

Articular Bolivia(s): reconocimiento y representación de las formas históricas de ocupación espacial de los pueblos ancestrales

Gonzalo Vargas Rivas (2016) *Territorialidad y autogobierno: las autonomías indígena originario campesinas en el estado plurinacional boliviano*. La Paz: Ministerio de Autonomías, Estado Plurinacional de Bolivia, 519 pp. Depósito Legal: 4-1-52-17 P.O.

El pueblo boliviano, de composición plural, desde la profundidad de la historia, inspirado en las luchas del pasado, en la sublevación indígena anticolonial, en la independencia, en las luchas populares de liberación, en las marchas indígenas, sociales y sindicales, en las guerras del agua y de octubre, en las luchas por la tierra y territorio, y con la memoria de nuestros mártires, construimos un nuevo Estado.

Preámbulo a la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (2009)

Desgranar el proceso de puesta en marcha del sistema de Autonomías Indígena Originario Campesinas en Bolivia es una tarea de gran complejidad. Nos encontramos ante un excelente ejercicio de síntesis pero también ante una obra de importante densidad. En ella se pretende, por un lado, realizar un riguroso análisis histórico del proceso de construcción del Estado Plurinacional de Bolivia; por otro, reflexionar acerca de la articulación de las formas históricas de ocupación espacial de los pueblos ancestrales, ubicando conceptos y nociones, visiones y principios de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos (NPIOC) en el entramado normativo que consolida la Constitución Política del Estado aprobada en el año 2009 con el objetivo histórico de construir el *Suma Qamaña* o “Vivir Bien”.

Se trata, por tanto, de un texto en el que se expone de manera clara el desafío normativo que supone armonizar el proyecto civilizatorio “moderno”, republicano o liberal al contexto plurinacional. Abordando el estudio de la nueva institucionalidad y la nueva territorialidad del Estado boliviano discutiendo acerca de las diversas territorialidades, ideas de nación o democracia que ha producido la historia de la resistencia indígena a la ocupación colonial.

Conviene señalar que el momento de lectura de esta obra adquiere una especial relevancia dado el reciente cambio de escenario político acontecido en Bolivia desde noviembre de 2019 y vigente a fecha de escritura de esta reseña; un escenario que pone en cuestión el futuro del proceso de transformación amparado bajo la Constitución Política del Estado de avance hacia el modelo de Estado Plurinacional basado en la autonomía y la descentralización territorial objeto de estudio.

Por otro lado, es también interesante hacer mención a algunos datos relevantes referidos al autor, docente y responsable de diversas publicaciones académicas, pero también importante cuadro técnico y político, siendo Viceministro de Autonomías Indígena Originario Campesinas y Organización Territorial de Bolivia en el momento de publicación de la obra y tras haber ocupado diferentes responsabilidades en el Ministerio de Autonomías así como en el Viceministerio de Coordinación Gubernamental, entre otras. Por tanto, estamos ante un prolijo trabajo investigativo pero también ante un texto producido desde el enfoque de un destacado cuadro técnico y político, con numerosas referencias a textos normativos y ejemplos históricos que permiten ilustrar el marco conceptual que desarrolla.

En este sentido, la obra, prologada por Hugo Siles Núñez, Ministro de Autonomías, pivota en torno al desarrollo de una idea de nación y territorio compleja, orientada por dos objetivos fundamentales plasmados en la Constitución Política del Estado: “La descentralización de las estructuras de gobierno excesivamente concentradas en el nivel central” y el restablecimiento de “los derechos de los pueblos nativos que demandaban el reconocimiento y respeto a sus territorios ancestrales, es decir la descolonización territorial” (p.17).

Compuesta por diez capítulos, la organización de los mismos parte de lo que el autor define en la introducción como *ñawpaqman*, que en lengua quechua significa “vamos adelante” (p.31). El desarrollo de la obra es, por tanto, progresiva, parte del análisis histórico y de la definición conceptual, para avanzar en la exposición de la articulación jurídica y normativa y la ejemplificación. Si bien se trata de describir, al tiempo, y con todas sus dificultades, “dos proyectos civilizatorios que han estado presentes en el territorio desde la invasión colonial y prolongada en la etapa republicana. Por una parte, el proyecto civilizatorio occidental, republicano o liberal (...)”. Por otro, “el modelo comunitario, el proyecto civilizatorio de las naciones y pueblos indígena originario campesinos” (p.28).

Podríamos decir así que se estructura en tres grandes ejes. El primero, que abarca desde el capítulo primero hasta el tercero, trata de llevar a cabo una contextualización de los distintos procesos históricos de transición a las repúblicas liberales en la región andina de América Latina con el fin de ubicar el caso boliviano; desarrollando en relación a este la complicada conceptualización de la cosmovisión de los pueblos indígenas y sus consecuentes formas históricas de ocupación espacial. El segundo bloque, que comprendería desde el capítulo cuarto al séptimo, sienta las bases conceptuales del nuevo marco constitucional para el desarrollo de las Autonomías Indígena Originario Campesinas (AIOC), en relación no solo a las formas de gobierno sino también a la organización económica. Un último bloque trataría de ilustrar el modo en que han cristalizado los distintos procesos de desarrollo de las Autonomías Indígena Originario Campesinas a fecha de finales de noviembre de 2016.

Abordaremos a continuación con mayor profundidad lo que hemos denominado primer bloque de capítulos, donde se concentran las cuestiones clave para entender el sistema normativo de la nueva Constitución Política del Estado.

El primer capítulo repasa así el tránsito del modelo colonial a las repúblicas liberales de Colombia, Ecuador, Perú y, finalmente, Bolivia, desde su fundación en 1825. Poniendo el acento en cómo en estos territorios no se desarrollaron “Estados autoritarios fuertes y estables, como sucedió en Argentina, Chile o México”, y los

distintos modos en que “en la segunda mitad del siglo XIX, la oligarquía trató de resolver ‘el problema indígena’, entendido por los criollos como el principal obstáculo para el desarrollo moderno” (p.39). Fueron diversas las estrategias adoptadas: en Colombia tratando de integrar a los indios desde una “estrategia europeizante o de blanqueamiento”, en Ecuador mediante el papel de la Iglesia en “la tarea de «civilizar» al indio” (p.41). En relación a Bolivia, concretamente, se indaga sobre las distintas jurisdicciones territoriales, desde las gobernaciones del Rey Carlos V en el siglo XVI pasando por las “reducciones de indios” para poner el énfasis en las consecuencias de la ruptura del “pacto de reciprocidad” instaurado en el periodo colonial y por el cual los pueblos nativos podían “ejercitar el derecho a sus territorios, así como su sistema de autoridades a cambio del pago de un tributo” también en el periodo republicano.

Este capítulo pone así el acento en las distintas contradicciones inherentes al proyecto emancipatorio republicano, principalmente en torno al significado del republicanismo: “las élites criollas siguieron conservando y legitimando las formas de explotación del trabajo indígena y la usurpación de sus tierras hasta mediados del siglo XX” (p.87). Así, el proyecto republicano también instaurado por Bolívar traería de la mano un constitucionalismo moderno europeizante bajo principios liberales de libertad individual y propiedad privada.

La lógica capitalista y liberal del intercambio instaurada con el colonialismo entrará en pugna con la lógica comunitaria de reciprocidad preexistente. En este sentido, las oligarquías criollas lejos de subvertir el orden colonial al fundarse los Estados republicanos, reprodujeron lógicas “modernizadoras” auspiciadas por “el liderazgo ideológico del liberalismo emergente” (p.87), incluso mermando derechos: “los largos años de revolución, guerras e intrigas, antes de consolidar la ideología de la independencia, lo que hizo es canalizar el interés de ciertos grupos criollos para consolidar sus privilegios como casta dominante” (p.85).

Nos encontramos así con un proceso de independencia y emancipación en el que se ha vulnerado, a juicio del autor, tres elementos: la identidad de los pueblos indígenas al tratar de homogeneizar a los distintos pueblos en la nación republicana liberal, las formas de ocupación del territorio mediante distintas estrategias de apropiación y culturización de los territorios ancestrales en pos del intercambio comercial vía estrategia de ocupación militar y extractivista (p.282) y la organización política de los pueblos indígenas que “perdieron los derechos legales a la existencia colectiva”, lo que “significó la expropiación del ejercicio de la autoridad en los territorios ancestrales” (p.104).

Descrito el camino de formación del proyecto republicano, el segundo capítulo trata por tanto de ubicar, como decíamos, algunas nociones fundamentales de la cosmovisión de la Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos (NPIOC). En primer lugar, el de “tierra-territorio”, como amalgama de conceptos “tal como emerge del discurso y la acción de las NPIOC” (p.111). La tierra, la *Pachamama*, como sistema bioproductivo; en relación al cual “el territorio estaría asociado a la pertenencia” (p.111). Una visión que se contrapone a la mirada institucional del Estado que presenta la tierra como suelo, “como un objeto de apropiación patrimonial y el territorio como una configuración espacial o geográfica, susceptible de demarcación, es decir, delimitable” (p.112). Podríamos decir, que ante una mirada

bidimensional del espacio, aparece una cosmovisión multidimensional a partir de la cual la relación con la tierra estaría así enfocada a la consecución del “Vivir Bien”.

Avanza el texto preguntándose entonces sobre los efectos de las prácticas de territorialidad de las NPIOC promovidas por la culturización del espacio como “medio ecológico, bioproductivo” (p.119) para el “Vivir Bien”, para garantizar la seguridad alimentaria. Se analizará la territorialidad en tanto que:

Se expresa en un sentimiento de pertenencia a la comunidad y se concreta en la convivencia social en el territorio, es más, para las NPIOC la territorialidad se expresa en la creación, recreación y ejercicio de normativas de ordenamiento social, en instituciones de reciprocidad y estructuras de poder (p.118).

Es así como el tercer capítulo se despliega con mayor densidad conceptual, abordando la definición de estas prácticas de territorialidad, es decir de las “estrategias de ocupación espacial” de las NPIOC históricamente asediadas por las prácticas de territorialidad de lógica colonial o, como denomina el autor, “el hostigamiento histórico al modelo comunitario”. Se trata precisamente de analizar cómo el desarrollo significativo en términos de organización política y económica fue posible en civilizaciones e imperios como el propio Imperio Inca de los quechuas sin moneda ni economía de mercado (p.136): “La lógica de organización espacial de los pueblos andinos establecía territorios de residencia principal, así como territorios conexos continuos y discontinuos (...) con el fin de compensar de esa manera las limitaciones geográficas y climáticas de sus asentamientos principales” (pp.136-137). La lógica de organización económica para garantizar la seguridad alimentaria originó distintas estrategias de control de nichos ecológicos como es el caso de los Chupaychu y los Lupaca que aún perviven (p.143):

El territorio es su espacio apropiado, culturizado, es su espacio vital, en el que los pueblos, desde sus orígenes, han desarrollado estrategias de organización para el acceso y uso sostenible de los recursos de biodiversidad para su sobrevivencia y reproducción cultural, para el que han diseñado sistemas de autoridades e instituciones basadas en lógicas de reciprocidad y redistribución (p.186).

Se realiza también un repaso a las distintas reformas normativas, como la Ley de Reforma Agraria de 1953, por la cual el indio se convierte en campesino y las tierras comunitarias, en propiedad individual. Hecho que daría lugar a que los indios se organizaran como clase campesina a partir de los sindicatos agrarios y la entrega de tierras que garantizaría el apoyo al gobierno mediante el denominado “Pacto Militar Campesino” que duraría hasta 1979 en una ruptura promovida por el movimiento *aymara*. También se repasan las “reformas de segunda generación” de los años noventa enfocadas a llevar a cabo un “multiculturalismo liberal”. Efectivamente, la Constitución Política de 1994 sentaría las bases en cuanto al reconocimiento de derechos en términos de “interculturalidad”, sin embargo, el reto residirá en cómo pasar de la interculturalidad a la plurinacionalidad y articular un modelo de democracia que articule los distintos sistemas.

Expuesto lo cual, los capítulos cuarto y quinto exponen la discusión acerca de cómo cristaliza la configuración política basada en las prácticas de territorialidad

descritas. Por un lado, analizando el principio de preexistencia —esto es, de existencia previa a la invasión colonial— de las NPIOC como fuente de legitimidad para ejecutar el derecho de autodeterminación en el tránsito al reconocimiento como Autonomías Indígena Originario Campesinas (AIOC). Por otro, definiendo el modo en que se toma como base para acceder a la AIOC tanto los municipios como los Territorios Actualmente Habitados, resultado del acotamiento histórico de los Territorios Indígena Originario Campesinos emergentes de la legislación agraria como propiedad colectiva (Tierras Comunitarias de Origen). Siendo el artículo 2º de la Constitución Política del Estado la mejor síntesis clarificadora:

Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la ley¹.

Estamos así ante una idea de “autonomía” como “entidad gubernativa” en el caso de la autonomía indígena que ha de coexistir con la “autonomía departamental” o municipal como entidad político-administrativa. La primera, producto de la descentralización jurídica, ejecutiva y legislativa; la segunda, producto exclusivo de la descentralización legislativa. Ante lo cual se abre paso una democracia intercultural que interacciona con la democracia representativa: “las unidades territoriales que se vayan creando no serán unidades meramente administrativas de división política, (...) sino que serán unidades de ejercicio de ese tipo de poder del Estado” (p.196).

Se señala además la Ley Marco de Autonomías y Descentralización como texto fundamental desde el cual comprender el marco normativo de la nueva territorialidad. Centrando la atención en el artículo 44 que “señala los tipos de base territorial a partir de lo cual las NPIOC pueden acceder a la AIOC, siendo estas: el TIOC (antes TCO), el municipio y la región, o Región Indígena Originario Campesina”. Dedicando precisamente a las Regiones, como agregación de municipios, el capítulo séptimo de la obra: “las regiones se constituyen en la superación de las limitaciones de la organización territorial y funcional que hemos heredado del modelo republicano, que no eliminó el proceso colonial y son una base esencial para la viabilización de los principios constitucionales” (p.280).

En el capítulo sexto se analizan las características de la economía comunitaria que funciona en los territorios de las AIOC y las estructuras políticas y gubernativas que re-producen este sistema. Como se ha mencionado en varias ocasiones, las prácticas territoriales de las NPIOC están intrínsecamente ligadas a la soberanía alimentaria y a las formas de acceso a los recursos en determinadas condiciones geográficas y orografías complejas. En este sentido, se estudian sistemas de producción que han funcionado en diversos momentos de la historia pero también se repasan sistemas como el de *Aynukas* vigente en la actualidad: “basado principalmente en la rotación de períodos prolongados de las parcelas de cultivo, con el

¹ Recuperado de https://www.mindef.gob.bo/mindef/sites/default/files/Constitucion_2009_Orig.pdf

objetivo de restituir la fertilidad del suelo y el uso eficiente y organizado de la fuerza de trabajo familiar” (p.245).

Así, la actual Constitución Política del Estado Plurinacional define que “el modelo económico boliviano es plural y está orientado a mejorar la calidad de vida y el Vivir Bien de todas las bolivianas y bolivianos, y está constituida por las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa” (p. 233). Teniendo en ella cabida tanto las lógicas de producción de las NPIC basadas en la redistribución como las formas de producción basadas en la propiedad. Se define con gran detenimiento la lógica económica comunitaria que se estructura mediante lógicas de reciprocidad (simétrica o a través del *ayni*, en el ámbito de las unidades familiares; y asimétrica, a través de la institución tradicional denominada *minka*, en obras de utilidad comunal). Del mismo modo se define el “sistema de dones” como mecanismo por el cual la autoridad comunitaria obtenía su reconocimiento: “la forma de adquirir prestigio no era a través de la acumulación de bienes; el más poderoso o digno de poder político era el que distribuía sus bienes o su trabajo en beneficio de los otros al máximo” (Temple, citado en p.256).

El capítulo octavo detalla cómo en el año 2009 el Ministro de Autonomías emitió la Resolución Ministerial de certificación de cumplimiento de los requisitos para adoptar la condición de AIOC. Fueron 19 procesos, 12 vía conversión de municipio y 7 vía TIOC los que cumplieron los requisitos necesarios. Tanto en el noveno como décimo capítulo se expone con detenimiento las experiencias de mayor desarrollo, los casos de Charagua y Raqaypampa, a fecha de noviembre de 2016.

Con todo ello, resulta ineludible acudir a la noción de “territorialidades superpuestas” para entender el fenómeno al que la obra hace mención de una manera completa, compleja y detallada en relación al caso boliviano. La coexistencia de distintas formas de gobierno, de procesos de territorialización y culturización del espacio así como la armonización normativa en el Estado Plurinacional de Bolivia es un caso excepcional de cuestionamiento de la autoridad del Estado-nación en términos westfalianos. Hecho que nos permite pensar el futuro de los Estados desde esquemas y paradigmas más democráticos:

En muchas partes de Latinoamérica, las comunidades locales indígenas y negras se han establecido por ley como autoridades territoriales diferenciadas dentro del Estado-nación (...). La contestación del espacio por parte de estos movimientos ha generado ganancias territoriales concretas. Al tiempo, sin embargo, estos logros están de facto bajo amenaza, pues estas territorialidades alternativas son percibidas a menudo por otros actores, como las organizaciones paraestatales y el capital transnacional, como un desafío al modelo territorial occidental dominante que ellos querrían ver reforzados².

Ciertamente el momento de publicación de la obra muestra un cierto “cierre” armónico del sistema que pretende describir. Si bien se mencionan los retos y dificultades a los que se enfrenta este marco político y normativo, fundamentado en una herencia colonial y un “hostigamiento histórico” hacia las NPIOC, no deja de

² John Agnew y Ulrich Oslender: “Territorialidades superpuestas, soberanía en disputa: lecciones empíricas desde América Latina”. *Tabula Rasa* (Bogotá, Colombia), núm..13, julio-diciembre 2010, p.197.

insistir en la necesidad de enfocar la mirada en una temporalidad largoplacista que, en cierto modo, no explicita el contexto de mundialización y transnacionalización de la economía donde la lógica de los Estados nacionales y el capital siguen ordenando la realidad.

En un artículo posterior a la publicación de esta obra, en el año 2018, Gonzalo Vargas recogerá una cita de Boaventura de Sousa Santos, que en cierto modo vaticina lo acontecido en Bolivia en noviembre de 2019:

El problema de estos procesos es que las sociedades no pueden vivir en el largo plazo, sino en el corto; y a corto plazo es más probable que la vieja política subsista e incluso domine, a menudo disfrazada de nueva política. Es decir, este tipo de proceso de transición paradigmática está sujeto a numerosas perversiones, boicots, desvíos y sus peores adversarios no siempre son quienes se presentan como tales³.

Silvia González Iturraspe
Universidad Complutense de Madrid
Email: sgonza03@ucm.es

³ Boaventura de Sousa Santos y José Luis Exeni: “Justicia Indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Bolivia” citado en “Las Autonomías indígenas: Balance del desarrollo y retos actuales”. *La Migraña. Revista de análisis político*, núm. 26, 2018, pp.118-127. Recuperado de <https://migrana.vicepresidencia.gob.bo/articulos/las-autonomias-indigenas/>