



"Fichas Constitucionales"

22 de enero de 2009

Nº 5

LO INDIGENA ORIGINARIO CAMPESINO Y LA TIERRA, TERRITORIO Y RECURSOS NATURALES EN LA PROPUESTA DE CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

JIMENA COSTA BENAVIDES

CONTENIDO

1	Introducción	1
2	Preceptos de referencia	2
3	Análisis	2
3.1	Bases fundamentales del Estado y modelo de Estado	2
3.2	Circunscripciones especiales indígena originario campesinas y representación	3
3.3	Autonomía de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y control de tierra, territorio	3
3.4	Jerarquía normativa y disposiciones transitorias	5
4	Conclusiones	6

1 Introducción

La extensa propuesta de nueva Constitución Política del Estado tiene un hilo conductor en los 83 artículos –entre el Artículo 1 y el Artículo 410- que abordan el tema de las naciones y pueblos indígena originario campesinos. Vistos de manera aislada no muestran algunos efectos fundamentales, por lo cual en estas páginas abordaré el análisis solamente de 40 artículos vinculados a la relación entre estas naciones y pueblos y la tierra, territorio y los recursos naturales, incluyendo además el tratamiento especial que se les otorga en cuanto a la representación.

Para ser fiel al texto, trataré de incluir de manera casi literal el contenido de los artículos y para evitar la redundancia que se produce en el texto al referirme a las naciones y pueblos indígena originario campesinos utilizaré solamente las iniciales correspondientes: NYPIOC.

2 Preceptos de referencia

- PARTE I. TÍTULO I: CAP. I Artículos 2, 3; CAP. II Artículo 8; CAP. III Artículo 11; CAP. IV Artículo 30 (I, II)
- PARTE II. TÍTULO I: CAP. I Artículos 146 (I, II, III, IV, V, VI, VII); 147 (I, II, III); TÍTULO IV: CAP. II Artículos 209, 210 (I, II, III), 211 (I, II)
- PARTE III. TÍTULO I Artículos 269 (I, II y III), 270, 273; CAP. VII Artículos 289, 290 (I, II), 291 (I, II), 292, 293 (I, II, III, IV), 294 (I, II, III), 295 (I, II), 296; CAP. VIII Artículos 302, 303 (I, II), 304 (I, II, III, IV), 305
- PARTE IV. TÍTULO I: CAP. I Artículo 307; CAP. III Artículo 319 (I, II); TÍTULO II: CAP. II Artículo 352, 353; CAP. V Artículo 374 (I, II); SECCIÓN III Artículo 385 (I, II); SECCIÓN IV Artículo 388; CAP. VIII Artículos 391 (I, II, III), 392 (I, II); CAP. IX Artículos 393, 394 (I, II, III), 395, 397 (I, II, III), 403 (I, II)
- PARTE V. TÍTULO ÚNICO: Artículo 410 (I, II)
- DISPOSICIONES TRANSITORIAS: Séptima

3 Análisis

3.1 Bases fundamentales del Estado y modelo de Estado

En su primera parte, el proyecto de CPE reconoce la existencia precolonial de las NYPIOC y su dominio ancestral sobre sus territorios, garantiza su libre determinación como derecho a la autonomía, al autogobierno y a la consolidación de sus entidades territoriales (Art. 2), y asume como principios ético-morales del Estado el ama qhilla, ama llulla, ama suwa (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón), suma qamaña (vivir bien), ñandereko (vida armoniosa), teko kavi (vida buena), ivi maraei (tierra sin mal) y qhapaj ñan (camino o vida noble) (Art.8).

En estos dos artículos se plantea un cambio fundamental en la orientación del Estado que no asume el dominio de todo el territorio nacional sino que reconoce el dominio sobre el territorio de las NYPIOC, tampoco se toman en cuenta los principios ético-morales de la población que no se autoidentifica como parte de las NYPIOC, sino como parte de la nación boliviana.

En la propuesta, existe un capítulo específico de derechos de las NYPIOC, donde se contemplan algunos derechos que no son tales para el resto de la población, entre otros: a existir libremente; a la libre determinación y territorialidad; a la titulación colectiva de tierras y territorios; al ejercicio de sus sistemas políticos, jurídicos y económicos acorde a su cosmovisión; a ser consultados mediante procedimientos apropiados y a través de sus instituciones cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. En este marco, garantiza el derecho a la consulta previa obligatoria del Estado respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan las NYPIOC; a la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales en sus territorios; a la gestión territorial 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 (Art. 30).

Estos aspectos le dan a las NYPIOC derechos especiales sobre la tierra, el territorio y los recursos naturales, que son exclusivos y de los cuales no gozan el resto de ciudadanos bolivianos.

3.2 Circunscripciones especiales indígena originario campesinas y representación

En el capítulo correspondiente al sistema de gobierno, la propuesta de CPE señala que la democracia se ejerce también bajo la forma comunitaria, por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las NYPIOC (Art. 11), que podrán postular candidatos al igual que partidos políticos y agrupaciones ciudadanas (Art. 209), pero la elección de sus candidatos no será regulada ni fiscalizada por el Órgano Electoral Plurinacional -como en los otros dos casos-, sino que solo supervisará mediante “normas y procedimientos propios” de éstos pueblos (Art. 211). De este modo, la democracia representativa y participativa es regulada por el Estado, pero la comunitaria no.

En la segunda parte de la propuesta de nuevo texto constitucional se introducen las circunscripciones especiales Indígena Originario Campesinas que se regirán por el principio de densidad poblacional en cada departamento, no deberán trascender los límites departamentales, se establecerán solamente en el área rural y en los departamentos en los que estos pueblos constituyan una minoría poblacional (Art. 146); en el siguiente artículo señala que en la elección de asambleístas se garantizará la participación proporcional de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos y que en las circunscripciones especiales indígenas no deberán ser considerados como criterios condicionales la densidad poblacional, ni la continuidad geográfica (Art. 147), de tal modo que en éstos dos artículos sucesivos se presenta una grave contradicción respecto a la densidad poblacional y a la continuidad geográfica.

Si tomamos la letra de éste último artículo, las circunscripciones especiales para minorías indígenas podrían también interpretarse de modo que existan circunscripciones aymaras y/o quechuas en Santa Cruz, Beni, Tarija o Pando donde éstas NYPIOC son minoría.

3.3 Autonomía de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y control de tierra, territorio

En la tercera parte de la propuesta, el Estado se organiza territorialmente en departamentos, provincias, municipios y Territorios Indígena Originario Campesinos, cuya creación y delimitación se hará por “voluntad democrática de sus habitantes” (Art. 269). Además, uno de los principios que rige la organización territorial y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas será la preexistencia de las NYPIOC (Art. 270), de tal modo, que aún los límites de los gobiernos departamentales autónomos y de los municipios deberán tomar como base los territorios ancestrales de las mencionadas NYPIOC.

Solo en el caso de la autonomía de las NYPIOC el proyecto de CPE reconoce el derecho al autogobierno como ejercicio de la libre determinación (Art. 289); y se basa en territorios ancestrales, actualmente habitados por esos pueblos y naciones (Art. 290) y en los territorios indígenas consolidados y aquellos “en proceso” (Art. 293), dejando ésta última oración a una abierta interpretación.

Más adelante, el texto señala que si la conformación de una autonomía indígena originario campesina afectase límites de distritos municipales, ambas instancias deberán acordar una nueva delimitación distrital; si afectase límites municipales deberá seguirse un procedimiento ante la Asamblea Legislativa Plurinacional para su aprobación (Art. 293); y no señala qué sucede si los territorios ancestrales afectan los límites departamentales, sin embargo deja establecido que la autonomía indígena originario campesina, además de sus competencias, asumirá las de los municipios de acuerdo con un proceso de desarrollo institucional (Art. 303 inc. I)

Entre las competencias exclusivas de las autonomías indígena originario campesinas se encuentra la definición y gestión de formas propias de desarrollo económico, social, político, organizativo y cultural (Art. 304 I inc. 2); gestión y administración de los recursos naturales renovables (Art. 304. I inc. 3); elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos (Art. 304. I inc. 4); Crear y administrar tasas, patentes y contribuciones especiales en el ámbito de su jurisdicción (Artículo 304. I inc.12); y la planificación y gestión de la ocupación territorial (Art. 304. I inc. 15).

Entre sus competencias concurrentes, se encuentran la conservación de recursos forestales, biodiversidad y medio ambiente; sistemas de riego, recursos hídricos, fuentes de agua y energía, control y monitoreo socio ambiental a las actividades hidrocarburíferas y mineras que se desarrollan en su jurisdicción (Art. 304. III); y lo más importante de todo, es la única autonomía en la que los recursos necesarios para el cumplimiento de sus competencias le serán transferidos automáticamente por el Estado Plurinacional de acuerdo a la ley (Art. 304. IV), lo que no sucede con las autonomías departamentales, municipales y regionales.

La cuarta parte de la propuesta del texto constitucional referida a distribución de bienes y recursos del Estado, Medio Ambiente, Recursos Naturales, Tierra y Territorio, señala que:

- La industrialización de los recursos naturales deberá respetar y proteger el medio ambiente y los derechos de las NYPIOC (Art. 319. I)
- La explotación de recursos naturales en determinado territorio estará sujeta a un proceso de consulta a la población afectada y en el caso de las NYPIOC, la consulta tendrá lugar respetando sus normas y procedimientos propios (Art. 352)
- En cuanto a los beneficios provenientes del aprovechamiento de todos los recursos naturales señala que se asignará una participación prioritaria a los territorios donde se encuentren estos recursos y a las NYPIOC (Art. 353)
- El Estado reconocerá, respetará y protegerá los usos y costumbres de las comunidades, de sus autoridades locales y de las organizaciones Indígena Originaria Campesinas sobre el derecho, el manejo y la gestión sustentable del agua (Art. 374. II)
- Donde exista sobre posición de áreas protegidas y territorios Indígena Originario Campesinos, la gestión compartida se realizará con sujeción a las normas y procedimientos propios de las NYPIOC (Art. 385. II)
- Las comunidades Indígena Originario Campesinas situadas dentro de áreas forestales serán titulares del derecho exclusivo de su aprovechamiento y de su gestión (Art. 388)
- El Estado en coordinación con las autoridades Indígena Originario Campesinas y los habitantes de la amazonia, creará un organismo especial, descentralizado, con sede en la amazonia, para promover actividades propias de la región (Art. 391. III)

- El Estado implementará políticas especiales en beneficio de las NYPIOC de la región para generar las condiciones necesarias para la reactivación, incentivo, industrialización, comercialización, protección y conservación de los productos extractivos tradicionales (Art. 392. I)
- El Estado reconoce, protege y garantiza la propiedad comunitaria o colectiva, que comprende el territorio Indígena Originario Campesino, las comunidades interculturales originarias y de las comunidades campesinas. La propiedad colectiva se declara indivisible, imprescriptible, inembargable, inalienable e irreversible y no está sujeta al pago de impuestos a la propiedad agraria. Las comunidades podrán ser tituladas reconociendo la complementariedad entre derechos colectivos e individuales respetando la unidad territorial con identidad. (Art. 394. III)
- Las tierras fiscales serán dotadas a Indígena Originario Campesinos, comunidades interculturales originarias, afro bolivianos y comunidades campesinas que no las posean o las posean insuficientemente, de acuerdo con una política estatal que atienda a las realidades ecológicas y geográficas, así como a las necesidades poblacionales, sociales, culturales y económicas (Art. 395. I)
- La función social se entenderá como el aprovechamiento sustentable de la tierra por parte de pueblos y comunidades Indígena Originario Campesinos, así como el que se realiza en pequeñas propiedades, y constituye la fuente de subsistencia y de bienestar y desarrollo sociocultural de sus titulares. En el cumplimiento de la función social se reconocen las normas propias de las comunidades (Art. 397. II)
- Se reconoce la integralidad 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 de los 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 acuerdo a sus criterios culturales y principios de convivencia armónica con la naturaleza (Art. 403. I)
- El territorio Indígena Originario Campesino comprende áreas de producción, áreas de aprovechamiento y conservación de los recursos naturales y espacios de reproducción social, espiritual y cultural. La ley establecerá el procedimiento para el reconocimiento de estos derechos (Art. 403. II)

3.4 Jerarquía normativa y disposiciones transitorias

En su quinta parte la propuesta de CPE, señala que la aplicación de las normas jurídicas responde a cinco niveles de jerarquía, encontrándose en el tercero las leyes nacionales, los estatutos autonómicos, las cartas orgánicas y el resto de legislación departamental, municipal e indígena (Art. 410. II), todas ellas en un mismo nivel de jerarquía.

Por último, en la Disposición Transitoria Séptima el texto plantea que el territorio indígena tendrá como base de su delimitación a las Tierras Comunitarias de Origen, otorgando el plazo de un año desde la elección del Órgano Ejecutivo y Legislativo para que las TCO se sujeten a un trámite administrativo de conversión a Territorio Indígena Originario Campesino.

4 Conclusiones

El conjunto de artículos mencionados y siguiendo –en lo posible– el orden del texto de la propuesta constitucional, muestra que a diferencia del resto de los ciudadanos bolivianas y bolivianos, los indígenas, los originarios y los campesinos tendrán derechos especiales sobre la tierra, el territorio y los recursos naturales renovables y no renovables, tendrán –por voluntad propia– el derecho a definir límites de territorios para el ejercicio de la autonomía indígena originario campesina que es la única instancia que cuenta con derecho al autogobierno y a la libre determinación con recursos públicos.

Si bien los indígenas no han ejercido sus derechos en igualdad de condiciones y bajo criterios ciudadanos, tampoco han tenido acceso a iguales oportunidades y para hablar de una verdadera democracia éstos problemas deben ser resueltos de manera urgente e inmediata, el texto constitucional producto del pacto político de octubre en el Congreso de la República no restituye derechos sino que genera un tratamiento especial para los indígenas que no tienen el resto de ciudadanos, que por supuesto no tienen derecho a la tierra, al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables; a la consulta previa y a la participación en los beneficios por la explotación de los recursos naturales no renovables en la misma magnitud que las NYPIOC.



Tel: 591 2799673

Fax: 591 2 2117326

Calle 21, Calacoto, N° 8227, Torre Lydia

Piso 2, Oficina 201

institutoprisma@gmail.com www.institutoprismo.org