

GOBERNANZA AMBIENTAL EN BOLIVIA Y PERÚ

Gobernanza en tres dimensiones:
de los recursos naturales, la conservación
en áreas protegidas y los pueblos indígenas

FLACSO Biblioteca

Karen Andrade Mendoza
(Coordinadora)



Instituciones
FLACSO Ecuador
UICN - Sur

Coordinación
Karen Andrade Mendoza, FLACSO Ecuador

Autores
Karen Andrade Mendoza
Marco Andrade Echeverría
Guillaume Fontaine
José Luis Fuentes
Susan Velasco
Laboratorio de Políticas Públicas, FLACSO Ecuador
Programa de Estudios Socioambientales, FLACSO Ecuador

Colaboradores
Anita Krainer, FLACSO Ecuador
Ivette Vallejo, UICN - Sur

FLACSO Biblioteca

2011
Quito - Ecuador



354.3
G 5369

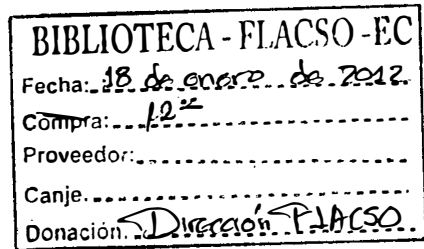
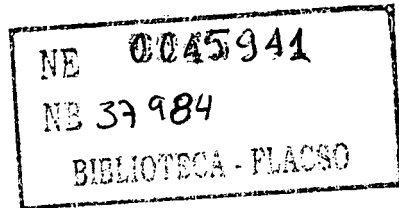
Gobernanza ambiental en Bolivia y Perú. Gobernanza en tres dimensiones: de los recursos naturales, la conservación en áreas protegidas y los pueblos indígenas / coordinado por Karen Andrade Mendoza. Quito : FLACSO, Sede Ecuador : UICN, 2011

198 p.

ISBN: 978-9978-67-312-6

GOBERNANZA AMBIENTAL ; GOBERNANZA INDÍGENA ; CONSERVACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES ; CONSERVACIÓN AMBIENTAL , ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS ; POLÍTICA AMBIENTAL ; BOLIVIA ; PERÚ.

354.3 - CDD



De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 2328-888
Fax: (593-2) 3237-960
www.flacso.org.ec
ISBN: 978-9978-67-312-6

Cuidado de la Edición: Paulina Torres
Diseño de la portada: Antonio Mena
Diagramación: Isadora Espinosa
Imprenta: RisperGraf C.A.
Quito, Ecuador 2011

Contenidos

Glosario	8
Prefacio	11
Agradecimientos	13
Introducción	
<i>Karen Andrade</i>	15
La conceptualización de la gobernanza: de lo descriptivo a lo analítico	
<i>Guillaume Fontaine y Susan Velasco</i>	25
Gobernanza de los recursos naturales ("medio para asegurar la conservación")	
<i>Karen Andrade</i>	41
Gobernanza para la conservación de áreas protegidas	
<i>José Luis Fuentes</i>	85
Gobernanza indígena	
<i>Marco Andrade</i>	119
Enlaces, conflictos y transposición entre los dominios de la gobernanza de las áreas protegidas y la gobernanza indígena	
Una propuesta desde UICN	
<i>Karen Andrade</i>	167
Bibliografía	185
Anexos	195

Gobernanza indígena

Marco Andrade*

Para adentrarse en la definición de gobernanza indígena, que es un concepto más acotado, se requiere antes revisar, brevemente, lo que es la gobernanza en sentido general, así como algunos de sus contenidos principales.

El concepto de gobernanza se puede presentar, en un primer momento y de una manera general, como “el estudio de las características internas del sistema institucional que condiciona su relación con otros actores y su funcionamiento” (Cisneros, 2008: 37). El mismo autor menciona que desde la década de los años noventa se había diseminado el concepto de “buena gobernanza” que tenía relación con la forma de gobernar participativamente lo cual debía estar impulsado por reformas institucionales. Esta delineación de gobernanza se relacionaba estrechamente con la perspectiva de ajustes económicos de cara a la apertura de fronteras hacia la liberación de los mercados y la disminución del tamaño del Estado. Otro de los aspectos implicados en la dimensión de la gobernanza para alcanzar niveles óptimos de manejo o de “buena gobernanza” estaba relacionado con la eficiencia, la legitimidad de un sistema y una mayor cualificación o aumento de la democracia (Cisneros, 2008).

Dado que intervienen en una sociedad diferentes actores o estamentos de la población con diferencias inherentes (como el aspecto étnico), la gobernanza, por principio, requiere de una “construcción de consensos” porque dichos estamentos sociales pueden tener intereses distintos o pueden estar diferentes intereses en juego dentro de una misma sociedad o del Estado. Esto conlleva la idea en la que frente a situaciones distintas y diferencias sociales, está presente la necesidad de generar estilos o formas, también, distintas maneras de gobernar, o también se reconoce la existencia de distintas formas de organización y administración de las sociedades.

* Investigador asociado FLACSO-Ecuador.

Uno de los elementos sobre los que se asienta la gobernanza es el cambio a través de ‘la refundación de la sociedad’ donde los ciudadanos toman participación activa en enfrentar los problemas que afectan a la sociedad.

El caso boliviano, como se verá en detalle más adelante, ilustra precisamente dicha condición transformativa donde se crea un nuevo escenario político, que deviene de una dinámica de cambio en la situación de marginalidad vivida por los pueblos indígenas ya que siendo una población cultural y demográficamente representativa en todos los sentidos estaba invisibilizada en el Estado, a la participación cada vez más activa en los movimientos sociales y en el escenario político que demandaban cambios a varios niveles, pasando por crisis sistemáticas de gobernabilidad del Estado hasta su llegada a una situación inédita de poder, lo cual permitió modificar su situación y crear nuevos elementos de gobernanza¹.

Otros enfoques, analizan el tema de la gobernanza, circunscribiendo en el contexto de la gobernabilidad la misma que es relacionada con la “estabilidad política y a las relaciones entre actores e instituciones políticas” y referido posteriormente al equilibrio dinámico entre demandas sociales y respuestas gubernamentales/estatales, la gobernanza pasó de referirse meramente a la acción de gobierno o ejercicio de gobierno al marco de reglas, instituciones y prácticas establecida. De esta manera, algunos autores, menciona Mayorga², definen la gobernanza como ‘la posibilidad de acordar reglas del juego que permitan la consolidación ordenada de consensos y garanticen la estabilidad’.

Definición de gobernanza indígena

La gobernanza indígena puede definirse en términos generales, como las formas de gobierno, autogobierno y ejercicio autónomo de los pueblos indígenas en definir sus asuntos propios (estructura organizativa, instituciones, reglas y mecanismos de control social, entre otros aspectos). Históricamente en los países de la región, los pueblos indígenas han sido objetos de exclusión e invisibilización, o insertos dentro de políticas integracionistas que han buscado incorporarlos a las sociedades nacionales, cobijados entre el manto de la “ciudadanía universal”. Así, muchas veces

1. Tal como la conformación de un Estado Plurinacional.

2. <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-334.html>

la coexistencia de distintos grupos étnicos no ha sido tomada en cuenta, y por el contrario se ha excluido, tal como el caso boliviano o peruano, no obstante de tener una población indígena considerablemente importante. En Bolivia, por ejemplo, según el último censo de población de 2001, la población indígena representaba al 49,9%, pero esta cifra parece velar otra realidad: una subestimación demográfica indígena por el cambio de identidad y/o negación de la identidad a consecuencia del llamado colonialismo interno, o por cambios culturales en los que se asimila la pertenencia étnica a una condición de clase: campesinos. Si este es el caso, es evidente que la población indígena en dicho país habría sobrepasado con creces la mitad de la población actualmente censada.

A pesar de la mayoritaria presencia indígena en este país del altiplano, hasta 1991³, año en el que Bolivia firma el Convenio 169 de la OIT, la población indígena no había sido reconocida en muchos de sus derechos. A partir de la búsqueda de espacios y reconocimiento, las condiciones se modificaron paulatinamente para los pueblos indígenas en el ámbito del Estado boliviano. Si bien la gobernanza indígena no está supeditada al reconocimiento estatal, la incorporación de derechos de los pueblos indígenas a los marcos normativos nacionales puede propiciar mejores condiciones para su ejercicio. En la actualidad, con la nueva Constitución Política del Estado boliviano (2009) se ha generado un nuevo escenario para la gobernanza indígena en el país, plasmada en marcos institucionales y jurídicos.

En Perú, la situación es diferente; la población indígena es menor y la misma, a pesar de estar reconocida institucionalmente porque dicho país es, entre otros marcos normativos nacionales e internacionales, signatario del Convenio 169 de la OIT, su condición es cualitativamente diferente a la de Bolivia por los cambios generados a través de un fuerte movimiento social desde décadas atrás, y en la actualidad por la institucionalización de un Estado plurinacional. En el proceso, no obstante, los pueblos originarios del oriente boliviano no han conseguido aún el mismo nivel de posicionamiento que los indígenas de occidente (quechuas y aymaras).

3. Un año antes, la Marcha por el Territorio y la Dignidad logra el reconocimiento de cinco territorios indígenas, y por tanto el inicio del debate sobre el reconocimiento legal de los derechos territoriales.

Según la FAO, en la década de los ochenta⁴ y en varios países de América Latina, emergieron varios movimientos indígenas centrados en la lucha por la tierra basada en “los derechos ancestrales” a su acceso así como a los recursos naturales. Esta demanda, de manera concomitante se dirigió también a la defensa de los aspectos culturales, identitarios y con ello a la lucha dentro de dos importantes campos de la gobernanza: la autonomía y la participación social. El escenario desde ese entonces se ha modificado progresivamente y grandes conglomerados de la población indígena se trasladaron sistemáticamente del campo a la ciudad con lo cual cambió, también, la relación con la tierra, su entorno y obviamente con las relaciones sociales y la cultura. A pesar de esto, una gran parte de la población indígena aún vive en el campo que ha sido su lugar de vida tradicional lo cual les ha permitido desarrollar conocimientos y usos culturalmente sustentables del medio ambiente y sus recursos. La gobernanza indígena, según el referido documento de la FAO incluye aspectos como el mejoramiento del acceso a la tierra, los recursos naturales, y el reconocimiento a los derechos políticos y culturales que históricamente han sido relegados de la administración del Estado.

En la gobernanza indígena el tema de los derechos colectivos es fundamental, ya que “...permiten que las comunidades indígenas desarrollen, mantengan y actualicen permanentemente una gran variedad de reglas consuetudinarias tácticas e instituciones para la apropiación, el uso y manejo colectivo de los recursos naturales” (Merino y Robson, 2006: 17) y responden a cambios internos y sectoriales. Este análisis, obviamente, debe ser matizado pues los sistemas funcionaron así mientras estaban insertos en otro tipo de racionalidad económica, la flexibilidad y adaptación también ha permitido, por otra parte, entrar en la economía de mercado y en la lógica capitalista⁵, con matices, pero igual dentro de un modelo que muchas veces se presenta insostenible respecto al uso de los recursos naturales. La forma de organización original de los pueblos indígenas les permitió, en un momento de su historia, conservar los recursos porque estaban dentro de otra lógica totalmente distinta.

La lucha de las poblaciones indígenas, se centra en buena parte en la recuperación de “los sistemas de gobernanza basados en la propiedad

4. http://www.landcoalition.org/pdf/08_FAO_gobernanza_tierra_AL.pdf

5. Este ha sido un proceso continuo, que se da desde la incorporación de estos países al sistema capitalista y que se profundiza especialmente en el siglo XX.

común y la cohesión sociocultural con miras a construir puentes entre el pasado, el presente y futuro, reconstruir y modernizar tradiciones e identidades basadas en valores comunitarios y reglas e instituciones para el manejo de los recursos comunes” (Merino y Robson, 2006). Existe una interrelación estrecha entre dos niveles de gobernanza; por un lado, el “reconocimiento externo” de los derechos indígenas y por otra parte, la eficacia de los sistemas internos de gobernanza, es decir, el cuerpo de derechos consuetudinarios, la organización social y las interrelaciones tradicionales con el ambiente. Esta interrelación es necesaria para que los sistemas sean complementados en el esquema de la gobernanza indígena, pero esto se basa en la recuperación y/o mantenimiento de las “costumbres, usos y tradiciones propias” que entra en el campo de los derechos consuetudinarios. El reconocimiento a los derechos indígenas y a sus particularidades socioculturales es necesario para que la gobernanza indígena pueda efectivizarse. Se plantea que junto al reconocimiento institucional de esta diferencia y diversidad, debe haber una puesta en marcha de procesos orientados a la autonomía y autodeterminación ya que sólo así la gobernanza indígena comienza a tener una configuración fuerte. Estos campos son uno de los aspectos de mayor discusión, análisis y tensión en el plano político. El contexto social y político de la gobernanza indígena en Bolivia y Perú así lo demuestran.

El contexto social y político de la gobernanza indígena en Bolivia y Perú

La historia de Bolivia ha estado marcada por una constante tensión política y conflictos numerosos relacionados con los recursos naturales, tierra y por los derechos colectivos. En este estado de tensión social los movimientos campesinos, indígenas, gremiales han sido protagonistas de una larga historia de confrontación con las estructuras del Estado y obviamente contra los gobiernos que han detentado históricamente el poder.

Para analizar el tema de la gobernanza indígena en Bolivia, es necesario adentrarse en dos momentos marcados por la ascensión al poder del presidente Evo Morales y la promulgación de la nueva Constitución en febrero de 2009, sin dejar de considerar que el reconocimiento de los derechos indígenas mejoró desde los años noventa lo que impulsó la incorporación

de los TCO en la ley del INRA de 1994. Antes del análisis propuesto, es necesario contextualizar con algunos datos respecto a la población indígena y a su participación en el escenario político y en la actual administración del Estado boliviano.

Según el último censo de 2001, Bolivia tenía una población de 8 274 325 habitantes y dentro de ésta la población no indígena era de 4 141 187 habitantes y la indígena 4 133 138 habitantes, respectivamente el 50,1% y el 49,9% lo cual mostraba una proporción similar en términos demográficos; sin embargo, el tema de las variables analizadas en el censo para determinar la identidad ha sido un aspecto fuerte de discusión ya que por efectos de la situación histórica y por un cambio en la identidad muchos indígenas se han auto-adscrito como población mestiza inserta en la categoría de campesinos. El referido censo mostró otro dato importante en el sentido de que la población en Bolivia se había “urbanizado” ya que representaba al 62,4% (5 165 230 habitantes) y el porcentaje restante (37,6%) estaba asentada en el área rural del país. Por este efecto, en las grandes ciudades del altiplano y especialmente en La Paz, la población indígena ocupa un importante sitio en las áreas urbano marginales como la ciudad de El Alto con una fuerte concentración demográfica indígena⁶.

El cambio del espacio rural al urbano tiene implicaciones sustanciales en el tema de la gobernanza indígena, pues modifica las relaciones interétnicas, las relaciones de parentesco, el flujo de miembros de distintas etnias (aymaras-quechuas, entre otros grupos étnicos), y se modifica en buena parte el esquema organizativo tradicional. Al mismo tiempo, emergen como una nueva fuerza en los tradicionales centros de poder que han sido las ciudades. Dicha implicación se podrá ilustrar más adelante en este capítulo con el ejemplo de la llamada “guerra del gas” donde el rol de la población indígena de El Alto y de otras ciudades del altiplano fue particularmente significativo. A pesar de esta modificación en el lugar de vida de los indígenas, cada vez más urbana, en el contexto general del país la mayor parte de dicha población sigue habitando en el área rural (2 275 796 habitantes) y el resto de la población indígena habita en el área

6. En el departamento de La Paz, la población indígena urbana es de 709 445, y en las ciudades de Cochabamba (446 960), en Potosí (134 518), y Chuquisaca (114 889).

urbana (1 857 342 habitantes). Al contrario, la población no indígena es claramente más urbana (3 307 888 habitantes) y el resto (833 229 habitantes) habita en el área rural. Este escenario demográfico y su relación con el lugar de vida (urbano/rural) configuran un elemento importante en las relaciones interétnicas y en las relaciones de poder.

En Bolivia se presenta, aunque con ciertos matices, una dicotomía en cuanto las relaciones interétnicas y en cuanto a las relaciones de poder. Hay una clara división entre lo que sucede social, económica y políticamente en el altiplano y lo que sucede en oriente o en la Amazonía boliviana. Por esta razón, para efectos de análisis del tema de la gobernabilidad y la gobernanza desagregamos en esta parte la situación demográfica y étnica. Los departamentos cuyo centro administrativo está en el altiplano son La Paz, Oruro y Potosí; Chuquisaca y Cochabamba se encuentran en los valles interandinos; en las tierras bajas se encuentran Santa Cruz, Beni y Pando. En términos políticos hay una alineación de las tierras altas y bajas que se manifestó en las crisis derivadas por el tema de la Constitución y las autonomías.

La población cuyo eje son los centros administrativos del altiplano está representada por 5 438 582 personas, y en la parte baja u oriental donde están los departamentos de “la media luna” hay 2 261 183 personas. Es decir, la mayor parte de la población de Bolivia se encuentra en las tierras altas (65,7%) y el resto (34,3%) en las tierras bajas. Desde un punto de vista étnico, la mayor parte de la población no indígena se encuentra concentrada en las tierras bajas (2 261 183 personas) y en las tierras altas en menor cantidad (1 880 004 personas). A la inversa, la población indígena se concentra más en las ciudades del altiplano (3 558 578 personas) y en la parte baja (574 560 personas). Esta distribución espacial y demográfica de las poblaciones indígenas y no indígenas sin duda ha jugado un papel importante en el contexto de las relaciones de poder, lo cual se añade a la disposición de recursos naturales y a las disputas por el control de los mismos. Por ejemplo, el centro de poder en la colonia estaba en el altiplano y específicamente en la ciudad de Potosí por las minas de cobre de Cerro de Potosí. Desde la década de los años cincuenta el polo se desplazó de a poco hacia las tierras bajas por los recursos que ahí existen. Con el descubrimiento de petróleo en el Chaco de Santa Cruz y la in-

mensa reserva de gas en Tarija el centro de poder e interés económico se desplazó hacia esas zonas. El punto de inflexión fue la “guerra del gas”, el posterior derrocamiento de Gonzalo Sánchez de Lozada y la emergencia de Evo Morales al poder, que en parte se explica por la configuración étnica y demográfica de Bolivia.

De una población indígena que representa al 49,9% del total de la población, y en cifras son 4 133 138 personas, las nacionalidades más predominantes son los aymaras y quechuas que se concentran sobre todo en el altiplano, pero también se hallan dispersos en la Amazonía y parte del Chaco boliviano en el departamento de Santa Cruz. En Bolivia hay treinta y seis naciones indígenas, las más grandes son los aymaras y quechuas que tienen aproximadamente tres millones y medio de personas, luego le siguen en importancia demográfica los chiquitanos, guaraníes, izoceños, mojeños, Estos grupos étnicos son medianos con poblaciones que van desde los 46 000 hasta los 118 000 habitantes. En contraste hay también grupos extremadamente pequeños con diez a veinte miembros como es el caso guarasug’we y los tapiete hasta los toromona que se desconoce su demografía y está en duda la existencia, pues se sabe por datos históricos que habitaban en el área de lo que actualmente es el Parque Nacional Madidi, en el departamento de La Paz, si aún están en el sitio sería el único grupo en aislamiento voluntario en Bolivia (Anexo 1: Tabla grupos étnicos Bolivia).

Es importante señalar que no hay un dato demográfico oficial y que en el caso de los quechuas se estima que la población va de 1 500 000 a 2 500 000 personas, pero en todo caso el contexto demográfico de los pueblos indígenas de Bolivia deja ver grandes y extremas diferencias como es el caso de los quechuas y aymaras respecto a los guarasug’we y los tapiete. Cabe mencionar que son, obviamente, los grupos demográficamente más grandes los que tienen mayor presencia en el escenario político, en parte por el peso electoral; sin embargo, en el entramado político hay un abanico importante de relaciones de complementariedad, oposición e incluso de escisión dentro del movimiento indígena en Bolivia.

En la nueva estructura organizativa del Estado en Bolivia, la configuración étnica ha dado un importante giro ya que se consideró la representatividad de la población indígena en el contexto social e histórico de esta nación andina, pero también el peso demográfico y electoral. Este

panorama étnico tiene su efecto, como se ha mencionado, en el escenario administrativo del Estado, desde la primera Magistratura y el cuerpo de ministros de Estado, hasta el nivel de los municipios. Veamos cuál es el panorama actual de este último nivel. Según el estudio de Albo (2004)⁷ en Bolivia hay 327 municipios en todo el país, de los cuales 187 son municipios indígenas, es decir, se corresponde con el 57% del total de municipios, y respecto a la tierra que es un elemento central en la gobernanza tiene 84 Tierras Comunitarias de Origen (TCO) tituladas.

La investigación denominada “Autonomías indígenas en la realidad boliviana y su nueva constitución” presenta algunos elementos que sirven de contextualización respecto a la gobernanza indígena. Precisa que entre los 187 municipios, 73 de ellos son totalmente indígenas por población y uso del idioma, y todos se encuentran en el área andina. Estos son elementos de partida para analizar la situación actual de la gobernanza indígena y especialmente para abordar dos aspectos centrales en la discusión que son las autonomías y la identidad de dichos municipios: “En efecto, de los 187 municipios indígenas, 73 son municipios totalmente indígenas (22%) cuya población mayoritaria, en más del 90 por ciento, se auto-califica como Indígena Originaria Campesina” (Albo, 2004). Para estos autores, las TCO son un aspecto importante relacionado con el objetivo de autonomía indígena y por lo tanto con su gobernanza:

Ha demostrado históricamente que la modalidad de autonomía y territorio permitió a las naciones y pueblos indígenas -originarios campesinos- abrir una brecha dentro del Estado con su anhelo de tener sus propios territorios que fue manifestado en la Marcha por el Territorio y la Dignidad, en 1990, bajo el liderazgo de algunos pueblos benianos (Albo, 2004).

Para llegar a la comprensión de estos progresos en materia de gobernanza indígena es necesario revisar brevemente de dónde viene el cauce de cambio en las relaciones étnicas –indígenas/no indígenas- dentro del Estado boliviano, y para esto hay que remitirse a las crisis de gobernabilidad, a la trayectoria del movimiento social indígena -étnico- para luego volver sobre los elementos de la gobernanza y la situación actual.

7. <http://www.padep.org.bo/www/index.php?pg=proyectos/vice/>

Algunos antecedentes principales de la gobernanza indígena en Bolivia

La población indígena en Bolivia estuvo relegada del ejercicio de derechos y sometida a una situación de pobreza y de marginalidad respecto a los beneficios de la administración del Estado y de la democracia. Incluso consideran los actores sociales indígenas que hasta hace no muchos años se había negado la existencia de lo indígena: “Para el Estado boliviano y la sociedad karai (blancos) no existían indígenas en el país, éramos considerados selváticos y salvajes” (Ibáñez, 2005). La referida dirigente indígena guaraní, menciona que a partir de la firma y ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en Bolivia⁸ se produjo cierto avance en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Simultáneo a este proceso se ha hecho evidente en Bolivia, en los últimos años, un estado de crisis de gobernabilidad (ODCP)⁹.

Estas crisis emergen de tensiones políticas acumuladas que han generado movilizaciones y levantamientos, nada nuevas, desde la temprana época colonial. Desde 1985, según el líder indígena Alejo Véliz “el movimiento indígena originario ha empezado a comportarse de manera especial” lo cual, menciona, coincide con la inserción de un nuevo modelo económico. En efecto, a mediados de la década de los años ochenta el país emprendió políticas de ajuste estructural y de liberalización económica para captar mayor participación de la empresa privada en la economía, mientras se reducían los gastos en inversión social y en el tamaño del Estado generando impactos sociales. Al experimentar altos niveles de inflación durante los años ochenta, las medidas tomadas pretendieron frenar la crisis económica, pero a la vez, favorecieron a minoritarios grupos económicos que detentaban el poder y el manejo del escenario político. Como consecuencia se agudizó el desempleo, como el caso del magisterio y el sector minero.

A pesar de este escenario, el movimiento campesino, las naciones y pueblos indígenas se revelaron en principio contra el modelo a pesar de no depender económicamente del Estado, pero las condiciones de vida se

8. El 21 de Junio de 1991.

9. http://www.odcpconsult.com/archivos/file39_gobernabilidad.pdf (Organization Development Culture & Politics).

deterioraban acelerada y progresivamente, a la par que se impulsaba desde el Estado una política de erradicación de los cultivos de coca; por esto “comenzaron sus movimientos: la Marcha por el Territorio y la Dignidad de los indígenas del Oriente, el Movimiento del Trópico y de la Ciudad de Cochabamba” (Véliz, 2005: 179). El problema político, el descrédito de las instituciones, deterioro económico y represión a los campesinos cultivadores tradicionales de coca, dinamizaron varias crisis sociales y conflictos. La gobernabilidad, desde esta época, se perfilaba difícil para Bolivia. En los primeros años de la década de los años noventa (1994), se realizó la “Marcha por la Coca y la Soberanía Nacional”, con un fuerte componente étnico al igual que la “Marcha del Movimiento Campesino de Cochabamba por la Tierra y el Territorio” (1996), la “Marcha por el Agua y la Vida” (1998) igualmente convocó a actores urbanos, campesinos, e indígenas.

En el contexto de estas luchas sociales, y aún en confrontaciones entre sectores campesinos e indígenas por efecto de la correlación de fuerzas, los movimientos indígenas despuntan en el escenario político y en su incidencia en la administración del Estado. A inicios del año 2000, Bolivia entra sistemáticamente en un estado de crisis social y de ingobernabilidad con varios conflictos que empiezan con la “Marcha por el Agua y la Vida” en la que convergieron dos reclamos esenciales: el rechazo al contrato –concesión del abastecimiento de agua potable para Cochabamba, y el rechazo a la Ley de Aguas que favorecía la privatización de este servicio básico, permitiendo la formación de monopolios y control del agua. La elevación de tarifas del servicio conexas a este proceso fue el detonante de una de las crisis más fuertes que vivió Bolivia.

El escenario social se recrudeció con diferentes políticas de gobierno como la erradicación forzosa de las plantaciones de coca en concurrencia con Estados Unidos en el control del tráfico de drogas. Al ser la coca un cultivo culturalmente arraigado en los pueblos indígenas, motivó la movilización de miles de indígenas y campesinos de los “yungas” del departamento de La Paz. A este escenario se agregaban otros conflictos como el desastre ecológico ocasionado por el derrame petrolero en el río Desaguadero por parte de Transredes.

El descontento social por las acciones y política gubernamental se expandía por todo el territorio boliviano en forma de movilizaciones, mar-

chas, paros, bloqueos y toma de instalaciones públicas, así en Tarija se produjo una paralización para exigir al Gobierno la atención de requerimientos departamentales. Esta inconformidad se extendía a diferentes sectores como el magisterio, los obreros de la minería, cocalleros, campesinos sin tierras y estudiantes. El país se inundó de tensión social, conflictos y movilizaciones. En contestación también se producían paralizaciones como por ejemplo en Santa Cruz, convocada por empresarios cruceños para exigir el desbloqueo del país.

Cabe mencionar también que la lucha no sólo era entre sectores del Gobierno y otros actores relacionados al mismo. En otros casos, el enfrentamiento era entre facciones del movimiento indígena que se disputaban los espacios políticos como el sucedido en Cochabamba entre los seguidores de Evo Morales y Alejo Véliz. En el mes de diciembre, de este mismo año, de igual manera y a propósito del problema de las tierras no delimitadas y tituladas de miles de campesinos que estaban, a su vez, en contra del latifundio, apoyaban las tesis, planteamientos y demandas de la CSUTCB.

Así, Bolivia entraba con profusión en un período de inestabilidad socioeconómica, crisis política y con ello se redujo drásticamente la gobernabilidad en este país andino. No se entrará en los detalles de este contexto en los subsiguientes años, pero sí nos detendremos en el año 2003 porque en este período donde gobernaba por segunda ocasión el empresario minero Gonzalo Sánchez de Lozada, se inició un proceso que desembocó en cambios muy significativos en el escenario político de Bolivia y entró en escena con fuerza el sector campesino e indígena. Esto promovió, a su vez un escenario donde se definirían, para el caso de Bolivia, los principales elementos de gobernanza indígena a través de un giro importante en el manejo y administración del Estado y en la gobernabilidad del país.

En el referido año, dentro de un *continuum* de tensiones sociales, se desata una más relacionada con la política de administración de los recursos naturales, en este caso el gas. Cabe mencionar que a la época se conocía en Bolivia la existencia de un gran yacimiento y reserva de gas en los departamentos orientales de Tarija y Santa Cruz. Tras la caída de los precios de los minerales y la pérdida constante de las reservas de dichos recursos, el gas pasa a constituir un recurso estratégico para la economía boliviana.

En este contexto el conflicto se inicia con un bloqueo de vías que conducen a La Paz por parte de campesinos de la zona del lago Titicaca,

su demanda era que no se venda el gas a Estados Unidos, como había sido planteado por el Gobierno de Sánchez de Lozada, y que se ponga en marcha un “plan de desarrollo rural”. Estas demandas surgen, también, en otras zonas de Bolivia y el conflicto en particular se acentúa en Warisata donde debido a la intensidad de las protestas y la represión policial fallecen cuatro personas, entre ellos un policía y una niña. La tensión social en Bolivia fue en aumento, y a finales de septiembre de 2003, se declara una huelga general en Bolivia y miles de personas manifiestan en La Paz. Las acciones son de bloqueo de vías que comunican a las principales ciudades. En el mes de octubre hay un bloqueo generalizado en la ciudad de El Alto; la intensidad de las medidas de protestas suben al igual que la represión, esto provoca varios muertos. Las movilizaciones se hacen cada vez más fuertes en esta ciudad y en otros lugares de Bolivia.

En los sitios de mayor convulsión social el Gobierno de Sánchez de Lozada decide militarizar y esto, obviamente, provoca una escalada de violencia. Esta situación fue evidente en El Alto y otras zonas aledañas. Frente a la situación de convulsión social y en un escenario de ingobernabilidad, el presidente Sánchez de Lozada da marcha atrás a la decisión de vender gas a los Estados Unidos y plantea una consulta popular para retomar o desechar tal decisión; sin embargo de este anuncio la situación de crisis social no baja, por el contrario se incrementa sustancialmente dejando muchas personas fallecidas. La muestra de dicha intensidad de conflicto se vivió precisamente el 13 de Octubre de 2003 donde en este día murieron catorce personas.

Este contexto de conflicto generalizado y de ingobernabilidad pone en serio riesgo al país. La situación llega a un punto de quiebre cuando el vicepresidente Carlos Mesa retira el apoyo al presidente Sánchez de Lozada y el ministro de Desarrollo Económico dimite de su cargo. A los pocos días, el Congreso Nacional de Bolivia acepta la dimisión de Sánchez de Lozada y asume interinamente el poder el vicepresidente Mesa. Con la dimisión de Sánchez de Lozada y el cambio de gobierno las tensiones bajan; el Ejército boliviano respalda a Carlos Mesa al igual que las organizaciones sociales, campesinas e indígenas. Esto distensionan un poco a Bolivia, pero los problemas de gobernabilidad persisten porque las demandas, a partir del tema de la venta de gas a Estados Unidos, tomaron varios giros y nue-

vos requerimientos. Es importante poner en relieve que a pesar de toda la convulsión vivida por Bolivia, el Banco Mundial recomienda al Gobierno de Mesa continuar con la propuesta de venta del gas a Estados Unidos.

Los problemas en Bolivia son muy agudos y por esta razón persisten, paralelamente el escenario político cambia y la figura de Evo Morales comienza a consolidarse a nivel nacional. Nuevamente las movilizaciones, paros y bloqueos de vías se dan. A finales del 2004, a más de un año de haber asumido el poder Mesa, decreta un alza en los precios de los combustibles lo cual es rechazado por la población. Morales, que se desempeñaba entonces como Diputado, solicita comisiones anticipados entre otras demandas como la revisión de la Constitución Política del Estado. Nuevamente se inicia un periodo de manifestaciones y en el mes de marzo de 2005, Carlos Mesa presenta su dimisión en el Congreso responsabilizando de la crisis de gobernabilidad a Evo Morales.

Como se mencionó, la participación de indígenas urbanos, campesinos e indígenas rurales junto con su “capacidad organizativa guiada por las lógicas comunitarias”, según Félix Patzi, empujó a este cambio, pero él mismo en este momento no tuvo una dimensión de la importancia de cómo fue, posteriormente, con las elecciones de 2005 en las que se sintió el peso electoral de la población indígena: “la revuelta indígena, pese a su fuerza y su capacidad organizativa comunal en las ciudades y el campo, no logró articular un proyecto societal alternativo capaz de sustituir al sistema, la economía del capital y la democracia representativa liberal” (Patzi, 2005: 49).

Hasta esta parte se detallan algunos aspectos de la crisis y el problema de gobernabilidad previa al triunfo electoral del actual presidente Evo Morales. Cabe mencionar que el movimiento campesino, indígena y los movimientos urbanos marginales de las principales ciudades de Bolivia jugaron un rol político preponderante en los cambios que se dieron luego de la crisis del 2003 al 2005. Como se mencionó anteriormente, esto marcó en Bolivia un antes y después porque el escenario cambió drásticamente y se adentró en una etapa nueva de gobernabilidad y gobernanza representado, esta vez, por el Gobierno del presidente indígena Evo Morales que será analizado a continuación. En este contexto emerge la candidatura presidencial de Evo Morales, quien tras las elecciones accede al poder y de esta forma Bolivia nombra a su primer presidente indígena en la historia. Este hecho inédito

marca un hito en el tema de la gobernabilidad y en la gobernanza indígena y es, precisamente, uno de los aspectos centrales para dimensionar la situación de la gobernanza indígena en este país.

El escenario previo a la llegada al Gobierno de Evo Morales estaba marcado por un estado de tensión claramente trazado entre los grupos de poder encarnado principalmente en el Gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, los partidos políticos que se sucedieron en el poder y el amplio abanico de movimientos y organizaciones sociales entre los que se cuentan las de base indígena que propugnaban un cambio sustancial en el Gobierno y los contenidos de gobierno de los cuales habían sido históricamente excluidos. En muchos de los movimientos de Bolivia ha existido un fuerte componente étnico, mezclado muchas veces con la categoría de campesinos y con los sectores pobres o populares de las ciudades andinas de este país andino amazónico. El descontento profundo y el manejo de los gobernantes se ha manifestado abiertamente y ha sido “la fuente del poder” de los movimientos sociales.

Tras el derrocamiento de Sánchez de Lozada y la asunción al poder del vicepresidente Carlos Mesa se puso sobre el tapete tres aspectos claves que incidían en la gobernabilidad: el posible referéndum sobre el tema del gas, el proyecto para modificar la Ley de Hidrocarburos y de Capitalización, y la implementación de la Asamblea Constituyente. Sobre esta plataforma de propuestas giró buena parte del período gubernativo de Mesa y fue también la convocatoria a elecciones anticipadas para el 2005. El conflicto social de los años pasados bajó de intensidad frente al hecho de haber ganado terreno las demandas de la población que se movilizó para terminar con la política de Sánchez de Lozada y Carlos Mesa. El escenario inmediato fue las elecciones y la participación electoral de los movimientos sociales, organizaciones gremiales y obviamente de los campesinos e indígenas.

En síntesis, más de la mitad de los electores de Bolivia (54%) decidieron su voto a favor de Evo Morales, no solamente por la figura política del personaje (indígena) sino por las propuestas de cambio por las que buena parte de la población había luchado durante los años anteriores. Este cambio se traduce en buena parte en una nueva forma de administrar desde el Estado, y este es un “golpe de timón” en el tema de la gobernanza indígena porque pone en discusión y posteriormente en operatividad reformas

que apuntan a mejorar las condiciones administrativas del Estado de cara a la necesidad y pedidos de atención de la numerosa e importante población indígena y campesina de Bolivia.

El triunfo de Evo Morales y las propuestas de cambio trajeron de igual manera conflictos en Bolivia, especialmente en los sectores no indígenas, empresariales y en los centros económicos de poder de este país. La propuesta de la Asamblea y la realización de una nueva Constitución despertaron reacciones en los sectores opuestos al Gobierno, y se formó una coalición identificada con la “media luna” en Bolivia.

La Constituyente se ha convertido en una bandera de movilizaciones y conflictos y ha inundado el debate político... iniciaron rápidamente un proceso de reconstitución, anidado particularmente en ciertos enclaves departamentales, particularmente en los comités cívicos de la llamada media luna, revistiendo sus deseos de conservar sus privilegios con discursos regionalistas-nacionalistas (Orellana, 2005: 53).

Uno de los aspectos que desataron mayores reacciones en los sectores opuestos al nuevo Gobierno eran las propuestas que llevaban a la Asamblea respecto a las autonomías, la administración electoral, uso de la tierra, manejo de los recursos naturales (donde se proponía límites a la participación privada). Los conflictos promovidos por el planteamiento de las reformas generaron graves tensiones sociales focalizadas en los enclaves de oposición en los departamentos de la “media luna” liderados por el Prefecto de Santa Cruz; sin embargo, el manejo político de Evo Morales le permitió sortear esta nueva crisis de gobernabilidad y alcanzó en el 2009 el objetivo de puesta en vigor de la nueva Carta Política del Estado boliviano.

No nos detendremos en la revisión de los conflictos en lo que va del período gubernamental de Evo Morales, pero sí es importante mencionar que la crisis reflejada en la lucha por la realización de la Asamblea, los contenidos de reforma de la nueva Constitución y la aprobación de la misma fue, en un sentido amplio, un campo de disputa y lucha por la gobernanza indígena que al final permitió iniciar un proceso importante en el manejo de la situación indígena y campesina en Bolivia que se sintetiza, en buena parte en la Constitución, y en el conjunto de las leyes, reglamentos, políticas y orientación programática del Gobierno de Bolivia. Estos elementos

y los especificados en relación con los elementos de la gobernanza indígena serán analizados en cada sección del informe.

Algunos antecedentes principales de la gobernanza indígena en Perú

El siguiente aspecto es la revisión de la gobernanza indígena en Perú, y para esto describiremos algunos rasgos de la situación indígena en este país. Perú, a diferencia de Bolivia, no se reconoce como un estado “plurinacional” a pesar de contar con una significativa población indígena que tiene, a su vez, una importancia histórica profunda por haber sido el centro de varios estados originarios, entre ellos el inca.

En el último censo realizado en Perú (2007), se estimó una población de 28 220 764 personas¹⁰, en el cual no se hizo una diferenciación relacionada con la composición étnica de la población, por lo tanto no existen datos del peso demográfico indígena; sin embargo, el Instituto Geográfico Nacional del Perú (IGNP) estima que hay 8 799 753 indígenas¹¹ (Anexo 3: Cuadro grupos étnicos y demografía indígena de Perú), es decir, representarían al 31,1% del total de la población. La población del Perú es predominantemente urbana (75,9%) y el porcentaje restante (24,1%) es rural.

La tendencia a la urbanización en el Perú ha ido en aumento progresivo. Si bien usualmente el lugar de vida de la población indígena ha sido el área rural, pero de manera similar al caso de Bolivia, existe un significativo asentamiento urbano indígena lo cual cambia mucho el escenario social, cultural, económico y obviamente político de este estrato de la población peruana. En Perú las poblaciones indígenas en parte se han invisibilizado bajo la categoría de comunidades campesinas, y en estas se engloba la situación social y cultural de la población amerindia, lo cual los ha sometido a una mayor marginación de la que se observa en Bolivia.

La población andina y de la costa se agrupa actualmente en las llamadas comunidades campesinas, y se considera que estas han sido incorporadas al poder colonial más que los grupos étnicos de la Amazonía. Hay una idea de mayor resistencia y por lo tanto de mejor conservación de sus tradiciones en las denominadas “comunidades nativas” de la cuenca amazónica, lo

10. <http://www1.inei.gob.pe/perucifrasHTM/inf-dem/cual1.htm>

11. http://www.ign.gob.pe/web_espanol/IGN/conociendo/grupos-etnicos.htm

que marca algunas diferencias en el campo de la gobernanza. En un término más general, las diferentes constituciones del Perú han reducido los derechos indígenas al de las “comunidades campesinas” siendo una categoría que por principio homogeniza a la gran diversidad étnica existente. Es un efecto del mantenimiento de criterios coloniales en la administración de dicha diversidad: “Esta es una herencia de la época colonial, cuando los pueblos originarios fueron divididos en porciones mínimas de derechos (...) La integridad de los pueblos (ayllus) se resquebrajó porque fueron divididos en comunidades” (CNDH-OXFAM, 2005: 19-20). Los cambios dados en el siglo XX respecto al manejo de lo indígena fueron paulatinos y tuvieron diferentes contextos de gobierno.

La situación de Perú entre 1985 y 1990 (en la transición gubernativa del primero periodo de Alan García y Alberto Fujimori) estuvo marcada por la violencia desatada por la guerrilla maoísta de Sendero Luminoso, y en medio de este conflicto interno estaba la población indígena que sufrió fuertemente las consecuencias del mencionado conflicto¹². Retomando la marginación histórica de los pueblos indígenas del Perú, la Constitución peruana refleja esa condición con fuerza: “es una de las constituciones más reticentes, entre las de los países del continente con poblaciones indígenas, a reconocer sus derechos. Expresa simplemente en el Artículo 2.19 el derecho de todo peruano “a su identidad étnica y cultural” y que “el Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación” (CNDH-OXFAM, 2005: 19-20).

Durante el Gobierno de Alejandro Toledo, se intentó frustradamente revisar la Constitución y en la misma se proponía reconocer la plurinacionalidad del Estado peruano, pero esto no sucedió, por el contrario, en el actual mandato de Alan García se ha reeditado la concepción de lo indígena como la “del perro del hortelano”¹³ y esto fue demostrado con fuerza durante el conflicto de Bagua¹⁴ en el que se hizo a un lado los tratados y

12. <http://www.iwgia.org/sw31057.asp>

13. Declaración emitida por el presidente Alan García durante el primer mandato al referirse a los pueblos indígenas.

14. El conflicto en Bagua que tuvo su punto más álgido en Junio de 2009, fue una respuesta al polémico Decreto Legislativo 1090 que aprueba la Ley Forestal y de Fauna Silvestre considerado lesivo por las poblaciones indígenas y campesinas de la Amazonia peruana. La movilización y lucha social se orientó a la derogatoria del mencionado Decreto.

convenios internacionales de los cuales Perú forma parte.

Como en muchos de los otros países de América Latina, los territorios indígenas que son fuente de su supervivencia material y cultural son fuente de grandes presiones por los recursos existentes, y a pesar de que Perú es signatario del Convenio 169 de la OIT, su cumplimiento respecto a las tierras y territorios es débil, la legislación sobre la tierra es antigua y anacrónica y se ha construido en detrimento de los pueblos indígenas; esta situación afecta con particular fuerza a los pueblos de la Amazonía peruana por las expectativas petroleras y la explotación del gas en Perú (CNDH- OXFAM, 2005).

El tratamiento de lo indígena en Perú, en el campo político y de la gobernanza indígena es menos abordado que en Bolivia, es una expresión más de la diferencia y el peso que tiene este sector de la población en los dos países. En el informe parecería haber un desbalance pero es reflejo de una condición dada.

Elementos de la gobernanza indígena

Autogobierno

En Bolivia como en Perú, existen formas de autogobierno en los pueblos indígenas fundamentados sobre la base de sus propias tradiciones organizativas más las formas que han emergido de la estructura misma del Estado y modalidades que han adoptan los pueblos indígenas a consecuencia del cambio social y cultural.

En el caso de Bolivia se mezclaron sus formas de gobierno con estructuras de administración clasista (minera, agraria, campesinado) y uno de los aspectos por los que han luchado históricamente es por la recuperación de sus formas tradicionales de organización en base a una plataforma de lucha centrada en la idea de descolonización, de paso, tema muy discutido y analizado en Bolivia. Los procesos en Bolivia para llegar a formas de autogobierno han sido más debatidos, movilizadores socialmente y plasmados en cambios en la estructura y administración del Estado. En el caso peruano la conformación y contenidos del Estado, en cuanto estructura administrativa, ha tendido históricamente a ocultar las formas de organización de los pueblos indígenas e incluso esta estructura y la falta

de cumplimiento de los acuerdos internacionales que protegen los derechos indígenas los ha debilitado sistemáticamente. Uno de los casos más relevantes en la primera década del siglo XXI de esta vulneración de las formas de autogobierno, de los tratados internacionales y de los derechos colectivos está dado por el mencionado conflicto de Bagua en el 2009.

En Bolivia y Perú, la emergencia de los movimientos indígenas y su incidencia en el escenario político ha dado un nuevo giro y esto genera elementos definitorios en el campo del autogobierno:

El hacer parte de los gobiernos municipales o regionales, los coloca frente a nuevas maneras para mantener la cohesión interna y la correspondencia a sus principios, al mismo tiempo que se esfuerzan por ejercer una buena administración territorial y política. Así, la gobernabilidad indígena, cualquiera de la que se trate, no es unívoca: opera hacia el interior de los indígenas, pero también hacia fuera. Tiene una relación doble y también dual inseparable: por una parte se refiere al ejercicio de los sistemas de autoridad tradicionales, y por otra parte, a las relaciones de estos sistemas con los gobiernos nacionales, regionales o locales.

El fundamento de la autoridad indígena no invoca los principios democráticos de representación y mayorías, se basa en criterios tradicionales propios de cada pueblo¹⁵.

Las formas de autogobierno tienen ciertas características y están estrechamente unidas a la tradición organizativa de los pueblos indígenas y obviamente a la cosmovisión que subyace en cada uno de ellos. Se puede afirmar que el autogobierno empieza con las respectivas formas de organización social de los pueblos indígenas en cada país (Bolivia: 36 nacionalidades; Perú: 14 nacionalidades y 49 pueblos) con sus estructuras de autoridad y jefatura.

Luego está la participación en las instancias de gobierno dentro del Estado como es el caso de los municipios indígenas en Bolivia, pero también las representaciones dentro de las distintas formas de gobierno de cada país lo cual puede ir desde los municipios, departamentos, hasta las instancias gubernativas de la Asamblea en Bolivia y la Cámara de Representantes en Perú, hasta la Presidencia de la República en Bolivia. Así es el caso de

15. <http://www.iwgia.org/sw31057.asp>

la posesión de Evo Morales en Bolivia a quien, los pueblos indígenas, le nombraron “Apu Mallku” o “líder supremo” de varias nacionalidades, aunque esencialmente de los aymara. Para los pueblos indígenas, principalmente de occidente esto ha significado un viraje en las relaciones de poder.

Desde un punto estricto de la gobernanza indígena, las formas de autogobierno están dadas por la estructura socio organizativa y política de cada nacionalidad y pueblo indígena. Usualmente las asambleas son las instancias mayores de organización pues a partir de estas se designan las autoridades indígenas. El reto en el autogobierno indígena es la articulación y coordinación entre las estructuras organizativas indígenas y la estructura de gobierno concebida desde cada uno de los estados de Bolivia y Perú.

Muchas veces las formas de autogobierno entran en conflicto con las instancias organizativas de los Estados porque, se puede decir, “hablan” lenguajes distintos al momento de ejercer el control, la autoridad y obviamente en relación con el acceso a los recursos naturales que por lo regular son puntos de disputa y conflicto.

Estructuras institucionales de autoridad y organización social

De forma complementaria al tema del autogobierno, están las estructuras institucionales de autoridad y la organización social, que como se indicó está representada por las cincuenta nacionalidades de Bolivia y Perú y sus respectivos pueblos. En este caso, para abordar este aspecto de la gobernanza indígena vamos a caracterizar a través de un ejemplo por cada país como es la estructura institucional de autoridad y la organización social.

En Bolivia, cada una de las 36 nacionalidades tiene su propia forma organizativa, esto incluye estructuras, instituciones, autoridades e interrelaciones. Desde el punto de vista de la demografía indígena de Bolivia, las poblaciones más grandes se encuentran en los Andes y en el altiplano andino, las cuales son los aymaras y los quechuas, y en el Oriente, Chaco y la Amazonía está distribuida la mayor diversidad de etnias. En el escenario político las etnias que ocupan más espacio de incidencia en la toma de decisiones a nivel nacional son los aymaras y los quechuas.

Tomaremos el escenario andino con un ejemplo de gobernanza indígena aymara en el caso del municipio indígena de Jesús de Machaca: El

‘kuraka’ era la máxima autoridad de la ‘marka’ y funcionaba como cabeza de la Amuyt’a o Asamblea de mallkus o jilakātas. Esta autoridad además de tener una función de gobierno, tenía también potestad consuetudinaria sobre la administración de justicia. Era responsabilidad del kuraka la seguridad económica de su marka. En las distintas funciones de gobierno y autoridad eran apoyados por los mallkus o jilakātas de las parcialidades según la dualidad andina de (urinsaya y anansaya)¹⁶ de cada ayllu. El conjunto de ayllus formaban una marka. El kuraka, así como las otras autoridades tradicionales de apoyo, eran elegidos según la experiencia adquirida de las personas. En la actualidad Bolivia está retomando nuevamente las formas originales de organización, ya que la forma del ayllu se mantuvo a través de la historia encubierta por procesos de negociación con el poder de turno. Hoy día, tiene peso el jilakāta o mallkus, que son las autoridades tradicionales. Esta autoridad es designada por la comunidad en base al “principio de rotación”, y del camino del ‘thaki’. Así desde la mayoría de edad y el matrimonio las personas se inician en el desempeño de cargos comunitarios, considerados como servicio, que son formas organizativas en tierras altas, completamente distintas de las tierras bajas.

Cada comunidad tiene un patrimonio territorial que comprende parcelas individuales que se heredan especialmente de manera patrilineal, es decir, de padres a hijos y también están las tierras comunales o ancestrales, y las adquiridas. Los comuneros, que son el conjunto de individuos que conforman la unidad mínima de vida de esta nación, se dividen en originarios, agregados, semi-agregados y acogidos. Este aspecto tiene una relación estrecha con la identidad.

Desde un punto de vista económico, por ejemplo: los “qulla” se organizan a través de la producción agrícola, la crianza y pastoreo de ganado. Hay formas asociativas de trabajo como el “ayni” que consiste en la ayuda mutua entre familias, la “minka” que es más amplia socialmente hablando y que consiste en la ayuda entre diferentes ayllus. La “mit’a” que es una forma de trabajo obligatoria a favor de la marka o del conjunto de diez

16. En la concepción andina está presente la dualidad; de esta manera se divide el mundo en una zona alta y una zona baja, pero esto no sólo tiene que ver con la posición respecto a la altura en la que se encuentra una población sino con un complejo simbólico y con un complejo de interrelaciones sociales, a veces antagónicas y otras complementarias.

ayllus. El “waki” es una forma de trabajo de riesgo compartido donde cada ayllu pone elementos distintos para la producción (semilla/fuerza de trabajo) y se dividen el producto de este trabajo. Como en todas las comunidades andinas está presente la “tamaña” que es el acceso y uso de distintos pisos ecológicos para complementar sus requerimientos productivos, alimentarios y de relaciones sociales¹⁷.

Retomando el caso del municipio indígena de Jesús de Machaca, el mismo se encuentra ubicado en la sexta sección de la provincia de Ingavi en el departamento de La Paz¹⁸, y actualmente es uno de los municipios que gestiona su autonomía indígena. Desde la perspectiva de la gobernanza indígena, se considera que el contexto económico y la producción tradicional proporcionan un importante elemento de reproducción de la comunidad. La recuperación de las instituciones tradicionales, tanto socioeconómicas, culturales y políticas, son parte del proceso de descolonización a través de la recuperación y reafirmación de su organización social. Este proceso se impulsó con fuerza desde el 2002 y actualmente el municipio de Jesús de Machaca reconoce dos niveles de acción: el familiar y el de la comunidad que es más colectivo. La institución tradicional del ayllu y las distintas formas de relación social establecida en su interior están en la esfera de la gobernanza indígena. Respecto al territorio, “está en proceso de reconstitución de las dos parcialidades territoriales y la organización sociopolítica fragmentada por la idea del sindicalismo como la vía válida desde el 52” (CEBEM, s/f: 24). En este municipio se ha consolidado las estructuras tradicionales socio-organizativas, ahora tienen la “Marka de ayllus y comunidades originarias” que es la base de funcionamiento de la nueva gobernanza indígena.

Jesús de Machaca tiene Tierras Comunitarias de Origen (TCO), siendo este proceso también una expresión de la gobernanza indígena. Este manejo de su territorio fue posibilitado a raíz de la reforma a la Constitución en la que se declara a Bolivia como un Estado plurinacional. Este hecho es acompañado por dos leyes que apuntan a la descentralización autonómica, la Ley de Participación Popular (1994) y la Ley de Tierras (1996)

17. http://hl.ripway.com/achacachi/qulla_archivos/ca.htm (conjunto de información obtenida en la mencionada página).

18. http://machaca.cebem.org/index_esp.php

que reconocen las Tierras Comunitarias de Origen (TCO), pero también es el resultado de las conquistas sobre los derechos indígenas que fueron relegados históricamente. Esto es parte de un proceso que desemboca en cambios importantes y que se ve reflejado en el Municipio de Jesús de Machaca. En este municipio se considera que las TCO son elementos imprescindibles para el mantenimiento de sus usos y costumbres y por lo tanto para su seguridad porque en este caso es mandatario que frente al uso del territorio y sus recursos por parte de actores externos e internos la comunidad deba ser obligatoriamente consultada, lo que protege su patrimonio. En lo institucional, Jesús de Machaca es un municipio (indígena) originario, está constituido por varios ayllus que se corresponden a la marka de Jesús de Machaca. Los ayllus pueden reconocer dos formas de gobierno: el sistema originario y el sistema de un cantón (unidad político administrativa en Bolivia).

En Jesús de Machaca se considera que la base institucional se centra en sus propios criterios que respeta sus tradiciones y formas organizativas originales, y que desarrolla una “visión local de desarrollo”. Para esto se reconoce que la comunidad andina está fundada en la institución del ayllu, la cual tiene una organización dual o de “parcialidades”. La dualidad denota que la unidad social está dentro de un sistema segmentario, es decir, que hay una separación interna pero, a la vez, es parte de una organización más amplia. La autoridad principal recae en el mallku. Jesús de Machaca estaba conformada antiguamente por doce ayllus originarios de “arriba” (arax suxta) y seis de “abajo” (aynacha suxta). El ejercicio de la autoridad, es decir, del mallku, se entiende como “servicio a la comunidad” que se expresa en otra dualidad: jaqui (pareja: hombre/mujer) y en el taki (camino) que está guiado por determinadas responsabilidades con la familia y con la comunidad y organiza, en sentido amplio, la convivencia. Actualmente, Jesús de Machaca está estructurado en dos mitades (parcialidades) representadas por dos cabildos que a su vez se constituyen la dos markas de Jesús de Machaca; la primera es la Marka de ayllus y Comunidades de Jesús de Machaca (MACOJMA) que pertenece a la parcialidad de abajo¹⁹, y la otra parcialidad de arriba es la Marka de Ayllus y Comunidades Originarias de Arax Suxta (MACOAS). La

19. Esta marka tiene en total 18 ayllus, de los cuales 17 son aymaras, y 1 es iruhito. La otra marka (alta) está compuesta por siete ayllus, todos aymaras.

primera está conformada por 55 comunidades originarias mayoritariamente aymaras, y la otra parcialidad tiene 21 comunidades originarias porque es de reciente formación en el 2006.

A nivel municipal, las dos parcialidades integran dos niveles de autoidad: un bloque de 26 lili mallkus y mallku taykas y un segundo bloque de 73 mallkus y mallkus taykas originarios, coordinados por dos jach'a mallkus que son los representantes máximos de la marka. La reunión de todos estos actores se denominan "kawiltu" y este Cabildo es el centro de las decisiones²⁰. Las demás autoridades y acompañantes dinamizan la organización social y constituyen la institucionalidad de la comunidad, el ayllu y el municipio como instancia de administración que contiene al conjunto de representantes de las dos mitades. En este tipo de organización original está sumamente implicada la cosmovisión de este pueblo, y esto se encuentra relacionado a su vez con descendencias en líneas genealógicas y en parentesco, y con elementos tutelares de la naturaleza como las piedras, montañas, colinas, grietas, ríos, cascadas, rocas, lagos. "Destacando que hay lugares especiales que son las wakas, illas, awichus, y achachilas, que son la prolongación del tiempo de las organizaciones sociales como las comunidades, ayllus, y markas, del territorio de Jesús de Machaca" (Albo, 2004: 31).

En el caso del Perú tomaremos un ejemplo de gobernanza indígena amazónica en el Municipio de la provincia de Bagua. Dicha provincia está asentada en el valle del bajo Utcubamba que limita con Ecuador y la provincia de Condorcanqui. Tiene seis distritos (Bagua -capital-, La Peca, Aramango, Copallin, El Parco e Imaza). En esta jurisdicción están principalmente los pueblos indígenas aguaruna (Aents) con aproximadamente 45 137 personas y los huambisa con 5 500 personas que pertenecen a la familia étnico-lingüística de los "jívaroana".

Los aguarunas desde hace algunas décadas se organizan en base a la agrupación no tradicional que articula un abanico de organizaciones de segundo grado que encabeza el "Consejo Aguaruna Huambiza" (CAH) y contiene a diez organizaciones (FECONADIC - Federación de Comunidades Nativas del Distrito de Cahuapanas, FAD - Federación de Co-

20. "En MACOJMA cerca de 180 autoridades conforman el Cabildo, unos 90 mallkus y unas 90 mallku taykas (...). MACOAS está conformado por 28 mallkus y 28 mallku taykas. Una comunidad tiene como mínimo dos autoridades, mientras que un ayllu tiene más de una comunidad" (Albo, 2004: 31).

comunidades Aguarunas del Río Dominguza, FECONARIN - Federación de Comunidades Nativas Aguarunas del Río Nieva, IJUMBAU CHAPI SHIWAG - Organización Aguaruna IJUMBAU CHAPI SHIWAG, OAAM - Organización Aguaruna del Alto Mayo, OCCAAM - Organización Central de Comunidades Nativas Aguarunas del Alto Marañón, ODECOFROC- Organización Central de Desarrollo de las Comunidades Fronterizas del Cenepa, ONAPAA- Organización Nativa Aguaruna de la Provincia Alto Amazonas, ORASI- Organización Aguaruna de San Ignacio, ORIAM - Organización Regional Indígena del Alto Mayo). Las decisiones de estos pueblos y las políticas institucionales se toman en Asamblea donde participan los representantes de cada organización que están dentro de la instancia organizativa del “Consejo”.

Este tipo de organización no tiene vínculos ni relación con la estructura administrativa del municipio. El Municipio de Bagua se organiza según la forma que está establecida en la administración del Estado peruano²¹, no hay una articulación entre sí. En algunos municipios donde hay población indígena se ha implementado los Consejos de Coordinación Local (CCL) para establecer puentes entre los actores sociales y los gobiernos locales para alcanzar “buenos gobiernos”, sin embargo no son procesos generalizados ni institucionalizados, y en las provincias amazónicas del Perú, como en el caso de Bagua, esto no existe. En las áreas donde hay población indígena hay una gran fractura la cual coincide sobre todo con los sitios donde hay riquezas naturales (minas, petróleo, bosques, agua, etc.) porque hay una disputa fuerte entre la sociedad civil y las entidades del Estado ya que no hay una línea de acuerdo sobre varios puntos que parten de la misma consulta a los afectados y que en principio Perú, al igual que los países firmantes del Convenio 169 de la OIT, están obligados moral y normativamente a hacerlo.

21. <http://www.municipios.com.pe/pages/provincia.asp?provincia=010200> (la página del Municipio de Bagua no refleja información sobre los pueblos indígenas de su jurisdicción).

Derecho consuetudinario

Todo pueblo posee una cultura que está en constante recreación y dinámica, y es lo que permite la supervivencia y continuidad de los mismos, en la medida que posibilita organizarse, relacionarse con los otros y consigo mismos, pero también adaptarse a nuevas circunstancias.

El derecho consuetudinario puede sintetizar la convergencia y cambio de las tradiciones. En la cultura se expresa una acumulación de conocimientos y prácticas que han permitido la supervivencia de las poblaciones con identidad propia. Como se pudo apreciar en el caso de la organización social de los aymara bolivianos, la estructura organizativa y las instituciones tradicionales están fuertemente incididas por su propia cosmovisión y representación de las cosas que otorgan, a su vez, coherencia a las acciones sociales.

Muchas de las acciones, entre las que se cuenta las crisis individuales o sociales, pueden ser abordadas y en gran medida solucionadas por los códigos culturales insertos en las tradiciones locales, pues a partir de esto se genera la interacción y las decisiones necesarias para superar las crisis y restablecer las relaciones sociales afectadas en las disputas o controversias. La nación “qulla” boliviana, así como los aguarunas y los huambizas peruanos tienen sus propias concepciones para normar el comportamiento; tienen sus respectivas costumbres jurídicas y tradiciones (usos) para hacer frente a los problemas que les afecte en lo interno y externo a sus comunidades que se transmiten mediante la oralidad, entre generaciones y que han estado al margen de las leyes instituidas por los Estados en el tema de la administración del derecho y la justicia.

Al respecto hay amplios debates, y se ha ensayado muchas definiciones, pero para efectos del informe tomaremos una proporcionada por la UICN ya que recoge muchos de los elementos de orientación respecto al tema de la gobernanza indígena y su relación con el derecho consuetudinario: “La norma consuetudinaria es aquella costumbre cuya práctica constante y obligatoria dentro de una determinada sociedad, deriva en derechos y obligaciones. El derecho consuetudinario es un sistema legal basado en dichas normas consuetudinarias, en contraposición al derecho positivo, cuya fuente principal es la ley escrita” (Ruiz, 2006: 148-149).

Aparentemente el derecho consuetudinario ha perdido fuerza frente al derecho positivo, pero en los pueblos indígenas de varios países de Amé-

rica Latina tiene una praxis cotidiana para la resolución de conflictos internos. En el caso de Bolivia el derecho consuetudinario está reconocido y plasmado inclusive en la nueva Constitución aprobada a inicios de 2009. En los pueblos indígenas los derechos consuetudinarios rigen todos los ámbitos de su vida, lo cual incluye “patrones de usos de la tierra, distribución del trabajo comunal, mecanismos de acceso a los recursos naturales; así como normas para transmisión de los conocimientos tradicionales y mecanismos de resolución de conflictos” (Ruiz, 2006). Estos aspectos están integrados en la respectiva cosmovisión de cada pueblo indígena y esto plantea “una relación de interdependencia entre los recursos naturales, el territorio y el hombre. La vida espiritual, las prácticas culturales y los sistemas de conocimiento e innovación, así como las normas consuetudinarias están imbuidos en dicha cosmovisión. A este sistema de normas enraizadas en la propia cultura de los pueblos se les ha llamado derecho consuetudinario indígena” (Ruiz, 2006). Este derecho, como lo menciona Ruiz Mueller, implica una “determinada estructura organizativa, autoridades, mecanismos para la toma de decisiones, derechos colectivos, distribución del uso de la tierra y el trabajo, reglas que gobiernen las relaciones familiares, y el acceso a los recursos naturales, mecanismos para la transmisión y utilización del conocimiento, entre otros” (Ruiz, 2006: 151).

El derecho consuetudinario tiene varias características que le dan sustento, por un lado está el conjunto de normas que aluden a la costumbre jurídica de los pueblos, se comparten y acatan las normas, es oral y se trasmite por esta vía de generación en generación y está inmerso en la cosmovisión. Por ello hay una observancia general de sus normas a través de prácticas socialmente aceptadas que han tenido trascendencia en el tiempo y cuyo conocimiento es compartido por el conjunto de la sociedad y su ejercicio permite regular y controlar el funcionamiento social²².

De manera complementaria, Xavier Albo (2004) indica que en medio de cada variante relacionada con el contexto cultural de cada pueblo, el derecho consuetudinario acumula una larga tradición, se basa en una visión global de las cosas y no es sectorizado, es administrado por autoridades nombradas y controladas por la comunidad y asamblea, funciona por lo regular a niveles locales y directos, es fundamentalmente oral y muy flexi-

22. <http://www.uasb.edu.ec/padh/revista2/documento/derechoconsuetudinario>.

ble en el tiempo y espacio, no es automáticamente equitativo, es permeable a influencias externas y por esto puede modificarse, el acceso y resolución es rápido y de bajo costo, “cuando el conflicto es interno, los arreglos acordados dan alta prioridad a la recuperación social del culpable y al mantenimiento de la paz comunal, más que al castigo”, y si no hay medios de solución o reconciliación o si se trata en el problema se hallan involucrados actores (delincuentes) externos a la comunidad, se usa la intimidación, el rechazo por expulsión o la muerte en casos considerados graves y atentatorios a los miembros de la comunidad en su conjunto.

Cabe mencionar, que se reconocen ciertas limitaciones del derecho consuetudinario e incluso se contraponen fuertemente con algunos de los principios generales de los derechos humanos, o a otro nivel, el referido derecho no puede tratar problemas graves como asesinatos, violaciones o litigios de tierras entre la comunidad y el Estado, es decir, funciona en determinados niveles (locales) y bajo determinados contextos (generalmente domésticos o problemas comunitarios que no revisten gravedad). Con esta contextualización, pasemos a ver lo que sucede en Bolivia y Perú respecto a los derechos consuetudinarios²³ en lo que respecta a tierra, territorio y

23. Entre los aymaras en Bolivia hay conductas reprobadas que son resueltas por la “justicia comunitaria familiar” ante la autoridad del jilak’ata que es la persona designada por la comunidad en base al principio del rote, sus funciones duran un año; dichas conductas reprobadas son las peleas, riñas, el adulterio del marido, la violación, el incesto, la negativa de reconocimiento del hijo, la separación, conflictos al interior de los hogares y fuera de los mismos, de los comportamientos sancionados considerados leves. Una vez que se resuelven los problemas nadie en la comunidad puede volver a comentar sobre los mismos. Estas transgresiones se reparan con trabajo comunitario. A otro nivel esta la denominada “justicia comunitaria privada” donde “ofensor y ofendido solucionan los problemas ante dos o más jilak’atas”. Los problemas se resuelven en el lugar mismo de los hechos o en el sitio de disputa. Los problemas son de disputas por bienes, patrimonios familiares o tierras. Estos problemas derivados de conductas inadecuadas se “consideran graves” y son los siguientes: “conflictos sobre tierras, división de bienes familiares, transposición de linderos, daños a cultivos (en este caso es el kama el que administra justicia, acompañado por dos o más jilak’atas). En la “justicia comunitaria pública”, las personas en conflicto resuelven sus diferencias ante la “Asamblea General” de la comunidad, la cual es dirigida por la autoridad tradicional que es el jilak’ata el cual es asesorado a su vez por el “Consejo de Jilak’ que ejercieron sus funciones en el pasado. Las conductas reprobadas que tratan son las que afectan a la comunidad y estas se consideran muy graves ya que implica a la comunidad entera; las conductas

recursos naturales, a través de ejemplos²⁴:

En estos casos las penas que se establecen dentro de la llamada “justicia comunitaria”, no siempre trata asuntos considerados penales. Por ejemplo, en el derecho penal qulla existen penas en los casos considerados gravísimos y de reincidencia, de las más graves a las leves: pena de muerte, destierro que implica la expulsión del ofensor de la comunidad; en caso de incendio de los cultivos, que es otra falta gravísima, al agresor se le quita su terreno de sembradío (aynuk’a, las ainocas suelen ser terrenos comunitarios, la sayaña es el terreno familiar) y la casa. Los otros castigos son los latigazos siempre y cuando no se asemejen a la tortura, los latigazos pueden ser leves y aún simbólicos según lo dicte el jilak’ata. Se aplican multas en dinero, especies o trabajo comunal por las conductas reprobadas leves. Los otros castigos para las penas leves son la privación de actividades, el trabajo comunitario, el reproche.

Los diferentes temas que se tratan en la justicia comunitaria son la prevención, la sanción, el resarcimiento y la ejemplificación. En casos de homicidio, la Asamblea y el Consejo de jilak’atas pueden pasar el caso a la justicia ordinaria. En Bolivia, hay el siguiente reconocimiento del derecho consuetudinario establecido en la nueva Constitución:

- En el capítulo IV respecto al “Derecho de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos”, II: “En el marco de la unidad del Estado y de acuerdo con esta Constitución las naciones y pueblos indígena originario campesino gozan de los siguientes derechos: 4. A la libre determinación y territorialidad; 5. A que sus Instituciones sean parte de la estructura general del Estado; 14. Al ejercicio de sus sistemas políticos, jurídicos y económicos acorde a su cosmovisión.
- En el mismo capítulo IV sobre la “Jurisdicción Indígena Originaria Campesina”, en el Artículo 190 se menciona que “Las

reprobadas en lo ambiental y en el manejo de recursos son “el homicidio, robo, abigeato, incendio de sembradíos, conflictos de linderos intercomunales, adulterio de esposa”.

24. El derecho consuetudinario abarca infinidad de temas para normar las relaciones a nivel de parentesco, grupos familiares, no obstante consideraremos aquí aquello referente a cuestiones vinculadas a ambiente, recursos naturales, tierras y territorio.

naciones y pueblos indígenas originarios campesinos ejercerán sus funciones jurisdiccionales y de competencia a través de sus autoridades, y aplicarán sus principios, valores culturales, normas y procedimientos propios”.

- Artículo 191. La jurisdicción indígena originario campesina se fundamenta en el vínculo particular de las personas que son miembros de la respectiva nación o pueblo indígena originario campesino.”, y en el segundo apartado se menciona que “II. La jurisdicción indígena originario campesina se ejerce en los siguientes ámbitos de vigencia personal, material y territorial: 3. Esta jurisdicción se aplica a las relaciones y hechos jurídicos que se realizan o cuyos efectos se producen dentro de la jurisdicción de un pueblo indígena originario campesino”.
- En el siguiente Artículo 192. I. la Constitución manifiesta que “Toda autoridad pública o persona acatará las decisiones de la jurisdicción indígena originaria campesina. II. Para el cumplimiento de las decisiones de la jurisdicción indígena originario campesino, sus autoridades podrán solicitar el apoyo de los órganos competentes del Estado. III. El Estado promoverá y fortalecerá la justicia indígena originaria campesina. La Ley de Deslinde Jurisdiccional, determinará los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena originaria campesina con la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción agroambiental y todas las jurisdicciones constitucionalmente reconocidas”.

En el Perú, dentro de la Constitución vigente desde 1993, se reconoce los siguientes aspectos relacionados con el derecho consuetudinario:

- Ley No. 24656, Ley General de Comunidades Campesinas, de 14 de abril de 1987.
- Ley No. 26505, Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas, de 18 de julio de 1995.
- Ley No. 27908, Ley de Rondas Campesinas, de 7 de enero de 2003.

- Decreto Supremo No. 025-2003-JUS, Reglamento de la Ley de Rondas Campesinas, de 29 de diciembre de 2003.
- Reglamento de Organización y Funciones de las Autoridades Políticas, D.S. No. 004- 2007 – IN, que se refiere a la Ley No. 28895, que suprime las Prefecturas y Subprefecturas a partir del 1 de febrero de 2007.
- Estatutos de la Central Unificada provincial de Rondas Campesinas de la Provincia de Hualgayoc (Cajamarca-CUPOC-HB)²⁵.

En Perú, la Constitución de 1993 trata los derechos indígenas de una manera marginal y sin mayor peso en sus contenidos que faciliten su legislación:

Las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona. La ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los Juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial (Perú, Constitución de 1993, art. 149: 117).

Distribución de beneficios de recursos naturales

En los últimos años, Bolivia entró en un cambio substancial respecto al lugar y al rol de la población indígena dentro del Estado, pero también se han dado reformas orientadas a cambiar el manejo de los recursos naturales y su acceso. Estos cambios son particularmente importantes en este país y se han dinamizado desde la Asamblea Constituyente a través de la formulación de la nueva Constitución Política del Estado y desde autonomías departamentales. Esto se plantea como una respuesta a las desigualdades y deficiencias en el manejo de los recursos naturales, expresados en los problemas vividos por Bolivia con especial fuerza desde la década de los años ochenta y noventa. A más de las luchas por la descolonización de este país, se ha generado movimientos sociales que están en contra de la apropiación privada de los recursos naturales y han planteado la “univer-

25. <http://jorgemachicado.blogspot.com/2009/01/justicia-comunitaria.html>

salización” del acceso a los mismos y a los servicios ambientales y económicos que estos prestan, pero al mismo tiempo a la distribución equitativa de los mismos en el contexto de una nueva cosmovisión relacionada con el concepto aymara-andino del “vivir bien” o “suma_qamaña” que plantea alcanzar un estado de bienestar integral. La nueva Constitución Política del Estado define la propiedad del pueblo boliviano sobre los recursos naturales y delega la administración al Estado:

Los recursos naturales son de propiedad del pueblo boliviano y serán administrados por el Estado. Se respetará y garantizará la propiedad individual y colectiva sobre la tierra. La agricultura, la ganadería, así como las actividades de caza y pesca que no involucren especies animales protegidas, son actividades que se rigen por lo establecido en la Cuarta parte de esta Constitución referida a la estructura y organización económica del Estado (Artículo 311, párrafo Economía plural, 2do ítem).

En el capítulo cuarto de la Constitución Política del Estado que comprende los “Derechos de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos” se expresa los principios que rigen el acceso a los recursos naturales, como son el derecho a ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se provean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles²⁶. En este marco, se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan. Igualmente el derecho a la participación en los beneficios del aprovechamiento de los recursos naturales en sus territorios; a la gestión territorial indígena autónoma, y al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por terceros. En el título III de Deberes del Estado consta que (es deber) “proteger y defender los recursos naturales y contribuir a su uso sustentable, para preservar el derecho

26. Sin embargo este derecho es limitado en relación a otros derechos reconocidos como el Consentimiento libre, previo e informado que permite que los pueblos indígenas puedan rechazar, por ejemplo, actividades petroleras en su territorio, lo cual no es el caso en Bolivia bajo la actual normativa.

de las futuras generaciones”. Finalmente en el capítulo noveno de “Tierra y Territorio”:

Se reconoce la integridad del territorio indígena originario campesino, que incluye 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 e lo recursos naturales no renovables que se encuentran en sus territorios; la facultad de aplicar sus normas propias, administrados por sus estructuras de representación y la definición de su desarrollo de a cuerdo a sus criterios culturales y principios de convivencia armónica con la naturaleza. Los territorios indígena originarios y campesinos podrán estar compuestos por comunidades (Capítulo noveno de “Tierra y Territorio”, en el Artículo 403, I).

Este marco de referencia institucional relacionado con la administración de los recursos naturales en relación con los pueblos indígenas fue aprobado en Bolivia a inicios de 2009 y se constituye en el marco sobre el cual se debe analizar dicha relación, sin embargo, su aplicación implica un proceso lento cuyos resultados no se vislumbran todavía. Para la administración de justicia en el contexto de los derechos indígenas relacionados con las tierras y los recursos naturales se crea, según los artículos 187-190, la jurisdicción agroambiental.

En el caso boliviano hay comparativamente un avance substancial en materia del acceso y manejo de los recursos naturales, mientras que en Perú en los últimos meses se han desatado conflictos, especialmente en la Amazonía, por los intentos de adopción de medidas legislativas que, por el contrario al marco normativo boliviano, promueven la privatización de los recursos naturales lo cual afecta directamente a los pueblos indígenas y campesinos peruanos, a su derecho de propiedad de la tierra y sus territorios. Una expresión tangible de esto fue la matanza de Bagua. Precisamente este conflicto frenó, momentáneamente, dicha intención, pero más allá de esto, ilustra el contexto de la situación del acceso a los recursos naturales y su relación con los pueblos indígenas en el Perú, sea en el caso de las comunidades “campesinas” (andinas) como en las denominadas “comunidades nativas” (amazónicas).

El decreto legislativo 1090, conocido como ley de la selva, que modifica la Ley Forestal del año 2000, fue aprobado el 28 de junio de 2008 como parte de un grupo de leyes propuestas por el Ejecutivo peruano para adecuarse a las condiciones del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. El Gobierno sostiene que la norma pretende regular y supervisar la gestión y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, incluyendo concesiones de ecoturismo y de conservación, a través de una autoridad dependiente del Ministerio de Agricultura²⁷.

Para los indígenas peruanos, estos decretos son el medio para abrir la puerta a una descontrolada inversión privada, pero al mismo tiempo refleja la violación del Convenio 169 de la OIT. Los contenidos de los diferentes decretos por los que se movilizaron los pueblos indígenas de la Amazonía peruana y en especial de la provincia de Bagua son los siguientes: “El Decreto Legislativo 1020. El dispositivo promueve la constitución de unidades productivas mayores de 20 hectáreas mediante el estímulo de la compra de tierras. Se le critica por no proponer ninguna actividad alternativa para el sustento de las familias con menos opciones y recursos”²⁸. Adicionalmente, con otros decretos legislativos complementarios a la Nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre, se planteaba desde estas reformas eliminar “el requisito del acuerdo previo entre las empresas y las comunidades campesinas y nativas para iniciar las actividades de exploración y explotación de los recursos del subsuelo” (Decreto Legislativo 1064). Esta ley vulnera los derechos de las comunidades y propietarios rurales y “daba ventaja a los inversionistas privados”.

Por otra parte, el Decreto Legislativo 1089, en lugar de culminar el proceso de titulación de las comunidades campesinas y nativas a cargo del antiguo Proyecto Especial de Titulación de Tierras (PETT), las Direcciones Regionales Agrarias o los municipalidades que podían sanear la propiedad en áreas rurales este dispositivo establece un régimen temporal extraordinario de formalización

27. <http://www.elpais.com/buscar/bagua-peru>; Enlace para revisar el Decreto 1090, en: <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/DecretosLegislativos/01090.pdf>

28. <http://www.servindi.org/actualidad/11574>

y titulación de los predios rurales a cargo del COFOPRI²⁹.

Esta norma anulaba leyes esenciales relacionadas con las comunidades campesinas y nativas y la “ley de deslinde y titulación de comunidades campesinas que cautelan importantes derechos colectivos”. Las organizaciones indígenas entraron en un escenario de movilización social y de lucha por la defensa de sus territorios, la defensa y el acceso a los recursos naturales, que resultaban amenazados por un cambio y desregulación de las leyes.

En Perú existen leyes disgregadas en el cuerpo normativo del Estado, por ejemplo, está la Ley 26839 sobre Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica (1997), junto con el Reglamento de esta Ley que fue aprobado a inicios de esta década (Decreto Supremo 068-2001-PCM) que se relaciona con los conocimientos tradicionales y el acceso a los recursos. En el 2004 se expidió la Ley 28216 de Protección a la Biodiversidad Biológica Peruana y los Conocimientos Colectivos de los Pueblos Indígenas. Sin embargo, el conjunto de leyes y reglamentos, en el caso de Perú se subordinan a otras leyes que tienen un carácter estratégico para el Estado y se debilitan por este mismo hecho (Ruiz, 2006).

A diferencia de Bolivia, Perú ha firmado el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y esto matiza fuertemente el acceso y control de los recursos naturales, porque como se vio con el caso de Bagua, se desreguló las leyes nacionales para adaptarlas al contexto de los requerimientos de libre comercio y esto, a juicio de los pueblos indígenas del Perú, amenaza su derecho respecto a sus territorios y los recursos que en ellos se encuentran, recursos que de paso han sido muy poco legislados a favor de estas poblaciones. El documento “En Defensa del Territorio de los Pueblos Indígenas” (2005) sintetiza su perspectiva sobre esta problemática: “Las constituciones peruanas han considerado los derechos indígenas como los correspondientes a las “comunidades”. Esta es una herencia de la época colonial” (CNDH, 2005: 19).

29. <http://www.elpais.com/buscar/bagua-peru>; Enlace para revisar el Decreto 1090, en: <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/DecretosLegislativos/01090.pdf>

Modelos de gestión territorial

Para las diferentes naciones y pueblos indígenas que habitan el territorio de Bolivia hay una relación integral con la tierra, que no es igual que territorio, la relación es fundamentalmente con el territorio. que no sólo sirve para sembrar, sino que alberga a los ancestros, su historia y es sobre el que se ejerce su Gobierno, la base de su reproducción biológica, social y cultural. En este contexto, el territorio es la base desde la cual se ha planteado el régimen de autonomías. Es así como las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) implican una “autogestión de sus recursos”³⁰. Las TCO, sumadas a los Distritos Municipales Indígenas, son la base que permite, en la actualidad, reconstituir sus territorios originarios, y a la vez es el marco normativo que rige la gestión territorial. Para los pueblos indígenas de Bolivia, el territorio es la base que permite acceder al régimen de autonomías indígenas que se liga al objetivo de autodeterminación lo cual permite desarrollar los diferentes ámbitos en las “diversas esferas de su vida como pueblo en base a su pensamiento y opciones de desarrollo”.

De manera concomitante con el desarrollo de las TCO y en el contexto organizativo de los pueblos indígenas y campesinos, en algunas organizaciones se han elaborado los planes de gestión enfocados al manejo, control y administración de los espacios territoriales. En Bolivia este proceso está en constante construcción y perfeccionamiento: “En la actualidad la figura de las autonomías indígenas se constituye en uno de los desafíos más expectantes para los pueblos indígenas, sin duda, se hace necesario identificar líneas estratégicas que permitan una armónica compatibilización territorial entre TCO, distritos indígenas y municipios, tomando como premisa la gestión territorial de las TCO como un instrumento que posibilite un verdadero desarrollo local sostenible”³¹.

Este modelo de gestión ha generado expectativas amplias, que a su vez se relacionan con el reordenamiento territorial de Bolivia; proceso que requiere una planificación importante de parte del Estado y el soporte financiero, y que este proceso se consolide, lo cual supone una adecuada distribución de

30. <http://www.prensaindigena.org.mx/nuevositio/2009/06/03/bolivia-la-gestion-territorial/>

31. www.prensaindigena.org.mx/nuevositio/2009/06/03/bolivia-la-gestion-territorial/

los ingresos fiscales orientados a fortalecer las autonomías indígenas (municipales y departamentales).

En Bolivia hay la perspectiva, según el mismo vicepresidente, que la combinación de municipios y las TCO “constituyen el primero ladrillo para la construcción de las autonomías”, pero esto depende de la gestión que hagan de cada una de ellas, y se asume que esto permitirá organizar el poder en una sociedad de amplia diversidad cultural cuyo reto es la “convivencia organizada”. Este proceso de las autonomías indígenas se inició en cinco municipios: Jesús de Machaca y Charanzani, en La Paz, Tarabuco y Mojocoya, en Chuquisaca, y Chayanta en Potosí, y en dos Tierras Comunitarias de Origen (San Antonio de Lomerio en el departamento de Santa Cruz y Rajaypama en el departamento de Cochabamba que presentaron los primeros “Estatutos de Autonomía Indígena Originaria Campesina”³². En diciembre de 2009, se efectuaron referéndums en 11 municipios, facultándoles la elaboración de sus estatutos de autonomía. En este sentido, el proceso de un nuevo modelo de gestión está formulado.

Cabe mencionar que este proceso debe alcanzar a los 187 municipios indígenas y a las 143 TCO. En la actualidad, y hasta el 2009, se han titulado 84 TCO, de las cuales 13 están en las tierras bajas y 72 están en tierras altas, 31 TCO están en trámite de titulación y cuarenta aún no han iniciado este proceso. El proceso no obstante, ha generado un estado de tensión en las regiones donde hay una coexistencia con la población no indígena o mestiza que plantea habrá un impacto “sobre las demás estructuras políticas y administrativas del país” ya que la transferencia de recursos y competencias puede estar dominada por las autonomías indígenas. En este sentido, el modelo de gestión territorial indígena está en Bolivia en un proceso inicial de consolidación, cuyos resultados se verán a largo plazo. Para los indígenas bolivianos como para los del Perú, el territorio es la base de su vida y supervivencia, pero es ante todo el lazo que permite la fuerza y cohesión social y cultural³³.

En Perú, los pueblos indígenas comprenden al territorio como “la totali-

32. http://www.constituyentesoberana.org/3/noticias/autonomias/082009/040809_1.html

33. Actualmente existe un proyecto de Ley Marco de Autonomías que debe ser revisado para este tema. Ver www.autonomia.gob.bo.

dad del hábitat de un pueblo donde se integra no sólo la superficie donde se desarrolla la vida, sino también es el espacio donde se reproduce la cultura ya que ahí se asientan y reproducen su vida en un amplio sentido; por ello el concepto mismo de territorio se extiende más allá de la acción del Estado” (CNDH, 2005). Los pueblos indígenas del Perú se acogen al respaldo que brinda el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en lo que atañe a la relación entre cultura y su relación con las tierras y/o territorios basados en los aspectos colectivos de esa relación, y en la ampliación del concepto de tierra que debe ser más inclusivo como lo implica el concepto de territorio que implica algo más que una superficie y los asentamientos.

La legislación peruana relacionada con el territorio debe ser analizada en relación con algunos procesos históricos, y en el documento de la CNDH se menciona los siguientes. En 1920 el Estado reconoce, tardíamente, la existencia de las comunidades indígenas, antes se los invisibilizaba y marginaba dentro del “pasando de una política de ignorancia y desintegración de las comunidades a una protección y tutela, con la que se va a incorporar al orden jurídico” (CNDH, 2005: 23). En la Constitución de 1933, se produjo un salto más y se reconoce la personería jurídica a las comunidades indígenas. En 1960 se da la primera reforma agraria y en 1962 se promulgan leyes en ese sentido. En 1969 inicia la puesta en marcha de esas reformas y la gran mayoría de las haciendas se convirtieron en Cooperativas Agrarias de Productores y otras en Asociaciones de Productores, Grupos Campesinos y Comunidades Campesinas.

En este abanico de organizaciones asimiladas por el Estado se diluyó el aspecto étnico para dar paso a una noción más bien asimilada a las de clases sociales como es la del campesinado: “El Decreto Ley 17716 y el Estatuto de Comunidades Campesinas trataron de modificar la estructura comunal adecuándola al modelo cooperativo. Las políticas oficiales desconocieron las características sociales y culturales autónomas de las comunidades” (CNDH, 2005). Años más tarde, en la Constitución de 1979 se promulga la Ley General de Comunidades Campesinas (24656) y la Ley de Deslinde y Titulación de Territorio Comunal (24657) de 1987 que permitieron regular el saneamiento legal de las comunidades y, además, sus funciones, derechos y obligaciones. En la Constitución de 1993 se genera una polémica Ley de Tierras (26505) que afectó la integridad y la protección espacial de los territorios y las posteriores leyes y regla-

mentos promulgados en el Estado peruano, han apuntado sistemáticamente a la privatización de las tierras ya que se plantea la fragmentación y parcelación individual cuyo proceso fue bastante incidido en la costa y parte de la sierra.

En la Amazonía se ha generado mayor resistencia a estos procesos privatizadores; el reciente caso de Bagua ilustra esta situación; no obstante en la región amazónica del Perú por los recursos existentes, se ha violentado más los territorios indígenas y el “Estado ha procedido a otorgar derechos a terceros, ya sea para uso forestal, para la extracción de recursos naturales como minerales e hidrocarburos, para la construcción de carreteras, sin atender primero a la titulación de las comunidades nativas” (CNDH, 2005: 24).

En Perú, el tema de la gestión territorial está dominado por una política excluyente de lo indígena y una orientación fuertemente dirigida al esquema neoliberal donde por el mismo TLC se está generando procesos de desregulación en favor de determinados sectores de la economía peruana, pero también de intereses trasnacionales en detrimento de las comunidades indígenas y campesinas, junto con sus territorios y recursos. Para el movimiento indígena del Perú, los convenios internacionales suscritos son la base para sustentar sus derechos, tanto en el Convenio 169 de la OIT, como actualmente la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas.

Participación

Como una definición, la participación puede ser entendida como “los procesos que posibilitan la incursión de actores sociales de fuera del Estado en la planificación, administración y manejo de las áreas protegidas” (UICN, 2006: 31). Según el mismo documento, en Bolivia hay varias formas de participación en las áreas protegidas que son los comités de gestión, convenios de co-administración, planes de manejo, planes operativos anuales que contemplan la participación de las comunidades que tienen relación directa con las áreas protegidas y promueven la incorporación de personal local en el manejo y administración de las reservas. De todas estas formas de participación, los comités de gestión son los que más se han desarrollado ya que se establece que al menos la mitad de los representantes de dichos comités deben provenir de la sociedad civil

organizada, y éstos a su vez impulsan “procesos consultivos, resolución de conflictos y discusión no solo sobre temas ambientales, sino sobre la problemática socioeconómica que soportan las comunidades ligadas a las áreas protegidas” (UICN, 2006: 31).

En los comités de gestión participan una amplia gama de organizaciones, ésta es una fortaleza de esta forma de participación. En este documento se menciona que los sistemas de participación que siguen en importancia a los comités de gestión son los “procesos de planificación en áreas protegidas” en los que intervienen organismos de cooperación y actores locales conjuntamente con los representantes de la autoridad ambiental. A pesar de estas formas de participación, en el 2006 se estimaba que estos procesos ameritaban más difusión y aplicación en el sitio, a la vez que se debía superar la imagen negativa que tenían las comunidades respecto a las áreas protegidas porque esto impone límites a la participación social.

La evaluación que se hace de Bolivia es que a pesar de que hay varios mecanismos de participación, y de que los comités de gestión funcionan con relativo éxito, el SERNAP ha propuesto la gestión compartida entre el Estado y los indígenas. A la fecha (2010) existe un Proyecto de Ley en este sentido. En Perú, en el mismo documento, se identifica dos grandes formas de participación: “por un lado las que vinculan a las organizaciones de la sociedad civil a las reservas naturales, y por otro las dedicadas exclusivamente a los pueblos indígenas” (UICN, 2006: 34,35).

En la primera vía, mencionan, hay la participación de ONG y organizaciones privadas (corporaciones) que llegan a acuerdos con el Estado para hacer diferentes usos de las áreas protegidas, esto incluye actividades para diversas formas de aprovechamiento de los recursos. En este caso la participación se circunscribe a organizaciones ligadas a instancias de poder con relaciones estrechas y afines a la esfera de gobierno. La segunda forma de participación viene del reconocimiento de la existencia de los pueblos indígenas bajo el Convenio 169 de la OIT y por esta razón manifiestan que:

Es aquí donde emerge la segunda modalidad de participación en áreas protegidas y en territorios de uso especial; existen las reservas comunales (RC), figuras territoriales que responden al reconocimiento estatal de formas culturales particulares, manejo y gestión sustentable de territorios indígenas y/o tradicionales;

la gestión de las RC en ocasiones cuenta con la participación de la población local beneficiada aunque esto no es una regularidad en particular cuando se trata de pueblos indígenas aislados (UICN, 2006: 35).

Identifican tres niveles de participación de la sociedad civil en la gestión de las áreas protegidas: “en la planificación de planes maestros y planes directores; en la estructuración de espacios participativos de diálogo y concertación (...) y en la ejecución contractual de los mecanismos de participación que derivan el manejo ambiental de corporaciones ciudadanas” (UICN, 2006: 35).

En Perú, al igual que en Bolivia, funcionan con relativa eficacia los Comités de Gestión que son incentivados y coordinados por la autoridad ambiental de este país; estos comités se encuentran integrados por distintos actores de la sociedad civil pero esencialmente por organismos no gubernamentales, organismos de cooperación y corporativos. Todos estos actores tienen distintos grados de relación e intereses en las áreas protegidas.

En términos generales y en el ámbito de la gobernanza indígena el tema de la participación es particularmente importante y sensible cuando se trata del acceso a los recursos naturales y de conocimientos tradicionales de sobre el uso de dichos recursos. Precisamente la UICN (2006) en el documento “La protección jurídica de los conocimientos tradicionales: algunos avances políticos y normativos en América Latina”, plantea que debido a la importancia de los conocimientos tradicionales y su relación con el medio ambiente y las condiciones socioeconómicas de los pueblos indígenas, los Estados latinoamericanos están impulsando regulaciones y normas para formalizar estos conocimientos, insertarlos en los marcos normativos del Estado y generar reglas claras para la participación y el acceso.

En Bolivia y Perú, al respecto se establece como parámetro regulatoria la Convención de la Diversidad Biológica (CDB)³⁴. En Bolivia esta situación está más bien tratada a raíz de la aprobación de la nueva Constitu-

34. “no solamente reconoce su importancia social, cultural, ecológica y ambiental, sino que establece que los conocimientos tradicionales (a nivel de conocimientos, innovaciones y prácticas) deben ser promovidos, desarrollados y mantenidos con la participación y el consentimiento fundamentado previo de

ción y por los criterios de manejo gubernamental del presidente indígena Evo Morales, al contrario, la situación en Perú demostró ser precaria pues en el conflicto de Bagua se violentó varios tratados incluido el CDB, del cual Perú es miembro.

En cada uno de los gobiernos de los dos países se ha dado diferente perspectiva regulatoria y fuerza a la aplicación de este convenio marco internacional, pero es evidente que en términos comparativos hay un desbalance reflejado en la normativa del Estado entre lo que se plantea en Perú (con menos fuerza) y lo que se plantea en Bolivia (con más fuerza). Cabe mencionar que si bien Perú tiene desde años atrás varias referencias normativas sobre los conocimientos tradicionales y los recursos naturales (Ruiz, 2006: 126), el impulso dado por Bolivia a raíz de la ascensión al poder del líder indígena Evo Morales y de la nueva Constitución Política, existe mayores esfuerzos para promover el involucramiento y participación social indígena y campesina en la administración del Estado y en el plano de las autonomías como expresión de la gobernanza.

En la nueva Constitución de Bolivia la participación se encuentra incluida en el capítulo segundo (principios, valores y fines del Estado) pues se considera un elemento importante para el bienestar común, y en la sección segunda de los derechos políticos se establece la participación en el ejercicio político, en los mecanismos de control y en los demás aspectos relacionados con el desarrollo. En cuanto a la participación y su vínculo con los pueblos indígenas, en el capítulo segundo sobre recursos naturales, en el Artículo 353, se manifiesta que el pueblo boliviano tendrá acceso equitativo a los beneficios provenientes del aprovechamiento de todos los recursos naturales. Se asignará una participación prioritaria a los territorios donde se encuentren estos recursos, y a las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

En Bolivia, la Constitución Política prevé una participación cada vez más activa en la estructura y administración del Estado, lo cual se viabilizará a través de las autonomías indígenas y de las TCO. Al contrario, en Perú hay una fuerte exclusión social de la población indígena. En los gobiernos locales, por ejemplo, de Haqaira, Huaccana, Colquemarca y Limatambo

las comunidades indígenas y locales. A partir del principio general del Artículo (8j)” (Ruiz, 2006: 53).

donde ha existido históricamente una exclusión en la participación en las actividades municipales a pesar de tener una población indígena mayoritaria, la administración ha estado controlada por “mistis” (mestizos) en una suerte de “administración étnica” (Assies, Gudermann, 2007: 34).

Tan solo entre 1998 y 2002 dichos municipios ensayan nuevas formas de participación dentro del contexto de mesas de concertación o comités para decidir las acciones de los municipios, pero los mismos han enfrentado sistemáticamente “cuellos de botella” por la falta de un hábito de participación derivado de fuertes comportamientos coloniales que aún persisten con fuerza en Perú, pero también por dificultades en la adecuación de la gobernanza indígena a los contextos administrativos del Estado, de los cuales son excluidos en este país.

Mecanismos de resolución de conflictos

Esta parte se enfoca en la relación entre derechos indígenas y resolución de conflictos; para este fin se usará principalmente el documento “Derecho Indígena y Medios Alternativos de Resolución del Conflicto” (Gregor, 2008), que hace una síntesis importante de la situación de los referidos derechos y su relación con formas alternativas de resolución de conflictos en varios países de América Latina, entre ellos Bolivia y Perú. Para este efecto se debe partir de una constatación: “Los Estados latinoamericanos independientes integraron corrientes occidentales del pensamiento jurídico a la hora de diseñar su orden constitucional. El derecho indígena (también llamado “usos y costumbres” o “administración indígena de justicia”) quedó en el olvido y hasta hace poco tenía un valor legal inferior” (Gregor, 2008: 110).

En este sentido y desde el punto de vista de la administración de justicia en los Estados con población indígena, los conflictos debían encararse desde la perspectiva jurídica dominante, por esta razón se había soslayado las formas tradicionales de arreglar conflictos en las poblaciones indígenas, y por lo que el derecho de los pueblos indígenas han sido históricamente subordinados y prohibidos. Para abordar el tema de los conflictos y los mecanismos de resolución es importante revisar la concepción indígena acerca de la coexistencia social: “El derecho indígena se fundamenta en una filosofía o religión de la dualidad armónica (...). El conflicto entre

personas causa, precisamente, un desequilibrio, una ruptura en estas relaciones. La justicia indígena busca entonces restablecer la armonía perdida. El inculpado, el denunciante, la autoridad y la comunidad juegan un rol importante en la restauración de este equilibrio” (Gregor, 2008: 113).

En contraste, plantean en el referido documento, que el sistema occidental de resolución de conflictos, que está muy ligado a la justicia ordinaria, tiene limitaciones ya que no siempre puede resultar satisfactorio para las partes. Tiene además muchas trabas como el lenguaje, la tardanza de los juicios, el costo, la mermada confianza en la justicia, la capacidad de los jueces y la dicotomía ganadores – perdedores, quienes ejercen el derecho y la justicia en muy pocos casos ven como prioridad llegar a acuerdos de mutuo beneficio.

Existen medios alternativos de resolución de conflictos como la mediación o el arbitraje, no obstante presentan limitaciones para casos que involucren a pueblos indígenas: “El derecho indígena ha entrado a las constituciones latinoamericanas como forma propia de administrar justicia. Esta inclusión del derecho consuetudinario, ciertamente, no siempre es clara y tiene limitaciones legales” (Gregor, 2008: 115). En el ejemplo boliviano, el derecho indígena propio puede ser considerado una vía de resolver conflictos, junto a otras. En un esquema simplificado existirían entonces cinco formas de procesar conflictos en Bolivia: la vía legal litigante, los medios alternativos de resolución de conflictos, usos y costumbres, especialmente en las comunidades indígenas, vías no reglamentadas o difusas de negociación social (por ejemplo en negociaciones improvisadas entre sectores sociales y representantes del Gobierno) y a través de métodos violentos, una forma poco sostenible de manejar conflictos.

En el caso de los conflictos de las poblaciones indígenas con el Estado hay dos tónicas en la relación, por un lado están los conflictos como medidas de presión para posicionar demandas de los pueblos indígenas, por ejemplo, frente a recursos y/o problemas relacionados con el acceso a los recursos naturales y su reparto, pero también, por los impactos de las medidas adoptadas por gobiernos que afectan directa o indirectamente a las poblaciones indígenas y sus lugares de vida. El reciente conflicto de Bagua en Perú, por ejemplo, no encontró una solución mediada al conflicto sino el mismo se detuvo en el momento que dicho conflicto se desbordó

y entró en una etapa de violencia crítica.

No existen mecanismos establecidos para la resolución de conflictos en poblaciones indígenas, pero al interior de éstas, el manejo de sus tradiciones como usos y costumbres inscritas en el derecho consuetudinario es evidente que ayudan a resolver problemas que podrían considerarse de baja escala (domésticos, familiares, comunitarios), pero es evidente que conforme los conflictos son más complejos y afectan a distintos actores (fuera de sus propias comunidades y por lo tanto de su jurisdicción) el manejo de los mismos entra en un horizonte de difícil resolución.

En Bolivia, los conflictos que atañen a las poblaciones indígenas tienen un marco regulatorio mucho más desarrollado e inclusivo que en Perú, porque en última instancia los problemas se dirimen exclusivamente en el marco de las leyes y la justicia ordinaria que es la que tiene, evidentemente, más peso en los dos países. Sin embargo, Bolivia ha entrado en una etapa de intensificación del contexto cultural en la administración de justicia y resolución de conflictos como una clara y coherente respuesta al hecho de la fuerte presencia indígena en Bolivia. Cabe mencionar que esta situación sumamente diferenciada respecto al Perú, en cuanto a la importancia que se atribuye comparativamente al tema del derecho consuetudinario indígena, viene de un proceso social sostenido.

Reflexiones

La gobernanza indígena se refiere a las formas de gobierno propias de cada pueblo étnico y nacionalidad indígena, reconoce formas de autogobierno y ejercicio autónomo en la definición de sus asuntos internos, como: estructura organizativa, instituciones, reglas y mecanismos de control social. Todo tipo de gobernanza requiere de una construcción de consensos y acuerdos, que definan la forma de gobernar y de administración de las sociedades. En muchos de los casos, esto requiere una participación activa de la sociedad para enfrentar sus problemas.

Tanto para Perú con Bolivia, los procesos de reconocimiento de los derechos indígenas han sido distintos y distantes en el tiempo. Los procesos de inserción de las necesidades de los pueblos indígenas en la normativa

de estos países ha sido lenta, y diferente en cada una de las zonas territoriales y áreas de interés económico. Bolivia estuvo por muchos años rezagado frente a Perú en el ámbito del reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas, pero desde la incorporación de líderes indígenas en la política nacional (como es el caso de la elección de Evo Morales, para Presidente de la República), se generó nuevos escenarios con una mayor amplitud en los marcos institucionales y jurídicos de igualdad y equidad para los indígenas. En Perú; los pueblos indígenas se enfrentan ante la devastación de sus hábitats, esto a pesar de ser reconocidos sus derechos a la consulta previa y sus derechos sobre sus territorios. Esto ha traído graves conflictos en ambos países.

En la gobernanza indígena el tema de los derechos colectivos es fundamental y responde a cambios internos y sectoriales, ésta debe tener implícito el reconocimiento externo de los derechos indígenas y la eficacia de sus sistemas internos de gobernanza, lo que incluye los derechos consuetudinarios, la organización social y las interrelaciones tradicionales con el ambiente. El reconocimiento a los derechos indígenas y a sus particularidades socioculturales es necesario para que la gobernanza indígena pueda efectivizarse, debe reconocerse institucionalmente la diferencia étnica y la diversidad cultural con los procesos de autonomía y autodeterminación que requiere cada uno de los pueblos.

Tanto en Perú como Bolivia, la población indígena estuvo relegada por mucho tiempo del ejercicio de los derechos, a la pobreza y marginalidad no sólo desde el Estado sino desde la misma sociedad nacional. En ambos países, los movimientos sociales han debido luchar por sus derechos a la tierra, a los recursos naturales, a sus derechos democráticos y de participación. Los resultados de estas luchas han sido variados y diferentes, con logros y derrotas en uno u otro ámbito. El Estado boliviano ha ampliado la participación de los indígenas, integrándolos totalmente a sus proceso aún cuando continúe existiendo oposición a estos procesos de equidad y indemnización social. En Perú, la participación indígena en los procesos políticos sigue siendo limitada en comparación al sistema de gobierno boliviano, pero las organizaciones continúan luchando por alcanzar un mayor reconocimiento y respeto de sus derechos.

La diferencia que implica el reconocimiento de un Estado como pluri-

nacional, marca la aplicación de sus políticas y las obligaciones del Gobierno frente al derecho consuetudinario de cada uno de los pueblos que lo componen. Esto se evidencia en la declaración de territorios indígenas, en las formas de autogobierno, en el derecho sobre los recursos naturales y el patrimonio cultural, donde un país puede mostrar mayor avance en uno u otro tema. Es importante tener en consideración las diferencias existentes entre uno y otro pueblo, y el marco normativo político estatal al que se circunscriben. Los derechos de los pueblos indígenas a autogobernarse deben respetarse y deben siempre mantenerse en el marco del respeto al sistema democrático del país en que habitan dichos pueblos, sin olvidar su derecho a una participación plena y al respeto a su diferencia cultural y étnica desde el Estado huésped.