

Derechos Colectivos y Administración de Justicia Indígena

“El reto de la diversidad” leído para Bolivia

Xavier Albó*

Comentario al libro *El reto de la diversidad. Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina*, escrito por Assies, del Haar y Hoekema. Una mirada boliviana a esta colección de artículos, rica en su variedad de ejemplos y a la vez sumamente sugerente para reflexionar sobre nuestra propia realidad multiétnica y pluricultural y su relación dialéctica con un Estado nacido en otra lógica.

Contenido

El libro de Assies, del Haar y Hoekema

Los derechos constitucionales y otras reformas del Estado

La problemática territorial indígena

Ejercicio de la autoridad indígena

El libro de Assies, del Haar y Hoekema

El voluminoso libro de Assies, del Haar y Hoekema, que origina este comentario, es una colección de estudios de caso y ensayos de alta calidad académica y, a la vez, de una notable relevancia social y utilidad práctica para quienes deseen comprender y afrontar la problemática política y jurídica de los pueblos indígenas originarios. El libro nació de un taller con el mismo título, organizado por el Centro de Estudios y Documentación de América Latina (CEDLA) en Amsterdam en octubre de 1998. La presente edición castellana contó además con el apoyo de la Fundación Diálogo, asociada a la Universidad de la Cordillera, en La Paz.

Los 14 estudios de caso de la colección se agrupan en torno a cinco grandes temas: (1) las reformas y políticas “étnicas” de los estados; (2) los “bailes” de la identidad indígena; (3) el sentido de los “usos y costumbres”; (4) el contraste y complementariedad entre derecho(s) indígena(s) y estatal; y (5) tierra, recursos y territorio. Las otras 3 contribuciones, que abren y cierran el volumen, tienen planteamientos de carácter más general, algunos basados en los aportes del volumen. El país mejor representado en el volumen es México, con 4 artículos y referencias complementarias a Chiapas en la conclusión. Colombia y Bolivia tienen 2 artículos específicos y son objeto de comparación entre sí en un tercero. Brasil, Guatemala, Nicaragua y Ecuador, tienen un artículo cada uno.

De particular interés para nosotros son los artículos que se refieren a Bolivia, escritos por Ricardo Calla (pp. 149-180), René Orellana (pp. 315-340) y los editores André Hoekema y Willen Assies (pp. 415-443). En torno a estas tres contribuciones más cercanas a nosotros organizaremos nuestro comentario, complementándolo con aportes y horizontes que nos llegan de otras latitudes.

Los derechos constitucionales y otras reformas del Estado

Empecemos por los cambios constitucionales y otras reformas del Estado, analizados sobre todo en los bloques (1) y (4). Sabido es que conceptos como el de país “multiétnico y pluricultural” u otros semejantes se han ido abriendo paso en casi todos los países latinoamericanos con población indígena, aunque sólo la Asamblea Constituyente del Ecuador de 1998, presionada por el poderoso movimiento indígena de la CONAIE, se animó a incorporar la palabra “nacionalidades”, armonizada con muchos bemoles: “Los pueblos indígenas que se definen como nacionalidades de raíces ancestrales... forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible” (art. 83, cit. por Fernanda Espinoza en p. 109). Quizás por ser la más reciente, esta es la constitución que baja a mayor detalle sobre los derechos indígenas. En contraste, la constitución mexicana, analizada por Moisés Franco (pp. 119-148), resulta más débil y da paso a legislaciones que diluyen lo que se había logrado en la pionera Revolución Mexicana para beneficiar más bien el enfoque neoliberal. Se explican así las presiones catalizadas por los zapatistas de Chiapas pero presentes también en otros grupos, como los Purépechas de Michoacán.

En cuanto a los derechos constitucionales reconocidos a los pueblos indígenas, no hay grandes diferencias de fondo entre las innovaciones básicas introducidas en los países andinos en sus constituciones, como muestra el análisis comparativo de Raquel Yrigoyen (pp. 343-380). A la vez, todos muestran limitaciones semejantes, por lo que la autora subraya la necesidad de una ley de desarrollo constitucional, para que estos principios constitucionales no se queden en mera retórica (p. 370-6). En el ámbito operativo, el país que más ha avanzado es Colombia, gracias a las

sentencias de su Corte Constitucional, que van creando jurisprudencia práctica (Esther Sánchez, pp. 381-412). Es un ejemplo más de que los derechos indígenas son reconocidos más fácilmente en algunos países en que éstos son minoría, pues el Estado se siente menos amenazado por estas concesiones. El texto mismo constitucional boliviano no resulta, en este conjunto, significativamente mejor o peor que los otros en relación a los derechos indígenas.

Para ponderar hasta qué punto se pretende o no avanzar más allá del olimpo constitucional resulta entonces útil pasar al análisis de las leyes y su aplicación práctica. Para el caso boliviano, pueden servir dos innovaciones legales realizadas ya en el marco de la nueva constitución boliviana: la Ley de Participación Popular [LPP], de 1994 y la forma de propiedad colectiva “tierra comunitaria de origen” [TCO] dentro de la llamada Ley INRA (1996). A ellas se refieren cabalmente los tres estudios de caso bolivianos incluidos en esta colección.

Ricardo Calla se fija sobre todo en la LPP, promulgada poco después de las modificaciones constitucionales que explicitaron el reconocimiento de lo étnico. Distingue correctamente entre lo que él llama el “núcleo duro institucional” –que es la municipalización– y el “núcleo débil y difuso”, que es la participación popular, con sus derivaciones específicas para el tema indígena (p. 152-3). Esta distinción coincide en el fondo con la apreciación que, desde sus inicios, hicimos ya algunos sobre esta ley que, en nuestra opinión, debería llamarse de “municipalización” con algunos intentos muchas veces fallidos de “vigilancia” popular.

En torno a esta apreciación general, Calla reconoce el gran paso que supuso la municipalización y asignación de recursos públicos en el sector rural. Es algo difícil ya de revertir, pese a que inicialmente había habido cierta oposición de las organizaciones indígenas campesinas para que sus demandas se vertieran en el molde municipal. Podríamos añadir que un efecto práctico de la LPP es que, gracias a ella, muchas instituciones estatales han descubierto por fin el mundo rural de nuestra patria, tan ancho y tan ajeno.

Pero Calla pone su énfasis sobre todo en cómo los pueblos indígenas originarios encajan dentro de este ordenamiento. Para él los Comités de Vigilancia “han sido en su gran mayoría un rotundo fracaso”, por la ambigüedad con que se les asignaron competencias (p. 157). En cuanto al reconocimiento de personería jurídica a los ayllus andinos y pueblos indígenas y la creación de “distritos municipales indígenas”, piensa que estas medidas podrían abrir la puerta a procesos más significativos de fortalecimiento étnico, aunque se queja de la lentitud con que se hacen efectivas y de que con frecuencia se trata también de sólo “instituciones de papel” (p. 159). Por todo ello nuestro autor mucho se teme que, si no se hace algo al respecto, “el núcleo duro de la LPP terminará imponiéndose definitivamente en contra de su núcleo débil” (p. 163).

René Orellana hace un ejercicio complementario al de Calla, al comparar el proceso de municipalización, propiciado por esta misma LPP, y el de las TCO, mencionadas ya en el art. 171 de la Constitución Política de 1994, y reconocidas como una nueva forma de propiedad rural en la Ley INRA de 1996. Limitándose a las tierras bajas, una primera constatación es que sólo 3 de las TCO en trámite

quedan dentro de una misma jurisdicción municipal. Otras 14 quedan partidas por dos jurisdicciones, 6 por tres, cuatro o más jurisdicciones y hay incluso 4 TCO que cruzan la jurisdicción de cuatro provincias (p. 317). Desde esta constatación el autor retoma también el tema de los “distritos municipales indígenas” e incluso la posibilidad legal de crear “mancomunidades de distritos” como una vía para resolver esa fragmentación y dispersión de territorios indígenas entre varios municipios. Pero Orellana es también pesimista sobre esta alternativa, sobre todo porque los recursos y el poder real permanecen siempre en manos de los alcaldes. “El grado de autonomía del distrito municipal equivale a cero” (p. 321), esté o no asociado a una TCO.

Centrado siempre en los pueblos indígenas de las tierras bajas, Orellana analiza a continuación la operatividad de las otras dos principales innovaciones participativas de la LPP, mencionadas ya por Calla: el “comité de vigilancia” y la personería jurídica de las comunidades (o asociaciones de comunidades), que a su vez es requisito legal para poder avanzar en su trámite como TCO. El saldo resulta igualmente negativo, sea por las superposiciones ya mencionadas de varios municipios en un mismo territorio indígena o por la renuencia de las autoridades municipales e incluso departamentales a reconocer esta personería, en buena parte para que no avancen en sus demandas territoriales.

La problemática territorial indígena

Tanto Orellana como Calla escribían cuando el ADN de Banzer y su principal aliado el MIR llevaban sólo un año en el gobierno. Transcurridos ya otros tres años, es útil repasar sus sospechas de entonces. Calla afirmaba que “el abandono de la retórica participacionista a favor de lo indígena... tiende a convalidar y a alentar las tendencias desestructuradoras y aculturadoras contenidas en parte de la letra de la LPP” (p. 167). ¿Contradictorio? Se basaba en la tendencia inicial del gobierno, “con marcas discursivas de paternalismo y economicismo” (p. 168), que mostraban a los indígenas sobre todo como pobres y planteaban su salvación como “atómicos microempresarios” (p. 171). Todo ello ocurría en un contexto de desmovilización tanto en el CIDOB como en la CSUTCB, apenas dos años después de aquellas masivas marchas que dos años antes habían jalonado, no sin contradicciones, la aprobación de la ley INRA. Preveía que por esa vía pronto quedarían canceladas innovaciones legales como la de las TCO. El resultado real, a los tres años, ha resultado más complejo y ambiguo, con las grandes movilizaciones étnicas de abril y setiembre del 2000 y, a la vez, la cooptación de éstas a través de la mencionada retórica indigenista digitada desde el gobierno.

Por otra parte, las apreciaciones y previsión de Orellana sobre la incongruencia los límites de los territorios indígenas de tierras bajas y los de las jurisdicciones administrativas ha tenido una dolorosa confirmación en los ayllus las tierras altas, nominalmente transformados entonces en distritos municipales pero con territorios que pueden también cruzar varios municipios (Calla, p. 159-61). Cuando Calla y Orellana escribieron sus trabajos no se había manifestado aún en toda su gravedad la guerra entre los ayllus

Qaqachaka, Layme y Jukumani, que cruza además límites departamentales mal definidos. Pero las premisas de sus trabajos daban ya una pista premonitoria útil para interpretar este conflicto.

Tal vez cabría añadir que, en el manejo de la problemática territorial de los ayllus, hay que saber distinguir siempre entre lo que es simple reliquia histórica y lo que sigue siendo funcional o deviene funcional en un nuevo contexto. Cuando se analiza el detalle su proceso histórico, se observan siempre cambios y ajustes, con el surgimiento de nuevas unidades y la fusión de otras, debido a factores demográficos, económicos, políticos, vías de comunicación y otros, como muestra, por ejemplo, la historia organizativa de la marka Jesús de Machaca (Ticona y Albó 1997). Es probablemente lo que querían expresar algunos dirigentes de ayllus involucrados en el conflicto arriba señalado, al afirmar que “habría que quemar todos nuestros papeles antiguos y empezar de cero”. Esta expresión espanta con razón a los historiadores y tomarla al pie de la letra sería tan grave como destruir las estatuas milenarias de Afganistán. Desaparecerían además antecedentes de gran valor jurídico para las demandas actuales. Pero, interpretada en su contexto, esta frase debiera hacer reflexionar a quienes, sin sentido de proceso histórico, se encandilan a veces en querer reconstruir un pasado al margen de los nuevos procesos y contextos.

El trabajo comparativo de Assies y Hoekema sobre la administración de recursos territoriales indígenas en Colombia y Bolivia (415-42) ratifica lo dicho en los estudios arriba analizados y de ahí saca nuevas conclusiones y sugerencias en términos de la cogestión y autonomía indígena sobre sus territorios. Citando a Bennagen (1992: 72) arguyen que éstas debieran incluir jurisdicción sobre el territorio y control social sobre sus recursos, representación en los diferentes órganos de poder, tanto dentro del territorio como en el gobierno nacional, y la autonomía fiscal, incluida la autoridad para recaudar fondos, la recepción de fondos nacionales y la libertad cultural (p. 415).

Ejercicio de la autoridad indígena

Pero los dos estudiosos holandeses constatan que la situación jurídica y real de las TCO en Bolivia se queda muy corta con relación a este ideal. Señalan, como ejemplos patentes de ello, las declaratorias unilaterales de zonas de conservación, la imposición de normas restrictivas foráneas sobre el uso de recursos y, sobre todo, las superposiciones de concesiones madereras, mineras y petroleras al margen y hasta en contra de los dueños indígenas del territorio. “No tiene sentido otorgar derechos de propiedad colectiva sin al mismo tiempo otorgar el derecho de ejercer la autoridad pública en este territorio” (p. 424).

En contraste, los equivalentes colombianos de las TCO, llamado allí “resguardos indígenas”, han conseguido un reconocimiento legal más avanzado también en términos de sus competencias de manejo interno, ratificadas por diversos veredictos de la Corte Constitucional. Estos resguardos están efectivamente gobernados por sus propios consejos de acuerdo a sus usos y costumbres, con un status real equivalente al de municipio. No es que allí se haya logrado el ideal. Por ejemplo, la ley prevé niveles incluso supramunicipales de autonomía indígena pero hasta ahora este paso

más audaz “jamás pudo tomar vuelo” (p. 425). Asimismo, en un publicitado conflicto entre los indígenas U'wa y la Occidental Petroleum Company por no haber realizado ésta consultas suficientes con aquellos, la Corte Constitucional falló a favor de los indígenas; pero el Consejo de Estado acabó rescindiendo aquella decisión. Poderoso caballero es Don Petrolero, diría hoy el Quijote; y bien quijotesca es, pero no demencial, la lucha del David indígena con el Goliath multinacional.

De la comparación hecha por estos autores concluimos que el salto mínimo que debiera tomarse en Bolivia sería abrir la posibilidad legal para que TCO's y distritos municipales indígenas lleguen a adquirir un status equivalente al de municipios, pero manteniendo su forma y normas internas de gobierno. No debiera existir un bloqueo legal para ello, aunque obviamente habrá que buscar, cuando sea preciso, las asociaciones, tamaños y condiciones adecuadas para que estas unidades administrativas, con su propio margen de gestión autónoma, puedan ser al mismo tiempo una unidad genuina de etnodesarrollo.

El estudio de caso de María Cristina Velásquez sobre los municipios indígenas de Oaxaca (p. 289-314), resulta muy útil como un punto de referencia para reflexionar sobre la territorialidad indígena boliviana. En este estado mexicano viven más de cuarenta grupos indígenas y existen 570 municipios (23% del total en México) de los que el 90% tienen menos de 5000 habitantes incluyendo algunos con menos de 200. Tal heterogeneidad refleja a su vez la organización y diversidad indígena de Oaxaca, así como la tenaz rebeldía de estos pueblos frente a las leyes de privatización de tierras del siglo XIX y principios del XX; hasta ahora el 70% de las tierras siguen manteniendo su propiedad comunal.

Desde la Colonia estas unidades administrativas indígenas habían adoptado el esquema castellano de los ayuntamientos pero manteniendo sus usos y costumbres con poca ingerencia del Estado. Ya en este siglo el PRI se acopló al modelo local registrando a las autoridades locales así nombradas como si fueran la planilla de candidatos de este partido entonces único. Recién en los años 80 empezó a entrar en estos municipios la pugna partidaria, a través del nuevo sistema de representación proporcional en que participaban ya los diversos partidos. Parecía que este sistema nacional se imponería en pocos años pero en 1995 el estado oaxaqueño introdujo una reforma electoral que admitió el pleno ejercicio de los usos y costumbres en el nombramiento de las autoridades municipales sin necesidad de pasar por la mediación y repartija partidaria. Cada municipio podía optar entre el sistema partidario previo o este sistema más tradicional y, de hecho, 412 (72%) de ellos optaron por este último, cifra que en 1998 subió a 418. El minucioso análisis de la autora muestra una serie de situaciones intermedias que reflejan conflictos internos pero también la gran flexibilidad que tiene este sistema así como sus usos y costumbres. ¿Será casual que en Oaxaca, más tolerante, no haya surgido el tipo de conflictos violentos del vecino estado de Chiapas?

No hay ningún ejemplo boliviano en el bloque dedicado a los “bailes” de la identidad indígena, llenos de giros y contorsiones entre etnocidio y etnogénesis y con estrategias cambiantes en el tiempo y el espacio, de acuerdo a cada situación concreta. Pero no habría sido

fácil encontrarlos, por ejemplo en la reemergencia de identidades indígenas en varios pueblos orientales que ya han perdido totalmente su lengua pero no sus tierras, las cuales ahora desean consolidar o incluso ampliar como TCO. ¿Y qué decir de los inmigrantes a las ciudades o incluso al exterior? Volviendo al caso de Oaxaca es notable cómo allí uno de los puntales del movimiento indígena son aquellos comunarios emigrados a los Estados Unidos pero que van y vienen para cumplir sus cargos y contribuyen efectivamente en el fortalecimiento de sus organizaciones. Estos son algunos de los muchos aportes de esta excelente colección, rica en su variedad de ejemplos y

a la vez sumamente sugerente para reflexionar sobre nuestra propia realidad multiétnica y pluricultural y su relación dialéctica con un Estado nacido en otra lógica. Este volumen, junto con los dos volúmenes del XII Congreso Consuetudinario y Pluralismo Legal realizado en Arica en marzo del 2000, debieran ser textos obligados de consulta permanente para todos quienes están involucrados en la consolidación jurídica de una nueva Bolivia realmente multiétnica y pluricultural.

Qurpa, junio 2001, vísperas del Señor del Gran Poder.

* **Xavier Albó**. CIPCA. *Publicación original para Alertanet, portal de Derecho y Sociedad, Law and Society.* www.alertanet.org, [FORUM II](#).

Bibliografía citada

Assies, Willem, Gemma van del Haar y André Hoekema, eds. 1999. El reto de la diversidad. Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina. Zamora, Méx.: El Colegio de Michoacán
Bennagen, P.L. 1992, "Fiscal and administrative relations between indigenous governments and States". Trabajo presentado en Meeting of Experts, Nuuk, Groenlandia, 24-28-IX-1991.
Castro, Milka, ed. 2000. XII Congreso Consuetudinario y Pluralismo Legal: Desafíos den el tercer milenio, Arica 13-17 de marzo del 2000. Santiago: Universidad de Chile y Universidad de Tarapacá.
Ticona, Esteban y Xavier Albó, 1997, Jesús de Machaca: la marka rebelde. Vol. 3, La lucha por el poder comunal, La Paz: CIPCA y CEDOIN.