

**¿Autonomías departamentales?  
Territorios Indígenas Originarios Campesinos y Democracia Municipal:  
Ordenamiento Territorial para el Acceso y Control Social sobre los Recursos  
Naturales.**

**Pablo Regalsky, CENDA**

**Introducción<sup>1</sup>**

Desde el momento en que la Ley de Convocatoria de la Asamblea Constituyente fue aprobada el 4 de marzo de 2006, junto a la Ley de Referéndum para las Autonomías Departamentales, ha cambiado notoriamente el panorama político y las posibilidades para un acuerdo nacional basado en un reconocimiento del otro. La derecha ha recuperado un amplio espacio político después de su derrota electoral de diciembre e incluso es posible que llegue a controlar la mitad de los representantes ante dicho organismo. Es aparente que las expectativas de los movimientos sociales ante esta próxima asamblea quedaron gravemente dañadas. No solo por la mayoría de 2/3 que debe reunirse y que obviamente debiera ser negociada con la derecha, sino por la exclusión deliberada de representantes directos de los pueblos indígenas y originarios y por encima de todo, por el carácter vinculante del Referéndum por autonomías departamentales y la transformación de la Asamblea en un simple evento en busca de un Pacto Social.

Pese al carácter no soberano y excluyente que tendrá, aún queda una posibilidad de que los movimientos sociales se repongan de este sorpresivo giro de los acontecimientos y exijan a la Asamblea misma un verdadero cambio. La presente propuesta tiene como fin establecer el carácter general de las bases jurídico político territoriales para dicho cambio. Ya se sabe que la Asamblea misma no hará efectivo ningún cambio: la ley de convocatoria establece que no puede inmiscuirse ni afectar a ningún otro poder del estado, pero por lo menos puede abrir la llave jurídica para que la movilización lo pueda efectivizar, llevar los cambios en el papel al terreno de la aplicación práctica. Los únicos actores capaces de llevar adelante ese cambio son los propios movimientos sociales. La Constituyente podría abrir ciertos candados jurídicos referidos al ordenamiento territorial y al sistema político administrativo territorial para posibilitar que esos futuros cambios se lleven a cabo dentro de cánones que podrían ser acordados a través de la negociación que se lleve a cabo con los constituyentes. El grave peligro ahora es que los constituyentes se conviertan en levanta-manos, simples ejecutores de acuerdos pre-establecidos a espaldas del pueblo entre las cúpulas partidarias. Esa posibilidad, que ya está arreglándose bajo la mesa, deberá enfrentarse a través de una discusión pública y una vigilancia constante sobre los representantes que salgan elegidos el 2 de julio de 2006.

**Reordenamiento territorial y soberanía popular hacia un estado Plurinacional**

Nos referiremos aquí a la reorganización territorial del estado en los niveles bajos y medios de la administración estatal, es decir, en lo que toca a la organización de los municipios y otras entidades territoriales hasta el nivel departamental. Este es el ámbito donde residirían los fundamentos de una parcial recuperación de soberanía por los

<sup>1</sup> Versión elaborada 3.4.06

pueblos, avanzar en la autodeterminación que plantean los pueblos indígenas y originarios, y a la vez permitiría sentar bases para un estado plurinacional. Incluyo propuestas para los espacios urbanos pluriétnicos.

El planteo central es la “autonomía indígena” que se basa en la devolución de soberanía a los pueblos originarios –es decir, en un cierto grado de autodeterminación-. Sus alcances en tanto desarrollo democrático no se limitan a los pueblos indígenas, originarios campesinos. También resultan posibles de proponer a la población urbana, y trabajadora en general. La estrategia que las organizaciones indígenas y campesinas originarias han planteado es la de la autodeterminación: la plena recuperación de la soberanía popular. Las autonomías son un paso en el tránsito a la autodeterminación. El objetivo inmediato de las autonomías indígenas será articularse a la lucha por las autonomías municipales o locales en general y así neutralizar la actual ofensiva del colonialismo interno y del imperialismo cuyo eje son las autonomías departamentales. En este asunto se articulan clase y etnicidad porque el eje de las autonomías departamentales y las autonomías indígenas no sólo está cruzado por la diferencia cultural. El problema central es la hegemonía de clase que pretenden las oligarquías y el capital transnacional.

Justamente porque esas dos líneas de organización social, etnicidad y clase, no se oponen entre sí ni en principio ni en la práctica, sino que se articulan estrechamente, es que surge la propuesta de autonomía y autodeterminación indígena. La idea es que los movimientos sociales establezcan en torno a la lucha por autonomías un terreno firme desde el cual los pueblos originarios y campesinos y los trabajadores urbanos puedan combatir la ofensiva colonialista para así lograr controlar sus recursos, los recursos que no son simplemente patrimonio de la “nación”, son patrimonio del pueblo. Si la propuesta de autonomías departamentales queda sin una respuesta adecuada, las consecuencias pueden ser de gran alcance y afectar profundamente a la capacidad de los movimientos sociales para avanzar.

En esta propuesta, por lo tanto, no se discute el tema de la transformación del estado en su conjunto, de las instituciones nacionales: el poder judicial, legislativo, ejecutivo, las fuerzas armadas ni la iglesia. No se plantea la transformación del sistema de propiedad en su conjunto. Sin embargo a presente propuesta permite abrir trincheras al nivel de las bases jurídicas y políticas del estado. Es una propuesta de transición, debido a que contamos con condiciones desfavorables y no sólo no vamos a tener mayoría en la Asamblea, sino que estamos excluidos casi totalmente de ella.

La segunda idea central es que la autonomía indígena va íntimamente asociada y no se puede separar del tema de las formas de propiedad y el control de los recursos productivos, en particular del suelo y el agua, pero también de otros recursos renovables y no renovables. Si bien en el terreno de la negociación de los instrumentos jurídicos, quizás sea necesario tomar ambos aspectos como áreas separadas de la legislación, es necesario entender su íntimo relacionamiento.

Pero antes de entrar de lleno a nuestra propuesta es preciso antes caracterizar el momento actual. Qué está detrás de la propuesta de autonomías departamentales contenida en el

Referéndum autonómico vinculante? ¿Cómo neutralizar la creciente hegemonía del Comité Cívico cruceño?

### **La lucha por la hegemonía y el traslado del eje geopolítico boliviano**

Desde octubre de 2003, cuando Sanchez de Lozada y su gabinete especularon con la posibilidad de trasladar el gobierno, y por lo tanto la sede de gobierno, a Santa Cruz, se da nuevo impulso a lo que se dio en llamar las luchas regionales. Desde que se impone la agenda de octubre, cuando Carlos Mesa inesperadamente para todos, acepta como parte de su programa de gobierno que se lleve a cabo la Asamblea Constituyente, empieza en serio el debate para trasladar el eje geopolítico de La Paz.

Es un hecho que el cerco a La Paz, establecido en octubre de 2003 y que luego se repite en mayo-junio de 2005, no fue hasta ahora derrotado. Es más, está pendiente aún sobre las cabezas del sistema político como una espada de Damocles. Tanto en octubre de 2003 como en mayo-junio de 2005, con el antecedente de la crisis de febrero de 2003 que llevó al enfrentamiento armado entre policías y militares, el Estado está en una crisis que se debe, en buena medida, al cerco que han establecido los movimientos sociales sobre el gobierno y sobre la sede geográfica del gobierno. El levantamiento social ha impedido que el gobierno pueda funcionar. Ha paralizado el aparato estatal. La subida al gobierno de Evo Morales parece haber logrado un cuarto intermedio en las luchas sociales. La gente va a esperar qué puede hacer el gobierno.

Dado que casi todo el aparato estatal incluido el judicial-policial-militar, los sectores claves del aparato productivo nacional (la energía, la minería, las telecomunicaciones, la tierra, los bosques, los bancos, la prensa y la televisión), están en manos de multinacionales o de sus socios los sectores empresariales, latifundistas y/o lumpen burguesía boliviana, es poco lo que se presume que el gobierno pueda hacer, a más de sanear las finanzas del estado subiendo la recaudación impositiva. Se suponía que la Asamblea Constituyente era un escenario para cambiar esa situación, pero el propio gobierno se encargó de trabar al máximo esa posibilidad acordando con la derecha una ley de convocatoria que transforma lo que debía ser un espacio de poder político fundacional y soberano en un ente ineficaz para hacer las transformaciones necesarias.

Peor aún, el gobierno deja que la derecha ponga como condición para la realización de la Asamblea Constituyente, la previa realización de un Referéndum autonómico vinculante. Este referéndum determina que cualquier departamento donde haya sido aprobada la pregunta sobre autonomía departamental con una mayoría simple, se transforma en autónomo, una vez que se promulgue la nueva Constitución. Los constituyentes, tanto por la ley de Convocatoria a la Asamblea, como por el texto de la ley de Referéndum, están obligados a avalar el resultado positivo de esa votación en un departamento, aunque la opinión nacional mayoritaria se demuestre en contra.

A qué apunta ese proyecto autonomista? Acaso apunta a la disgregación nacional? Lo mismo se decía cuando se estaba librando la Guerra Federal de 1899. Sin embargo, el triunfo de los federalistas no derivó en el establecimiento de un sistema federal, sino en el

traslado de la sede de gobierno a La Paz y el establecimiento de un sistema de gobierno centralista.

El interés actual del empresariado que respalda esta propuesta autonomista se expresaría en dos posibles salidas:

- A. La salida política mínima a que aspiran, consiste en que efectivamente no logran derrotar a los movimientos sociales durante todo o parte del gobierno de Evo Morales y se ven entonces en la necesidad de atrincherarse temporalmente en la sede de Santa Cruz, pero con prerrogativas y competencias que les permitan manejar la parte más jugosa del presupuesto nacional y aspirando también a manejar de la forma más directa posible –según las relaciones de fuerza que logren para la Asamblea Constituyente- los recursos naturales que ya sabemos: la tierra, el agua, los bosques, los recursos del subsuelo.
- B. La máxima, consiste en lograr derrotar o confundir lo suficiente a los movimientos sociales para comenzar a trasladar, de hecho o de derecho, la sede de gobierno a Santa Cruz. Eso puede comenzar bajo una apariencia de descentralización, o de traslado de organismos autárquicos o semiautárquicos, como por ejemplo YPFB, u otras entidades de gran peso económico a Santa Cruz. Aunque logran solamente la autonomía, ya se estaría empezando a aplicar de hecho el traslado paulatino de la sede del gobierno nacional a Santa Cruz. Pero si la derecha lograra dividir y desmoralizar lo suficiente a los movimientos sociales, es posible un cambio rápido de escenario geopolítico. Esto puede efectivizarse si reducen a la impotencia al gobierno de Evo Morales y le obligan a servir simplemente de administrador eficiente de un modelo neoliberal maquillado de populismo, sin ninguna transformación de fondo, por ejemplo sin que se logre la reversión de una porción significativa de los 50 millones de hectáreas ilegalmente distribuidos entre la nueva oligarquía. En la medida que el gobierno –para sostenerse precariamente en el poder- deba acudir a la desmovilización y a la división de las organizaciones que lo apuntalaron para que gane las elecciones, el mismo gobierno serviría como instrumento para lograr ese fin. La deslegitimación del gobierno lo volvería cada vez más débil y cada vez más vulnerable a las presiones de las camarillas empresariales y mafiosas, hasta que lo obligaran a rendirse y aceptar, él mismo, cambiarse de sede. Ese sería el proyecto estratégico del empresariado latifundiaro y sus aliados mafiosos y petroleros.

Por supuesto, no apuntamos a que los empresarios y mafiosos se salgan con la suya y tampoco creemos que logren establecer este escenario político que describimos arriba; por el contrario estamos seguros que los movimientos sociales sabrán derrotarlos a tiempo. Pero nuestro análisis pretende alertar contra sus verdaderas intenciones, que no se quedan simplemente en la autonomía departamental.

Teniendo en cuenta estos graves peligros, veamos cuales son los caminos que los movimientos sociales deben explorar para tener una alternativa con la cual neutralizar la propuesta autonomista.

## **El derecho a la diferencia : estado plurinacional**

Un estado plurinacional es una forma de estado que admite la existencia de territorios en su interior cuya población se reconoce como perteneciente a diferentes nacionalidades y define autónomamente la normativa, la legalidad, la forma de vida y la autoridad que la rigen, generalmente como formas de gobierno indirecto en el marco de un sistema de autoridad jerarquizado, un solo estado. Los estados nación han sido la norma desde el siglo XIX y culminan poco después de la primera guerra mundial, en la que aparece el programa wilsoniano “una nación, un estado” para contrarrestar las luchas por la autodeterminación nacional. Salvo los dos últimos siglos en que domina el estado-nación, los estados plurinacionales han sido siempre la norma.

La novedad consistiría entonces en que ahora lo plurinacional se establezca como parte de un programa democrático popular de autogobierno, en el que las poblaciones logran el control sobre sus recursos naturales, el control de su espacio de vida con el fin garantizar su derecho a la sobrevivencia en su lucha contra el control monopólico de las multinacionales. Los estados nación, que en un momento histórico fueron caminos de emancipación nacional, en el momento presente, en el marco de la globalización, de los acuerdos de libre comercio y de tratados bilaterales de garantías a la inversión, estos mismos estados nación se han vuelto la herramienta por medio de la cual esas MN's se aseguran el control absoluto sobre los recursos del planeta. El estado nación ahora es un obstáculo y ya no es una herramienta válida para los pueblos indígenas y los trabajadores.

No es casual que las poblaciones más directamente afectadas, como los pueblos indígenas, hicieron de la demanda del reconocimiento al territorio propio el eje de sus luchas. Esto implica una doctrina que se conoce como pluralismo jurídico, que significa que el ordenamiento jurídico estatal acepta que no hay una sola ley uniforme en todo el territorio del país, que la ley NO es indiferente sobre quien sea el sujeto, pues – contrariamente al caso del estado nación donde todos comparten una sola ciudadanía y la teoría es que todos son iguales ante la ley-, en el caso del estado pluricultural no hay una sola ley para todos, sino más bien hay varios sujetos colectivos numéricamente importantes que se rigen por sus propias leyes distintas de la ley primordial del estado. En vez de la ciudadanía individual se reconocen sujetos colectivos con derechos colectivos como las comunidades o los pueblos y las naciones que están por encima de los individuos y de los derechos individuales. Hay que recordar que toda intervención del imperialismo se hace en nombre de los derechos humanos, que son individuales, porque en el fondo se trata del derecho a la acumulación privada, a la propiedad privada.

El pluralismo jurídico puede derivar, en última instancia, en el sistema de “consociación” que significa que hay un estado *refundado* sobre la base de poblaciones (pueblos) *originarios* que deben expresar su acuerdo en cada cuestión importante, pues conservan el derecho a veto sobre las decisiones que afecten sus derechos como colectividad. Aparecen, por tanto, los derechos colectivos que pueden llegar a tener primacía sobre los derechos del individuo, que fueron la premisa de los estados liberales establecidos para garantizar la libertad del capital para comerciar, etc.

Uno de los fundamentos político-jurídicos en que se basa esta organización plurinacional es que determinadas poblaciones no se reconocen como pertenecientes a una sola nación o, más precisamente, no se reconocen como pertenecientes ni subordinadas a la nación hegemónica o dominante en el estado. Esa población que se reclama diferente podría en algún caso no necesariamente estar definida territorialmente, sino por fronteras culturales, que atraviesan transversalmente todos o varios territorios del país, ya que, por ejemplo, existen poblaciones aymaras o quechuas en ciudades y en diferentes regiones a las se han trasladado en el curso de procesos de migración.

La propuesta que consideramos aquí, sin embargo, tiene su base fundamental en lo territorial, al no considerar la cultura o la lengua del *individuo* como el elemento definitorio de su pertenencia o adscripción nacional, sino que se basa en el concepto de jurisdicción territorial y de autoridad a la cual se le considera adscrito, sin rechazar la posibilidad -a ser estudiada- de los casos de auto-adscripción. Nuestra propuesta incluye también en este esquema a los espacios urbanos para lograr una organización democrática en municipios, sean pluriétnicos o con una identidad particular originaria o indígena.

El punto de partida es el caso de las poblaciones indígenas y originarias diferenciadas culturalmente que mantienen en la actualidad una autodefinición de identidad y tienen un cierto control o gestión de los territorios en los que habitan y donde son mayoría, y donde realizan un manejo de sus recursos naturales según pautas propias y según un modelo de vida diferenciado. Veremos que una parte importante de esta propuesta resulta en buena medida aplicable a todos los espacios urbanos pluriculturales.

Se propone que el territorio del Estado quede configurado en tres niveles:

- ? El nacional, que debería adecuarse a la normativa plural de un estado plurinacional.
- ? El que ahora se denomina departamental, pero que luego de la reforma deriva en dos tipos de entidad territorial que son equivalentes en cuanto a sus competencias: 1. las Entidades o Regiones territoriales pluriculturales (que lo que queda de los actuales departamentos, construido alrededor de sus zonas urbanas) y 2. las Entidades o Regiones territoriales indígenas que llegarían a abarcar por lo menos la mitad del territorio nacional.
- ? El municipal, que recuperaría el grado de autonomía que tuvo antes de la creación de las superintendencias, cuyo régimen sería anulado.

Desaparecen como nivel del gobierno las provincias, cantones y cualquier otra división política administrativa.

### **La autonomía indígena originaria como escenario para mejorar la capacidad para la sobrevivencia de las poblaciones oprimidas**

La Constituyente será el escenario para plantear una reforma jurídica que al permitir el control autónomo indígena y originario campesino sobre sus propios espacios y sus recursos, logre así mejores condiciones para la población nativa y garantice cierta

“seguridad jurídica” a la población que vive de su propio trabajo y accede a sus propios recursos de acuerdo a usos y costumbres, precisamente contra la invasión de las empresas multinacionales. El núcleo de las autonomías indígenas y municipales está en el establecimiento de la revocabilidad de los mandatos, sobre la base de que las autoridades son elegidas en forma directa, en un caso por usos y costumbres y, en el caso de los municipios urbanos pluriculturales, por medio de las asambleas territoriales distritales cuyos representantes –revocables- son la asamblea legislativa que reemplazará al actual concejo municipal.

La propuesta autonómica departamental sobre la que alertamos arriba será neutralizada dado que la misma no podrá superponerse con las autonomías territoriales indígenas y deberá respetar las autonomías municipales. A la vez, los departamentos “residuales” que queden a medida que se van constituyendo los territorios indígenas, devendrán en nuevas entidades territoriales pluriculturales que serán, junto a las indígenas, las entidades sobre las cuales se basará del nuevo ordenamiento plurinacional del país.

El estado plurinacional y el reordenamiento territorial que establezca la existencia de las autonomías indígenas y originarias campesinas será un avance en ese sentido. Sin embargo, es preciso entender que no existe garantía jurídica alguna que pueda frenar por sí misma la expansión globalizante del capital. Cualquier reforma jurídica puede jugar un papel de “doble filo”. Podría decirse entonces “Dios y el Diablo están en los detalles” no sólo de estas reformas que, por si mismas, no representan una verdadera liberación. La única garantía reside en un nuevo nivel en la relación de fuerzas entre opresores y oprimidos que podría establecerse en función de las mismas y en base a la movilización activa. Un aspecto clave es el rol que juegan los distintos niveles políticos de esa soberanía popular recuperada, en relación al capital y a las fracciones sociales que medran de los procesos de acumulación del capital en manos privadas.

Una reorganización política como la que proponemos supone también:

- 1) Pluralismo jurídico. Esa forma de organización jurídica permite la co-existencia de dos formas de propiedad: una que es la propiedad privada sin limitaciones requerida para los procesos de acumulación de capital en manos privadas, y la otra que es la propiedad colectiva sobre la tierra y otros recursos productivos que permite la posesión familiar sobre los recursos necesarios para la reproducción de la familia en el contexto de necesidades básicas definidas culturalmente. Se deberá explicitar en la constitución que hay una forma de propiedad social que no es pública, pero tampoco es privada, que es la comunitaria e indígena. Esa forma de propiedad genera no solamente derechos sobre las cosas, sino derechos (colectivos) sobre los individuos, es decir, que la comunidad rige sobre los individuos sobre la base de sus normas propias (usos y costumbres) por encima de la normativa nacional. La vigencia de los usos y costumbres como base del pluralismo jurídico supone que existirán restricciones a la plena libertad del capital y, por tanto, restricciones a los individuos para acumular capital. En eso se basa actualmente la vigencia de los usos y costumbres y la vigencia del pluralismo jurídico vendrá a reafirmar esos derechos colectivos, por encima de los

individuales. El derecho civil será un espacio más del derecho plural y ya no el predominante.

- 2) Etnodesarrollo. Con base en la vigencia de las autonomías y del pluralismo jurídico, se establece la posibilidad de un desarrollo basado en los derechos colectivos, en el derecho a la reproducción de la comunidad, como base para el mejor desarrollo de la persona dentro de una comunidad y ya no como en el capitalismo, poniendo al colectivo en función de los intereses del individuo y del capital. Una completa revisión de las políticas de desarrollo debería restringir el acceso del capitalismo monopólico a los recursos naturales y a la libre disposición de la mano de obra dentro del país –como lo sigue disponiendo el 21060-, con una visión basada en el apoyo al pequeño propietario y a las unidades económicas domésticas siempre vinculadas a sus obligaciones como parte de una comunidad y dentro de una propuesta “endógena” que rompa con el esquema de la globalización y apunte a la soberanía alimentaria. Esto requiere que la CPE no solo desconozca (elimine la posibilidad de) el latifundio, sino que también debería desconocer las formas aberrantes de concesionamiento de recursos productivos a los grandes capitales monopólicos y a aquellos capitales nacionales que actúan de forma depredatoria respecto a los RRNN. Las funciones que debe cumplir el poseedor o propietario de la tierra estarán detalladas en la misma Constitución para poner coto a las actuales “distorsiones” y abrir las posibilidades legales o favorecer la reversión del latifundio, que será exclusiva obra de la movilización social. Está claro en el caso del agua que será un “derecho humano”, igual en el caso de la tierra y deberá encontrarse la forma también en el caso de los recursos de biodiversidad, forestales, para evitar se convierta en recursos para la acumulación del capital y sirvan a la población.

### **Entidades territoriales indígenas originarias campesinas**

La propuesta que hacemos plantea la organización y el reconocimiento legal de entidades territoriales originarias o indígenas, predominantemente rurales, a la vez que también plantea la extensión de los principios de esta reforma a la población urbana. Lo hace apelando al principio de “devolución de soberanía”. Este es el principio fundamental en la que se asienta toda la propuesta, más allá del reconocimiento a la diferencia cultural que sería entonces un principio importante pero, sin embargo, subordinado al primero. Debe ir junto a otro principio fundamental, cuya valoración requiere de mucha ponderación, el de la unidad de los pueblos oprimidos. La unidad del pueblo oprimido puede verse afectada por presiones localistas “de abajo”, que buscan sacar ventajas locales. El principio de devolución de soberanía no podría darse con una fragmentación social, con un localismo tal que inviabilice el objetivo mismo de esta propuesta.

La personería que formalmente les fue reconocida a las OTBs por la ley de participación popular, significó que, a cambio, el Estado, su sistema político de intermediación y dominación, extienda su jurisdicción dentro del espacio rural de las comunidades campesinas, indígenas y originarias. En realidad el mismo acto de reconocimiento de la personería jurídica constituyó un acto de expropiación, de desconocimiento de las facultades jurisdiccionales que ejercía de hecho cada comunidad sobre su pedazo de

territorio rural. Los ayllus reclaman que la ley atenta directamente contra el esfuerzo de reconstitución de sus entidades originarias.

Ese acto imperfecto e injusto estipulado por la ley 1551 debe repararse. El reconocimiento de la personalidad jurídica de las comunidades campesinas, indígenas y originarias debe suponer la validación de sus competencias tal como las venía ejerciendo de hecho desde la ruptura del Pacto militar campesino en 1979. La autoridad comunitaria debe ser reconocida en todas sus competencias. Deben reconocerse los diversos niveles de territorialidad que ha sabido construir la comunidad.

Desde 1979 se ha venido construyendo un tejido de comunidades, subcentrales, centrales y federaciones que ocupa territorios continuos, a veces coincidiendo con delimitaciones político administrativas del estado y otras veces no. En algunos pocos casos, la distritación demarcada desde 1996 ha sabido reconocer esa realidad de las comunidades y sus fronteras, pero en la mayoría de los casos de demarcación distrital o municipal no se han respetado los límites propios socio culturales. Se ha fragmentado y dividido a pueblos originarios e indígenas. Además se ha impuesto el sistema de representación a través del monopolio de los partidos políticos o agrupaciones ciudadanas que actualmente viene a ser lo mismo, ya que están sujetos a una normativa y control ejercido desde el Estado.

### **Como se plantea la reorganización territorial a partir de la próxima constituyente**

La Asamblea Constituyente dejará abierto el espacio jurídico necesario para el desarrollo de este proceso social y político especificando que todo pueblo originario, indígena campesino con personería jurídica tiene el derecho a manejar su propio territorio y a reconstituirlo allí donde haya sido desarticulado, reconociéndole las competencias necesarias a sus propias autoridades, bajo la condición de que una mayoría de la población exprese su acuerdo con ello. No importa que ese territorio sea continuo o sea discontinuo, no importa que una parte de la población viva alejada de la otra, se debe reconocer como una unidad territorial y política, en base a la voluntad expresada por la gente.

Una vez expresada la voluntad de una población determinada en el sentido de organizarse en función de sus propias demarcaciones y dentro de las normativas socioculturales propias, procede la estructuración en niveles escalonados el territorio en la ó las regiones una vez que así se hayan expresado en un referéndum local o regional. Esas consultas se harán a simple solicitud de parte ante la Corte electoral en base a un número de firmas determinado sin que la Corte pueda oponer ningún argumento como no sea el formal de que las firmas sean válidas y en el número o porcentaje exigidos.

La reorganización territorial escalonada se inicia en base a las decisiones que se toman desde el nivel más básico. Es decir: no se puede reestructurar el territorio a partir de un diseño elaborado en esferas superiores estatales, sean éstas la Asamblea constituyente, el poder ejecutivo o cualquier otra instancia estatal. El territorio se reestructura solamente a partir de una toma de decisiones democráticas y de una manera concertada entre los

diferentes actores sociales, no dejando espacio para que continúen las arbitrariedades tecnocráticas.

El distrito indígena o campesino-originario viene a ser el escalón básico. El distrito equivale en población y tamaño al distrito actual, pero puede organizarse sobre bases diferentes a la distritación vigente en la actualidad, que no responde en la mayoría de los casos a criterios expresados por la población sino a criterios tecnocráticos o a intereses de élites locales o regionales. En las regiones donde la población originaria o indígena haya conservado sus formas distintivas de autoridad, ayllu, cabildo u otras, puede solicitar que estas sean reconocidas, si es que a esa población le parece conveniente que dichas formas queden incorporadas como parte del Estado.

El municipio Indígena u Originario Campesino es el escalón intermedio (en ciertos casos el ayllu mayor es el equivalente y podría ser reconocido así si la población lo considera conveniente). Varios distritos pueden decidir, de común acuerdo, organizarse como Municipio Indígena, ya sean parte de una o de más provincias. Es decir, si un pueblo originario campesino o indígena se reconoce con una identidad territorial común puede reclamarse como distrito o como Municipio Indígena aunque forme parte de una o de más secciones o provincias. La provincia deja de ser una entidad fundamental o simplemente deja de existir, cuando se sobrepone a distritos o municipios indígenas. En general, la transformación territorial implica que la actual delimitación territorial político administrativa sufre grandes cambios. Si no se aceptara ese principio, no tendría sentido un reordenamiento territorial en base a los criterios del respeto a la identidad y la autodeterminación.

El “territorio indígena” o Entidad Territorial Indígena u Originaria Campesina propiamente dicho sería el tercer escalón en ese ordenamiento. Es la unión de tres o más Municipios Indígenas que pertenecen a uno o más provincias y/o departamentos. Puede formarse una Entidad Territorial Indígena que pertenezca a más de un departamento y no excluye la posibilidad de Entidades sobre territorios discontinuos siempre que se pueda demostrar viable su gobernabilidad. En la práctica equivale, en términos de competencias y atribuciones, a lo que actualmente se conoce como un Departamento pero guarda los mismos principios de reconocimiento a las normativas propias de los pueblos indígenas y originarios campesinos para el nombramiento de sus autoridades y la resolución de sus objetivos de etnodesarrollo. Los límites departamentales no puede ser un obstáculo para que se organice un pueblo indígena u originario que está asentado en un territorio cuyos límites atraviesen varios departamentos actuales. Finalmente, existiría un nivel de Federación Territorial Indígena u Originaria, basado en la federación de las entidades territoriales indígenas u originarias cuya jurisdicción puede encontrarse incluida en un departamento actual o puede ser parte y atravesar varios departamentos en su configuración actual. Los límites departamentales actuales, insistimos, no podrán ser un obstáculo para organizar una Federación Territorial Indígena u Originaria Campesina cuya extensión atravesase varios departamentos actuales. En ese caso, dicha Federación, una vez organizada, deja de ser parte de la jurisdicción de dichos departamentos y adquiere autonomía propia.

Lo propio sucede con todos y cada uno de los escalones que hemos mencionado, partiendo desde el distrito Indígena u Originario Campesino, pasando por la Entidad Territorial Indígena Originaria (ETIO), hasta llegar a la Federación Territorial Indígena que es la conjunción de varias Entidades Territoriales. El distrito tiene la facultad de manejar la parte de los recursos que le corresponde en forma autónoma y en base a los criterios y a las normas que se establezcan basadas en sus usos y costumbres, para lo cual no requiere la aprobación de parte del municipio correspondiente, pero sin embargo el distrito debe seguir coordinando su accionar y sus planes con el Concejo Municipal. Una vez que dos o más distritos deciden unirse en Municipio Indígena, tienen la facultad de establecer su reglamentación interna en base a los principios de los usos y costumbres vigentes. Las organizaciones matrices de pueblos originarios e indígenas deberán establecer los organismos de supervisión de dichos procesos, a fin de evitar que se origine una fragmentación de las actuales organizaciones indígenas y campesinas originarias. Si bien el principio de devolución de soberanía no permite que dichas instancias de supervisión desechen a priori las peticiones, en cambio podrían exigir la realización de consultas y procesos de discusión en profundidad en las regiones afectadas, durante un tiempo prudencial que permita que este proceso no se realice en forma descontrolada ni excesivamente apresurada.

Por supuesto eso significa la redefinición de los municipios, provincias y departamentos tal como los conocemos actualmente y ese proceso puede llevar un tiempo más o menos prolongado. Lo que se requiere de inmediato es abrir la puerta para que se inicie el proceso de consultas y de organización desde las comunidades de base para conciliar esa reestructuración territorial. En ningún caso la reconfiguración territorial puede ser un diseño salido del escritorio de algún sabiondo o de un grupo de representantes o burócratas. Tiene que ser resultado reflexivo y deliberativo de las propias comunidades en la medida que expresen su voluntad en tal sentido.

### **Control social y revocabilidad**

De allí la importancia de los controles sociales directos y la revocabilidad de toda autoridad del Estado, sea tradicional originaria indígena o no. La organización del Estado deberá responder a la organización de la sociedad y, por lo tanto, deberá rendir cuentas, en primer lugar, a la asamblea o congreso de los pobladores organizados del territorio donde ejerce su mandato. Dichas asambleas o congresos del conjunto de la población de dicho territorio tendrán la atribución de censurar en una primera instancia a la autoridad estatal establecida y en caso que ésta no haga caso, su mandato será revocado por medio de un mecanismo de consulta debidamente reglamentado acorde a los usos y costumbres (de manera que se garantice el derecho a la defensa) pero que será ejecutado de forma directa por los mecanismos sociales de control y no tendrá que pasar por los niveles más altos de la administración estatal para ejecutarse y así finalizar el mandato de cualquier autoridad cuestionada. Este mecanismo regirá desde las autoridades distritales hasta las autoridades departamentales, sean parte del poder ejecutivo o de los poderes legislativo o judicial. El poder judicial se organizará entonces de acuerdo a las nociones de pluralismo jurídico, reconociendo el derecho de las comunidades a aplicar su propia normativa en los procedimientos de justicia.

Finalmente, y no es lo menos importante como parte de la devolución de soberanía, se deben reconocer los derechos de exclusividad de las poblaciones originarias al uso y manejo de sus recursos naturales renovables, desde el agua hasta la biodiversidad. En cuanto a los recursos del subsuelo, las comunidades originarias, dentro de procedimientos que deberán respetar tiempos y procesos de consulta consistentes, podrán ejercer poder de veto sobre cualquier decisión administrativa que de lugar a concesiones o explotación de recursos tales como los mineros o petroleros, siempre que estén debidamente justificadas las objeciones a tal concesión o explotación. Ese derecho de veto es una característica propia del sistema político denominado “consociación” y que ya viene aplicándose en varios estados que reconocen el principio plurinacional, entre los que se cuentan Noruega, Canadá y Bélgica.

### **Re-territorializarlo urbano. El camino que señala El Alto.**

Este esquema básico que se puede discutir para la re-territorialización, que reconozca y ampare los derechos de la población indígena, campesino-originaria del país, devolviendo su soberanía a las comunidades de origen, tendrá necesariamente su réplica en el ámbito urbano, suburbano, sea pluricultural o criollo mestizo.

El principio de restitución de la soberanía es aplicable en las ciudades sea cual sea su carácter étnico o su identidad. La demostración es el caso del Alto, con sus asambleas populares que tomaron la conducción del territorio urbano durante varias semanas. Para institucionalizar esos mecanismos de poder local en la Constituyente, se establecerán mecanismos de representación amplia, en lugar de los actuales concejos departamentales o concejos municipales, algo así como las asambleas de representantes de los distritos tal como ocurrió en el Alto. Esos representantes deberán ser de las circunscripciones comunitarias al interior del barrio, distrito o suburbio, donde las asambleas de pobladores serán un mecanismo reconocido de ejercicio del control y canal de información, con atribuciones claras de ejercicio de sus atribuciones llegándose también al mecanismo de revocatoria de mandatos a todos los representantes en todos los niveles. Este mismo sistema es generalizable a los barrios, suburbios, distritos, secciones y provincias.

Acorde al principio de restitución de la soberanía al soberano, es decir al pueblo, regirá el principio de revocatoria de la autoridad o representación delegada. Para esto se establecerá el referéndum revocatorio para todo nivel de autoridad. Eso implica no sólo a las autoridades civiles, sino que en adelante también estarán sujetas a dicho control los organismos policiales y militares.

Bajo este principio de devolución de soberanía al pueblo, procede la devolución de sus facultades y competencias al ámbito municipal, de las que fue despojado a través del sistema regulatorio de las superintendencias, procediendo a la eliminación de éstas. Esto se refiere tanto al tema de los servicios, como es el agua y transporte como, eventualmente, a otros como el de la seguridad.

En la práctica, una vez que se devuelve la soberanía al pueblo, desaparecerían muchas de las diferencias actuales entre municipio indígena y municipio “normal”, dado que el

control social directo sobre las instituciones de gobierno local darían lugar a la implementación de los “usos y costumbres” tanto en el campo como en la ciudad, eliminando parcialmente la burocratización de las instituciones.

**La devolución de soberanía a las poblaciones** urbanas y rurales a ser discutida de manera pacífica y ordenada en la Asamblea Constituyente es una solución viable inmediata.

Una devolución de soberanía a los pueblos que sea consistente deberá no solo hacer valer el derecho de la población urbana a revocar el mandato de sus autoridades municipales. También deberá proveer los mecanismos para que se puedan plebiscitar los mandatos de cualquier otro nivel de autoridad, sea civil, judicial, policial o militar con el antecedente que ha fijado la constitución venezolana al respecto.

Lo mismo puede decirse respecto a cualquier ley, decreto, resolución u ordenanza que pongan en vigor autoridades civiles, así como la revisión de cualquier sentencia “de última instancia” que dañe los intereses populares, deberá poder ser revisada una vez cumplidos ciertos requisitos como ser la demostración fehaciente de un cierto respaldo a la solicitud de revisión o de revocatoria, como también a cualquier solicitud de veto a leyes o resoluciones administrativas, que entraría en efecto de manera inmediata una vez demostrado el respaldo de cierto número de firmas a dichas iniciativas ciudadanas.

### **En síntesis**

Se plantea un estado plurinacional. Ello quiere decir que las comunidades indígenas que se agrupan en unidades geográficas de determinada importancia (por ejemplo, por encima de los 80.000 habitantes o cuya extensión geográfica sobrepasa los 10.000 km<sup>2</sup>) establecen relación directa con el estado central y con las demás entidades territoriales equivalentes.

#### **I. Para dicho ordenamiento territorial se propone**

1. Las unidades departamentales son unidades provisionales hasta tanto se reorganiza el territorio nacional. Su autonomía se refiere exclusivamente a la elección del Prefecto y a la desconcentración de funciones administrativas. Sus competencias se relacionan con el mantenimiento de los servicios que presta el estado a la población, hasta que los mismos sean asumidos por las nuevas entidades autónomas, y el cumplimiento de las funciones gubernamentales que le delegue el poder ejecutivo en el período de transición. No puede administrar recursos que son de dominio nacional ni recoger impuestos que no sean autorizados por el gobierno central. Administra las regalías departamentales y otros recursos que son de dominio departamental (ingresos propios).
2. Se crea la figura de las Entidades territoriales indígenas originarias autónomas ETIO con categoría de departamento. Son ETIO aquellas entidades en cuyo territorio existe una mayoría censal que expresó su adscripción a una identidad

indígena u originaria en el último censo de 2001, donde existe una identidad indígena u originaria que es ampliamente mayoritaria y que (luego de la reforma constitucional) establecerán por decisión de un porcentaje XX de la población que desean adherirse al régimen de entidades indígenas originarias. Las ETIO se conforman sobre la base de dos o más municipios con territorio continuo. Pueden adherir a las ETIO, una vez conformadas, otros municipios indígenas aún cuando su territorio sea discontinuo.

3. Se crea la figura de las Entidades territoriales pluriculturales autónomas ETP con categoría de departamento. Son ETP todas aquellas entidades territoriales cuya población es pluricultural, y/o que no ha expresado su voluntad de adherirse a una ETIO y/o que se ha expresado en el sentido de no adherirse.

Las ETIO deberán evidenciar que tienen un sistema de autoridad propio –distinto del sistema estatal hasta ahora vigente- y que es generalmente aceptado por el conjunto de la población, y que las comunidades que lo conforman disponen de un conjunto de normas, usos y costumbres, transmitido oralmente. Las ETIO establecerán un sistema de autoridades administrativas que manejarán los recursos financieros y de otro tipo que son de origen o propiedad estatal y dicho sistema de autoridades administrativas estará separado del sistema de autoridades tradicionales, que serán las encargadas de vigilar el funcionamiento de dichas autoridades administrativas. El sistema de autoridades administrativas podrá elegirse de acuerdo a usos y costumbres, la reglamentación respectiva será establecida respetando dicha normativa y será aprobada de común acuerdo con el estado central.

Las ETIO podrán albergar en su seno diferentes formas de propiedad, tierras comunitarias de origen, tierras comunitarias, pequeña propiedad y propiedad mediana. Dichas formas de propiedad serán respetadas pero deberán ajustarse a las normas que establece la ETIO para su aprovechamiento. La función económica social será definida de acuerdo a los usos y costumbres. La venta y compra de la tierra estará reglamentada por la ETIO de forma acorde a sus usos y costumbres. Toda actividad productiva deberá respetar los usos y costumbres. Cualquier violación al respecto será resuelta por las autoridades que la ETIO designe al efecto. Los recursos hidrocarburíferos son propiedad exclusiva del estado. La forma de explotación de dichos recursos deberá respetar las normativas ambientales y laborales de las ETIO y cualquier violación será resuelta por la autoridad de la ETIO en primera instancia y por un tribunal arbitral conjunto y paritario del estado nacional y la ETIO en segunda instancia. Las ETIO podrán demandar al estado la expropiación de las propiedades no indígenas que estén al interior de su jurisdicción (las cuales se realizarán una vez aprobada la ley correspondiente o el decreto nacional en caso el Parlamento no apruebe la ley en un plazo determinado- pagándose según el valor catastral promedio de los últimos cinco años) debiendo el Congreso nacional aprobar la ley e incorporar las partidas correspondientes al presupuesto nacional de forma inmediata.

4. Se establece la autonomía municipal que recupera las competencias perdidas a manos de las superintendencias. Se crea un formato de municipalización flexible, que se adapte a las distintas realidades urbanas y rurales. En un extremo de este esquema de funcionamiento flexible están los Municipios Indígenas y en el otro, los Municipios Pluriculturales al interior de las grandes urbes. Los municipios se agrupan en forma de mancomunidades con sus organismos políticos colegiados que los representan con el mismo grado de control social, flexibilidad, transparencia y revocabilidad que tienen en cualquier caso.

El esquema procura mantener una distinción clara entre la organización autónoma de la sociedad y la organización burocrática del estado a la vez que se garantizan los derechos a la elección plenamente democrática de las autoridades del estado en el marco de la devolución de soberanía a la sociedad. Tanto en municipios indígenas como en municipios pertenecientes a ETP, serán las asambleas de distrito las que nombren de aquí en adelante a los concejales o delegados que tendrán parte de las funciones legislativas de los actuales concejos. Serán las Asambleas de distrito y las Asambleas generales de Municipio las que aprueben las normas que pongan a su consideración los Concejos municipales y/o las autoridades tradicionales y las autoridades sindicales de cada región o sección municipal. Los alcaldes se nombran de acuerdo a usos y costumbres en los municipios indígenas y en todos los municipios pertenecientes a ETIO, mientras que se mantiene el voto secreto y universal en los municipios no indígenas o pluriculturales, en tanto la Asamblea de Municipio no disponga lo contrario con una resolución municipal. Los concejales o delegados elegidos (revocables) de los distritos pueden destituir al alcalde y pedir convocatoria a nuevas elecciones en la sección correspondiente en la primera sesión de cada año. Los concejales o delegados a su vez son revocables por la asamblea de su distrito en cualquier momento de su mandato, una vez cumplidos los requisitos de debida defensa y acusación fundada de mal cumplimiento de sus funciones.

## II. Tierra y Territorio

1. Es necesario distinguir entre la estructura jurisdiccional político administrativa del estado y las formas de propiedad, aún en el caso de los territorios indígenas y originarios. Una cosa son las entidades territoriales indígenas que tienen jurisdicción sobre un territorio dentro del cual pueden existir diferentes formas de propiedad, social, colectiva o individual. Otra cosa es la existencia de una forma de propiedad social que se designa como territorio indígena y que suplantarà la actual denominación de Tierras Comunitarias de Origen. Actualmente las TCO forman parte del régimen agrario y no tienen ninguna relación con el sistema de división político administrativa del estado. Esa separación entre jurisdicción político administrativa y forma de propiedad deberá mantenerse. Sin embargo, las atribuciones y competencias de las comunidades o pueblos que tienen una propiedad colectiva sobre la tierra deberán ampliarse y, de alguna manera, también abarcar a los derechos

políticos y judiciales que ya la actual legislación reconoce en mínima medida<sup>2</sup>. Al reconocerse al territorio indígena u originario como una forma de propiedad social que no es privada pero tampoco es pública en el sentido que reconoce la actual normativa, se está reconociendo que la comunidad originaria o indígena que dispone de dicha propiedad tiene el derecho a organizarse según sus usos y costumbres y dispone de las prerrogativas para administrar dicho territorio de acuerdo a sus usos y costumbres, independientemente de cualquier autoridad del estado. Esto es lo que permite mantener la autonomía de las organizaciones indígenas si lo desean. Esto permite también que si las organizaciones deciden que su sistema de autoridad NO sea parte de la estructura del estado, aún así, también tienen el derecho a organizarse autónomamente y a recibir la parte proporcional que les corresponde de acuerdo a la distribución de recursos nacionales a los municipios. El mantener lo que actualmente son las autoridades sociales fuera de la estructura del estado es de suma importancia, para delimitar los espacios entre sociedad y estado y evitar que la incorporación de las autoridades naturales sociales al aparato de estado suponga que las organizaciones sociales, y la sociedad en sí, queden desprotegidas y bajo sujeción del estado. Tendrán la propiedad sobre los recursos naturales renovables que están en su jurisdicción o “propiedad” es decir, en su territorio originario indígena y tendrán el derecho de veto en relación a cualquier iniciativa de explotación de recursos por parte del estado, pudiendo establecerse mecanismos de conciliación o arbitraje cuando ese derecho a veto afecte intereses legítimos de otros pueblos o sectores.

---

<sup>2</sup> Por ejemplo el Código de Procedimiento Penal reconoce formas de administración de justicia y la misma ley INRA reconoce ciertas atribuciones a las autoridades tradicionales dentro de las TCO.