAMAQ y el segundo por parte de los assembleístas de comunidades campesinas pertenecientes a la CSUTCB. La salida salomónica de los assembleístas fue ampliar el término “territorio indígena” a “territorio indígena originario campesino” adoptando de esa manera una nueva denominación para reconocer derechos colectivos a toda la colectividad humana que comparta identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión, cuya existencia sea anterior a la invasión colonial española (CPE, Art. 30.I).

De esa manera, en la clasificación de tipos o formas de propiedad de la tierra y territorio que adopta la CPE desaparece la figura de TCO y la propia Constitución –en la disposición transitoria séptima– establece que la categoría de Tierra Comunitaria de Origen se sujetará a un trámite administrativo de conversión a Territorio Indígena Originario Campesino (TIOC). A menos de dos años de vigencia de la CPE, el 6 de diciembre de 2010, el Decreto Supremo N° 727 establece que las TCO existentes pasan a denominarse TIOC. Las futuras TCO adquirirán la misma denominación, ratificando además que los únicos titulares del derecho colectivo consolidado son los pueblos indígenas que las demandaron. Esta última aclaración –incluida a solicitud de la CIDOB– busca que la ley aclare explícitamente que tal conversión a TIOC –que incluye los términos originario y campesino– no dé lugar a interpretaciones erróneas como que los campesinos, colonizadores o comunidades interculturales en adelante sean copropietarios de los TIOC.

Este cambio de denominación es aún muy reciente y muy pocos de los actores involucrados están familiarizados con el mismo.¹¹ El cam-

9 PASOC - CIPCA. *Saneamiento de tierras e identificación de tierras fiscales en Santa Cruz*. Santa Cruz, 2007.

10 CIDOB - CPTI. *10 años SAN-TCO. La lucha por los derechos territoriales indígenas de tierras bajas Bolivia 2007*. Santa Cruz, 2008.

11 Por ello, bajo estas aclaraciones, en el presente informe utilizaremos indistintamente los nombres de TCO y TIOC para identificar a los territorios indígenas demandados y titulados.

bio constitucional que se produjo en febrero de 2009 aún no ha sido incorporado en la Ley INRA, modificada por última vez mediante Ley 3545 en el año 2006. El denominativo de TCO se mantiene intacto en los diferentes documentos oficiales o en el vocabulario utilizado por las autoridades de gobierno, instituciones vinculadas al tema agrario, medios de comunicación, etc. También el concepto de TIOC tiene otras implicaciones y conceptualizaciones constitucionales que por ahora no trataremos en este texto.

Metodología del informe de investigación 2010

Este informe se ha elaborado en base a datos actualizados a febrero de 2011, en relación con el saneamiento y titulación de las Tierras Comunitarias de Origen.

La Parte I contiene mapas y caracterizaciones de las TCO o los TIOC, se elaboró con información del proceso de saneamiento del INRA contenida en los distintos documentos publicados por esta institución del Estado, proporcionados a petición de la Fundación TIERRA y varias fuentes de información complementarias en la bibliografía disponible tanto estatal como estudios diversos generados por los centros de investigación y organizaciones involucradas en procesos de titulación, derechos indígenas gestión territorial indígena, entre otras.

Esta revisión de los Territorios Indígena Originario Campesinos tiene por objetivo ofrecer una visión integral del estado de situación de los TIOC titulados y demandados en Bolivia y las principales variables de análisis territorial como el proceso de saneamiento, información geográfica, variables demográficas, recursos naturales, infraestructura, unidades territoriales y otros elementos que aporten a un mayor acercamiento y entendimiento de la realidad de las naciones y pueblos indígena originario campesinos que han consolidado sus derechos territoriales no sólo mediante la ley de tierras sino con la propia Constitución Política del Estado cuya aplicación está en proceso.

En esta primera parte el documento está organizada en seis ejes temáticos y ocho subregiones de análisis.

Ejes temáticos:

1. Territorios Indígena Originario Campesinos Titulados
2. Proceso de saneamiento de tierras en Territorios Indígena Originario Campesinos
3. Población en Territorios Indígena Originario Campesinos
4. Territorios Indígena Originario Campesinos y límites político administrativos
5. Discontinuidad territorial en Territorios Indígena Originario Campesinos
6. Recursos naturales en Territorios Indígena Originario Campesinos

Regiones y subregiones de análisis

Región tierras altas:

1. Subregión Altiplano
2. Subregión Valles interandinos

Región tierras bajas:

3. Subregión Amazonía Norte
4. Subregión Amazonía Sur
5. Subregión Iténez-Mamoré
6. Subregión Chapare-Moxos
7. Subregión Chiquitanía
8. Subregión Chaco

Los seis ejes temáticos constituyen el primer nivel de organización de la información y es la guía para organizar el contenido de esta parte del informe. En cada eje temático se encuentra una introducción general con mapas de Bolivia, además de datos e información relacionada. Prosigue una estructura similar por cada una de las ocho subregiones de análisis, esto con el propósito de lograr un mayor nivel de acercamiento a los TIOC en su contexto regional pero sin llegar al análisis detallado de cada uno de

los territorios indígenas. Estamos privilegiando la lectura de los territorios indígenas en su contexto y realidad.

Para la identificación y definición de las ocho regiones de análisis se tomó como criterio principal la agrupación de los TIOC titulados y demandados según las grandes ecorregiones conocidas en el país, siguiendo la reconfiguración territorial que a su vez los TIOC están provocando. En cada caso se cuidó de no separar o dividir aquellos TIOC con pertenencia e identificación étnico lingüística, cultural y organizativa en común y entre sí. Hemos mantenido las dos regiones: tierras altas y tierras bajas, y al interior de cada una de ellas hemos definido las ocho subregiones, dos que forman parte de tierras altas y seis de tierras bajas. Los mapas subregionales están presentados en una página y se ha cuidado que visualmente todos los TIOC sean identificables. El lector notará que esto no es posible del todo en las tierras altas (altiplano

y valles interandinos) donde la extensión territorial de los TIOC varía en un rango que va desde territorios indígenas con menos de 300 hectáreas hasta cerca de dos millones de hectáreas, como es el caso de Nor Lípez en el extremo sur de Potosí. Por esa razón se incluyen mapas y datos de apoyo.

Mapa. Las ocho subregiones



Características de las subregiones de tierras altas

Subregión Altiplano

Ocupa la parte sur del departamento de La Paz, casi todo Oruro excepto la franja oriental de valles y el sur oeste de Potosí. Es hábitat principalmente del pueblo indígena aymara pero también el quechua, ambos ocupan el altiplano de forma hegemónica. Se trata de los dos pueblos andinos mayoritarios aunque en esta misma subregión están pequeños enclaves del pueblo uru, en el municipio de Jesús de Machaca de La Paz y el municipio de Chipaya de Oruro. La actividad agropecuaria es muy restringida en esta subregión debido a las limitaciones medioambientales. Sus pobladores cultivan papa, quinua y cereales resistentes a cambios climáticos drásticos. También practican la actividad pecuaria principalmente con la cría de ganado bovino, ovino y camélido.

Subregión Valles Interandinos

Abarca parcialmente siete de los nueve departamentos del país sobre la base de Cochabamba, Chuquisaca, Potosí, Tarija y, en menor proporción, La Paz, Oruro y Santa Cruz. Los valles están ocupados mayoritariamente por el pueblo quechua y parte del pueblo aymara. De todas, es la subregión más densamente poblada del país. La economía de los valles interandinos se caracteriza por una producción agrícola diversificada. En las partes altas se siembra papa y otros cereales y las parcelas con alto potencial productivo de zonas más bajas se destinan para la producción de maíz, hortalizas y forraje para ganado lechero. Sus pobladores también producen una amplia variedad de frutas.

Características de las subregiones de tierras bajas

Subregión Amazonía Norte

Comprende el departamento de Pando, parte del Beni y La Paz. El hábitat es de bosque húmedo tropical por donde cruzan grandes ríos como el río Madre de Dios, Manuripi, Tahuamanu y Beni. Cobija a pueblos indígenas, campesinos amazónicos y colonizadores. También habitan en la región descendientes de los migrantes del auge de la goma, de origen cruceño, élites locales, ganaderos, empresarios castañeros, etc. La actividad económica productiva está basada en el extractivismo especialmente de castaña, madera, pesca, etc. Por otro lado las actividades agrícolas tienen como base los cultivos anuales (arroz, yuca, maíz) combinadas con ganadería familiar.

Subregión Amazonía Sur

Es la parte tropical del departamento de la Paz, con las provincias Franz Tamayo, Iturrealde, Larecaja y Sud Yungas, además abarca una pequeña parte de Beni. Es una zona de transición entre la cordillera andina y las llanuras benianas. Aquí viven pueblos indígenas, campesinos-colonizadores de tierras altas, que migraron a partir de los sesenta y en menor número población de origen camba (ganaderos benianos). Las actividades económicas son la agricultura, la ganadería y la extracción de madera; también el turismo es importante en el municipio de Rurrenabaque. Existen dos áreas protegidas: Parque Nacional Madidi y Reserva de la Biosfera Pilón Lajas.

Subregión Chapare-Moxos

Es el área tropical del departamento de Cochabamba y el sur oeste del departamento del Beni, llamada la sabana sud-occidental y el Alto Mamoré, en las provincias de Moxos, Ballivián y Yacuma. También se incluye una pequeña parte del departamento de Santa Cruz. Esta región de bosque húmedo tropical y subtropical está atravesada por ríos que pertenecen a la cuenca alta del río Mamoré (Isiboro, Sécore, Chapare, Ichilo, etc.). Habitan ganaderos benianos, pueblos indígenas, campesinos benianos de origen indígena y en diferentes zonas colonizadores andinos. Las actividades económicas principales son la ganadería, la agricultura y la madera. En esta región hay dos áreas protegidas; el Parque Nacional Isiboro-Sécore y la Estación Biológica del Beni.

Subregión Iténez Mamoré

Es una subregión ubicada entre los ríos Mamoré e Iténez, departamento del Beni (provincias Iténez, Mamoré, Yacu-

ma, Marbán, etc.) y que contempla una mínima parte del departamento de Santa Cruz (Guarayos). Es el área de las llanuras aluviales que son parte de la región del escudo brasileño que ocupa una gran área del departamento de Beni. El paisaje se constituye en pampas y en islas de monte que son aprovechadas para la agricultura. Los actores sociales propietarios de tierras son ganaderos benianos, pueblos indígenas y campesinos benianos. Las actividades de mayor importancia son la ganadería, la agricultura de subsistencia y la recolección de productos como el cacao. En algunas áreas existe madera pero su explotación no es significativa.

Subregión Chiquitanía

Es una subregión principalmente ubicada en Santa Cruz en las provincias de Ñuflo de Chávez, Velasco, Chiquitos, Germán Busch y Ángel Sandoval. Ahí están centros urbanos de importancia como Concepción, San Ignacio de Velasco, San José de Chiquitos y Ascensión de Guarayos. Ecológicamente se encuentra en el escudo chiquitano con una vegetación denominada el bosque seco chiquitano. Destacan ríos como el Paraguá (cuenca del río Iténez) y con los afluentes del río Paraguay en la frontera con Brasil y Paraguay. Es hogar de múltiples actores rurales: ganaderos cruceños, pueblos indígenas y campesinos de origen chiquitano y descendientes de migrantes del tiempo de la goma. En algunas partes también existen comunidades de colonos. Las actividades económicas son la ganadería, la agricultura y especialmente la madera. Al norte de la provincia Velasco está el Parque Nacional Noel Kempf.

Subregión Chaco

Es la más meridional de Bolivia, atraviesa tres departamentos: Santa Cruz, Chuquisaca y Tarija. El Chaco es parte de una ecoregión más amplia compartida entre Bolivia, Paraguay y Argentina. Es de bosque seco, existen pocos ríos (Pilcomayo, Parapetí y Guapay o Grande) que nacen en la cordillera del Surandino y descienden hasta las grandes llanuras del Chaco. Los actores sociales presentes en la región son mestizos provenientes de diferentes lugares de Bolivia (cruceños, andinos y de los valles chuquisaqueños y tarijeños), que fueron asentándose en esta región desde el siglo XIX, en su mayor parte ganaderos. Es hábitat de los pueblos indígenas Guaraní y Weenhayek y también de campesinos de origen quechua. Las actividades económico-productivas son la ganadería y la agricultura. Es zona de explotación de recursos hidrocarbúricos.

Se tiene que aclarar también que para este mapeo de los TIOC y definición de los niveles de análisis y desagregación, no se tomó en cuenta la división política administrativa del país en departamentos y municipios, debido a que los TIOC tanto demandados como titulados no se enmarcan en tales unidades territoriales sino todo lo contrario, la mayoría de los territorios indígenas se caracteriza por transgredir los límites municipales y en más de un tercio de los casos sucede lo mismo cuando se trata de límites departamentales. Más información sobre esta situación se presenta en el eje temático de límites y unidades territoriales.

La Parte II del informe presenta la situación de TIOC de tierras bajas dos décadas después de la marcha de 1990. Se analiza hasta qué punto los pueblos indígenas han podido avanzar dentro del marco legal anterior y cuál es el camino que falta por recorrer, a partir de la promulgación de la Constitución de 2009, para consolidar sus territorios, ya sea a través de la gestión territorial indígena o de las autonomías indígenas.

Para esta mirada de los TIOC de tierras bajas, desde el pasado y hacia el futuro, se ha diseñado una encuesta sobre cuatro temas importantes: el acceso a la tierra-territorio (titulación y acceso a la tierra en el interior de los TIOC), la gestión territorial Indígena (GTI), los conflictos sobre recursos naturales, especialmente por los no renovables, y las autonomías indígenas originarias campesinas (AIOC). Estos temas han sido trabajados desde una perspectiva histórica que permite una mejor contextualización de la situación actual de los territorios indígenas. La encuesta se ha elaborado sobre la base del sistema de medición de GTI que impulsó la CIDOB en su programa ya finalizado (CD CIDOB-GTI 2008). Se han utilizado algunas de las preguntas ya planteadas en el cuestionario para medir la GTI, junto con otras elaboradas por el equipo encargado de la investigación. Igualmente se han utilizado gráficos radiales o “telarañas” para presentar los resultados y el avance de las organizaciones en sus territorios. La encuesta se ha efectuado principalmente a dirigentes y autoridades de los Pueblos Indígenas correspondientes, aunque también se ha consultado

con algunos técnicos que han trabajado con cada una de las organizaciones. Se ha acudido a los dirigentes en diferentes momentos durante 2010, especialmente en la Gran Asamblea de los Pueblos Indígenas (GANPI) y en diferentes talleres y reuniones donde han accedido amablemente para responder nuestras preguntas. La información recogida en la encuesta se ha verificado en fuentes secundarias y de todo ello se ha hecho el análisis final de los TIOC de las tierras bajas.

El criterio no sólo fue analizar cada uno de los territorios, sino ampliar la mirada sobre la situación general de los TIOC en las tierras bajas. Para ello se adoptó como criterio organizador de esta Parte II las seis subregiones de tierras bajas definidas en la primera parte. Éstas ayudan a tener un panorama regionalizado sin que las estructuras de la CIDOB ni de sus organizaciones regionales sean marcos rígidos de análisis.

La tercera y última parte del informe presenta cuatro estudios de caso, cada uno con el propósito de ofrecer una visión más específica y profunda de algunos TIOC. Éstos son:

1. TIOC Chayantaka de Potosí
2. TIOC TIPNIS de Cochabamba y Beni
3. TIOC Lomerío de Santa Cruz
4. TIOC Itika Guasu de Tarija

Para estos estudios, el trabajo de campo –que buscó obtener información cuantitativa y cualitativa– se realizó durante la gestión 2010. En el caso de Chayantaka, fue fundamental el conocimiento previo y de varios años del autor, quien ha estado vinculado al proceso de saneamiento y titulación desde la gestación misma de los TIOC.

Cada uno de los trabajos está escrito con una estructura propia cuyo foco de atención es la particularidad o lo específico del TIOC en cuestión. Por ejemplo, en el caso de Chayantaka el análisis está orientado a las experiencias sobre gestión territorial indígena que se han dado antes y después del proceso de titulación y las posibilidades de conversión a la autonomía in-

dígena que emergen de este. El TIOC TIPNIS es relevante porque es un caso de territorio indígena dentro de un parque nacional de área protegida y, además, los titulares del mismo conviven con comunidades de colonizadores y campesinos (productores de hoja de coca) del Chapare de Cochabamba en una relación no siempre armónica.

Los estudios contienen cuatro ejes temáticos en común: reforma agraria, gestión territorial, conflictos por recursos naturales y perspectivas de las autonomías indígena originario campesinas (AIOC). En reforma agraria se analiza los sistemas de tenencia y uso de la tierra y otros recursos al interior de la TCO junto con identificación de la existencia de tierras agrícolas, forestales, mecanismos de acceso, acceso de la mujer a la tierra y conflictos por tierra territo-

rio. En gestión territorial, se aborda la organización interna de la TCO, el manejo de los recursos, su control, efectivo o no, del territorio. En algunos casos se presta atención al Plan de Gestión Territorial Indígena (PGTI), su aplicación y resultados. En conflictos por recursos naturales se busca comprender los intereses, posiciones y necesidades de actores en conflicto por recursos del bosque, agua y recursos naturales no renovables. En las perspectivas de AIOC, se realiza un breve balance sobre las posibilidades de la TCO para incursionar en las autonomías indígenas.

Finalmente, el informe contiene un breve balance de fortalezas, debilidades y perspectivas de los TIOC en Bolivia. Entre los anexos encontrará el detalle de los 258 TIOC objeto de análisis en este texto con datos relevantes.

En este informe 2010 de la Fundación TIERRA hemos presentado información estadística, geográfica, censal y varios estudios cualitativos sobre los Territorios Indígena Originario Campesinos (TIOC) o Tierras Comunitarias de Origen (TCO). Se revisó detenidamente el proceso ocurrido desde 1996 –cuando el Estado, a través del INRA inició el saneamiento de tierras– para entender cómo se han ido formando los territorios indígenas actuales, los procesos jurídicamente consolidados o titulados y los que aún están en curso. Hemos organizado los datos y cifras según seis ejes temáticos de análisis agrupando los territorios en ocho subregiones para un mayor acercamiento al contexto regional de los TIOC. También hemos incorporado trabajos cualitativos, especialmente de revisión de la Gestión Territorial Indígena (GTI), para las seis subregiones de tierras bajas en forma de recuento de los pasos que los pueblos indígenas han dado en los últimos años. Finalmente, hemos presentado estudios de caso sobre cuatro TIOC, el proceso seguido para la titulación y los desafíos que tienen para más adelante.

A lo largo del informe se enfatizó en las complejidades que tienen estos territorios, se privilegió la presentación de información más que abundar en interpretaciones nuestras haciendo notar que las lecturas parciales de los mapas, datos y cifras o la no consideración de las limitaciones de estos datos, puede conducir a interpretaciones equívocas sino incorrectas.

A continuación, presentaremos las principales constataciones o hallazgos que de muchas maneras ya están mencionados a lo largo del trabajo. Más adelante bosquejaremos las cuestiones pendientes que debieran retomarse tanto en las futuras acciones de consolidación de derechos territoriales indígenas, como en los trabajos de investigación a partir de las pistas y/o preguntas planteadas.

Principales constataciones

Primera constatación: Más de veinte millones de hectáreas de tierra de Bolivia son territorios indígenas titulados y antes del 2013 podrían llegar a treinta millones

La titulación de los TIOC se gestó a partir de las pioneras demandas de las naciones y pueblos indígenas de las tierras bajas. El Estado ha admitido, en esta región, un total de 60 demandas de TIOC sobre una extensión de 22 millones de hectáreas. Hasta febrero de 2011, un total de 55 de las demandas han sido tituladas, consolidándose de esa manera una extensión territorial de 12 millones de hectáreas como territorios indígenas, esto es 55% de la superficie total demandada. Los restantes cinco TIOC que aún no han sido titulados son: Takana II, Pueblo Indígena Canichana, Chiquitano Otuquis, Esecatato Auna Kitxh de San Rafael de Velasco y Capitanía Yaku Igüa en el Chaco que juntos tienen una extensión solicitada que llega casi

a dos millones de hectáreas. Además, considerando que más de cinco millones de hectáreas están consolidadas o en proceso de alcanzar la titulación a favor de terceros, nos encontramos con un contexto regional en las tierras bajas en el que, en pocos años más el INRA reconocerá cerca de 17 millones de hectáreas como Territorios Indígena Originario Campesinos (TIOC).

En tierras altas –altiplano y valles interandinos– la titulación de los TIOC comenzó tardíamente, bajo el influjo del proceso iniciado anteriormente en tierras bajas y se ejecuta principalmente en el sur, en las zonas de ayllus y marcas de Potosí y con tendencia a extenderse por todo el territorio del departamento de Oruro. En tierras altas se han admitido más de 198 demandas de TIOC, que cubren una superficie de 14 millones de hectáreas. Sobre esta base, el INRA tituló 135 territorios que en conjunto suman un total de casi nueve millones de hectáreas, esto es cerca del 63% de la superficie demandada. Además, sabiendo que medio millón de las demandas están saneadas como tierras fiscales, algunos sectores del Salar de Uyuni y del Salar de Coipasa, y una cifra similar a favor de terceros, en las tierras altas quedarían pendientes 63 demandas de territorios indígenas tras la consolidación de una extensión de hasta cuatro millones de hectáreas. Nos encontramos con un contexto en tierras altas donde en poco tiempo más el Estado consolidará cerca de 13 millones de hectáreas en propiedad colectiva, pero la tendencia es que las demandas por nuevos territorios siga creciendo, al igual que las superficies tituladas, probablemente alcanzando gran parte de los territorios tradicionales de ayllus y marcas del sur andino, cubriendo casi todo el departamento de Oruro y llegando hasta el sur del departamento de La Paz.

En Bolivia existen 258 solicitudes de titulación de TIOC admitidas por el Estado, demandas con las que los pueblos indígenas tienen la expectativa de consolidar sus derechos colectivos sobre una extensión de 36 millones de hectáreas. En los catorce años de vigencia de la Ley INRA (1996-2010) 190 de las demandas fueron activadas, pasaron al proceso de saneamiento y

concluyeron parcial o totalmente con la entrega de los títulos de propiedad debidamente firmados por el Presidente de Bolivia. Es decir, 73.6% de las demandas de TIOC llegaron a la meta de titulación, aunque no de forma definitiva, debido a que existen áreas en proceso y, en el resto de los TIOC (26.4%), está en curso o aún no se activó el proceso de saneamiento.

En términos de extensión, a nivel nacional son 20.7 millones de hectáreas tituladas como territorios indígenas o TIOC, cifra que –considerando los procesos en etapas finales de saneamiento– podría elevarse hasta 30 millones de hectáreas de tierras tituladas bajo la modalidad de TIOC. Sabiendo que el total de tierras sujetas a saneamiento en Bolivia alcanza a 106.7 millones de hectáreas, el 28% de las tierras sujetas a la ley agraria estará consolidado como territorios indígenas, siendo las organizaciones de los pueblos indígenas demandantes las titulares colectivas de los mismos. Son cifras altamente significativas cuyas implicaciones aún no alcanzamos a visualizar del todo, pero está claro que especialmente la Bolivia rural e indígena de las tierras bajas está sufriendo profundas transformaciones territoriales, institucionales y organizativas.

Segunda constatación: Los esfuerzos de 190 organizaciones indígenas se han traducido en títulos de propiedad colectiva otorgados por el Estado a favor de cerca de medio millón de habitantes

Según la información del saneamiento de los TIOC y de los estudios de necesidades espaciales las 258 demandas tienen por solicitantes un poco más de 670 mil personas, que serían miembros de las comunidades pertenecientes o afiliadas a las organizaciones indígenas demandantes del derecho propietario de forma colectiva. De estas personas, cerca de 500 mil son indígenas de tierras altas, de quienes cuatro de cada diez personas son del altiplano y seis de los valles interandinos; mientras que los restantes 170 mil son indígenas de tierras bajas. Hasta finales de febrero de 2011, después de largos años de saneamiento y entrega de títulos ejecutoriales, el 80% de esta población

demandante o aspirante pasó a la categoría de “beneficiarios”.

De las 258 demandas, 190 obtuvieron títulos ejecutoriales que consolidan derechos de propiedad colectiva a favor de igual número de organizaciones ya sean indígenas, campesinas u originarias, es decir, cerca de 74% del total de solicitudes admitidas por el INRA han arribado a la meta, aunque algunos parcialmente. En las dos grandes regiones tenemos: 135 TIOC titulados en tierras altas y los restantes 55 pertenecen a tierras bajas. A primera vista estos datos podrían sorprender, sabiendo que las demandas por territorios indígenas responden fundamentalmente a la lucha de los pueblos indígenas de las tierras bajas y que la ley INRA de 1996 más bien supuso que la modalidad dominante en tierras altas sería la de “propiedad comunaria”, también colectiva pero en ámbitos territoriales mucho más reducidos y que rige desde la Reforma Agraria de 1953. Sin embargo, vemos que esto no ocurrió y los numerosos ayllus y comunidades originarias del sur andino están sumándose a la titulación colectiva bajo la modalidad de TIOC, exigiendo la consolidación de territorios que más bien se caracterizan por su reducida extensión territorial y bajo potencial productivo. Las 190 organizaciones sociales demandantes de territorios son ampliamente diversas; por el número de comunidades que engloban, el espacio territorial que ocupan y la población que contienen; aunque todas tienen un sólo conjunto uniforme de derechos colectivos y territoriales reconocidos por el Estado.

El número de personas beneficiadas con las titulaciones alcanzan a un poco más de 530 mil personas en toda Bolivia. La distribución geográfica divide este total en 368 mil beneficiarios en tierras altas y 168 mil en tierras bajas. Nótese que la última cifra apenas disminuye en 2 mil personas respecto de los 170 mil demandantes de la misma región. Son datos que ayudan a entender que la titulación de TIOC ha tenido un alto grado de avance en tierras bajas, donde quedan pendientes algunas pocas demandas pero que la población total beneficiada variará muy poco con el tiempo. En cambio, es en los

valles y altiplano donde los próximos años veremos más titulaciones de territorios indígenas.

Este número importante de organizaciones indígenas y personas beneficiadas muestra el notable avance en la materialización de la reivindicación de las naciones y pueblos indígenas del reconocimiento y protección de sus espacios geográficos que constituyen, según la Ley 1715 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 aseguran su sobrevivencia y desarrollo” (Art. 41.5) o, de acuerdo con la Constitución Política del Estado son “áreas de producción, áreas de aprovechamiento y conservación de los recursos naturales y espacios de reproducción social, espiritual y cultural” (Art. 403.II).

Sin embargo, los resultados de los 14 años de saneamiento y consolidación de los territorios indígenas nos revelan una realidad indígena más compleja que la propia conceptualización y comprensión legal. Ciertamente, el territorio rural consolidado es el espacio de vida y realización de las colectividades indígenas pero ellos no viven, enhorabuena, “enclaustrados” dentro de los territorios titulados, no es su único hábitat, ni único espacio de realización social o económica. En las tierras bajas son varios los territorios titulados que no engloban o comprenden plenamente a todas las comunidades indígenas beneficiarias, debido a que el Estado se encontró con una realidad regional compleja y a veces paradójica de poblaciones indígenas que cohabitan en un mismo espacio con personas no indígenas (terceros); propiedades ganaderas en medio de comunidades indígenas; migrantes indígenas de tierras altas, algunos de larga data; y pueblos indígenas con alta movilidad espacial y vida itinerante. En la parte andina, varios TIOC tienen poblaciones registradas en el saneamiento ligeramente mayores a la población censada el 2001 por el Instituto Nacional de Estadística (INE) aunque son comunidades expulsoras de población por la escasez y baja productividad de las tierras. Esto sucedió porque el proceso de titulación de los territo-

rios motivó un mayor registro de población, interesada en consolidar sus derechos en especial entre los migrantes con “doble residencia”, quienes permanecen por temporadas en sus comunidades y también residen en los centros urbanos y/o áreas rurales de otros ecosistemas. De esta forma, en las tierras bajas y las tierras altas, se están dando innegables señales de la intensa y cada vez más creciente interacción rural-urbana, tendencia que es ignorada por casi todas las políticas públicas de desarrollo rural y agrario.

Tercera constatación: Siete de cada diez TIOC (demandados o titulados) se sobreponen y cuestionan la legitimidad de los límites de las unidades territoriales municipales e, incluso, departamentales

Puesto que los territorios indígenas fueron originalmente concebidos (1996) como espacios de derechos colectivos de propiedad de la tierra y no como espacios de administración pública o de autogobierno indígena, las demandas por titulación de los TIOC no consideraban que estos territorios indígenas debieran tener compatibilidad, ni en qué términos, con las unidades político-administrativas estatales y las unidades territoriales tradicionales propias de los pueblos indígenas. Es así que la titulación se produjo sin necesidad de que los límites de los territorios indígenas se ajusten o aproximen a los departamentales, provinciales, municipales y menos cantonales. Sin embargo, el avance cada vez más significativo en el reconocimiento de territorios indígenas, no sólo como propiedad colectiva de la tierra sino como espacio de autogobierno indígena, visibilizó una configuración del espacio rural en el que los territorios indígenas sustentados por la ley de tierras no tienen correspondencia con las unidades territoriales del Estado, tanto que el 74% de los TIOC titulados sobrepasa o transgrede los límites municipales establecidos y el 19% sobrepasa los límites departamentales. Desde el lado municipal, la incompatibilidad entre los territorios estatales e indígenas afecta hasta a 130 municipios, cuyos límites tienen superposición con los TIOC titulados, esto es el 38% de los municipios. Existen dificultades reales para

ajustar o modificar los límites departamentales y municipales, aún en pleno nuevo contexto jurídico con una Constitución Política del Estado favorable a los pueblos indígenas.

Esta cuestión no tendría una particular relevancia si no fuese porque estos territorios colectivos son más que la sola realización del derecho de los pueblos a la tierra-territorio, dado que la cualidad gubernativa o de autogobierno también es inherente al concepto de “territorio indígena”, establecido en las declaraciones internacionales sobre los derechos de los pueblos indígenas, reconocido por ley y en la Constitución por el Estado boliviano y, por supuesto, exigido por las organizaciones indígenas durante muchos años. Todo ese conjunto de normas establece que los titulares de los TIOC, dentro de tales territorios, tienen el derecho a decidir sus propias formas de gobierno, perseguir su desarrollo económico, social y cultural y organizarse libremente, sin injerencias externas. Para que esto sea así, las jurisdicciones estatales e indígenas tendrían que estar nítidamente definidas a partir de una nueva delimitación entre municipios y territorios indígenas de modo que el proceso en ningún caso divida, fraccione o desdibuje los TIOC titulados.

En otras palabras, los municipios o departamentos, deberían ceder sus prerrogativas territoriales en favor de los pueblos indígenas y de sus territorios, cosa que no está ocurriendo en la práctica. Sin embargo, hemos visto a lo largo de este informe que en la mayoría de los casos ello es por demás complejo, tanto porque los límites estatales no responden a la realidad indígena y porque la demarcación original de los TIOC no se realizó con una visión estratégica de viabilidad territorial o jurisdiccional para la conquista del autogobierno indígena.

Al margen de si los TIOC optan por la autonomía indígena, establecida en la Constitución y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, los 190 territorios indígenas consolidados hasta el presente han puesto en duda los actuales límites municipales y algunos departamentales. Las situaciones son diversas. En algunos casos los problemas son por los límites de los TIOC que divergen con los municipios, aun-

que sea mínimamente, y obedece a que el saneamiento se realizó con sistemas de georreferenciación de precisión, la mayoría en terreno; mientras que los linderos municipales más bien fueron establecidos con carácter referencial. En este caso, lo correcto sería que la ley simplemente disponga correcciones y ajustes de los límites municipales sobre la base establecida por los territorios indígenas. También el caso de los TIOC que prácticamente están ocupando espacios en dos o incluso en más municipios afectando sus límites, pero pueden ser resueltos anexando todo el territorio indígena a uno de los municipios sin afectar significativamente a los otros. Estos casos son más comunes y propios del altiplano y valles interandinos.

La situación más complicada es la de los TIOC que, por su significativa extensión territorial, ponen en jaque a los territorios municipales e incluso afectan la continuidad territorial de éstos. La adecuación al territorio municipal ya no es la respuesta, sino al revés; pero ello en los hechos concretos puede resultar aún más difícil y conflictivo. La mayoría de este tipo de TIOC está en tierras bajas y son territorios consolidados a favor de poblaciones indígenas en situación de minoría que están en desventaja si se trata de negociar la formación de gobiernos indígenas (autonomías indígenas en TIOC) con los gobiernos municipales de origen o de los que pretendieran disgregarse, sin un marco legislativo específico y concreto. Pero como veremos más adelante, las mayores dificultades para los pueblos indígenas residen en la discontinuidad de sus territorios.

Los límites departamentales también se superponen con los límites de los territorios indígenas, pero a diferencia del caso municipal existe el mandato constitucional y legal de no vulnerar los límites departamentales para beneficio de las autonomías indígenas (Art. 29, Ley 031).

Cuarta constatación: Tres de cada diez TIOC titulados no tienen continuidad territorial y en consecuencia su derecho de autogobierno está restringido

Especialmente en tierras bajas, la búsqueda estatal por otorgar derechos de propiedad

a las comunidades indígenas, histórica y actualmente esparcidas en un espacio de coexistencia de muchos actores rurales (ganaderos, productores agrarios privados, empresas agrícolas, colonizadores indígenas de tierras altas) ha conducido a la consolidación de TIOC discontinuos hasta en 35 bloques o fracciones, como es el caso del TIOC Guaraní Isoso en el Chaco. En tierras bajas, el 58% de los TIOC tiene discontinuidad territorial, cuestión que si bien expresa la voluntad estatal por proteger territorios y comunidades indígenas en medio de tierras de propiedad de terceros (generalmente ganaderos), por otro lado, elimina sino anula, las posibilidades de que los TIOC se conviertan en unidades territoriales viables para la formación de autogobiernos indígenas o, específicamente, autonomías indígena originario campesinas.

En tierras altas la discontinuidad de los TIOC es más bien la excepción, ya que sólo el 18% de los titulados presenta discontinuidad territorial. En la mayoría de los casos se trata de pequeños territorios que el saneamiento consolidó como áreas anexadas a los títulos de los ayllus o marcas, espacialmente alejadas y que son ocupadas temporalmente, en las estaciones secas y lluviosas. Generalmente son tierras situadas en distintos pisos ecológicos e islas de tierra comunal dentro de los salares. A diferencia de tierras bajas, este tipo de discontinuidad no tiene mayores implicaciones para el autogobierno y autonomía indígena en la región ya que, como dijimos a lo largo del informe, la zona andina es territorio hegemónico de aymaras y quechuas que, si se propusiesen adoptar como forma de autogobierno la autonomía indígena, les bastaría tomar por base territorial, no los TIOC, sino el territorio municipal u otro en alianza con otras comunidades, ayllus y marcas. En las tierras altas, de hegemonía aymara o quechua, ya desde la Reforma Agraria de 1953 no hay terceros que se opongan a la configuración territorial que los indígenas deseen, excepto las restricciones legislativas.

Hasta el momento, la continuidad territorial no es un requisito legal explícito para la constitución de las autonomías indígenas, excepto

para municipios, región y región conformada a partir de varias autonomías indígenas originario campesinas ya constituidas (Art. 56. III. Ley 031). La Ley Marco de Autonomías dejó pendiente la discusión de la exigencia o no de la continuidad de unidades territoriales para la autonomía indígena, dejando la tarea para la futura Ley de Unidades Territoriales. Es notable como este proyecto de ley propone continuidad territorial pero curiosamente, a pesar de la disposición legal de continuidad territorial para los municipios, algunos como Turco, Llica, Sabaya, Salinas de Garci Mendoza, Tahua y Coipasa son municipios que tienen pequeños territorios discontinuos.

Sin embargo, tampoco se debe perder de vista que un número significativo de los TIOC discontinuos están dentro de un territorio municipal, hecho que podría aumentar las posibilidades de ejercicio del derecho de autogobierno ya sea mediante una apuesta de formación de gobiernos indígenas no sólo sobre la base de territorios indígenas sino en el mismo territorio municipal (es el caso de Charagua) o por medio del rediseño municipal con cartas orgánicas elaboradas junto con las organizaciones indígenas de toda la jurisdicción.

Quinta constatación: Sobre los recursos naturales de los territorios indígenas rigen derechos múltiples entre el nivel central del Estado y los pueblos indígenas

Los territorios indígenas titulados y otros en curso de saneamiento contienen importantes recursos naturales renovables y no renovables, donde los pueblos tienen derechos sobre la tierra, el bosque, los recursos mineros e hidrocarbúricos. Según de qué recurso se trate, los derechos entre los titulares del TIOC y el nivel central del Estado están sobrepuestos, compartidos y con diferentes grados de preeminencia, aunque no siempre con una clara normativa y asignación de competencias.

Cerca de 3.2 millones de hectáreas de las 20.7 millones tituladas como TIOC, a su vez, son áreas protegidas, principalmente en el parque Eduardo Abaroa en Potosí, TIPNIS en el Beni y

Cochabamba, Reserva Pilon Lajas y el Parque Madidi en el norte amazónico, y San Matías en el departamento de Santa Cruz.

El 20% de las concesiones forestales, esto es 1.2 millones de hectáreas están dentro de las áreas demandadas por los indígenas pero, en general, han sido excluidas de la titulación TIOC y están siendo consolidadas como tierras fiscales no disponibles en protección del derecho de los concesionarios.

La sobreposición de derechos mineros e indígenas en TIOC titulados resulta difícil de determinar pero con información a 2008 hemos estimado que al menos el 32% de las concesiones mineras (más de tres mil “cuadrículas” y “pertenencias”) estarían dentro de los territorios indígenas demandados en el altiplano y valles interandinos, específicamente en zonas próximas a la cordillera de Los Andes. Respecto a los hidrocarburos, al menos la mitad de los 40 contratos de exploración y explotación identificados se encuentra en 20 territorios indígenas, casi todos en tierras bajas, especialmente en el Chaco. Respecto a este tipo de recursos no renovables, la Constitución otorga a los pueblos indígenas el derecho a la consulta y a la participación en los beneficios generados por la explotación.

El marco normativo sobre los recursos naturales renovables tiene mayores avances que el relacionado con los no renovables. En el primer caso, los pueblos indígenas tienen derecho exclusivo en el uso y aprovechamiento de los recursos renovables existentes en los territorios de su titularidad, lo mismo sucede sobre el suelo y su asignación intracomunal para la explotación agrícola. El cumplimiento de la función social se justifica con el aprovechamiento sustentable que los indígenas practiquen. El Estado se reserva algunos derechos mínimos de control como la verificación de prácticas sostenibles aunque no hay normativa específica sobre qué ocurriría si ello no sucediese en los territorios titulados o si las propias comunidades indígenas cediesen sus derechos. Por ejemplo, a empresas privadas para la explotación de la madera o producción agroindustrial, como de

alguna manera ya ocurre con algunos líderes no transparentes.

En el segundo caso de recursos no renovables, la Constitución ratifica disposiciones anteriores que establecen que los títulos agrarios colectivos como los TIOC no otorgan dominio a los pueblos indígenas sobre recursos especialmente mineros, hidrocarburíferos e incluso hídricos. En general éstos son de dominio del pueblo boliviano y están administrados por el Estado y, en ese entendido, el saneamiento de tierras estuvo evitando incluir las tierras que contienen o que son susceptibles de contener recursos mineros, hidrocarburos y agua en las titulaciones de los territorios indígenas. Pero ésta, al parecer, no es la solución ni funcionó del todo y resulta artificial especialmente en comunidades con hábitats y derechos históricos de acceso a tierras cuyo subsuelo contiene minerales y a ríos, lagunas y tierras inundadizas altamente productivas. Muchos conflictos en el proceso de saneamiento, y después del mismo, han tenido origen en las disputas por el control de estas tierras.

Sexta constatación: Los TIOC de tierras altas son aptos para la ganadería de pastoreo extensivo y en tierras bajas principalmente para los cultivos perennes extensivos, ganadería de pastoreo extensivo y aprovechamiento forestal. La propiedad colectiva tiene estrecha relación con los sistemas comunitarios de tenencia de la tierra y derechos de las minorías

De acuerdo con los datos de Capacidad de Uso Mayor de la Tierra (CUMAT), en el altiplano y valles seis de cada diez hectáreas de los territorios titulados tienen capacidad de uso mayor para el pastoreo extensivo y dos de uso restringido, mientras que en tierras bajas, ocho de cada diez tienen aptitud por igual para tres actividades: cultivos perennes extensivos como castaña, cítricos, frutales, pastoreo extensivo y aprovechamiento de recursos maderables.

Las características de las tierras tituladas como TIOC tienen relación con las formas de uso y aprovechamiento de los recursos naturales de

los pueblos indígenas. En tierras altas el hecho de que la mayor parte de la tierra titulada sea principalmente para el pastoreo extensivo y con limitaciones es la manifestación de los sistemas de tenencia y uso de la tierra que rigen en el sur del altiplano y en los valles interandinos, subregiones donde precisamente la titulación colectiva tiene importantes avances. Es conocido que las comunidades, ayllus y marcas de la zona se dedican mayormente a la crianza de camélidos, ovinos y bovinos combinando con actividades agrícolas en pequeñas parcelas habilitadas. En algunas zonas las comunidades tienen pequeños bofedales o praderas nativas con aguas provenientes principalmente de afloramientos superficiales de aguas subterráneas cuya gestión y aprovechamiento es generalmente comunitario.

Entonces, en esta región andina de vigencia de formas comunitarias de manejo de la tierra, en la que también hubiese procedido la modalidad de titulación de “propiedad comunitaria”, los comunarios optaron por los TIOC no solamente para el reconocimiento de los derechos comunitarios sino en algunos casos con la intención de titular extensos territorios en concordancia con el proyecto político de los ayllus originarios de reconstitución de los dominios ancestrales. Pero en la región andina la titulación está mostrando una realidad más bien de alta pluralidad territorial, habiendo TIOC titulados de unas cientos de hectáreas (una pequeña comunidad) hasta territorios realmente extensos de centenares de miles de hectáreas como los de sur y nor Lípez.

La macrorregión de las tierras bajas es un ecosistema distinto al andino. En la Amazonía la mayor parte de la tierra de las comunidades indígenas está destinada para la recolección de castaña, cacao, siembra de árboles frutales, pequeñas parcelas para cultivos anuales (arroz, yuca, maíz) y para la ganadería familiar. También es zona de explotación forestal. En Moxos, Mamoré y Chiquitanía la ganadería ocupa una parte importante de las tierras aunque su importancia es menor entre las comunidades indígenas. Al sur, en el Chaco, entre los pueblos indígenas Guaraní y Weenhayek,

la ganadería y la agricultura son las predominantes y no así la actividad maderera.

La propiedad colectiva conquistada por los indígenas, si bien tiene relación con las formas de manejo y aprovechamiento de la tierra y el territorio del bosque fundamentalmente responde a la reivindicación por la protección de territorios históricamente ignorados por el Estado y permanentemente vulnerados por diferentes actores rurales. Al tratarse de pueblos minoritarios, cualquier otra modalidad de titulación, sea individual, familiar o por comunidades, los hubiese expuesto a una mayor fragilidad y en algunos casos de minorías, como el pueblo yuqui o pueblos itinerantes como los ayoreos, ni la titulación TIOC garantiza plenamente la existencia y el autodesarrollo de estos pueblos. En el Chaco, la titulación colectiva de las tierras también ha sido una manera efectiva de lucha contra el “empatronamiento” y la entrega de tierras a comunidades indígenas guaraníes.

Tareas pendientes

Primera tarea. Socializar el cambio de denominativo de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) a Territorios Indígena Originario Campesinos (TIOC)

Después de la promulgación de la Constitución Política del Estado (2009) y con mayor frecuencia desde la puesta en vigencia del Decreto Supremo N° 727 (2010), el denominativo de TIOC, en reemplazo de TCO, ha sido cuestionado recurrentemente por las organizaciones indígenas de las tierras bajas. Su principal argumento es que el nuevo nombre incluye los términos “originario” y “campesino” y estas categorías despiertan la desconfianza, debido a que ven como una estrategia o pretensión del gobierno para que especialmente los campesinos –en referencia a los indígenas quechuas y aymaras de tierras altas asentados en zonas de colonización y comunidades afiliadas a la CSUTCB– pasen también a convertirse en propietarios o beneficiarios de los territorios indígenas ya titulados.

Durante la negociación del contenido de la Ley Marco de Autonomías, la CIDOB exigió que no

hubiese lugar para este tipo de interpretaciones y logró la inserción de la Disposición Final Primera que señala que “la categoría de territorio indígena originario campesino incorporada en la nueva Constitución Política del Estado en su condición de Tierra Comunitaria de Origen o territorio indígena originario campesino tiene como únicos titulares del derecho propietario colectivo a los pueblos que los demandaron, a los pueblos indígenas de tierras bajas o los pueblos originarios de tierras altas, según corresponda” (Ley N° 031). A pesar de esta aclaración y otras incluidas en el Decreto Supremo 727 (anexo en este informe), las declaraciones públicas de algunos líderes de la CSUTCB y de la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia (CSCIB) acerca de que sus pares de las tierras bajas estarían obteniendo grandes extensiones de tierra o serían “los nuevos terratenientes” han aumentado las susceptibilidades sobre el nuevo nombre de las TCO.

Este estado de situación fácilmente puede escalar y convertirse en un foco de mayor conflicto entre las organizaciones nacionales de indígenas, campesinos y originarios. La socialización del cambio de nombre, así como sus razones e implicancias ha recibido poca o ninguna atención entre las instituciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil. Pero al margen de la necesidad de evitar posibles confrontaciones, otra razón de fondo para explicar este cambio de nombre es que su falta de legitimidad trabaría el desarrollo legislativo de la Constitución y el ejercicio de los derechos indígenas reconocidos en la misma.

Segunda tarea. Promover la gestión de los territorios indígenas que ya cuentan con títulos ejecutoriales

Hasta ahora son más de 20 millones de hectáreas de territorios indígenas con títulos de propiedad colectiva dentro de los cuales el Estado, por ende el INRA, deja de tener muchas competencias o facultades que ahora son asumidas por la organización indígena titular del derecho. Ello implica autogestión de los derechos de propiedad sobre las formas de acceso, aprovechamiento, uso y disposición de la tierra y re-

cursos de parte de comunidades y familias de los TIOC. Este tema cobra mayor importancia en los extensos territorios que agrupan a varias comunidades, con importantes recursos naturales y aquellos TIOC titulados cuya mayor extensión está en áreas alejadas de los principales asentamientos indígenas.

Hasta hace poco, esta cuestión de autogestión fue abordada a través de la Gestión Territorial Indígena (GTI) como una forma de apoyo a la ejecución de planes de aprovechamiento sostenible y proyectos productivos, en especial en tierras bajas. En la parte andina, las organizaciones de ayllus y marcas aprovecharon los propósitos de la GTI para mejorar su capacidad organizacional y gestión de las demandas y posteriores titulaciones de sus TIOC. Esta experiencia prácticamente finalizó con el cierre de DANIDA, principal organismo de cooperación impulsor del proceso, aunque quedan algunas instancias estatales creadas para este propósito.

Sin embargo, es evidente que el desafío de la gestión de territorios indígenas apenas comienza para muchas de las organizaciones y va más allá de las propuestas iniciales de planificación del territorio para proyectos económicos o para aumentar las capacidades comunales de exigencia de la titulación TIOC. Las organizaciones indígenas tienen el enorme desafío de tomar decisiones sobre cómo se asignan los derechos de uso sobre la tierra y los recursos naturales entre los distintos miembros (comunidades y familias), cómo se resuelven los conflictos internos, qué tipo de derechos rigen o se establecen para los jóvenes y mujeres, para qué se utilizan los recursos o cuál es su destino y cuáles son los mecanismos de redistribución de los beneficios e ingresos, entre otros. No se debe perder de vista que de este tipo de decisiones, puestas en manos de las organizaciones e instituciones indígenas, depende el destino de cerca de medio millón de personas.

Aunque la realidad de cada territorio indígena es única, la mayoría de los TIOC de tierras bajas tienen que responder a grandes desafíos

en defensa y control de sus territorios de los traficantes de tierra y madera, fortalecimiento de las organizaciones y comunidades y gobernabilidad sobre áreas del territorio sin o con poca presencia de las comunidades que integran cada uno de los TIOC. En la parte andina, y especialmente en zonas más pobladas, y con mejores condiciones productivas del suelo, el reto es que las organizaciones y las autoridades comunales sean capaces de gestionar los derechos comunales y familiares sin la participación directa o tradicional del Estado y sus entidades de justicia agraria. El manejo y la resolución comunal de conflictos por derechos de propiedad y linderos no es novedad en estos pueblos, pero el hecho de que ahora el título TIOC establece una relación directa entre familias propietarias y sus organizaciones, sin la presencia del Estado (el INRA anuló los títulos individuales/familiares en el proceso de saneamiento) concede la facultad clave a las organizaciones de reconocer y garantizar, en un contexto difícil, el derecho equitativo, productivo y sostenible a la tierra de las comunidades, familias campesinas e indígenas y población en situación de vulnerabilidad (mujeres, ancianos, viudas y jóvenes).

Las organizaciones indígenas, originarias y campesinas tienen el reto de revisar y profundizar sus formas de autogobierno de la tierra y recursos naturales para la gobernanza de los más de 20 millones de hectáreas de tierras indígenas y dotarlas de una vocación productiva y sostenible, que les permita vivir en mejores condiciones a ellos y a sus descendientes.

Tercera tarea. Evaluar el estado de las demandas de TIOC en proceso, pendientes y paralizados

El plazo legal de saneamiento de tierras concluye en noviembre de 2013, es decir, resta menos de dos años. Serán 17 años de reforma agraria (1996-2013), proceso en el que destaca la titulación de los TIOC como la principal modalidad de consolidación de los derechos de propiedad alcanzando hasta ahora 20.7 millones de hectáreas y que, probablemente, sumará 30 millones de hectáreas.

Dado el tiempo que pasó y lo poco que resta, una evaluación del proceso no sólo ayudará a cerrar el proceso en general sino a detectar algunas falencias que requieran correcciones. En las tierras bajas, es necesaria una evaluación del trabajo pendiente para conocer si los 55 TIOC reconocidos y las fases en curso que tienen otorgan acceso a tierra y territorio a todos los pueblos indígenas de esta región, si las cinco demandas en curso permitirán cumplir con el objetivo de que toda comunidad indígena tenga tierra-territorio suficiente o si existen obstáculos específicos en algunas zonas. Un único plan consensuado entre el Estado y las organizaciones indígenas ayudará a establecer con claridad la configuración final de los territorios de los pueblos indígenas de la Amazonía, Moxos, Chiquitanía y Chaco.

En tierras altas, los procesos en curso y los pendientes son más numerosos aunque sobre superficies más pequeñas y algunas demandas están paralizadas por desacuerdos internos, es el caso de Jacha Suyu Pakajaqui con una superficie demandada de 1.2 millones de hectáreas en varios municipios del sur del departamento de La Paz. La razón principal de este tipo de paralización es la tensión interna entre quienes pretenden derechos colectivos y territoriales con los títulos TIOC y quienes se oponen a ello y más bien reclaman que el Estado reconozca y garantice su derecho de propiedad sobre tierras familiares. Son tensiones entre sistemas de propiedad que existen en la práctica y en la ley. Una evaluación, no sólo estatal sino participativa con las organizaciones matrices de las comunidades originarias y campesinas de las casi nueve millones de hectáreas tituladas como TIOC, evitará más paralizaciones y desacuerdos entre los propios comunarios y facilitará que el proceso de saneamiento llegue a las zonas más pobladas que aparecen en los mapas como tierras por sanear.

Otra tarea pendiente es el destino que se dará a las enormes superficies de tierras fiscales disponibles identificadas en estos años, si está dándose cumplimiento o no a la disposición legal que ordena su dotación exclusivamente a favor de los pueblos y comunidades indígenas,

campesinas y originarias sin tierra o poca tierra y cómo se planea su distribución durante los dos años que restan para el saneamiento. La falta de previsiones, o que no se produzca simultáneamente la titulación de los TIOC y la dotación de tierras fiscales, será motivo de conflictos entre indígenas de distintos sectores y regiones del país.

Cuarta tarea. Tomar los TIOC titulados como “unidad geográfica” en los censos de población y vivienda

Debido a la difusa organización intraterritorial de los municipios, en Bolivia no ha sido fácil desagregar información censal para las unidades menores y su uso en los proyectos de desarrollo. En el último censo (2001) el INE realizó un esfuerzo destacable por identificar “organizaciones comunitarias” como parte de una codificación e identificación de unidades geográficas aunque sólo como un instrumento referencial; principalmente por la indefinición de los límites geográficos.

Hoy tenemos un importante número de TIOC (190 en 20.7 millones de hectáreas) oficialmente reconocidos, con una delimitación geográfica notablemente más precisa que cualquier otra unidad territorial. Entonces, la tarea pendiente es que el Estado, y específicamente el propio INE, avance en sus esfuerzos incluyendo a los TIOC titulados como parte de la codificación geográfica para el próximo censo de población y vivienda. Dado que muchos TIOC están en más de un municipio y tienen discontinuidad geográfica, el trabajo del INE ayudará a establecer las bases para consolidar posteriores pactos y acuerdos de carácter regional que faciliten a los propios pueblos indígenas y municipios el ejercicio de sus derechos colectivos, ya sea como autogobiernos indígenas o distritos indígenas que formarán parte de los gobiernos municipales.

También para el censo es necesario tener en cuenta que la mayoría de los TIOC abarcan varias comunidades, en consecuencia, no son equivalentes a una unidad geográfica mínima, más bien corresponde que sean considerados

como una unidad geográfica intermedia, similar a los municipios, con datos desagregados por comunidades que foman parte o pertenecen a cada territorio indígena.

Quinta tarea. Discutir ampliamente la reorganización territorial de los gobiernos autónomos subnacionales

Los TIOC han puesto en duda la validez de los límites municipales, aunque en algunos casos estos problemas pueden resolverse con pequeños ajustes. Las normativas relacionadas, especialmente la Ley de Unidades Territoriales, están en desarrollo y tienen el reto de decidir bajo qué condiciones el Estado reconocerá nuevas unidades territoriales para la creación de municipios o autonomías indígenas y qué procedimientos establecerá para que los pueblos indígenas, ejerzan sus derechos jurisdiccionales y políticos en los territorios titulados.

Dado que la discusión está en progreso y cada territorio presenta particularidades, es razonable que se produzca un proceso amplio y participativo de debate y revisión. Al menos dos ejes temáticos esperan definiciones: límites municipales e indígenas y la organización territorial intra gobiernos locales.

Respecto al primer punto, la delimitación entre los TIOC titulados y los municipios, en términos legales, deberá producirse cuando el primero, en ejercicio de sus derechos, opte por separarse de los municipios para adoptar la autonomía indígena. El problema a resolver será la inviabilidad territorial que pueda presentarse en los TIOC con discontinuidad territorial o los propios municipios que sufran recortes territoriales. Si bien la legislación existente anticipa que las delimitaciones no fraccionarán a los territorios indígenas, por otro lado no está claro en qué casos el o los municipios de origen pueden vetar tal decisión de los indígenas. Otro punto importante a discutir apunta hacia las delimitaciones que no permitirán la creación de nuevas unidades territoriales, sean municipales o indígenas, sino para ajustar las existentes buscando que los TIOC formen parte, en lo posible, de un solo muni-

cipio para su mejor gestión y conexión con el gobierno local.

Respecto a la organización territorial interna, ésta es potestad de los municipios y autonomías indígenas. Los “cantones” desaparecen con la Constitución y los gobiernos locales en ejercicio de sus derechos autonómicos deben decidir cómo organizarse internamente, reconociendo distritos municipales e indígenas existentes. A nivel local, los espacios de discusión son aún incipientes en los concejos municipales y los consejos autonómicos encargados de la redacción de las cartas orgánicas y de los estatutos de la autonomía indígena y, a nivel nacional, es otra tarea pendiente.

Sexta tarea. A la luz de los resultados del saneamiento de tierras, ¿es posible la formación de autonomías indígenas en los territorios indígenas titulados?

Esta pregunta es valedera ante todo para los 55 TIOC consolidados de las tierras bajas ya que en la parte andina la vía más expedita es la conversión del municipio a la autonomía indígena. Habiendo revisado los datos presentados en esta publicación, se constata que sólo cinco de los TIOC titulados reúnen razonablemente las condiciones y requisitos exigidos por ley. Es decir, las posibilidades de autogobierno indígena son marginales y serían excepcionales, lo que contrasta fuertemente con el número de territorios y hectáreas reconocidos por el Estado. Hay que tener presente que son territorios contra hegemónicos, que garantizan derechos de propiedad sobre la tierra y recursos naturales pero que a la vez son construcciones de territorios insuficientes para la formación de autonomías indígenas en los términos que establece la Constitución.

Una salida para la formación de unidades territoriales más factibles para la autonomía indígena es la de flexibilizar la exigencia de que sea exclusivamente en base a territorios indígenas resultantes del proceso de saneamiento. Este tipo de planteamientos ha sido desechado o al menos no fue considerado formalmente con argumentos legítimos, tanto por parte del

Estado como desde las propias organizaciones indígenas; éstas últimas no encuentran lógica en cómo podrían unirse con poblaciones no indígenas, cuando lucharon por títulos colectivos para lo contrario.

Un ejemplo interesante aunque en gestación es la conversión del municipio de Charagua en autonomía indígena. El territorio municipal es la base territorial y no los TIOC de los guaraníes. No obstante, los indígenas impulsan el proceso con el propósito de rediseñar el municipio para que los territorios indígenas jueguen un rol más protagónico, rebasando su autogobierno circunscrito al gobierno de la tierra y los recursos naturales. Una salida similar debiera analizarse con detenimiento o, por el contrario, la propuesta constitucional de gobiernos subnacionales indígenas y autónomos quedará en papel, entorpecida por la rigidez de los planteamientos maximalistas.

Séptima tarea. Desarrollar la legislación específica sobre los recursos naturales de corresponsabilidad entre el Estado y los pueblos indígenas

En cuanto a los recursos naturales renovables en los territorios indígenas, el ámbito que requiere un mayor desarrollo normativo es el control y regulación de los derechos de propiedad. El resto de los derechos que concede la titulación (uso, aprovechamiento, asignación interna de tierras, destino de los beneficios generados) prácticamente está en manos de las organizaciones indígenas reconocidas en los títulos ejecutoriales. Uno de los ámbitos de interés social establecido en la norma es la gestión o manejo sustentable del territorio, generalmente traducida en planes de manejo o cogestión en las áreas protegidas para compatibilizar la conservación de la diversidad biológica y el desarrollo de la población indígena. Sin duda son avances importantísimos que debieran tomarse como punto de partida y extenderse para todos los TIOC del país, que adopten un enfoque de competencias o facultades compartidas entre el Estado, sus gobiernos subnacionales y los pueblos indígenas.

En cuanto a los recursos naturales no renovables los desafíos son mayores. Con sus distancias, la figura es la inversa, el Estado boliviano tiene el dominio de los mismos así estén en territorios indígenas titulados, con la salvedad de que no se trata de un dominio absoluto. Los pueblos indígenas tienen el derecho a la consulta previa y obligatoria, mediante procedimientos apropiados, además del derecho a la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales en sus territorios. Hasta ahora, el desarrollo legislativo no ha avanzado y el debate ha sido bastante polémico e incluso distanció a las organizaciones indígenas del gobierno actual. Es una tarea compleja y pendiente para la agenda legislativa que rebasa el campo normativo de los recursos naturales, ya que la Carta Magna señala que la consulta también corresponde cuando se prevén medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar a los TIOC.

El agua es un recurso finito según la Constitución. Merece un tratamiento diferenciado porque si bien es un recurso estratégico para el país es, por otro lado, un derecho fundamental para la vida, debiendo el Estado reconocer y proteger las normas consuetudinarias de las comunidades sobre este elemento. El territorio comprendido con la titulación TIOC excluye las principales fuentes de agua, pero es evidente que los pueblos indígenas tienen formas de vida que inevitablemente dependen del acceso al agua.

Octava tarea. Prestar atención a las zonas de colindancia entre los titulares de los TIOC y las comunidades de migrantes de tierras altas

La protección legal de los territorios indígenas resulta insuficiente en las zonas de colindancia entre TIOC relativamente extensos cuyos propietarios tienen dificultades para el control territorial y comunidades interculturales constituidas por migrantes de tierras altas. En algunos TIOC como el TIPNIS, el gobierno, con apoyo de la fuerza pública está controlando las invasiones e intentos de asentamientos ilegales pero estas acciones pueden multiplicarse y escaparse del control gubernamental. Las orga-

nizaciones indígenas han comenzado a exigir la adopción de medidas complementarias a la titulación y protección efectiva del territorio frente a traficantes furtivos de los recursos del bosque como ante posibles acciones colectivas de comunidades interculturales.

Por otro lado, los derechos a la tierra de las comunidades interculturales no han sido reconocidos bajo la modalidad de titulación de TIOC sino como propiedades comunarias y/o pequeñas propiedades individuales, con el entendido de que a los asentamientos multiculturales de indígenas migrantes después de la reforma agraria de 1953 no les corresponden los derechos que otorga el TIOC. A esta situación coadyuvó el sistema vigente de tenencia y uso de la tierra entre los campesinos interculturales y que está orientada hacia la producción

agrícola familiar y parcelaria. Estas diferencias en las titulaciones han acentuado las discrepancias entre unos y otros, incluso creando estereotipos. Por un lado, los indígenas son vistos como los portadores de un modo de vida armónico con el entorno y la naturaleza y, por el otro, los campesinos-colonizadores son calificados como los depredadores de los recursos del bosque. Son situaciones que tensionan aún más las relaciones entre ambos sectores.

La revisión del proceso de saneamiento y titulación de tierras y los estudios presentados en este informe permiten afirmar que en las zonas de colindancia es imperiosa la necesidad de implementar políticas estatales complementarias de prevención de conflictos y defensa de los derechos humanos a la par del proceso agrario.