



**ENCUENTRO ANDINO-AMAZÓNICO SOBRE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN
LA GESTIÓN DE ÁREAS PROTEGIDAS, LA PAZ (BOLIVIA), 13-14 DE
NOVIEMBRE DEL 2009**

**DIAGNÓSTICO NACIONAL:
BOLIVIA**

Preparado por
Diego Pacheco, Ph.D.

Con los aportes del Equipo del SERNAP y MAPZA

Fernando Vargas
Jorge Choquehuanca
Cecilia Miranda
Rosa Alarcón
Franz Marcelo Escobar
Jürgen Czerwenka
Carlos Espinoza
Jaime Galarza
Wencke Dittmann

La Paz, Octubre de 2009



INDICE

1. Introducción.....	3
2. El Contexto Nacional.....	4
2.1 Datos generales.....	4
a) Diversidad de pisos ecológicos y paisajes.....	4
b) Diversidad de naciones y pueblos indígenas.....	4
2.2 Caracterización de la situación socioeconómica y política del país.....	5
a) En Bolivia subsiste una economía dual.....	5
b) Bolivia es uno de los países más inequitativos del mundo.....	6
c) Persistencia de situaciones de pobreza y extrema pobreza.....	7
d) Incremento de la migración rural a los centros urbanos.....	7
2.3 Marco histórico del proceso de participación social y reconocimiento de derechos... 8	
a) Bolivia: ciclos históricos estatales.....	10
b) Bolivia: La resistencia indígena a los modelos estatales.....	19
3. Población y Áreas Protegidas.....	23
4. Políticas, normas e instituciones.....	24
4.1 Marco normativo sobre gestión de Áreas Protegidas.....	24
4.2 Marco conceptual y modelos de gestión de Áreas Protegidas.....	27
a) Pueblos indígenas sin reconocimiento ni derechos.....	27
b) Reconocimiento y mayor participación con derechos limitados.....	28
c) Derechos plenos para los pueblos indígenas.....	30
4.3 Modalidades de participación social.....	32
a) Áreas Protegidas sin gestión pública (hasta el año de 1991).....	32
b) Modelos de Comités de Gestión y Co-Administración (1992 a 1998).....	33
c) Período de Transición: Áreas Protegidas con Gente (1999-2006).....	34
d) Gestión compartida (2006 al presente).....	34
5. Descripción de Experiencias Emblemáticas.....	36
5.1 Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS).....	36
a) Contexto.....	36
b) Problemática del Área Protegida.....	37
c) El proceso de gestión del Área Protegida.....	38
d) Lecciones aprendidas.....	39
5.2 Área Natural de Manejo Integrado El Palmar.....	41
a) Contexto.....	41
b) Problemática del Área Protegida.....	41
c) El proceso de gestión del Área Protegida.....	42
d) Lecciones aprendidas.....	44
5.3 Parque Nacional Sajama.....	44
a) Contexto.....	44
b) Problemática del Área Protegida.....	45
c) El Proceso de gestión del Área Protegida.....	46
d) Lecciones Aprendidas.....	47
6. Conclusiones.....	47



1. Introducción

La crisis de la República de Bolivia comenzó desde el momento mismo de su fundación el año de 1825 ya que no tomó en cuenta en su constitución a las naciones y pueblos indígenas y originarios, sirviendo sólo a los intereses de grupos minoritarios de poder político y económico. De este modo, el Estado fue el instrumento para la confiscación de los recursos naturales de los territorios indígena originarios, dando continuidad a una antigua estructura colonialista que se reprodujo en los gobiernos liberales y neoliberales, que sirvió para explotar, invisibilizar y subalternizar a las naciones originarias (COINCABOL – Pacto de Unidad 2009).

Bolivia ha vivido varios modelos estatales que han sido fuertemente resistidos por las organizaciones campesinas, indígenas y originarias. Los modelos estatales centralistas subordinaron a los pueblos andinos e ignoraron por completo a los pueblos indígenas de las tierras bajas. Los modelos más descentralizadores reconocieron legalmente a las poblaciones indígenas pero limitaron sus derechos territoriales y sus demandas de autogobierno. Finalmente, luego de varias décadas de movilizaciones las poblaciones indígenas, originarias y campesinas lograron participar en la construcción de un nuevo modelo estatal donde se reconocen los “territorios indígena originario campesinos” y la “autonomía indígena originaria campesina”, es decir, el poder efectivo para decidir sobre la gestión y administración de sus recursos naturales.

La gestión de las Áreas Protegidas ha seguido de manera general las directrices planteadas por los diferentes modelos estatales implementados en Bolivia. Se ha recorrido desde una ortodoxia unidireccional conservacionista que ignoraba a las poblaciones que habitaban en las Áreas Protegidas –en el marco del centralismo estatal-, pasando por modelos limitados de participación de los pueblos indígenas en Comités de Gestión o Co-Administración, hasta la creación de un modelo propio de Gestión Territorial con Responsabilidad Compartida. Desde la creación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP) los pueblos indígenas, originarios y campesinos han demandado una participación efectiva en la gestión de las Áreas Protegidas, en el entendido de que las lógicas de manejo sostenible de los recursos naturales en sus territorios coinciden con los objetivos de las áreas protegidas.

Los pueblos indígenas, originarios y campesinos han interpelado de forma constante a las autoridades de gobierno respecto a las ventajas y beneficios de las Áreas Protegidas para las poblaciones que viven en su interior. En este camino, el Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP) fue asimilando las implicaciones de estas contradicciones y vacíos, y logró traducir las demandas en propuestas de mayor involucramiento social y desarrollo integral sustentable. Este documento presenta la historia y las principales experiencias de este proceso de construcción de modelos más locales y participativos de gestión de las Áreas Protegidas en Bolivia.

La segunda sección de este documento presenta las principales características ecológicas, poblacionales, socio-económicas y culturales del país, así como el marco histórico de los procesos de participación social y del reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas, originarios y campesinos. La tercera sección introduce una visión



general sobre las Áreas Protegidas en Bolivia. La cuarta sección presenta la evolución del marco normativo y de políticas de Estado con relación a los temas de participación y derechos, con énfasis en los derechos territoriales, así como las políticas públicas específicas sobre las Áreas Protegidas y los modelos de gestión que se construyen en el marco de estas políticas. Finalmente, la quinta sección presenta tres casos emblemáticos relacionados con la gestión de las Áreas Protegidas en Bolivia: Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS), Área Natural de Manejo Integrado El Palmar y Parque Nacional Sajama.

2. El Contexto Nacional

2.1 Datos generales

a) Diversidad de pisos ecológicos y paisajes

Bolivia cuenta con una extensión de 1.098.581 Kms² y está reconocida entre los 15 países con mayor megadiversidad a nivel mundial. Se caracteriza por su compleja fisiografía, debido a la influencia de las Cordilleras Occidental y de Los Andes, que divide a este país en dos zonas: la parte oriental baja, cálida y húmeda, y la parte occidental alta fría y seca (MPD 2007). De este modo, cuenta con una variedad de microclimas y riqueza exuberante en biodiversidad, formando zonas de transición entre la cordillera, los valles y llanos.

El bloque andino presenta dos vertientes. La vertiente occidental se caracteriza por la presencia de bajas temperaturas y baja humedad relativa que termina en el altiplano. Por otra parte, la vertiente oriental presenta una fisiografía cálida, húmeda y boscosa (por debajo de los 500 m.s.n.m.) que sin solución de continuidad va descendiendo a las sierras sub-andinas y llanura amazónica en su límite norte y a la llanura Chaqueña hacia el sur (Montes de Oca 2005).

Más del 70% del territorio boliviano se encuentra localizado en las tierras bajas. Por lo tanto, la mitad del territorio de Bolivia está compuesto por bosques tropicales húmedos y subhúmedos. El área forestal en Bolivia se ha estimado en cerca de 53 millones de hectáreas (MDS 1995) de las cuales 41 millones de hectáreas han sido categorizadas como tierras de producción forestal permanente y 30,5 millones pueden ser empleadas en manejo forestal. Asimismo, se ha estimado que cerca de 11,7 millones de hectáreas corresponden a áreas de pastizales y solamente el 3,7 está destinado a actividades agrícolas.

Pese a que Bolivia cuenta con una abundancia y diversidad de recursos naturales, una parte importante de éstos se encuentran en proceso de deterioro y degradación. Así, en las tierras altas el proceso de degradación de suelos afecta al 40%, y en las tierras bajas la deforestación anual se ha incrementado a 350.000 hectáreas año, ocurriendo el 60% sobre áreas no autorizadas (MDS 2005).

b) Diversidad de naciones y pueblos indígenas, originarios y campesinos

Bolivia cuenta con una población de aproximadamente 8 millones de habitantes. Además de su heterogeneidad geográfica, Bolivia presenta una diversidad socio-lingüística, social e histórica. En Bolivia habitan actualmente 36 pueblos indígenas



legalmente reconocidos con una población que constituye casi la mitad de la población del país (8.2 millones de habitantes) distribuida entre el área urbana y rural (INE 2003). Aproximadamente el 50% de la población del país se identifica a sí misma como indígena, mientras que al resto se la puede catalogar como mayoritariamente mestiza.

En el oriente del país, las poblaciones nativas se identifican como indígenas mientras que en el occidente del país como originarias. A su vez, la población campesina designa a un sector poblacional que no ha conservado intactas las formas organizativas tradicionales y de acceso colectivo a las tierras pero mantiene rasgos sociales y culturales similares a los de la población indígena y originaria.

La mayoría de la población indígena, originaria y campesina pertenece a la nación Quechua (38%) seguida por la población que se identifica como Aymara (20%), que se encuentra ubicada en las tierras altas del país (altiplano y valles). Esta última se refiere a una unidad a su vez lingüística y cultural muy compacta, mientras que lo Quechua, si bien agrupa a un grupo poblacional que tiene una misma unidad lingüística, engloba en su interior a una variedad de identidades culturales muy particulares y distintas entre sí. El resto de la población indígena de Bolivia está comprendido en varias naciones y pueblos indígenas dispersos en las tierras bajas.

En el área rural del occidente del país, la población campesina, indígena y originaria vive en comunidades (cabildos, ayllus, markas y comunidades campesinas) y la mayoría de ellas se denominan como originarias y campesinas. Por otra parte, al menos el 40% de la población indígena se encuentra en las tierras bajas de Bolivia que también se agrupan en comunidades y se denominan a sí mismos como indígenas. La población migrante a las tierras bajas ha constituido comunidades multiculturales.

La población campesina, indígena y originaria en las áreas del altiplano y valles tiene como su principal fuente de sustento a la agricultura y pequeña crianza de animales con una importante diversificación en sus ingresos a través de la venta de mano de obra en trabajos temporales e informales, principalmente en las ciudades. La población indígena de las tierras bajas presenta una mayor diversificación de actividades, dedicándose a la caza, pesca, recolección de diversos productos forestales de los bosques, y agricultura y ganadería en pequeña escala. Se ha establecido que cerca del 60% de la subsistencia de estas familias depende de los productos provenientes de los bosques.

2.2 Caracterización de la situación socioeconómica y política del país

a) En Bolivia subsiste una economía dual

En Bolivia subsiste una economía dual entre la agricultura campesina, indígena y originaria, por un lado, y la agricultura comercial, por el otro, aunque esta realidad es mucho más diferenciada y compleja que la simple dualidad entre actores tradicionales y modernos¹. De acuerdo a UDAPE (2005), en el altiplano y valles semiáridos de Bolivia existen alrededor de 600 mil unidades campesinas y en los llanos orientales algo más de 130.000 unidades, las que en su mayoría se pueden considerar pequeños productores parte de la agricultura campesina, indígena y originaria. En cambio, las unidades productivas empresariales (pequeñas, medianas y grandes) suman alrededor de 13.000, constituyendo tan solo el 2% del total de unidades de producción del sector agropecuario nacional.



A la constitución de esta economía dual ha contribuido la distribución inequitativa de la tierra. Entre los años 1952 a 2002 se distribuyeron aproximadamente 57 millones de hectáreas, de las cuales 39 millones fueron entregadas al 18% de propietarios de mediana y gran escala (más de 5.000 hectáreas), estando localizados el 90% en las tierras bajas. Por el otro lado, aproximadamente 18 millones de hectáreas fueron entregadas a pequeños productores de forma individual y colectiva, representando al restante 82% de los beneficiarios (MDS 2005).

En Bolivia, la contribución del sector agropecuario a la economía nacional es importante, situándose en alrededor del 15.8%², por lo que la agricultura contribuye de manera significativa a la provisión de alimentos y a la generación de empleo e ingresos vinculada a la producción agroalimentaria. Sin embargo, en nuestro país, el valor bruto de producción de la agricultura campesina, indígena y originaria se ha reducido significativamente a partir de la década de los 80 en comparación con la agricultura comercial estancándose la superficie de cultivo en 1,4 millones de hectáreas³, mientras que la superficie de cultivo de la agricultura comercial ha crecido significativamente de 200.000 hectáreas a 1,4 millones de hectáreas el 2005 (Bolivia 2007).

b) Bolivia es uno de los países más inequitativos del mundo

En Bolivia, existe una significativa diferenciación entre los diferentes territorios del país, lo que quiere decir que, mientras unos tienen mejor desempeño en los indicadores de educación, salud, alimentación e ingresos, otros territorios presentan la situación contraria. Esto se debe, sobre todo, a las “economías de enclave” que se han desarrollado en el territorio, beneficiando solamente a unas regiones y marginando a otras.

De acuerdo a un estudio del Ministerio de Planificación del Desarrollo, UDAPE y PMA (2008), los municipios de Bolivia se pueden clasificar en cinco categorías de menor a mayor vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria: VAM 1, VAM 2, VAM3, VAM4 y VAM 5⁴. El estudio concluye que los municipios con mayor grado de vulnerabilidad (VAM 4 y 5) llegan al 38% del total de municipios del país. Por otra parte, la mayoría de los municipios (40%) se encuentra en un índice de Vulnerabilidad 3. En el otro extremo, solamente el 2% de los municipios del país presentan un menor grado de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria.

El Ministerio de Planificación del Desarrollo (2009) también ha realizado una diferenciación de municipios en base al criterio de segmentación por Necesidades Básicas Insatisfechas. En base a dicha diferenciación se han identificado cinco tipos de territorios con menor a mayor satisfacción del Índice de Desarrollo Humano (IDH). Se ha establecido que a medida que crece el nivel de insatisfacción de las necesidades básicas, el IDH tiende a bajar a niveles equivalente a los más bajos del mundo.

Así, se evidencia que el desarrollo de los indicadores sociales y económicos en Bolivia tiene un desempeño muy pobre, debido principalmente a la inequidad, y es el rasgo que mejor caracteriza a la realidad boliviana. Otros indicadores como el acceso a la tierra, el Valor Bruto de la Producción (VBP) y el acceso al crédito, muestran también las restricciones en el acceso a oportunidades que tienen los territorios más vulnerables del país.



c) Persistencia de situaciones de pobreza y extrema pobreza

En Bolivia, las diferenciaciones e inequidades no se presentan solamente entre las regiones, sino también al interior de estas regiones. Bolivia se caracteriza por la presencia de altos índices de pobreza en su población, y más aún de pobreza extrema. También es significativa la desigualdad en la distribución de los ingresos, lo que genera una elevada vulnerabilidad de una importante cantidad de habitantes urbanos y rurales.

La pobreza afecta a una gran parte de la población de Bolivia. Casi 6 millones de bolivianos son pobres (60% de la población) y de ellos un poco más de 3,7 millones (38%) están en condición de pobreza extrema. Esto significa que de cada 10 bolivianos, 6 están por debajo de la línea de pobreza y 4 de ellos están por debajo de la línea de indigencia o en extrema pobreza (UDAPE 2009). En las ciudades se contabilizan 1,5 millones de personas en extrema pobreza y en el campo 2,2 millones, representando el 24% de los habitantes de las ciudades y el 64% de quienes viven en el campo. Por tanto, están en situación de pobreza extrema 1 de cada 4 habitantes de las ciudades y 2 de cada tres habitantes del campo, lo cual muestra que la pobreza tiene una incidencia mucho mayor en las zonas rurales. Asimismo, el 48% de quienes hablan una lengua indígena y el 30% de los que hablan una lengua no indígena están en situación de extrema pobreza. Por lo tanto, de cada 5 personas en pobreza extrema 3 son indígenas (UDAPE 2009).

De los 327 municipios que tiene Bolivia, 144 tienen más de 70% de la población en condiciones de extrema pobreza. La situación es especialmente severa en 33 municipios que tienen más del 90% de sus habitantes en esa condición, estando la mayoría de ellos localizados en el occidente del país (MPD 2009).

d) Incremento de la migración rural a los centros urbanos

El país ha experimentado una drástica reducción de la población rural respecto a la población total. Una buena parte de las migraciones de la población rural se dirigen hacia las tierras bajas y en mayor medida hacia las ciudades, alimentando, sin embargo, un importante grupo de población flotante que no tiene otra opción que mantener sus relaciones con el campo. Otros optan por la búsqueda de tierras en el oriente del país, consiguiendo una mejor calidad de vida en comparación con sus lugares de origen.

En Bolivia, en el año de 1950, el 26.2 % era considerada como población urbana mientras que una gran mayoría (73.8%) era población rural. En el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1992 la población urbana registró una mayor predominancia con un 57.5% con relación a un 42.5% de población rural. Finalmente, las brechas entre la población de la ciudad y del campo se amplió a partir del 2000. Los resultados del Censo del 2001, reflejaron un total de 62.4% para la población urbana y solamente un 37.6% para la población rural.

Este profundo cambio en la estructura de la sociedad urbana, debido a los altos procesos migratorios, no se ha traducido en el desarrollo de oportunidades de empleo para la población migrante, y por lo mismo en la composición de los ingresos urbanos.



2.3 Marco histórico del proceso de participación social y reconocimiento de derechos

Bolivia se caracteriza por el importante contraste geográfico que existe entre las tierras del altiplano y valles, por una parte, y las tierras del oriente, por el otro. También, los procesos de participación y reconocimiento de derechos territoriales de las poblaciones y organizaciones indígenas de las tierras altas y tierras bajas son el resultado de dinámicas históricas, sociales y económicas muy diferentes entre sí⁵.

Las sociedades que actualmente habitan en Bolivia se desarrollaron desde tiempos remotos bajo dos modelos territoriales. Las sociedades andinas del occidente del país formaron parte de procesos de construcción territorial con una importante presencia estatal, mientras que, por el contrario, las sociedades chaqueñas y amazónicas desarrollaron una construcción territorial sin presencia del Estado (Pacheco y Mirtenbaum 2001).

Diversos pueblos conformaron en la época precolombina grandes unidades territoriales o señoríos andinos, que se extendían cada uno con su propio gobierno desde la puna andina a la costa⁶. Estas naciones tenían como sostén el modelo organizativo del ayllu⁷, una compleja forma de organización social orientada con éxito al desarrollo de actividades agropecuarias en ecosistemas frágiles⁸ (Dollfus 1991; Murra 1975). Con la conquista Inca estos territorios fueron incluidos en el distrito administrativo del Kollasuyo, luego fueron totalmente reconfigurados durante el periodo colonial en el marco de las reformas Toledanas, e ignorados durante la formación de las unidades político-administrativas en la República. Como resultado, se creó una caótica sobreposición entre las fronteras de las unidades territoriales andinas con las del Estado republicano. El caos también se extendió a las propias delimitaciones administrativas entre departamentos, provincias, secciones de provincia y cantones⁹.

Durante el Estado colonial los pueblos originarios mantuvieron casi intacto el acceso colectivo a sus recursos naturales y muchos obtuvieron títulos coloniales de propiedad. Sin embargo, con la creación de nuevas unidades administrativas a través de las Reducciones de Indios y con la imposición de pesadas cargas tributarias sobre la población indígena, se comenzó a cercenar y a debilitar el territorio de los señoríos andinos. Con la fundación de la República de Bolivia se truncó el desarrollo de los procesos civilizatorios propios y de ocupación territorial de los pueblos andinos. En la práctica, se enfrentaron dos visiones territoriales de ocupación del espacio, de los ayllus andinos y de las elites mestizas, que resultaron ser incompatibles.

Mientras que la población andina, que tenía sus asentamientos en la puna, ocupaba su territorio a través del control vertical de un máximo de pisos ecológicos, las elites criollas lo hacían desde una lógica contraria, articulando a las regiones con una óptica horizontal.¹⁰ La ocupación territorial de los pueblos andinos es el resultado del encuentro y desencuentro de ambas lógicas. Las autoridades tradicionales de los gobiernos de los ayllus fueron convertidas en la bisagra entre el mundo andino y el Estado, con la principal tarea de recaudar el tributo indigenal (Platt 1982).



El desarrollo territorial en los yungas, cabecera de valles y valles siguió un curso diferente. Las tierras más productivas de los valles fueron en la época precolombina de propiedad de los Incas, las mismas que eran trabajadas por poblaciones indígenas oriundas de diversas regiones del imperio, mientras que las otras áreas constituían las tierras más calientes de los ayllus de la puna. Con la conquista española las propiedades de los Incas fueron transferidas como propiedad a los españoles dueños de las haciendas bajo el modelo de la encomienda, que les asignaba tierras y población local indígena como mano de obra, aunque también absorbía a la población que huía de la puna para escapar del trabajo en las minas y de las cargas tributarias. Como estas regiones constituían verdaderos asentamientos multiétnicos y por lo mismo con poca cohesión étnica fue más fácil que en ellas se lleve a cabo la usurpación de tierras para transferirlas a las haciendas de la elite criolla.

La ocupación territorial de las sociedades orientales y amazónicas dependió de la cohabitación de familias extendidas en una unidad doméstica ampliada y altamente móvil, ocupando territorios que prácticamente no tenían límites y donde no se conocía Estado. Estas poblaciones se fueron enfrentando progresivamente a amenazas externas resultado del ingreso a estos territorios de otros actores económicos orientados a la producción agropecuaria, recolección de la quinina y goma y extracción de la madera, fundamentalmente. Ante la ausencia de Estado, la ocupación de las tierras y bosques del oriente se produjo prácticamente en el marco de la "ley de la jungla".

Pese a estas historias diferentes, el común denominador entre occidente y oriente ha sido -desde el inicio de la República- la puesta en marcha de una política de confiscación de los recursos naturales, liderizada por el Estado, para su transferencia de manos de las comunidades y pueblos indígenas y originarios hacia privados y sectores empresariales: hacendados, compañías extranjeras y concesionarios, entre otros. Además, se concentraron en el nivel central del Estado las decisiones sobre la asignación de derechos y con relación a las decisiones sobre las reglas que deben seguirse para el manejo de los recursos naturales. Esta política confiscatoria y centralista para el gobierno de los recursos naturales, ha estado asentada en los privilegios de los herederos de una población minoritaria no indígena que controló por muchos años el poder político y económico del país y que tenía reservados para sí los derechos de la participación ciudadana, excluyendo a la mayoría campesina indígena y originaria.

De este modo, las políticas estatales de la República de Bolivia limitaron enormemente el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y originarios, por lo que la conquista paulatina de escenarios de participación social por parte de las comunidades y pueblos indígenas, originarios y campesinos de Bolivia -actualmente los más importantes en América Latina- son el resultado de un largo camino de luchas y movilizaciones.

La lucha de las poblaciones indígenas, originarias y campesinas bolivianas ha sido, por lo tanto, primero, una lucha por la reconquista o reconstitución de sus territorios invadidos paulatinamente por foráneos (usando medios legales e ilegales) y, luego, ha sido una lucha por el poder político para definir el control de los recursos naturales renovables y no renovables en dichos territorios, en el marco del reconocimiento de formas autónomas de gobierno local. Más recientemente, ha sido una acción orientada a



transformar el Estado colonial discriminador y opresor de la población indígena (en sus nuevas versiones liberales y neoliberales) en un Estado Plurinacional, que les permita desarrollarse en igualdad de condiciones y con mayor justicia social.

Con la nueva Constitución Política del Estado del año 2009, los pueblos indígenas, originarios y campesinos han avanzado de forma exitosa en la conquista de derechos propietarios sobre sus territorios, lo que tuvo también un efecto muy importante en facilitar la implementación de procesos de toma de decisiones basados en el autogobierno.

La gestión de las Áreas Protegidas, no se puede separar de este conjunto de situaciones. Ellas han pasado por un escenario del absoluto control Estatal hasta el desarrollo de mecanismos de gestión articulados entre Estado y sociedad. Esto es consecuencia de los movimientos de las organizaciones sociales para titular sus territorios y lograr mayor influencia en la toma de decisiones, sobre la base de sus propias autoridades y organizaciones.

Para comprender mejor el marco histórico del proceso de participación social y del reconocimiento de los derechos indígenas y territoriales, a continuación se presentan dos lecturas de la realidad boliviana. La primera comprende la evolución del pensamiento estatal con relación a los pueblos indígenas, originarios y campesinos a sus territorios, y la segunda, se refiere a las movilizaciones indígenas, originarias y campesinas realizadas para influir en el cambio de este pensamiento estatal de tal modo que incorpore las demandas de la población indígena, campesina y originaria.

a) Bolivia: ciclos históricos estatales

La historia de Bolivia se puede dividir en varios ciclos históricos. Cada uno de ellos significa la puesta en marcha de un modelo social, económico y político, de acuerdo al siguiente detalle: a) liberal centralista y andinocentrista (1825-1951); Revolución Nacional estatista (1952-1985); proceso descentralizador limitado (1986-2005); y período de la “Revolución Democrática Cultural” de descentralización con autonomías (2006 adelante).

A continuación se realiza una comparación de estos ciclos históricos, tomando en cuenta tres aspectos que son fundamentales para el desarrollo de los pueblos indígenas, originarios y campesinos, como son: a) procesos de devolución y reconocimiento de derechos propietarios sobre la tierra y los bosques; b) devolución de poderes (ejecutivos, legislativos y judiciales) para la toma de decisiones sobre el manejo de los recursos naturales y otros temas del desarrollo local; y, c) formalización de escenarios de participación en ámbitos públicos de decisión. Un resumen de las principales intervenciones estatales en los factores anotados anteriormente se presenta en el siguiente cuadro.



Cuadro No 1. Modelos Históricos Estatales

Modelo estatal	Derechos Propietarios	Devolución de Poderes	Participación
Período liberal	Confiscación de recursos en el oriente y privatización de las comunidades originarias en el occidente.		Democracia participativa limitada a los bolivianos ciudadanos alfabetos.
Revolución Nacional	Individualización de la tierra. No se devuelven las tierras confiscadas a las comunidades originarias.	Los poderes se concentran en el nivel central del Estado.	Democracia participativa (voto universal sólo para varones) y protección del Estado hacia las poblaciones indígenas.
Período Neoliberal	Devolución de derechos propietarios individuales y colectivos. Tierras Comunitarias de Origen (TCOs) para pueblos indígenas y originarios.	Se devuelven poderes limitados de control a los niveles inferiores del Estado (municipios).	Democracia representativa para la elección de autoridades públicas y democracia participativa para las Organizaciones Territoriales de Base (OTBs).
Revolución Democrática y Cultural (en construcción)	Se concluye con el proceso de devolución de derechos propietarios y se reconocen las TCOs como “territorios campesinos indígenas originarios”.	Se otorgan poderes a los pueblos indígenas, originarios y campesinos para decidir sobre sus asuntos locales vía autonomías indígenas campesinas y originarias.	Se reconocen los gobiernos autónomos indígenas, originarios y campesinos en el marco de la democracia participativa, de acuerdo a sus usos y costumbres.

Fuente: Elaboración propia.

En el período liberal se inició el proceso de confiscación de los recursos naturales y la privatización de las tierras de las comunidades, que luego se transformó en un proceso de devolución por parte del Estado central de derechos propietarios individuales y colectivos a las comunidades y pueblos indígenas, originarios y campesinos, durante el período Neoliberal, hasta su reconocimiento como “territorios indígenas campesinos y originarios” en el marco de la Revolución Democrática Cultural.

Desde la fundación de la República existió en el país un alto centralismo estatal que controló los derechos propietarios sobre los recursos naturales durante el Liberalismo y la Revolución Nacional. Luego se realizó una gradual transferencia de poderes hacia los municipios en el período Neoliberal, concluyendo con la devolución de poderes a los gobiernos autónomos indígenas, originarios y campesinos para el manejo de sus recursos naturales con la Revolución Democrática Cultural.

Con relación al desarrollo de los procesos de participación, primero, la población estaba excluida de la toma de decisiones públicas en el período Liberal y Revolución Nacional. Posteriormente, se descentralizan recursos y competencias hacia los ámbitos municipales, constituyéndose mecanismos de participación democrática representativa en los ámbitos municipales que incentivan la participación local. También, se da lugar a



la democracia participativa en los ámbitos privados de los pueblos y comunidades, según sus usos y costumbres, para orientar la inversión pública municipal. Con la Revolución Democrática Cultural, finalmente, se reconocen a los gobiernos autónomos indígenas, originarios y campesinos y a sus autoridades tradicionales como autoridades públicas y a sus procesos de toma de decisiones de acuerdo a sus usos y costumbres.

Esta breve relación evolutiva del proceso de reconocimiento de los derechos indígenas, originarios y campesinos a sus territorios y de participación social se explica con más detalle a continuación.

Período liberal: centralista y andinocentrista

El andinocentrismo caracterizó la vida Republicana del país, ya que las montañas dividían prácticamente al país entre las tierras altas y bajas. Esta dicotomía también se presentó en términos de densidad poblacional, mientras existía una mayor densidad poblacional en el altiplano y valles, se tenía una carencia de mano de obra en los trópicos. Incluso, la ciudad de Santa Cruz, actualmente la ciudad más poblada del país, fue considerada una de las regiones más alejadas a principios del siglo XX (Bowman 1910). El cambio del centro de gravedad política en el país de la ciudad de Sucre a la de La Paz (en el altiplano), como resultado de la Guerra Federal, reafirmó el carácter del Estado andinocentrista, favorecido aún más por las dificultades de transporte fluvial y de exportación a través del Océano Atlántico (Bowman 1910; Church 1901).

Desde muy temprano se formó en la actual Bolivia dos países: uno articulado a los mercados globales a través de enclaves económicos, como el del estaño, plata y explotación de la goma, y otro indígena, enraizado en una combinación de actividades de producción para la subsistencia y el mercado. En el área rural, en los primeros años de la República sólo existían los hacendados y empresarios, por un lado, y las comunidades originarias, por el otro.

Desde su fundación, el Estado boliviano creó los mecanismos para que las mejores tierras ocupadas por las naciones y pueblos originarios andinos pasaran de manos de las comunidades originarias a manos de hacendados latifundistas, y para que muchos de ellos fueran capturados como mano de obra gratuita en su condición de colonos o peones de las haciendas. El Estado también debilitó sus organizaciones a través de la sobreposición de fronteras político-administrativas sobre las fronteras tradicionales de los ayllus. Asimismo, las tierras usurpadas a las comunidades originarias nunca les fueron devueltas.

La nueva República si bien empieza con el intento liberal de parcelar las propiedades colectivas de las comunidades originarias, esto no llega a aplicarse por la dependencia del naciente Estado del tributo indígena, el mismo que se recolectaba con base en la organización comunal andina. Esto recién se logra la segunda mitad del siglo XIX, con las políticas de desvinculación, cuando el Estado boliviano logró romper su dependencia con dicho tributo debido al auge minero. De este modo, se facilitó la expansión de las haciendas de las elites criollas y se procedió por la fuerza con la parcelación de la tierra que era controlada colectivamente por los ayllus andinos. La tierra de las comunidades andinas se transfirió gradualmente a las haciendas y se absorbió a la población indígena como mano de obra gratuita de las haciendas con el nombre de colonos o arrenderos¹¹



(Demelas 1999). De este modo, a principios del siglo XIX se consolidó en la mayor superficie del altiplano, valles y los yungas un sistema de tenencia de la tierra caracterizado por el latifundio (Antezana 1992).

Asimismo, la expansión del Estado boliviano sobre las tierras forestales del oriente se llevó a cabo bajo el razonamiento de que estas tierras no estaban habitadas o habitadas por “grupos selvícolas”, y como tal no podían tener derechos de propiedad sobre sus territorios (Church 1904). El pensamiento del Estado se basó en el hecho de que los pueblos indígenas de las tierras bajas no podían transformar productivamente los bosques en que vivían, lo que sí podía ser realizado por la población no indígena (Mather 1922).

En las tierras bajas, el Estado Boliviano desarrolló en este período tres tipos de políticas. Primero, entregar estas áreas -en concesiones territoriales- a personas naturales o jurídicas¹², con la idea de asegurar la explotación de inmensas extensiones de tierras y bosques, decisión motivada por aspectos geopolíticos¹³. También, se intentó promover el desarrollo económico de esta región con la entrega de pequeñas áreas de concesiones de bosques principalmente en el Norte Amazónico. Segundo, se realizó un intento de desarrollar políticas de colonización dirigidas a personas extranjeras, aunque con resultados nada exitosos. Tercero, se promovió un proceso acelerado de exploración de los bosques y ríos, lo que probó ser la acción más exitosa de la época, terminándose un mapa de Bolivia a principios del siglo XX (Church 1901), que facilitó las vías de acceso de los empresarios de la goma al Norte Amazónico. Los reclutamientos de trabajadores se desarrollaron a través de diferentes mecanismos, muchas veces con el reclutamiento forzoso de poblaciones indígenas, mientras que otros eran simplemente secuestrados (Evans 1903). Las poblaciones indígenas que vivían cerca de las explotaciones de goma se encontraban en constante peligro, reaccionando no siempre pacíficamente. Por lo tanto, toda esta área fue caracterizada por la total ausencia del Gobierno de Bolivia.

Ignorando la presencia de poblaciones indígenas, el gobierno de Bolivia ofreció concesiones de goma con el nombre de “pertenencias” (medidas por el número de árboles) en el Norte Amazónico, en retorno por el pago de un impuesto. A fines del siglo XX esta región ya no fue considerada como inhabitada, debido a que se parceló completamente en concesiones gomeras, muchas veces con fronteras sobrepuestas. En esta época también se legisló sobre las “tierras de colonias” para su venta o entrega en concesiones.

Paralelamente, en las tierras bajas, Jesuitas y Franciscanos promovieron la formación de Misiones con el principal propósito de crear asentamientos permanentes de pueblos indígenas, tratando de detener su movilidad en áreas más extensas. Esto inició el proceso de sedentarización de las poblaciones indígenas y su transición hacia actividades más orientadas a la agropecuaria. El rol de las Misiones fue el de convertir y reducir a “la civilización occidental” a los pueblos indígenas, aunque no siempre las misiones fueron exitosas porque fueron resistidas por algunos pueblos indígenas. Esta transición condujo en muchos casos al colapso cultural de los pueblos indígenas, debilitando su estructura organizativa y territorial y provocando en otros su desaparición.



Otros pueblos indígenas permanecieron en sus áreas tradicionales hasta que fueron avasallados o invadidos por actores foráneos: colonizadores, empresarios agropecuarios nacionales o extranjeros y empresarios forestales, entre otros. Adicionalmente los Guaraníes y Chiriguano (en el sur del país) fueron sometidos a la esclavitud a principios del siglo XX (Langer 1991) en las haciendas de la región, hasta nuestros días

En las tierras bajas la mayor explotación de los recursos naturales se dio en el Norte Amazónico permaneciendo el resto como áreas poco conocidas hasta mediados del siglo XX. En esa época se empezó a emplear recursos públicos para la construcción de caminos y desarrollo de la agricultura y de las industrias mineras. El mayor proyecto fue el desarrollo del departamento de Santa Cruz desde fines de 1940, aunque centrado solamente alrededor de esta ciudad.

Pese a la resistencia de las poblaciones indígenas de las tierras bajas, a la mayoría de ellas se les confiscó sus tierras y bosques, otras fueron masacradas, o finalmente esclavizadas en el trabajo de la extracción de la goma y en las haciendas ganaderas. La mayoría de las poblaciones indígenas finalizaron bajo la protección del Estado y de las Misiones de las Iglesias Católica y Evangelistas, quienes apoyaron a estos grupos a consolidarse como asentamientos permanentes, con el doble papel de favorecer el ingreso de otras personas a sus territorios o “protegerlos” de las consecuencias de estas invasiones.

El gobierno centralista con la Revolución Nacional estatista (1953-1984)

La Revolución Nacional fue liderizada por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), que fue uno de los más importantes partidos políticos en las siguientes cuatro décadas. Con anterioridad a 1952, existió muy poco contacto entre la mayoría indígena y la sociedad occidental del país, lo que se complicó por las diferenciaciones entre poblaciones indígenas y regiones (Bergsten 1964:367). Como consecuencia de la Revolución Nacional, sin embargo, se produjo un resquebrajamiento de estas divisiones produciéndose un proceso de movilización social. En este sentido, se desarrollaron las bases para formar un Estado-nación homogéneo con una mayoría de población mestiza basada sobre el voto universal con poco éxito, porque en la práctica se siguió discriminando a las poblaciones indígenas y originarias.

En el período del Nacionalismo Revolucionario se promovió un modelo de desarrollo basado en el capitalismo de Estado, que significó una fuerte intervención estatal orientada a promover las inversiones y el crecimiento económico, principalmente de la minería, hidrocarburos e industria. Las principales medidas de este modelo fueron el voto universal, la nacionalización de la minería y la reforma agraria.

Adicionalmente, se aplicaron políticas destinadas a la sustitución de importaciones, fundamentalmente de aquellos productos en los que el país era deficitario (como el arroz, azúcar, carne y algodón), vinculadas con programas de colonización y de fomento de la agricultura capitalista empresarial. Se impulsó la denominada “marcha al oriente” que provocó que esta región diera un salto económico importante hasta convertirse en el motor económico del país.



La Reforma Agraria de 1953, por una parte, estuvo dirigida a abolir el sistema de colonato de las haciendas y, por ende, a terminar con el latifundio en el occidente del país. Estas tierras se distribuyeron a los colonos, que recibieron como propiedad privada los pequeños arriendos a los que ya tenían acceso en las haciendas como poseedores, y se les prometió una compensación con tierras fiscales del oriente, hecho que nunca se llevó a la práctica (Hernández y Pacheco 2000)¹⁴. El proceso de Reforma Agraria también dio inicio a los procesos de dotación de tierras en las fronteras agrícolas¹⁵.

Debido a que las poblaciones indígenas del oriente fueron consideradas “silvícolas” y “tribales”, se les negó la entrega de derechos propietarios de sus tierras y bosques. La Reforma Agraria solamente benefició a familias de las tierras altas y de los valles, negándoles su identidad cultural y obligándoles a que se conviertan en “campesinos”. Bajo el precepto de que “la tierra es de quién la trabaja” se transfirió la tierra y bosques de manos indígenas a los empresarios agropecuarios y forestales.

En el norte amazónico, la débil o nula aplicación de la Reforma Agraria se evidencia en el hecho de que las afectaciones realizadas hasta fines de la década de 1970 no sobrepasaron el 2% de la superficie del departamento de Pando. Por otra parte, se promovió la consolidación de la producción agrícola y ganadera capitalista en el oriente del país, sobre todo en el departamento Santa Cruz, con el desarrollo de varios incentivos estatales y la entrega gratuita de grandes extensiones de tierras y bosques a personas individuales y jurídicas¹⁶. De este modo, se impulsó la apertura de la frontera agrícola, el desarrollo de un mercado especulativo de la tierra y la consolidación del latifundio en el oriente del país¹⁷.

Las tierras fiscales en Bolivia se distribuyeron desde 1952, y en las siguientes cuatro décadas, de forma ineficiente, corrupta e ilegal¹⁸. Entre los años 1953 a 1993 (fecha de intervención del Consejo Nacional de Reforma Agraria-CNRA e Instituto Nacional de Colonización-INC), la Reforma Agraria registró y otorgó algún tipo de derecho propietario sobre aproximadamente 57 millones de hectáreas a cerca de 769.000 beneficiarios¹⁹, de las cuales 39 millones de hectáreas (68,4% de las tierras) fueron entregadas a medianos y grandes productores, correspondiendo al 18% de los beneficiarios (Balderrama 2002). Estas cifras denotan el surgimiento de una desigualdad en la distribución de la tierra comparable a la situación previa a la Reforma Agraria, con una nueva concentración de tierras en el oriente del país y con extensas áreas de pastoreo en el Beni y el Chaco y áreas forestales a ser convertidas en tierras agrícolas.

Es difícil determinar cuándo de esta tierra se distribuyó sobre territorios indígenas y cuánto sobre tierras fiscales, pero existen casos en que varios pueblos indígenas prácticamente se quedaron sin tierras²⁰. Además, en el marco de la ocupación de la frontera se distribuyeron 20 millones de hectáreas a las empresas madereras sobre tierras con derechos propietarios privados e indígenas, creando una sobreposición de derechos propietarios agrícolas y forestales²¹.

En Bolivia, el manejo de los recursos naturales se desarrolló desde su constitución (1825) en un esquema bastante centralizado, hasta fines de la década de 1980. Durante este tiempo, el conjunto de derechos forestales se mantenía bajo el control del gobierno central y los bosques eran entregados a compañías madereras a través de sistemas de “contratos de largo plazo”, en muchos casos sobre tierras ocupadas por poblaciones



indígenas y propietarios privados. Estos actores no tenían ningún derecho para el uso de sus recursos forestales, quedando excluidos de las decisiones acerca de su manejo y limitados de incorporar efectivamente a los productos del bosque en sus medios de sustento (Pacheco 2000).

Según la legislación forestal, aprobada el año de 1974, los propietarios privados no podían tomar decisiones sobre los recursos forestales dentro de sus propiedades, puesto que los bosques permanecieron como patrimonio público y era atribución del Estado otorgar permisos de extracción a través de contratos de aprovechamiento y un sistema de pago de impuestos por volumen. Además, no se reconocieron derechos de aprovechamiento forestal a las poblaciones indígenas en los bosques que ocupaban. Este fue un sistema que alentó un modelo de extracción forestal muy selectivo y degradador del bosque y produjo conflictos entre madereros y propietarios de la tierra.

Durante este período, los pequeños productores del altiplano y valles fueron motivados a migrar a las tierras bajas (Yungas, Caranavi, Alto Beni y Chapare) en procesos de colonización dirigidos o espontáneos, los que se expandieron rápidamente desde los años 1960-1961. Estos asentamientos también se ocuparon de presionar a los pueblos indígenas hacia las áreas más despobladas.

Bajo la sombra de la dictadura, la década de 1970 se caracteriza por un excepcional crecimiento económico del país. Esto implicó un incremento de las inversiones públicas en caminos, la presión en la expansión de la frontera agrícola, la expansión de la agricultura comercial favorecida por las políticas agropecuarias y la intervención maderera en los bosques (Pacheco 1998). Luego, bajo gobiernos dictatoriales y democráticos se produce la crisis económica de fines de la década de 1980 que lleva al colapso el modelo estatista, provocando la incorporación al país en los Programas de Ajuste Estructural promovidos por el Banco Mundial, dándose inicio a la era neoliberal.

Modelo privatista neoliberal

El modelo privatista neoliberal se inició en el año de 1985 con la implementación de las políticas de estabilización económica y de ajuste estructural y se prolongó hasta finales de 2005. En este contexto se realizó el desmantelamiento de las conquistas económicas y sociales de la Revolución Nacional de 1952. El Estado empresario había llegado a su fin, por lo menos, se achacaban a él todos los males de la economía y de la sociedad.

Durante este período se privatizaron las empresas estatales, se suprimió el control de los precios, se congelaron los salarios, se eliminaron los aranceles a las importaciones, el Estado fue achicado y sustituido por el mercado en el rol de asignador de recursos para la producción de bienes y servicios. Asimismo, la distribución de la riqueza se concentró en pocas manos, incluidas unas pocas empresas extranjeras y se amplió la desigualdad en el acceso a los medios de producción. De este modo, el modelo neoliberal construyó un nuevo bloque de poder económico basado en la propiedad de las empresas petroleras, agroindustria, minería y banca privada. El sector privilegiado fue el agroexportador, al cual se destinó importantes cantidades de recursos financieros, los que fueron entregados a través de la banca privada.



En este modelo se distinguen dos períodos, que se conocen como reformas de primera y segunda generación. Las reformas de primera generación se concentraron en implementar las medidas económicas tendientes a avanzar en el proceso privatista neoliberal, principalmente a través de la apertura comercial y la liberalización de los mercados de bienes, capital y mano de obra, con su punto de partida en el Decreto Supremo No. 21060. Además, este modelo otorgó un papel predominante a la inversión privada como motor del desarrollo económico, favoreció las exportaciones a través de incentivos y redujo todas las funciones del Estado, dejándole tan sólo el de ejercer una regulación incipiente a las empresas privatizadas.

Por su parte, las reformas de segunda generación estuvieron dirigidas a reducir los efectos sociales y ambientales de las medidas económicas implementadas anteriormente, así como de incorporar un enfoque liberal en la administración y manejo de los recursos naturales estratégicos del país.

En el marco de la Ley de Participación Popular, se implementó el modelo de descentralización en Bolivia, fortaleciendo a los Gobiernos Municipales como entidades de planificación del desarrollo local y administradores de recursos públicos. En la práctica significó constituir una nueva estructura de organización paralela a la tradicional, fragmentando a los pueblos indígenas y originarios. Sin embargo, en lugares donde predominan los “sindicatos campesinos”, los municipios llegaron a ser ocupados por candidatos propuestos por las organizaciones campesinas, aunque no necesariamente bajo el control de estas organizaciones.

También, se reconoció la existencia legal de los pueblos indígenas y originarios luego de más de siglo y medio de historia de la República de Bolivia. Esto se realizó a través del reconocimiento con personería jurídica de las comunidades campesinas e indígenas y juntas vecinales como Organizaciones Territoriales de Base (OTBs). El rol principal de las OTBs fue el de participar en la planificación, programación y seguimiento a la ejecución de la inversión pública municipal. También, significó en muchos lugares la creación de estructuras paralelas a las tradicionales. Con el propósito de articular las jurisdicciones occidentales y modernas de los municipios con las de los ayllus tradicionales (que se sobreponen a varios municipios), se plantearon propuestas relacionadas con la constitución de los “Distritos Municipales Indígenas” y de los “Municipios Indígenas”, en aquellos casos donde los territorios de los pueblos indígenas y originarios se encontraban dentro de las fronteras municipales. Sin embargo, fue muy difícil articular en la práctica las organizaciones tradicionales con las municipales.

Entre los aspectos positivos está el hecho de que se permitió el “control social” de las organizaciones sobre las autoridades públicas, aunque en muchos casos las instancias de llevar a cabo este control (los Comités de Vigilancia), fueron cooptados por las autoridades municipales. Pese a estos problemas, en algunos lugares, el municipio permitió desarrollar una nueva forma de participación de las organizaciones campesinas en la gestión pública del ámbito local.

En este período se promulgan, además, leyes tendientes a armonizar la administración de la tierra y bosques a este nuevo modelo de Estado, reorganizando la institucionalidad sectorial existente y orientando el manejo de tierras y bosques hacia el “desarrollo sostenible”. Estas leyes que se conocen con el nombre de “reforma forestal” son: la Ley



del Servicio Nacional de Reforma Agraria o Ley INRA (Instituto Nacional de Reforma Agraria) y la Ley Forestal, promulgadas ambas el año de 1996.

La Ley INRA estuvo orientada a corregir la situación caótica en la administración de tierras en el país, debido a problemas de corrupción e ineficiencia en la distribución de tierras fiscales, que resultó en la sobreposición de derechos de tierra y bosques y en la concentración de la tierra en pocas manos (Hernaiz and Pacheco 2000).

La Ley 1715 relacionada con la administración de la tierra fue concebida bajo dos corrientes: la liberal y la social. La primera fue impulsada desde organismos internacionales, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, planteando la apertura del mercado de tierras, la creación de un ente regulador sobre el mercado de tierras (Superintendencia Agraria), el restablecimiento del catastro rural y la seguridad jurídica que permita garantizar la compra y venta de tierras. Estos planteamientos fueron defendidos por el sector agropecuario y el gobierno. La segunda fue impulsada desde las organizaciones indígena-campesinas, planteando la redistribución de la tierra para los que no la tienen o la poseen insuficientemente, la reversión de los latifundios que no cumplan con la Función Económico Social, bajo el principio de que la tierra es de quien la trabaja, la regularización de derechos propietarios con la anulación de los títulos obtenidos fraudulentamente y el reconocimiento de los derechos indígenas, originarios y campesinos tal como los plantea el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por Bolivia mediante ley 1257 de julio de 1991.

La Ley Forestal reestructuró el sector forestal y se orientó a fortalecer el sector empresarial exportador de madera y productos derivados, basado en el control de “concesiones forestales” de gran extensión, con prácticas de manejo forestal a través de la aprobación de Planes de Manejo Forestal (PMFs). También, se enfocó a promover organizaciones forestales comunitarias que aprovechen la madera de sus bosques titulados bajo modelos de gestión empresarial, muchas de ellas constituidas por pueblos indígenas, aunque en la práctica se convirtieron en proveedores de madera barata a los empresarios forestales (Pacheco 2005). Un importante avance de esta Ley fue la devolución a los actores locales de los derechos propietarios sobre la propiedad de los bosques en sus áreas tituladas, aunque el manejo comercial de los bosques, así como la fiscalización y control de los mismos se mantuvo bajo un esquema bastante centralizado.

El modelo de descentralización administrativa entró en crisis conjuntamente con el debilitamiento de los partidos tradicionales, el fracaso de las estrategias de lucha contra la pobreza, la desaceleración en la aplicación de los derechos indígenas y la fuerte presión social traducida en los movimientos sociales y en las Guerras del Agua y del Gas, a principios del 2000, como se comenta más adelante, sentándose las bases para un cambio del modelo estatal.

La Revolución Democrática y Cultural: descentralización con autonomías

A partir del año 2006, Bolivia ha iniciado un proceso profundo de transformaciones sociales, políticas y económicas bajo el liderazgo de Evo Morales Ayma, primer presidente indígena del país, con el lema de “Revolución Democrática y Cultural”. El



Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien”, que orienta el accionar del gobierno, está enfocado a respetar la pluralidad económica social, jurídica, política y cultural del país y a transformarlo hacia una mayor equidad, igualdad, justicia, bienestar y soberanía. El “Vivir Bien” significa un quiebre de paradigmas de desarrollo, en la medida en que integra de forma articulada el conjunto de la dimensiones de las personas (socio-económico, ambiental, político y cultural), toma en cuenta las relaciones armónicas entre la sociedad con la naturaleza, y promueve el desarrollo pleno de las relaciones interculturales.

Este proceso, apoyado por una mayoría indígena, originaria y campesina del área rural y urbana, así como por otros sectores populares y de clase media, es fuertemente resistido por algunos grupos de mayor poder económico, sobre todo del oriente del país, entre los que se destacan los sectores empresariales de la agroindustria, ganadería y la industria forestal, vinculados a la concentración de la tierra y a los bosques en sus dinámicas de acumulación de riqueza.

El gobierno de Evo Morales ha puesto en marcha la “Revolución Agraria”, que tiene como una de sus metas principales lograr una estructura más equitativa en la tenencia de la tierra y los bosques²². Con este propósito, se acelera la titulación de la propiedad agraria, fundamentalmente de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) y se promueve un proceso de profundización de la descentralización en lo que se refiere al manejo de los recursos naturales.

El gobierno promovió el cambio de la Constitución Política del Estado (CPE) y en el mes de agosto de 2006, se inició en el país el debate nacional para la formulación de la nueva CPE orientada a construir un Estado plurinacional social-comunitario basado en una economía plural (pública, privada, comunitaria y mixta) y en el marco de un país con cuatro niveles autonómicos: departamentales, regionales, municipales e indígenas (Gobierno de Bolivia, 2009). Sobre estos lineamientos generales, deben definirse a futuro leyes particulares a ser aprobadas por la nueva Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia, cuyos representantes serán elegidos a fines del año 2009, conjuntamente con las nuevas elecciones presidenciales.

En la nueva CPE, se ha aprobado la constitución de los “gobiernos autónomos indígenas originarios campesinos”, entregándoles poderes a los pueblos indígenas, originarios y campesinos para decidir sobre el manejo de sus recursos naturales de forma autónoma y en el marco de sus usos y costumbres.

b) Bolivia: La resistencia indígena, originaria y campesina a los modelos estatales

La resistencia indígena, originaria y campesina a los modelos estatales liberales y neoliberales ha sido una constante desde el inicio de la República. La principal demanda de los ayllus y de la población originaria de las tierras altas estuvo dirigida a recuperar sus tierras exvindicadas y privatizadas, las mismas que ya nunca más les serían devueltas, por lo menos en la magnitud en que les fueron arrebatadas (Larson 1978).

Durante los años que duró el período liberal, se presentaron un conjunto de sublevaciones locales de los ayllus en contra de las haciendas para recuperar las tierras arrebatadas (Choque y Ticona 1996). La principal sublevación fue liderizada por Zárate Willka en 1899, quién se alió a los liberales en la Guerra Federal, bajo la promesa de la



devolución de las tierras a las comunidades. Sin embargo, sus aliados liberales no cumplieron con su palabra y las tierras nunca fueron devueltas a las comunidades. Esta resistencia de alcance más local duró hasta la implementación de la Reforma Agraria de 1953.

Cuadro 2. Evolución de los Procesos de Resistencia Indígena, Originaria y Campesina

Modelo Estatal	Derechos Propietarios	Poderes	Participación
Período liberal	Movilizaciones contra los terratenientes (Altiplano, Valles y Chaco) para lograr la devolución de las tierras a las comunidades originarias.	Lucha por la reconstitución de los territorios ancestrales de ayllus y markas.	
Revolución Nacional	Lucha por la tierra y reversión de las haciendas en el occidente del país.		Eliminación del sistema del colonato y, luego, lucha por la independencia por parte de las organizaciones sindicales del poder político del Estado central.
Período Neoliberal	Emergencia de las organizaciones del oriente y de las luchas por la tierra y el territorio, que se articulan luego con las demandas de las tierras altas.	Lucha por la autonomía y el control de los recursos naturales renovables y no renovables (subsuelo, suelo y vuelo).	Participación local y control de algunos gobiernos municipales en el occidente (no así en el oriente). Se fortalecen las autoridades tradicionales originarias de occidente y las organizaciones de mujeres.
Revolución Democrática Cultural (en construcción)	Continúa la demanda por el territorio en el ámbito de la Asamblea Constituyente, que se introduce a la nueva CPE.	La demanda de autonomía se introduce a la nueva CPE	Participación indígena, originaria y campesina en el Congreso Nacional y Asamblea Constituyente, y llegada al poder del primer Presidente Indígena (Evo Morales Ayma).

Fuente: Elaboración propia.

La resistencia no siempre fue organizada en revueltas y movilizaciones. El año de 1945 se realizó el Primer Congreso Indígenal bajo el auspicio del Presidente Villarroel que declaró nulo el pongueaje y el mitanaje y decretó una remuneración justa por sus servicios. Sin embargo, poco tiempo después, la clase dominante logró revertir estos logros, continuando sin cambios el trabajo de los colonos en las haciendas, hasta la Reforma Agraria. Posteriormente, la población indígena se organizó en “sindicatos campesinos”, que fueron el resultado de la formación de comunidades libres debido a la entrega de tierras de las haciendas a sus colonos. De este modo, la organización predominante en el área rural durante las siguientes décadas fue el sindicato agrario, que opacó a las autoridades tradicionales de las comunidades originarias, quienes bajo la influencia gubernamental, en muchos casos, también se convirtieron en sindicatos.

Con posterioridad a la Revolución Nacional de 1952, se presentó una cooptación de las organizaciones campesinas por parte de los partidos gobernantes, que mantuvieron el



control de los sindicatos campesinos y que en los gobiernos militares dieron lugar al “Pacto Militar Campesino”, controlando a las organizaciones comunitarias de base.

El año de 1973 se redactó el “Manifiesto de Tiwanaku”, el primer documento político de quechuas y aymaras que rompía la concepción homogénea del Estado sobre lo indígena, y proclamaba la existencia de una diversidad de pueblos indígenas en Bolivia, en el marco de la “unidad en la diversidad”. Este manifiesto cuestionaba la predominancia de las estructuras coloniales en el país, reivindicaba el derecho a la libertad, al ejercicio de la identidad indígena y al respeto por la naturaleza. A partir de entonces y por varios años, la participación política alternativa de la población indígena, alternativa a los partidos dominantes se realizó en el marco de agrupaciones indianistas y kataristas que enfrentaron ideologías izquierdistas y derechistas, aunque con poco éxito electoral. Sin embargo, el partido de la Revolución Nacional (MNR) tenía mucho control sobre el voto campesino.

El año de 1979 se fundó la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) como la máxima expresión independiente de un sindicalismo agrario unificado, afiliada a la Central Obrera Boliviana (COB). También, se constituyó la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB) con la población migrante del occidente a las tierras bajas. En esta época los sindicatos obreros eran considerados la vanguardia del movimiento popular, mientras que los campesinos debían estar subordinados a esta vanguardia. La CSUTCB elaboró la propuesta de “Ley Agraria Fundamental” el año de 1984, que fue el centro de la agenda de esta organización campesina sindical bajo el precepto de que “la tierra es de quien la trabaja personalmente”, proponiendo el derecho originario de las comunidades originarias y reconstituida sobre sus tierras, modalidades de producción comunitarias y asociativas y la redistribución de las tierras para las comunidades (CSUTCB 1984).

La CSUTCB tuvo un rol importante en la lucha contra los gobiernos dictatoriales de la década de los 70 y 80 y en la recuperación de la democracia en Bolivia. El proceso democrático abrió un importante canal de participación campesina sindical. En este tiempo, los partidos de izquierda buscaban permanentemente el respaldo del voto campesino con poco éxito. Finalmente, el movimiento popular derrotó a las dictaduras y llegó fugazmente al gobierno el año de 1982 con la Unidad Democrática y Popular (UDP) que aceleró una profunda crisis económica del país, lo que resultó en el retorno al poder de los partidos conservadores de derecha, quienes pusieron en marcha un modelo neoliberal secante a partir del año 1985.

Durante la década de los 90, el protagonismo indígena se desplazó geográficamente de los Andes al oriente del país. En la década del 80 se formaron las organizaciones indígenas de las tierras bajas que confluyeron en la formación de la Central de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB), cuya presencia pasaría a disputarle bases sociales, dominio discursivo y protagonismo político a la CSUTCB (Calla 2003). También, se constituyó la Federación Sindical de Mujeres Campesinas de Bolivia-Bartolina Sisa (FNMCB-BS).

La nueva agenda indígena se inició con la “Marcha por la Dignidad y el Territorio” desarrollada por la Central de Pueblos Indígenas del Beni (CPIB) y CIDOB el año de 1992, en la que los pueblos indígenas del oriente recorrieron a pie cerca de 600 kms



desde la ciudad de Trinidad a los 250 m.s.n.m. a la ciudad de La Paz (capital política de Bolivia) sobre los 3700 m.s.n.m.²³. Con esta marcha, la CIDOB adquirió frente al Estado en el mismo rango de importancia que la CSUTCB. La movilización del movimiento indígena se realizó por los siguientes motivos: el reconocimiento de los pueblos indígenas y originarios como sujetos colectivos plenos de derecho; el reconocimiento legal y estatal de los usos y costumbres propios de cada pueblo; y el reconocimiento legal y estatal a la propiedad colectiva del territorio y de los recursos naturales, entre los más importantes. En la agenda política indígena pasó a ocupar un lugar central la demanda al “derecho territorial”, acuñándose el concepto de lucha por la “tierra y el territorio”, que se mantiene en el centro de la agenda de los movimientos indígenas y originarios hasta el presente.

Además, los pueblos indígenas de las tierras bajas plantearon la transformación constitucional, jurídica y política del Estado boliviano, a partir del reconocimiento estatal de la diversidad de pueblos indígenas y de los usos y costumbres propios de cada uno de ellos, en el marco de una sociedad plural.

El año de 1983, en el marco de las reformas de segunda generación, se aprueba la Ley de Participación Popular que reconoció la personalidad legal de las organizaciones comunitarias campesinas e indígenas. Esta Ley fue resistida por las organizaciones campesinas pero fue siendo aceptada gradualmente. Las organizaciones comunitarias de occidente, por ser mayoría poblacional en los ámbitos locales, tuvieron más facilidades para copar los gobiernos municipales, mientras que en el oriente del país este proceso fue más difícil y los empresarios agropecuarios se apropiaron de este escenario público de participación local.

Con la aprobación de la Ley de Tierras (Ley INRA No. 1715) se presentó en el país una intensa movilización social. Aunque se presentó una fuerte oposición de las organizaciones campesinas de las tierras altas y valles a la aprobación de esta Ley, porque promovía la mercantilización de la tierra, las organizaciones indígenas de las tierras bajas vieron en ella una oportunidad para lograr la titulación de sus territorios indígenas amenazados por el avasallamiento de los propietarios agropecuarios y empresas madereras. De este modo, se movilizaron para incorporar en esta legislación la titulación colectiva de sus tierras y apoyaron la aprobación de la Ley²⁴. Con la aprobación de la Ley INRA el año de 1996, la lucha por el territorio pasó a constituirse en una batalla metro a metro con los grandes y medianos propietarios del oriente que históricamente habían avasallado los territorios tradicionales de los pueblos indígenas²⁵.

Al impulso de los procesos de demandas territoriales, se constituyó en el occidente del país la CONAMAQ, como una organización que inició el proceso de reconstitución de las autoridades originarias y de las jurisdicciones de los ayllus y las marcas andinas y la búsqueda de la autodeterminación de los pueblos originarios andinos. Muchas comunidades campesinas Aymaras y Quechuas volvieron a denominarse como comunidades originarias.

La década del 2000 se inauguró con graves conflictos sociales. Los movimientos sociales sobresalientes fueron los bloques de la CSUTCB de septiembre y octubre de 2000, la Guerra del Agua en Cochabamba el año 2000 y la Guerra del Gas en el Alto el año 2003. También, el año 2000 se realizó la marcha indígena desde la ciudad de Santa



Cruz a la ciudad de La Paz exigiendo la convocatoria inmediata a una Asamblea Constituyente.

En el seno de la CSUTCB se fundó el Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (IPSP) que luego se consolidó con la sigla del Movimiento al Socialismo (MAS-IPSP). La diferencia central con las anteriores estrategias políticas que se formaban sobre la base de alianzas entre el movimiento campesino con partidos de izquierda, fue la constituir un partido político sostenido en la propia estructura sindical y comunitaria. Este movimiento político se consolidó con la constitución del “Bloque de Unidad” donde se articularon las cinco organizaciones sociales nacionales más importantes, como son: CSUTCB, CIDOB, CSCB, FNMCB-BS, CONAMAQ y MST.

Durante estos años la población campesina e indígena superó la premisa de que la clase campesina debía ser liderizada por la clase obrera, ya que con la crisis del sector minero la población campesina e indígena asumió mayor protagonismo político. Asimismo, se logró superar la dicotomía entre clase y nación, la primera manejada por la izquierda y la segunda por los partidos Indianistas y Kataristas. Los campesinos indígenas y originarios se identificaron como miembros de una clase y también de naciones originarias. De esta forma, se fueron creando las condiciones para el arribo al poder en democracia del MAS-IPSP a fines del 2005, con el apoyo de la población indígena, campesina, originaria, clases medias y populares.

Con relación a las Áreas Protegidas, en septiembre del año 2006, luego de una crisis institucional del SERNAP, se realizó una movilización de los pueblos indígenas, originarios y campesinos de las Áreas Protegidas, exigiendo el respeto de los derechos de las poblaciones locales y los avances en participación e institucionalidad. Esto termina con el nombramiento de un indígena como Director Ejecutivo Nacional del SERNAP y la adopción de la Gestión Compartida como política nacional de las Áreas Protegidas.

El nuevo gobierno del MAS-IPSP, asumió la demanda indígena de poner en marcha una Asamblea Constituyente y en el año 2006 se inició en el país el debate nacional para la formulación de la nueva Constitución Política del Estado, la misma que fue aprobada oficialmente en enero del año 2009. En este escenario, existió una importante participación campesina indígena originaria que influyó en la incorporación de la mayoría de las demandas de la agenda indígena en el nuevo texto constitucional. De este modo, se reconocen a los gobiernos autónomos indígenas, originarios y campesinos, el poder para el manejo de sus recursos naturales en el marco de sus usos y costumbres y el reconocimiento del modelo de Gestión Compartida de las Áreas Protegidas²⁶.

3. Población y Áreas Protegidas

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) es un resumen de Bolivia, en lo que respecta a diversidad de territorialidades convergentes y sobrepuestas. Es decir, es una diversidad de pueblos, culturas, espacios naturales e instancias organizacionales. Esta diversidad se expresa en más de 20 millones de hectáreas que abarca el SNAP en



Bolivia, distribuidas en todos los departamentos, diferentes ecoregiones y territorios habitados por pueblos indígena originario campesinos y poblaciones interculturales.

Dentro del SNAP existen más de 60 áreas protegidas, que cubren el 20% del territorio boliviano, de las cuales el 80% de la superficie son áreas de interés nacional, mientras que las otras corresponden a Áreas Protegidas departamentales y municipales. Doce de las 14 ecoregiones del país se encuentran representadas en las Áreas Protegidas, donde se concentra la mayor diversidad natural y biológica del territorio plurinacional.

En las Áreas Protegidas de interés nacional, el 42% de este territorio corresponde a tierras y espacios de vida de pueblos y comunidades indígena originario campesinos, el 51% son tierras fiscales (aunque una parte significativa de estas últimas corresponden a espacios tradicionales de acceso y uso de recursos naturales por parte de los pueblos indígena originarios) y el 7 % son tierras de otros actores (campesinos, barraqueros, ganaderos y otros).

Las Áreas Protegidas de importancia nacional se encuentran distribuidas y sobrepuestas total o parcialmente con cerca de 100 municipios. La población que vive dentro de las Áreas Protegidas nacionales es de aproximadamente 200.000 habitantes, de los cuales el 78% son pueblos indígena originario campesinos²⁷, que se encuentran distribuidos aproximadamente en 840 comunidades. Esta población corresponde a 17 pueblos y naciones indígenas y originarias de las 36 reconocidas en la CPE²⁸. La población que se encuentra en el entorno inmediato o zonas de amortiguación externas a las AP nacionales es de aproximadamente 2 millones de habitantes, perteneciendo el 80% a comunidades indígenas, originarias y campesinas.

Las Áreas Protegidas nacionales de las regiones amazónica y chaqueña se sobreponen total o parcialmente con 14 Tierras Comunitarias de Origen (9 con sobreposición parcial y 5 con la mayor parte o totalidad de la TCO sobrepuesta a las Áreas Protegidas). De este conjunto, dos de ellas presentan doble condición legal como Áreas Protegidas y TCO a la vez. De igual forma, 30 TCOs de las regiones amazónica y chaqueña colindan con Áreas Protegidas nacionales (entorno inmediato) y mantienen algún tipo de relación e influencia sobre los recursos naturales del área. En las Áreas Protegidas nacionales de la región andina (puna, valles y yungas tradicionales principalmente), casi la totalidad de estas áreas se sobreponen a territorios originario campesinos.

4. Políticas, normas e instituciones

4.1 Marco normativo sobre gestión de Áreas Protegidas

Las primeras leyes que se refieren a las Áreas Protegidas en Bolivia se promulgaron en la década de 1970²⁹. Mediante el Decreto Ley 12301, el Centro de Desarrollo Forestal (CDF) quedó responsable para la administración de las Áreas Protegidas, pero nunca asumió sus atribuciones.

Hacia principios de los 90 sólo tres áreas protegidas contaban con algún tipo de gestión, como son: el Parque Natural Área Natural de Manejo Integrado, Amboró, Parque



Nacional Noel Kempff Mercado y la Reserva Estación Biológica del Beni. Sin embargo, la base legal de las Áreas Protegidas estaba incompleta y era contradictoria, y los objetivos de gestión estaban orientados a la protección de los ecosistemas y especies silvestres, desconociendo los aspectos socioeconómicos y culturales de las áreas.

Con el Cumbre de la Tierra en Río el año 1992, el Estado Boliviano por primera vez asume una responsabilidad en la política del medio ambiente y establece, con el apoyo de la cooperación internacional, el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) como estaba previsto en el artículo 8 de la Convención sobre la Diversidad Biológica (ratificado por Bolivia el año 1992).

La Ley 1333 de Medio Ambiente del año 1992 constituye la base normativa para la gestión del SNAP. Esta Ley crea el SNAP, establece los objetivos de las Áreas Protegidas, las reconoce como patrimonio del Estado y de interés público y social, y establece los lineamientos para su administración. Asimismo, reconoce la compatibilidad de las áreas protegidas con la existencia de comunidades tradicionales y pueblos indígenas al interior de estas.

Entre los años 1992 a 1998, la administración del SNAP fue ejercida por dependencias del Estado a nivel de Direcciones de los Ministerios y a partir de esta fecha su administración fue transferida al SERNAP, como entidad desconcentrada del Ministerio del ramo³⁰. En el ámbito institucional se destacan las siguientes normas:

- El Decreto Supremo No.25158 (septiembre de 1997) conforma el Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP) para garantizar la gestión integral de las Áreas Protegidas de interés nacionales a efectos de conservar la diversidad biológica, en el área de su competencia.
- Mediante Decreto Supremo No. 24855 (septiembre de 1997) de Reglamentación de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo, se establece que el SERNAP depende del Viceministerio de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Desarrollo Forestal.
- Mediante Decreto Supremo No. 25055 (complementario al anterior Decreto Supremo), se establece que el Viceministerio (mencionado anteriormente) controla las Áreas Protegidas y supervisa el funcionamiento del Servicio Nacional de Áreas Protegidas.

Entre las principales atribuciones del SERNAP se encuentran las siguientes: planificar, administrar y fiscalizar el manejo integral de las áreas protegidas del SNAP; normar y regular las actividades al interior de éstas; establecer procesos participativos para garantizar la gestión y autorizar la participación en la administración de las áreas, coordinar con las áreas protegidas de carácter departamental y municipal, y proponer normas y políticas para la gestión integral, entre otras (Decreto Supremo No. 25158 de creación del SERNAP).

Entre las diferentes normas que se crearon a partir de la Ley de Medio Ambiente y que definen los procesos de participación social en las Áreas Protegidas, se encuentran las siguientes:



- El Decreto Supremo No. 23445 de 1993 que encomienda a la Secretaría Nacional del Medio Ambiente la administración de las Áreas Protegidas, introduce la figura del Comité de Gestión como mecanismo de participación de los actores locales.
- El “Reglamento General para la Gestión de las Áreas Protegidas” que se promulga el año 1994 (Resolución Ministerial 12/94), establece el marco específico para la gestión de las Áreas Protegidas y define entre otros temas las atribuciones del Comité de Gestión.
- El Decreto Supremo No. 24781 de 1997 aprueba el Reglamento General de las Áreas Protegidas (que hasta hoy día es la base legal para la gestión de las Áreas Protegidas) y norma los dos mecanismos de participación social que son los Comités de Gestión y en menor grado la Co-Administración.

También, existen otras normas generales orientadas a la participación social en la gestión de las Áreas Protegidas, como son: la Ley 1257 de 1991 que ratifica el Convenio 169 de la OIT y la Ley 1580 de 1992 que ratifica el Convenio de Biodiversidad y la Ley N° 3760 de ratificación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas³¹.

Como se ha mencionado anteriormente, la Ley de Participación Popular 1551 aunque no articuló procesos de planificación nacional con el de las Áreas Protegidas, fortaleció la presencia de los actores locales (i.e. municipios y representantes de comunidades locales) dentro y afuera de las mismas. Estos actores asumieron roles en la gestión de las Áreas Protegidas en su condición de representantes en los Comités de Gestión.

La ley INRA (1996) y la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria (2006), comentadas anteriormente, han tenido un impacto directo en las Áreas Protegidas a través de la titulación de las Tierras Comunitarias de Origen. En 1996 sólo existían 4 TCOs que se sobreponían con 2 Áreas Protegidas, mientras que actualmente son 14 (SERNAP 2009b). El reconocimiento legal de los territorios que ocupaban tradicionalmente los pueblos indígenas y originarios ha permitido un mayor involucramiento de los pueblos indígenas originarios y campesinos en la gestión de las Áreas Protegidas.

Con relación a las Áreas Protegidas, la CPE, establece lo siguiente: “I. las áreas protegidas constituyen un bien común y forman parte del patrimonio natural y cultural del país; cumplen funciones ambientales, culturales, sociales y económicas para el desarrollo sustentable; y, II donde exista sobreposición de áreas protegidas y territorios indígena originario campesinos, la gestión compartida se realizará con sujeción a las normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, respetando el objeto de creación de estas áreas” (Art. 385).

La CPE, asume el desarrollo integral como un desarrollo equilibrado entre conservación de la biodiversidad y el logro de beneficios económicos, sociales y culturales para la población. Esto implica que en una efectiva gestión de las Áreas Protegidas, estas ya no deben limitarse solamente a cumplir funciones ambientales y culturales (en términos de protección, preservación y conservación de valores tangibles), sino que deben ampliarse hacia el cumplimiento de las funciones sociales y económicas, y también los valores



intangibles del patrimonio cultural y natural. La sustentabilidad sólo puede hacerse efectiva como resultado de esta integración.

Cabe destacar que muchas de las leyes y reglamentos sectoriales se desarrollaron al margen de la concepción de un sistema integral para la gestión sustentable de los recursos naturales renovables y no renovables, lo que resultó en sobreposiciones y contradicciones jurídicas que afectan la integridad de las Áreas Protegidas y frecuentemente generan conflictos, principalmente con los sectores de minería, hidrocarburos y forestal, debido a la inferior jerarquía jurídica del “Reglamento General de Áreas Protegidas” frente a las leyes sectoriales. A lo anterior se añade la inexistencia de una Ley de Ordenamiento Territorial y la muy escasa normativa específica para el acceso y aprovechamiento de los recursos naturales. Bajo esas circunstancias se consideró importante el contar con una ley específica sobre Biodiversidad o Áreas Protegidas, habiéndose desarrollado repetidos esfuerzos por varias administraciones pero ninguna de estas iniciativas logró culminar con la promulgación de dicha ley.

4.2 Marco conceptual y modelos de gestión de Áreas Protegidas

Hasta el año de 1994 no existía en Bolivia el concepto jurídico de pueblo indígena y originario en el orden constitucional y jurídico. Su inclusión y pleno reconocimiento es el resultado de una larga lucha indígena, originaria y campesina, que es un proceso orientado al reconocimiento de derechos propietarios sobre los territorios indígenas, originarios y campesinos y por el reconocimiento de autonomía política para poder gobernar con sus usos y costumbres dichos territorios. De este modo se presentan cuatro períodos de conquistas hasta lograr reconocimiento pleno sobre sus derechos que correspondan con los modelos estatales anteriormente descritos.

a) Pueblos indígenas, originarios y campesinos sin reconocimiento ni derechos

La Constitución Política del Estado (CPE) de 1938 reconoció y garantizó la existencia legal de las comunidades indígenas del occidente del país y dispuso que la legislación indígena y agraria se sancione teniendo en cuenta las características de las diferentes regiones del país. En esta Constitución, el ejercicio de la ciudadanía solamente aplicaba para las personas que sabían leer y escribir, por lo que excluía a la mayoría indígena de Bolivia de ser reconocidos como ciudadanos.

La CPE del año 1961 (resultado del proceso revolucionario del año 1952) integró al 80% de la población boliviana analfabeta al ejercicio ciudadano del voto, incluyéndose la participación igualitaria de mujeres y limitándose el voto únicamente a la edad (21 años). También, se estableció que la representación popular se ejerce solamente por intermedio de los partidos políticos, se reconoció la propiedad comunitaria y cooperativa, la función económica y social de la propiedad; y se otorgó al Estado la facultad de regular la explotación de los recursos naturales renovables a fin de precautelar su conservación.

Como se ha mencionado, la Ley de Reforma Agraria del 53 reconoció la existencia de las comunidades indígenas del occidente pero señalaba que los pueblos indígenas quedaban bajo la protección del Estado. Asimismo, la Ley de Colonización de 1966 otorgó el nombre de “grupos étnicos marginales” a los grupos que, en condiciones nómadas o seminómadas tenían sus áreas tradicionales de dispersión en las regiones



boscosas. El año de 1990 se constituyó una comisión para que redacte un proyecto de Ley de los “Pueblos Indígenas del Oriente y la Amazonía” que nunca fue aprobada.

b) Reconocimiento y mayor participación con derechos limitados

En el marco de los gobiernos neoliberales se realiza el proceso de reconocimiento legal de los pueblos indígenas del occidente y del oriente y de la devolución de derechos propietarios colectivos sobre las áreas que ocupaban tradicionalmente.

En Bolivia, se aprueba como Ley de la República 1275 (julio de 1991) el Convenio No. 169 de la OIT “Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”. Esta aprobación impulsaría posteriormente el reconocimiento legal de los pueblos indígenas y originarios en el país.

En el marco de la descentralización del país, la Ley 1551 de Participación Popular estableció la división del territorio nacional en municipios³². Cada municipio está constituido por Organizaciones Territoriales de Base (OTBs), que son las unidades básicas de carácter comunitario o vecinal que ocupan un espacio territorial y guardan relación principal con los órganos públicos del Estado a través del Gobierno Municipal de la jurisdicción donde está ubicada³³.

Con esos antecedentes, la Constitución Política del Estado, reformada el año 1994, estableció las bases para el reconocimiento legal de los derechos de los pueblos indígenas y comunidades indígenas y originarias del occidente y oriente del país. Así, se reconoció la naturaleza multiétnica y pluricultural del Estado (Art. 1) y se dispuso el reconocimiento, respeto y protección de los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional (Art. 171). En cuanto al régimen de participación ciudadana en la vida política del Estado, se limitó los ejercicios ciudadanos al marco de la democracia representativa, aunque se incorporaron nuevas formas de participación política como son las diputaciones uninominales vía partidos políticos.

En este marco, se produce la ruptura con el período anterior y se procede por primera vez en la historia republicana al reconocimiento y definición de los pueblos indígenas, en el marco del Decreto Supremo 23858 (Septiembre de 1995) del Reglamento de las “Organizaciones Territoriales de Base”³⁴.

Sin embargo, este reconocimiento distorsiona los principios establecidos en el Convenio No. 169, en la medida en que los pueblos indígenas y originarios fueron empujados al modelo municipal de carácter occidental, negándose su derecho a la autodeterminación y se continuó con el proceso de fragmentación y desestructuración de sus territorios históricos. En esta dirección, se procede al reconocimiento de la participación social de los pueblos indígenas en el ámbito público municipal y se relegan las aspiraciones de los pueblos indígenas de reconstituir sus territorios ancestrales, a través del carácter agrario de dotación de tierras que asume el reconocimiento de sus territorios (COINCABOL – Pacto de Unidad 2009).

Como OTBs, las comunidades campesinas y pueblos indígenas y originarios participan en la priorización de la inversión pública en función a la demanda comunal y en el



seguimiento a la ejecución de los proyectos de desarrollo a través de los Comités de Vigilancia³⁵. Luego, se abrió la posibilidad de constituir “Distritos Municipales Indígenas” al interior de los municipios las que podían elaborar sus “Planes Distritales de Desarrollo Indígena”. Para preservar la unidad sociocultural de los pueblos indígenas y originarios se dispuso que aquellos que estaban ubicados en más de un municipio podían conformar una “Mancomunidad de Distritos Indígenas”.

En el país se conformaron varios “Distritos Municipales Indígenas” en aquellos casos de pueblos indígenas y originarios ubicados dentro de un municipio, pero la formación de las mancomunidades nunca funcionó en la práctica. Muchos pueblos indígenas del occidente y oriente quedaron divididos en varios municipios. En aquellos casos en que los límites del pueblo indígena correspondieron con los límites de los municipios podían constituirse como “Municipios Indígena”, en el marco de la Ley de Unidades Político Administrativas (2000), lo que sucedió en pocos casos (Gobierno de Bolivia, 2000). En el marco de esta Ley, también se definió la adecuación de unidades socioculturales al régimen municipal, lo que nunca se pudo llevar a la práctica.

De este modo, se fortaleció un mecanismo de participación de los pueblos indígenas y originarios a través de la democracia representativa para la elección de los Alcaldes y Concejales Municipales, quedando la democracia participativa relegada a la elección de sus autoridades tradicionales en las OTBs. Cabe mencionar que en este modelo las reglas y normas municipales son similares para el conjunto de los municipios, tengan ellos participación indígena o no.

La participación de la sociedad civil en el desarrollo se formalizó en el Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN) como un proceso técnico – político de toma de decisiones y de interacción entre el Estado y la sociedad. Los principios de planificación fueron los de la integralidad, subsidiariedad, participación, equidad y eficiencia. Estos principios expresados en el SISPLAN fueron relevantes para los procesos de planificación territorial y estratégica (Planes de Desarrollo Municipal o Planes Distritales de Desarrollo Indígena), que fueron retomados en la planificación sectorial. Por ejemplo, en la planificación de las “Políticas para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas” y en los procesos de planificación estratégica en el SNAP se destaca la participación de los actores sociales como sujetos y protagonistas de los procesos de planificación³⁶, aunque esto sucedió pocas veces en la práctica.

Paralelamente a las políticas de participación popular que impulsaron la participación social en el ámbito local, se desarrolló el proceso de devolución de derechos propietarios a los actores rurales del país, incluyéndose también a los pueblos indígenas, originarios y campesinos.

Como resultado de la “Primera Marcha Indígena”, se promulgan varios Decretos Supremos (abril y septiembre de 1990, abril de 1992 y julio de 1993) de reconocimiento de áreas territoriales para los pueblos indígenas de las tierras bajas, con las siguientes características: a) son propiedades colectivas y declaradas áreas protegidas, de carácter social, inalienables, indivisibles, imprescriptibles e inembargables; b) se garantiza a los indígenas la administración, conservación y aprovechamiento de los recursos hídricos, tierras, flora y fauna existentes en ellas, de acuerdo con sus usos, costumbres y necesidades de desarrollo; y, c) constituyen el área que ancestralmente habitan y el



espacio socio-económico necesario para su desarrollo y se prohíbe el aprovechamiento y comercialización de los recursos dentro de este territorio a tercera personas.

Con esos antecedentes, los derechos territoriales de los pueblos indígenas y originarios fueron aprobados en la Ley 1715, reconociéndoles tierras colectivas bajo la denominación de “Tierras Comunitarias de Origen” (TCO). Esta Ley estableció que la denominación de TCO comprende el concepto de territorio indígena de acuerdo al Convenio 169 de la OIT, y de conformidad al Art. 171 de la CPE garantizó los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y originarios al uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables (Art. 3, III, Ley 1715)³⁷ con características de ser indivisibles, irreversibles, colectivas, inembargables e imprescriptibles (Art. 41, Ley 1715). De esta forma, se designó al territorio indígena simplemente como TCO para limitar sus derechos solamente a los recursos naturales renovables, quedando los no renovables bajo la propiedad del Estado boliviano, y negar sus derechos a la autodeterminación.

Los procesos de saneamiento de la propiedad agraria, retrasados y entorpecidos durante la gestión de los gobiernos neoliberales, fueron agilizados con el ajuste a la normativa agraria a través de la Ley 3545 de “Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria”, que permite desarrollar un saneamiento de la propiedad agraria más expedito.

Las leyes ambientales se mantuvieron bajo un fuerte esquema descentralizado, donde las decisiones sobre las normas y formas de uso permanecen en el nivel Central del Estado. Estas políticas se enmarcaron en los acuerdos de Río 92, aunque se pretendió construir un modelo propio³⁸. El centralismo estatal se manifestó de las siguientes formas:

- a) La Ley del Medio Ambiente No. 1333 (1992) estableció la participación de los pueblos indígenas y originarios en la gestión ambiental, y en la administración de las áreas protegidas por parte del Estado, teniendo la obligación de rescatar, difundir y utilizar los conocimientos y los sistemas tradicionales de manejo de recursos naturales con participación de los pueblos indígenas y originarios.
- b) La Ley Forestal No. 1900 (1996), reconoció derechos de manejo exclusivo de los bosques para las poblaciones indígenas, pero en el manejo comercial de los bosques los pueblos indígenas deben respetar las definiciones y normas establecidas por el nivel central del Estado.

La reforma constitucional del año 2004 incorporó mecanismos de participación en la vida política y desmonopolizó el sistema clásico de participación social, reconociendo la facultad deliberativa y gubernativa del pueblo a través de la Asamblea Constituyente, la iniciativa legislativa ciudadana y el referéndum, además del reconocimiento de las agrupaciones ciudadanas y de los propios pueblos indígenas como estructuras de representación popular.

c) Derechos plenos para los pueblos indígenas, originarios y campesinos

El nuevo Gobierno del actual Presidente Evo Morales inicia el año de 2006 el proceso de desmontaje de la estructura colonial del Estado neoliberal, realizándose el tránsito hacia un Estado plurinacional, intercultural y comunitario, donde los derechos indígenas



se asumen como un tema central y transversal (COINCABOL – Pacto de Unidad 2009). El Plan Nacional de Desarrollo (PND), que orienta la intervención del gobierno, está enfocado a lograr el “Vivir Bien” sobre la base de cuatro pilares: Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática.

En este proceso, se reconocen los derechos de los pueblos indígenas, originarios y campesinos a la participación, consulta, autodeterminación, autogobierno, tierra-territorio, derecho indígena, derechos colectivos, justicia comunitaria, idioma, educación, salud, entre otros. Resulta importante destacar que los derechos anteriormente reservados exclusivamente para las poblaciones indígenas y originarias fueron también ampliados para los campesinos. En este contexto, Bolivia es el primer país del mundo que aprueba como Ley de la República 3760 (noviembre de 2007) la “Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”(Gobierno de Bolivia, 2007), lo que demuestra la prioridad del gobierno de Evo Morales por los pueblos indígenas, originarios y campesinos.

El año 2009 se aprueba la nueva Constitución Política del Estado que deja en el pasado el Estado colonial republicano y neoliberal, y se asume la constitución del nuevo Estado Unitario Plurinacional Comunitario, intercultural, descentralizado y con autonomías, que avanza hacia una Bolivia democrática y productiva, basando su estructura económica en el modelo plural, donde conviven la economía estatal, privada y la social comunitaria-cooperativa.

La CPE abre un nuevo proceso de participación de la sociedad civil en los asuntos públicos, adoptando para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres. También, se constitucionalizan el referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa además del reconocimiento de las autoridades y representantes a través de normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos. Se incorporan también principios generales sobre participación y control social de la gestión pública en todos sus niveles.

En el nuevo modelo de Estado, la CPE reconoce cuatro niveles autonómicos en el país: departamental, regional, municipal y la “autonomía indígena originaria campesina”. El autogobierno indígena, originario campesino se basa en los territorios ancestrales de los pueblos y se ejercerá de acuerdo a sus normas, instituciones, autoridades y procedimientos, conforme a sus atribuciones y competencias, en armonía con la Constitución y la ley (Arts. 289 a 293). Se puede acceder a la autonomía indígena originaria campesina basada en los territorios indígenas y originarios consolidados (vía trámite ante la Asamblea Legislativa Plurinacional cuando afecte límites municipales y no podrá modificar límites departamentales) o vía los gobiernos municipales indígenas, originarios y campesinos. En el marco de las competencias de estas autonomías se encuentra la gestión y administración de los recursos naturales renovables.

En lo que se refiere a los derechos territoriales, el Estado reconoce, protege y garantiza la propiedad comunitaria o colectiva, que comprende el territorio indígena, originario campesino, de las comunidades interculturales originarias y de las comunidades campesinas (Art. 394, III), aunque la propiedad de los recursos naturales no renovables sigue en manos del Estado Plurinacional de Bolivia.



4.3 Modalidades de participación social

El SERNAP es el resultado de un proceso evolutivo en la institucionalidad de las Áreas Protegidas, asumiendo una mínima organización para llevar adelante su función solamente a partir del año 1997. Sin embargo, las dificultades para la consolidación del SERNAP son evidentes. A fines del 1999, se destacaba que las normas, políticas, estrategias y los controles ambientales y de gestión utilizados para el adecuado desempeño de los distintos componentes del SNAP estaban incompletos y en muchos casos se caracterizaban por ser informales y poco sistematizados (SERNAP 2009a).

Entre los documentos orientadores del SERNAP se encuentran, primero, las “Políticas para el Desarrollo del SNAP” (2000-2001) bajo el concepto de Áreas Protegidas con Gente, que marca un hito importante en esta entidad, al expresar explícitamente la dimensión política y social, además de la ambiental y cultural, como ejes de la gestión de las Áreas Protegidas, y por lo tanto, con capacidades de contribuir al desarrollo sostenible a nivel nacional, regional y local (SERNAP 2007).

Segundo, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo que reconoce el carácter estratégico de la conservación de la biodiversidad³⁹, se elabora el documento: “Nuestra Agenda para el Cambio” (2006), que constituye la actual base de orientación estratégica para el futuro desarrollo del SNAP, diseñado entre el SERNAP y los representantes de las organizaciones sociales. Esta agenda contiene líneas concretas de acción en el actual contexto del país, abriendo nuevas perspectivas e identificando nuevas modalidades para la gestión de las Áreas Protegidas, a través del privilegio de la participación comunitaria. De este modo, está en proceso de construcción un nuevo mecanismo de participación en las Áreas Protegidas: la Gestión Territorial con Responsabilidad Compartida. Esto a su vez implica el desafío de reestructurar el SERNAP para adaptar su institucionalidad a las nuevas políticas, permitiéndole atender con mayor fuerza aspectos vinculados con la participación social (SERNAP 2009b).

Existen cuatro procesos históricos que son importantes en el proceso de desarrollo del SNAP en Bolivia y que describen la evolución de los modelos de participación social en las Áreas Protegidas, los mismos que se presentan a continuación.

a) Áreas Protegidas sin gestión pública (hasta el año de 1991)

Antes del año 1991 las Áreas Protegidas fueron declaradas como tales pero no tenían ningún manejo. Entre el año 1939 a esta fecha se habían creado 13 Áreas Protegidas de importancia nacional, pero el Estado no contaba con la normativa y la institucionalidad para ocuparse de ellas. Asimismo, en muchos casos, el Estado sobrepuso las Áreas Protegidas a la territorialidad de pueblos indígenas, originarios y campesinos que eran completamente ignorados por éste⁴⁰.

En este período se va transitando de una unidireccionalidad simplemente preservacionista hacia los intentos de la conservación integrada en el marco de la gestión territorial sustentable.



b) Modelos de Comités de Gestión y Co-Administración (1992 a 1998)

A partir del año 2002 se va desarrollando la nueva institucionalidad del SNAP, y cinco años más tarde se constituye el SERNAP a cargo de planificar, administrar y fiscalizar el manejo integral de Áreas Protegidas del país. El “Reglamento de Áreas Protegidas” autorizó la participación en la administración de Áreas Protegidas, con preferencia, en favor de las comunidades tradicionales y pueblos indígenas y originarios establecidos en las áreas, disponiendo su ampliación a entidades públicas y privadas sin fines de lucro.

La Autoridad Nacional introdujo los Comités de Gestión como principal mecanismo de participación social en las Áreas Protegidas, a partir del año 1994, en los que participan una diversidad de actores públicos y privados (i.e. organizaciones originarias indígenas, campesinas, de colonizadores, municipios, ONG, prefecturas, y otros). Esta amplia participación no ha permitido una participación más efectiva de las propias organizaciones indígenas, originarias y campesinas en la gestión de las Áreas Protegidas. En los Comités de gestión, la conservación y protección tuvieron más relevancia que los aspectos sociales y de desarrollo económico.

Las tareas del Comité de Gestión son las de participar en la definición de políticas de manejo de área y coadyuvar con la Dirección del área en la priorización, ejecución y evaluación de los programas a desarrollarse en las áreas⁴¹. Hasta el año de 1998 se conformaron 10 Comités de Gestión y se realizaron los primeros convenios de Co-Administración de las Áreas Protegidas con pueblos indígenas y Organizaciones no gubernamentales (ONGs). Este proceso paralelo al de la implementación de la Ley de Participación Popular, intentó institucionalizar en las Áreas Protegidas las estructuras públicas del Estado.

Los Comités de Gestión y experiencias de Co-Administración con actores sociales y privados fueron importantes pasos en la gestión de algunas Áreas Protegidas, pero los roles y protagonismo de los actores sociales en la gestión fueron limitados y secundarios en la mayor parte del SNAP⁴².

El año 2006, en 16 de las Áreas Protegidas existían Comités de Gestión. En algunas áreas los Comités de Gestión funcionan adecuadamente, pero en muchas áreas enfrentan problemas. Son dos los problemas principales que obstaculizan la gestión de estos Comités. El primero tiene relación con el hecho de que en el Comité de Gestión existen demasiados actores con intereses diversos, que comparten los mismos derechos y atribuciones. El segundo, tiene que ver con que las funciones y atribuciones de estos Comités son básicamente consultivas y en algunos casos actúan por fuera del marco legal.

Durante los últimos años se han presentado evaluaciones de las Co-Administraciones que se pusieron en marcha en varios Áreas Protegidas a partir del año 2005, llegándose a la conclusión de que los mejores Co-Administradores hasta la fecha han sido las de los pueblos indígenas, originarias y campesinas a través de sus organizaciones (SERNAP, CIDOB 2007). Sin embargo, Suasnabar (2006) destaca que la Co-Administración tiene limitaciones y dificultades, siendo una de las principales que ésta es una delegación de funciones de tipo técnico y administrativo del Estado a entidades de la sociedad civil, lo que requiere de fuertes capacidades políticas que permitan articular intereses y resolver conflictos entre una diversidad muy grande de actores locales. Como consecuencia, las



evaluaciones señalan una débil capacidad estatal para el control de Áreas Protegidas co-administradas y un débil control social sobre las mismas.

c) Período de Transición: Áreas Protegidas con Gente (1999-2006)

La adopción de la política de Áreas Protegidas con Gente, reconoce la existencia histórica de la población en las Áreas Protegidas, sus organizaciones, instituciones, conocimientos y aportes, valorizando con mayor atención su importancia en la gestión de las mismas.

Los Comités de Gestión juegan un rol más preponderante en las decisiones, y la preocupación de la gestión se amplía de manera creciente hacia las necesidades de desarrollo económico y social de la población. También, se intenta poner en aplicación práctica los procesos de desarrollo sostenible a través de proyectos piloto de manejo de recursos naturales, biodiversidad, producción agropecuaria y turismo⁴³.

En este período se recupera la confianza de los pueblos indígenas, originarias y campesinas con el Estado en términos de la gestión de las Áreas Protegidas y se afianza la necesidad de trabajar juntos. A su vez, las Áreas Protegidas comienzan a ser más conocidas en el país y a verse como alternativas al desarrollo⁴⁴, aunque persisten contradicciones y ambigüedades en muchas de las políticas nacionales del Estado con relación a estas.

d) Gestión compartida (2006 al presente)

Frente a los problemas existentes en los dos anteriores mecanismos de participación en la gestión de las Áreas Protegidas, a partir del año 2003 surgen propuestas de Gestión Compartida, provenientes la mayor parte de organizaciones indígenas, originarias y campesinas. Estas tienen en común la búsqueda de mecanismos alternativos que posibiliten una participación efectiva en la toma de decisiones y responsabilidades compartidas entre Estado y las organizaciones indígenas, originarias y campesinas.

Entre los años 2005 y 2006, se genera una movilización de los pueblos e instituciones que viven en las Áreas Protegidas nacionales, para dar un nuevo giro a la conducción del SERNAP⁴⁵. En esta dirección, el Estado avanza en la definición de una política elaborada conjuntamente con las organizaciones sociales involucradas⁴⁶. Se define como política nacional la necesidad de avanzar hacia la cogestión o Gestión Compartida del SNAP, en el marco de “Nuestra Agenda para el Cambio”. En esta época, se confronta un primer fracaso en la conformación de una instancia nacional de Cogestión entre el SERNAP y las organizaciones de las Áreas Protegidas (con una difusa conexión orgánica), que muestra las debilidades del contexto emergente y la necesidad de mejorar el proceso de discusión y concertación respecto a los alcances y contenidos de este proceso.

Así, se decide avanzar en la conceptualización y formulación de una “Estrategia Nacional de Gestión Territorial con Responsabilidad Compartida en el SNAP” (GTRC), impulsada por el SERNAP conjuntamente el Viceministerio de Medio Ambiente y las estructuras orgánicas legítimas de las organizaciones nacionales, regionales y locales de los pueblos indígenas originarios y campesinos que tienen



relación directa con la gestión de las Áreas Protegidas. En esta etapa, la CIDOB juega un rol protagónico en este proceso.

Paralelamente se desarrolla el tratamiento de las Áreas Protegidas en la Asamblea Constituyente, a través de propuestas discutidas por el Pacto de Unidad⁴⁷, y se suscriben Convenios para promover la GTRC entre el SERNAP y Viceministerio de Medio Ambiente y Biodiversidad con las organizaciones matrices nacionales de los pueblos indígena originario campesinos: CIDOB, CSUTCB y CONAMAQ⁴⁸, que consolidan la alianza Estado–Sociedad destinada a garantizar la gestión sustentable de las Áreas Protegidas.

Luego, se formula una base normativa para el funcionamiento legal de la GTRC y se socializa ampliamente a nivel de las Áreas Protegidas y en los niveles nacionales del Estado y las Organizaciones, que concluye en la concertación de un Proyecto de Decreto Supremo de Gestión Territorial con Responsabilidad Compartida. Se entiende como tal a la modalidad de gestión pública que armoniza la gestión de los pueblos indígenas, originarios y comunidades campesinas con derechos territoriales en las Áreas Protegidas y sus zonas de amortiguación externas, con la gestión del Estado, para la toma de decisiones político estratégicas en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), a través de mecanismos compartidos y en condiciones de paridad.

Con la GTRC se pretende garantizar la protección y conservación del patrimonio natural y cultural del País como un bien común de todos los bolivianos y bolivianas. Esto lleva a garantizar la institucionalidad y la estabilidad del SNAP. Para los pueblos indígenas originarios campesinos al interior de las Áreas Protegidas y sus zonas de amortiguación externa permitirá mejorar su calidad de vida de manera gradual. A nivel político y técnico fortalecerá la gestión pública y mejorara las capacidades de los actores locales en la gestión de las áreas.

La GTRC define una nueva estructura de funcionamiento descentralizado y con plena participación social con poder de decisión, de acuerdo al siguiente detalle:

- *Consejo Nacional de GTRC (CN-GTRC)*: es la instancia de decisión de la Gestión Compartida del SNAP a nivel nacional, conformado por 12 representantes del Estado a nivel Nacional y de las Organizaciones Sociales de los Pueblos Indígena Originario Campesinos⁴⁹.
- *Consejos de Área Protegida (CAP)*: son las principales instancias de decisión compartida en cada área, que se conformarán en base al SERNAP (en su condición de entidad competente del Estado) y todas las organizaciones de los pueblos indígena originarios campesinos con derechos territoriales reconocidos dentro las AP, y cuando corresponda, de las Zonas de Amortiguación Externa⁵⁰.
- *Actores de la GTRC*: Los actores principales son el Estado (Ministerios y personal del SERNAP en las Áreas Protegidas) y los pueblos indígena originario campesinos con derechos territoriales en las Áreas Protegidas (organizaciones comunales, intercomunales y regionales con directa relación con las áreas). Ambos se



encuentran en el mismo nivel, en condiciones de paridad y deciden por consenso, por lo que no existe un proceso hegemónico de un actor sobre el otro.

También, se ha definido que los gobiernos municipales, departamentales y de las futuras autonomías indígenas originarias y campesinas, serán parte de las estructuras de decisión política estratégica de la GTRC. Los otros actores locales (propietarios individuales) serán parte de una instancia de coordinación interorganizacional en el proceso de implementación de la GTRC. Finalmente, las entidades de cooperación tendrán un rol de asistencia técnica y financiera a través de instancias de coordinación interinstitucional, para contribuir en el cumplimiento de los objetivos de la GTRC (Espinoza y Czerwenka 2009).

Se está avanzando en experiencias de aplicación gradual de la política de GTRC en varias Áreas Protegidas, tal el caso de El Palmar en Chuquisaca, Sajama en Oruro, Pilón Lajas en Beni- La Paz, Aguaragüe en Tarija y TIPNIS en el Beni – Cochabamba. Asimismo, todas las Áreas Protegidas nacionales vienen iniciando la preparación para transitar hacia este modelo de gestión.

Entre los principales desafíos para poner en marcha la GTRC se encuentra el cambio de visión, mentalidad y de conducta tanto de los actores locales y zonas de amortiguación externa, así como de los servidores públicos de las instituciones públicas del Estado y de los propios políticos que inciden en la conducción de un Estado. También, se deben generar condiciones políticas y nuevos marcos legales adecuados para lograr la implementación de los elementos de la nueva política de GTRC en el SNAP. Finalmente, el Tesoro General de la Nación debe asignar mayores recursos económicos y técnicos que permitan lograr los objetivos trazados en esta nueva política de cambio que se viene implementando en el SNAP (Espinoza y Czerwenka 2009).

5. Descripción de Experiencias Emblemáticas

5.1 Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS)

a) Contexto

El Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS) se encuentra ubicado en la parte central de Bolivia, al norte de Cochabamba y sur del Beni (donde los límites entre estos dos departamentos están indefinidos), en una zona de transición de la cordillera de los Andes a la Amazonía. Comprende serranías, piedemonte y llanura, con altitudes que van de los 3000 m.s.n.m. en la serranía a los 180 m.s.n.m. en la llanura aluvial. La combinación de este amplio rango altitudinal con otros factores naturales (fisiografía, suelos, clima, etc.) se expresa en una gran diversidad de ecosistemas y especies de flora y fauna.

El Parque Nacional Isiboro Sécore fue creado mediante Decreto Ley N° 07401 el año 1965, por la necesidad de conservar las cuencas hidrográficas, las nacientes de los ríos para la navegación, la riqueza de los recursos naturales y la belleza escénica, que podrían ser afectadas por la construcción de un camino siguiendo el borde del piedemonte y por el ingreso de asentamientos de colonización.



Esta condición fue modificada como consecuencia de la “Marcha por el Territorio y la Dignidad” (1990), reconociéndose al Parque Nacional Isiboro Sécore (Decreto Supremo N° 22610) como territorio indígena de los pueblos Mojeño, Yuracaré y Chiman, denominándolo como “Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore”. También se amplía la superficie a las áreas externas de los ríos Isiboro y Sécore con una franja de amortiguamiento, aunque no define los límites de esta franja, por lo que no tiene una superficie determinada.

Los asentamientos en el TIPNIS se encuentran con preferencia en el piedemonte. Las riberas de los ríos y la sabana están ocupadas por las poblaciones indígenas, las que satisfacen sus necesidades básicas a partir del uso de los recursos naturales locales. Las principales actividades productivas que cada pueblo combina de diferente modo son la caza, pesca, recolección, agricultura y ganadería. Los sistemas productivos están orientados a la seguridad alimentaria familiar y a la generación de excedentes para acceder a bienes y servicios básicos.

En función a la base legal que caracteriza al TIPNIS en una doble cualidad, como Área Protegida y Territorio Indígena (AP-TCO), se gestionó un convenio de Co-Administración entre el SERNAP y la Subcentral del TIPNIS, en su condición de organización representativa de las comunidades indígenas.

b) Problemática del Área Protegida

El TIPNIS fue una de las primeras Áreas Protegidas de Bolivia donde se estableció la modalidad de Co-Administración del Estado con la organización territorial indígena, como una forma de gestión con participación local, aunque esto no respondió necesariamente a una política pública sino a la demanda de la población indígena. Se constituye en una experiencia importante para todo el Sistema de Áreas Protegidas y tiene un importante potencial para avanzar hacia nuevas formas de Gestión Compartida. Este proceso no ha estado exento de problemas o limitaciones, los mismos que se analizan a continuación (TIPNIS 2005).

El TIPNIS, en términos globales, presenta un gran potencial para la profundización de la participación local en la gestión del Área Protegida. Actualmente la implementación de la Gestión Compartida se ha subordinado a la declaratoria de autonomía del TIPNIS, lo que ha implicado para la Subcentralía indígena construir su estatuto autonómico. De este modo, se pretende lograr un equilibrio entre la gestión del Área Protegida y de la TCO.



Cuadro 3. Problemas, Limitaciones y Potencialidades

Problemas	Limitaciones	Potencialidades
Políticas, legales e institucionales Desarrollo indígena subordinado a intereses políticos regionales coyunturales (e.i. caso proyecto caminero Beni- Cochabamba).	Vulnerabilidad organizativa indígena a nivel nacional y regional, que se manifiesta en divisiones internas	Nuevo marco legal (CPE) que incorpora las autonomías indígenas originarias campesinas, que puede facilitar el desarrollo local y nueva política de gestión para el SNAP (GTRC).
Económicas Penetración de lógicas mercantiles que desestructuran los sistemas productivos indígenas.		Oportunidades de desarrollo económico y organizativo, a partir de planes de manejo y proyectos productivos.
Diversidad biológica y cultural (tangible) Características naturales y culturales poco estudiadas dificultan la precisión de medidas de manejo de biodiversidad, recursos naturales y culturales.	Fragilidad de ecosistemas tropicales representados en el TIPNIS	El TIPNIS es una de las AP más extensas y biodiversas del país, con un gran potencial para la investigación y recuperación del patrimonio cultural
Situación socioeconómica y organizativa de los indígenas Pobreza, diferenciación social y carencia de servicios sociales generan creciente migración definitiva hacia centros urbanos y relaciones interétnicas poco equitativas.	Condiciones naturales (entre otras las inundaciones anuales) limitan potencial para el desarrollo de los servicios (comunicación, servicios básicos).	Convivencia histórica de familias de diferentes pueblos a nivel comunal genera un espacio de integración multicultural.
Manejo sostenible de los recursos naturales Intereses económicos externos al TIPNIS (madereros, coccaleros) e internos (ganaderos) ejercen fuerte presión sobre los recursos naturales. La categoría de Parque Nacional solo se adecua parcialmente a las realidades de ocupación del espacio y necesidades de la gestión, y conflictos con colonos por tierras en la parte sur Capacidades de la organización indígena para la gestión administrativa técnica son muy limitadas, que también se traduce en pocas capacidades técnicas y organizativas de las mujeres y una deficiente articulación de la organización indígena hacia fuera.	Inundaciones anuales y características de los suelos limitan potencial agrícola. Intereses político económicos para redistribuir tierras de TCO y AP	El manejo indígena de recursos naturales constituye un potencial para el aprovechamiento sostenible y la preservación de la biodiversidad. Doble condición de AP/TCO facilita el proceso de gestión territorial compartida y existen experiencias positivas de control y vigilancia conjuntos entre indígenas y SERNAP. Las condiciones normativas en relación a la GTRC proporcionan un marco favorable para un rol de mayor responsabilidad indígena.

Fuente: Elaboración propia

c) El proceso de gestión del Área Protegida

Declarada el área como Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore (1990), la Subcentral del TIPNIS (con el apoyo de la ONG CIDDEBENI) liderizó la gestión de la misma en su doble condición de AP-TCO. Esta se constituye en un espacio privilegiado para la gestión territorial con responsabilidad compartida. El régimen especial de Área



Protegida, por un lado, refuerza la protección de territorio indígena a partir del reconocimiento de sus derechos y apoyo en el proceso de su consolidación y, por el otro, alienta el manejo sostenible de la biodiversidad. En contrapartida, el respaldo de las organizaciones locales fortalece y consolida la gestión del Área Protegida, generando una paulatina apropiación e identificación de la población local con la misma.

Hasta el año de 1996 se produce en el área una especie de “Co-Administración” de facto (no oficial), bajo el horizonte conceptual de la autogestión indígena y la defensa territorial. En este período se realizaron importantes avances, de acuerdo al siguiente detalle: a) desarrollo de instrumentos de planificación y ejecución; b) implementación de programas y proyectos; c) establecimiento parcial de una franja de amortiguación; d) demarcación de la “Línea Roja” en la zona colonizada; e) capacitación de “guardaterritorios” con la conformación de equipos técnicos indígenas de protección y de planificación; f) realización de estudios de flora y fauna; g) elaboración de un censo indígena piloto y un Plan de Manejo preliminar; y, h) la construcción de un Centro de Gestión (destruido por un incendio el año de 1999).

El Convenio de Co-Administración entre el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente (MDSMA) y la Subcentral del TIPNIS (1997) cambió la estructura institucional de gestión del TIPNIS y proyectó la consolidación del territorio en su doble condición hacia un horizonte de autogestión indígena. En esta relación entre Estado y organización indígena, se atribuye a la Subcentral del TIPNIS el derecho y la responsabilidad de la gestión del territorio, y al SERNAP -como autoridad nacional de las Áreas Protegidas- un rol supervisor, fiscalizador (responsabilidad de la protección) normativo y de apoyo. En la creación del Comité de Gestión quedaron al margen las ONGs (i.e. CIDDEBENI) y otros actores (i.e. colonos).

Debido a los conflictos orgánicos de la Subcentral del TIPNIS y al aprovechamiento ilegal de la madera que se daba en el TIPNIS, se produce un proceso de reestructuración institucional el año de 1999, con la presencia del SERNAP. En este marco, se elige un Director apoyado por dos Jefes de Protección (uno para la zona norte con sede en Trinidad y el segundo para la zona sur con sede en Cochabamba). Este proceso se consolida el año 2000 con la firma de una Adenda al Convenio de Co-Administración, la misma que incluye cambios fundamentales en aspectos críticos de la relación del Estado con la organización indígena. De este modo, la contratación de personal y la administración económica queda en manos del Estado.

Luego, el convenio de Co-Administración fue renovado en dos ocasiones (2002 y 2007) por un lapso de cinco años en cada caso. Desde el Convenio de 2002 ya no se plantea un Comité de Gestión y se apunta más hacia el fortalecimiento de la Co-Administración indígena y a la profundización de la participación social en la gestión del TIPNIS.

d) Lecciones aprendidas

El proceso de Co-Administración del TIPNIS presenta algunas debilidades y problemas. El proceso es mayormente criticado por el peso institucional más fuerte del SERNAP en relación a la Subcentral del TIPNIS. Esto está relacionado, por una parte, con el debilitamiento de esta organización indígena y por su pérdida de hegemonía en el área,



y por otra parte, con las mayores posibilidades del SERNAP para movilizar recursos (financieros, técnicos, logísticos y otros) (Lehm 2004).

La propia Subcentral del TIPNIS percibe como debilidades las siguientes: una escasa participación indígena en los niveles locales; el debilitamiento del equipo técnico indígena, la ausencia de actividades sistemáticas de capacitación y fortalecimiento comunal y una limitada transferencia de información desde la dirigencia a las bases, vinculada a problemas de comunicación en el TIPNIS. En este sentido, se observa un rol limitado de la Subcentral Indígena en la Co-Administración. Esta entidad apenas cuenta con dirigentes ocupados del funcionamiento de la organización indígena y no dispone de capacidades propias dirigidas a la gestión del AP-TCO. Esta situación ha generado desequilibrios entre los coadministradores y la dependencia de la Subcentral respecto a su contraparte estatal en muchos aspectos (Suasnabar 2006).

Entre los temas positivos se tienen los siguientes. La Co-Administración enfatiza la relación complementaria entre AP y TCO, que resulta en una mayor protección y manejo sostenible de los recursos naturales y en la consolidación de los derechos territoriales indígenas. Con relación al manejo de recursos naturales se han presentado avances con relación al desarrollo de conceptos, diseños e implementación de sistemas participativos de protección y de planes de manejo de recursos naturales. Esto ha presentado beneficios económicos y organizativos para las comunidades indígenas y para los recursos de la biodiversidad, debido a la disminución de las actividades tendientes a su extracción ilegal.

A la Subcentral del TIPNIS le interesa detener amenazas que provienen de otros actores sobre su territorio, entre ellas se encuentran las siguientes: campesinos colonizadores que buscan mayores espacios para el cultivo de la coca; madereros que están detrás de especies forestales muy valiosas y en peligro de extinción, como la mara; y, cazadores furtivos que capturan los lagartos. La alianza estratégica lograda entre el SERNAP y la Subcentral del TIPNIS ha logrado contener esas y otras amenazas.

Siendo una demanda indígena la mayor participación en la gestión del TIPNIS, se requiere avanzar en la construcción de una nueva estructura institucional apropiada para la gestión compartida Estado-sociedad, definiendo claramente los roles, funciones y atribuciones para cada una de las partes.

En este marco, es necesario fortalecer las capacidades de las organizaciones indígenas en los ámbitos de acción conjunta con el Estado, que permita: equiparar las capacidades de gestión, crear y mejorar mecanismos de comunicación para superar las distancias físicas y geográficas, potenciar la participación y el control social comunal y crear capacidades técnicas locales y regionales de asesoramiento técnico para todos los aspectos de manejo.

Sin embargo, esto podría dificultarse con la intensificación de conflictos relacionados con el avasallamiento de campesinos colonizadores a tierras tituladas de la TCO, la apertura del camino Villa Tunari – San Ignacio de Moxos, y/o la exploración petrolera en el Bloque Sécure.



5.2 Área Natural de Manejo Integrado El Palmar

a) Contexto

El Área Natural de Manejo Integrado (ANMI) El Palmar se encuentra ubicada en los valles interandinos del Departamento de Chuquisaca en el sur de Bolivia, dentro de la jurisdicción del Municipio de Presto. El área protegida se encuentra entre los 2.500 y 3.100 m.s.n.m., la temperatura varía entre 10 y 25 grados centígrados en promedio y la precipitación promedio es de 500 mm/año. El área protegida tiene como principal objetivo de conservación los palmares de altura y los ecosistemas de la zona subandina.

En el ANMI El Palmar habitan poblaciones campesinas quechuas de dos tipos: comunidades de altura y de valle, de las cuales una mayoría mantiene una fuerte tradición ancestral. Con posterioridad a la Revolución de 1952, la organización social se formó en base a los sindicatos, los que están articulados a nivel supracomunal en organizaciones sindicales matrices (nivel provincial y departamental).

En estas comunidades, la titulación individual de parcelas destinadas a la agricultura se complementa con la tenencia comunal de las áreas de pastoreo. La economía de las comunidades de altura se basa en el cultivo de productos principalmente para el autoconsumo, mientras que las comunidades de la zona de valle presentan tierras más productivas y generan más excedente debido a su mayor articulación con el mercado.

b) Problemática del Área Protegida

El ANMI-El palmar se creó en el año 2002, a partir de los resultados de un proyecto de manejo de bosques andinos, el cual identificó en la zona especies únicas y endémicas: palmeras *Parajubea Sunka* y *Parajubea*. Con esta argumentación se planteó la creación de un área natural de manejo integrado (una categoría similar a la categoría VI de IUCN). A pesar de que se realizaron procesos de socialización para concertar la creación del área protegida, varias comunidades (en particular las comunidades del valle) reclamaron posteriormente que no se realizó la consulta a las mismas.

Entre los años 2002 a 2005, el SERNAP desarrolló la gestión del Área Protegida. Para este efecto se contrató a un director, personal administrativo y guardaparques locales. A pesar del establecimiento de políticas generales de participación, la gestión se realizó de manera independiente a las comunidades. Si bien se conformó un Comité de Gestión, la mayoría de sus integrantes provenían de instituciones de fuera del Área Protegida, por lo que la representación local era mínima.

En el año 2004 se produjo un evento que influyó en la gestión posterior del ANMI el Palmar. En esta fecha se realizó la incautación de ceniza de una “*cacatacea*” en grandes cantidades, procedente de la zona de valle. Si bien el aprovechamiento de esta especie era permitido para uso local, estaba prohibido su uso para fines comerciales. La incautación de este cargamento de ceniza generó una fuerte oposición de parte de las comunidades del valle, que reclamó la devolución de este producto.

Este mismo año se inicia un proceso de elaboración del Plan de Manejo. Se intentó realizar este proceso de manera participativa aunque sin éxito, debido al reducido tiempo dedicado al trabajo de socialización e interacción con las comunidades. Las pocas actividades de discusión sobre el Plan de Manejo generaron la impresión de que



se estaba limitando drásticamente el uso de los recursos naturales y en especial el uso de las praderas para el ganado vacuno. Con las discordias sembradas anteriormente por el caso de la incautación de la ceniza, las comunidades de valle impulsaron una fuerte oposición al Plan de Manejo, el que quedó paralizado.

El año 2006, el ANMI el Palmar quedó sin Director titular en un escenario de fuerte oposición de las comunidades, producto de la fuerte crisis institucional del SERNAP y la falta de recursos económicos.

La problemática del Área Protegida desde los testimonios de la población local se sintetiza en los siguientes aspectos:

- “Cuando el Área Protegida se implementó, el personal que trabajaba en ella, no respetó los usos y costumbres. Se limitó el realizar chequeos, así como también el tener animales en el bosque y la utilización de madera y leña; se prohibió la caza del león que tanto daño causa a nuestro ganado, y el tocar las vertientes. Todo se hacía como imposición y no se coordinaba con las comunidades... La organización no disponía de reglamentos internos para tratar este tema”.
- “No se informo con claridad que era un Área Protegida”.
- “Los ofrecimientos (una fábrica de aceite de janch'i coco) no fueron cumplidos y los comunarios se sintieron engañados porque nada de esto sucedió”
- “El Comité de Gestión, no tenía poder de decisión y tenía carácter solamente consultivo. No se podía hacer la fiscalización de los recursos económicos, tampoco el seguimiento al personal y no se tenía ninguna información acerca de las fuentes de financiamiento”.
- “En la elaboración del Plan de Manejo, la zonificación que se hizo fue de manera arbitraria, sin decisión de las comunidades, debido a ello, muchas zonas deberían de ser prácticamente intocables. Esto afectaba principalmente en el tema ganadero, ya que con esto podíamos tener como zona de pastoreo algunos lugares solamente y todo estaría bien controlado”.

Por los testimonios recogidos, se resalta la poca importancia que la administración del Área Protegida otorgó a la participación de la población local en temas de fundamental importancia, la misma que se redujo solamente al Comité de Gestión.

Por otro lado, se destaca que en la interacción entre el personal del SERNAP y las comunidades, se actuó solamente en el sentido de hacer respetar de manera estricta la normativa sobre el uso de los recursos naturales. Las comunidades fueron vistas como perjudiciales a los objetivos del Área Protegida y no se incluyó a la población que existía en el área como parte integrante de la misma, sino más bien como uno de los principales problemas. También, se observa que personas foráneas al Área originaron una serie de rumores exagerados, que tenían el fin claro de causar el rompimiento de las relaciones entre el Área y las comunidades existentes en su interior. Finalmente, el personal del Área prometió muchas cosas que en la práctica fueron difíciles de cumplir.

c) El proceso de gestión del Área Protegida

Para poner en marcha una reconciliación entre el SERNAP y las comunidades, se implementó un proceso de discusión y reflexión sobre el Área Protegida, bajo los



principios del respeto y reconocimiento de los derechos territoriales de las comunidades. También se explicó que la nueva política de gobierno se enfocaba a realizar una Gestión Compartida del Área Protegida entre el SERNAP y las comunidades campesinas.

Después de varias reuniones con la participación de todos los representantes de las comunidades, se acordó la conformación de un Comité Impulsor integrado por representantes de 9 comunidades, representantes de las Subcentralías, el municipio y el SERNAP. El Comité tenía la función de facilitar la discusión con todos los actores locales y para hacer más operativo su trabajo se eligió una Directiva de 4 representantes, los cuales trabajaron intensamente para lograr los consensos sociales necesarios.

El trabajo principal fue el de organizar reuniones de discusión para lograr un concepto común sobre el Área Protegida, que responda tanto a los objetivos de creación del área como a las demandas y visión de las comunidades. Las propuestas deberían plasmarse en un “Reglamento de Gestión Compartida” que establezca las nuevas relaciones entre los actores.

Después de un largo proceso de concertación, se elaboró un Reglamento de Gestión Compartida, que estableció los roles y responsabilidades que cada actor debía realizar en lo referente a la gestión del ANMI El Palmar. El Reglamento reconoce a las comunidades el derecho a la toma de decisiones sobre el manejo de los recursos dentro del Área Protegida, respetando los límites que otorga el carácter de un área protegida.

La discusión previa permitió establecer que las demandas de las comunidades en el manejo de los recursos naturales pueden ser compatibilizadas con los alcances de un Área Protegida. Además, se reconoció a las comunidades el derecho a participar en los aspectos administrativos relacionados con la elección del personal y en la fiscalización de los gastos a realizarse en la gestión.

Cuadro 4. Cambio de roles y responsabilidades de los actores de la Gestión Compartida en el ANMI EL Palmar

Criterio	Gestión con participación social	Gestión compartida
Instancia para la participación social	Comité de Gestión.	Consejo de Gestión Compartida.
Composición	Seis miembros y dos del Área Protegida.	Seis representantes de las comunidades originarias.
Toma de decisiones	Atribución exclusiva del Director del Área Protegida, mientras que el Comité de Gestión sólo eleva sugerencias al Director del Área.	Toma de decisiones conjunta.

Fuente: Informe final del proceso de gestión compartida presentado por Edwin Villagomez

El Reglamento también establece que el municipio debe coadyuvar en el desarrollo de las comunidades, en el marco de sus competencias. Además, se define que éste debe apoyar con contrapartes para impulsar la gestión del Área Protegida y en la atención de la provisión de servicios básicos.

Finalmente, el SERNAP, como representante del Gobierno, es responsable de hacer cumplir la normativa del Área Protegida, conjuntamente con las comunidades. También,



debe apoyar en la articulación de las demandas de los proyectos y en el fortalecimiento de las capacidades de los actores locales para un mejor cumplimiento de los roles de las comunidades.

d) Lecciones aprendidas

Un balance general del Reglamento de Gestión Compartida del ANMI El Palmar, muestra una nueva reorganización de los roles de los actores locales. Las comunidades asumen un nuevo rol en base a sus derechos legítimos y tiene que ver con la toma de decisiones sobre su territorio. Asimismo, el SERNAP, como instancia del Estado, cede parte de sus competencias como único tomador de decisiones y gana en la apropiación y respaldo de las comunidades al Área Protegida.

También, se puede decir que mucho del éxito logrado en el reencauzamiento de la gestión del Área Protegida en el marco de la Gestión Compartida tiene que ver con el fortalecimiento organizativo de estas comunidades que habitan en el área.

5.3 Parque Nacional Sajama

a) Contexto

El Parque Nacional Sajama (PNS) se encuentra ubicado en la Provincia Sajama del Departamento de Oruro al interior del Municipio de Curahuara de Carangas. Los espacios territoriales que lo integran coinciden con los territorios de cinco Ayllus de la Marka Curahuara: Jila Uta Qollana, Jila Uta Manasaya, Suni Uta Choquemarka, Jila Uta Taypi Uta Qollana y Suni Papelpampa Choquemarka, todos ellos pertenecientes a los cantones de: Sajama, Lagunas y Caripe.

A pesar de las políticas coloniales, los Caranguños se organizaron a lo largo del tiempo en Ayllus y Markas. La economía colonial, sin embargo, impactó negativamente en la biodiversidad de este territorio, ya que se basaba en el desarrollo de la minería debido a la existencia de ricos yacimientos mineros en la región (plata en Turco y Corque), produciendo la explotación indiscriminada no sólo de los minerales sino también de la naturaleza y de los originarios que vivían en el lugar. Al no contar con tecnología adecuada, los explotadores tuvieron que abandonar Carangas, retirando a los pobladores todo tipo de atención por parte del Estado colonial.

Actualmente, debido a las características de esta región (tierra o zona volcánica que no produce nada), la base económica tiene como actividad principal la ganadería de llamas y alpacas, de las que se aprovechan una variedad de productos (lana, carne y sus derivados) que son comercializados en los mercados de la región y en las ciudades de Oruro y La Paz. Las mujeres se dedican a la confección de artesanías en el marco de emprendimientos de turismo comunitario.

Los originarios que hoy habitan el Parque Nacional Sajama supieron conservar el medio ambiente con temor y respeto en el marco de principios definidos en los “mitos y leyendas” locales, que buscan la búsqueda del equilibrio y respeto entre los ayllus de Carangas con la naturaleza. En su lógica, el territorio está compuesto por dos tipos de espacios: “Qamaña”, que se refiere al espacio en el que viven todos los seres que existen



en el lugar (animal, vegetal, mineral, formaciones geológicas, cerros, montañas, ríos, lagos, rocas y otros), considerados como seres vivos, y “Jakaña”, que se refiere a la comunidad de los seres humanos. Además, estos espacios están habitados por seres espirituales que viven en el Akapacha (espacio donde habitan los hombres y la naturaleza), Alaxpacha (espacio de arriba) y Manqhapacha (espacio de las profundidades).

El Parque Nacional Sajama, fue el primero en ser declarado bajo protección estatal en 1939⁵¹, sin embargo, a pesar de existir un Decreto Supremo de creación, el Estado no generó acciones de protección consistentes y sostenibles en el tiempo. Recién el año de 1995 se estableció la administración del Parque que inició sus actividades de conservación con una visión acentuadamente conservacionista.

b) Problemática del Área Protegida

Los ayllus de Carangas nunca fueron consultados para la designación de su hábitat tradicional como Área Protegida. Sin embargo, nunca se realizó ninguna acción en contra o a favor de esta disposición. Esta declaratoria obedeció al hecho de que en la región se fabricaba carbón de los árboles de Qeña y se intentó preservar los mismos, aunque la mayor parte de los recursos naturales del área a momento de constituirse el Parque se encontraban manejados adecuadamente.

En este sentido, se produce un conflicto entre los técnicos del SERNAP y las comunidades en la medida en que se trató a los comunarios con mucha susceptibilidad y desconfianza, como si ellos estuvieran provocando la completa degradación del área. Las autoridades del SERNAP empezaron a desarrollar talleres de capacitación y concientización sobre el valor de la biodiversidad y de los recursos naturales, lo que causó el malestar de la gente del lugar.

En realidad, los Carangeños percibían que el SERNAP no comprendía los valores locales que se traducían en el respeto a su ecosistema. Además, los comunarios percibían que todo el poder de manejo del parque se concentraba en los técnicos del SERNAP.

Desde la perspectiva de los Carangeños, existen diversas razones para plantear una renovación en el proceso de gestión del Parque Nacional Sajama. La fundamental tiene que ver con la poca legitimidad institucional y de liderazgo del SERNAP (Dirección del PNS) dentro del área. Hasta el momento los funcionarios del SERNAP son percibidos como actores impuestos a la comunidad y con derechos coercitivos sobre la población, situación que incomoda y molesta a las comunidades.

Gran parte de las dificultades de interacción e interrelación con la Dirección del Área Protegida, dependiente del SERNAP, se debieron a que esta instancia no logró incorporar a la población y al liderazgo local (autoridades tradicionales) en las decisiones de control y dirección para la gestión del área. Por el contrario, fortaleció la burocracia y el modelo de gestión que provenía desde el SERNAP. Los principales argumentos para limitar y frenar la intervención comunal se relacionaba con la existencia de disposiciones estatales que no estipulaban la inserción comunal directa en la gestión del PNS.



Con el Parque Nacional Sajama se vinculan diferentes actores sociales e institucionales: los comunarios de Jach'a Carangas, Asociación Regional de Manejadores de la Vicuña, Prefectura del Departamento de Oruro, Gobierno Municipal de Curahuara de Carangas y ONGs como CECI-BOLIVIA, Cooperación Técnica Alemana con el proyecto de Manejo de Áreas Protegidas y Zonas de Amortiguación (MAPZA), BIOTA, y otras.

La única instancia de participación de los comunarios en las decisiones sobre el Área Protegida fue el Comité de Gestión, cuyos poderes también son limitados ya que sus resoluciones según disposiciones legales, solo tienen carácter de recomendaciones y no de preceptos imperativos sobre todo para la Dirección.

Sin embargo, por presión de las comunidades esta instancia fue reconfigurada para beneficio de los comunarios y del Área Protegida. Se ampliaron y diversificaron sus funciones y se modificó la conformación y los roles de los representantes a esta instancia. Estas modificaciones permitieron que los comunarios que viven dentro del Parque empiecen a adquirir una imagen distinta del rol y funciones del Comité de Gestión. Esta situación contribuyó a generar un sentimiento de apropiación de esta instancia para tratar temas de interés de las comunidades, además de los definidos sobre la gestión del Parque Nacional Sajama. De todos modos, los comunarios consideran que esta instancia es insuficiente y no satisface las expectativas de la población.

Pero las debilidades en la gestión del Parque no sólo se relacionan con las insuficiencias estatales sino también con debilidades locales. La representación local al Comité de Gestión no ha logrado posicionarse adecuadamente debido a que experimenta numerosas limitaciones, siendo las principales las siguientes: es una figura nueva y ajena de organización; los representantes dedican poco tiempo de dedicación real a sus funciones; existen limitantes relacionadas con la capacitación; poca renovación de los representantes; insuficiente valoración de la población al Comité de Gestión; dificultades en la transmisión de información del Comité hacia las bases; y, dificultades en la socialización de su Reglamento.

c) El Proceso de gestión del Área Protegida

Los comunarios del Parque Nacional Sajama aportaron en la propuesta de Gestión Compartida y entienden que este modelo de gestión hace referencia a: “el trabajo compartido y conjunto entre el SERNAP y las comunidades, en el que se comparten decisiones y responsabilidades bajo reglas acordadas mutuamente, que garantizan el respeto entre ambos, delimitando funciones exclusivas y compartidas que servirá para el desarrollo de las comunidades y la conservación del área” (Comité de Gestión 2007).

Los comunarios consideran que el elemento base de la asociación entre comunidades locales y Estado, debe ser el establecimiento de acuerdos como resultado de intensos trabajos de búsqueda de consensos entre agentes estatales y comunidades locales. En estos acuerdos deben ponerse en claro que los comunarios no persiguen simplemente la inclusión en el manejo del Área Protegida sino la autoridad conjunta en la gestión de la misma (Gestión 2007).

En Carangas, un elemento importante de participación se ha dado con el proceso de municipalización del país. A pesar de las dificultades, la organización tradicional



(representada por Mallkus y Tamanis) ha ocupado espacios de decisión y control en los niveles jerárquicos del municipio, aunque no con pocas dificultades. Lo importante es que los comunarios que habitan dentro del Área Protegida en particular y en la región, ya cuentan con esta experiencia de participación en el ámbito local.

Los objetivos que guían la Gestión Compartida en Carangas son los siguientes: “a) alcanzar plena complementación entre las comunidades que vivimos en el Parque y el SERNAP, por medio del principio de vida que dice *“ch’ulla ch’ankhaja janiv kunatakis askikiti”* (uno solo no sirve para nada), para lograr vivir bien entre todos; y, b) desarrollar una estrategia de Gestión Compartida capaz de integrar en la estructura institucional del Estado – SERNAP, las capacidades locales mediante el diseño de un nuevo modelo de gestión basado en las potencialidades de ambos actores y dirigido a reestructurar el modelo de gestión de las Áreas Protegidas” (Gestión 2007).

De este modo, en el Parque Nacional Sajama se apoya la propuesta de Gestión Compartida, donde la gestión del Parque tiene que ser efectuada por los comunarios y por los funcionarios del Estado. Se propone que ambos deben tener las mismas atribuciones aunque distintos roles en situaciones concretas, donde exista lealtad a la comunidad por parte de la representación comunal y lealtad al Estado por parte de los funcionarios públicos. También, se plantea que la instancia responsable de la Gestión Compartida esté formada por cuatro áreas: a) de decisión política, estratégica, normativa y fiscalizadora; b) de seguimiento y control; c) de ejecución administrativa y financiera; y d) técnico, operativa y de ejecución.

d) Lecciones Aprendidas

De acuerdo a los comunarios de Sajama (Gestión 2007), se ha aprendido en los más de 10 años de convivencia con la Dirección del Parque y el SERNAP, que existen funciones y responsabilidades de exclusiva competencia estatal, mientras que otras incumben solamente a los comunarios. Por lo tanto, es posible establecer espacios de interacción entre ambos con funciones exclusivas y de convergencia entre ambos.

La Gestión Compartida supone, además, una estrategia de participación comunitaria que permite superar obstáculos que devienen de los aspectos políticos y sociales identificados como frágiles en el accionar de la Dirección (SERNAP) del Parque, favoreciendo el empoderamiento de los comunarios en la dinámica de su manejo. Los comunarios manifiestan que este desafío no depende de la formulación de metodologías perfectas, sino del ensayo de procesos flexibles que se adecuen a su realidad (Gestión 2007).

6. Conclusiones

Los pueblos indígenas, originarios y campesinos de las tierras altas y bajas de Bolivia han retomado recientemente el desarrollo de sus propios procesos civilizatorios, en un modelo estatal plurinacional de base social y comunitaria puesto en marcha con el gobierno del Presidente Evo Morales. Esto coincide con el desarrollo de los procesos de Gestión Compartida para las Áreas Protegidas, que se ponen en marcha conjuntamente con el reconocimiento de derechos propietarios sobre los “territorios indígena campesinos originarios” y las “autonomías indígenas originarias campesinas”.



Con la Constitución de la República los pueblos indígenas y originarios perdieron sus derechos sobre sus tierras colectivas y la posibilidad de gobernarse a sí mismos. De este modo, luego de más de 180 años, han recuperado la propiedad de sus tierras y territorios y la posibilidad de decidir de forma autónoma sobre el destino de sus recursos naturales y otros aspectos vinculados a su desarrollo local.

La gestión en las Áreas Protegidas, ha transitado de un modelo conservacionistas donde el Estado imponía esquemas sobre territorios de pueblos indígenas, originarios y campesinos, a modelos de Co-Administración donde los habitantes del Área Protegida se veían subordinados a las decisiones de otros actores locales. La lucha indígena campesina y originaria ha permitido transitar de estos modelos con limitada o nula participación de estos actores locales hacia un modelo de Gestión Compartida donde existen dos importantes protagonistas de la gestión de las áreas: El Estado y las autoridades legítimas de la población campesina indígena y originaria.

Sin lugar a dudas que este todavía no es el modelo definitivo para la gestión de las Áreas Protegidas en la medida en que bajo los procesos autónomos indígenas, originarios y campesinos existe todavía un importante espacio para la reflexión respecto a cuál es el mejor mecanismo de gestión. Sin embargo, significa un avance sustantivo en los procesos de gestión de bienes comunes que pertenecen al conjunto de l(a)os bolivian(a)os, ya que articula de forma armoniosa los intereses del Estado y de las poblaciones locales.



BIBLIOGRAFIA

- Antezana, A., ed. 1992. *La estructura agraria en Bolivia (siglo XIX)*. La Paz, Bolivia: PLURAL.
- Balderrama, Carlos. 2002. "Estadísticas agrarias: tenencia de la tierra en Bolivia (1953-2002)." La Paz, Bolivia: Instituto Nacional de Reforma Agraria, Embajada Real de Dinamarca-Programa Sectorial de Apoyo a los Pueblos Indígenas.
- Bergsten, C. Fred. 1964. "Social Mobility and Economic Development: The Vital Parameters of the Bolivian Revolution." *Journal of Inter-American Studies* 6 (3):367-75.
- Bolivia, Gobierno de. 2007. "Plan para la Revolución Rural, Agraria y Forestal." La Paz, Bolivia: Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente.
- Bowman, Isaiah. 1910. "Trade Routes in the Economic Geography of Bolivia. Part I." *Bulletin of the American Geographical Society* 42 (1):22-37.
- Calla, Ricardo, ed. 2003. *Indígenas, Política y Reformas en Bolivia: Hacia una Etnología del Estado en América Latina*. Guatemala: Ediciones ICAPL.
- COINCABOL – Pacto de Unidad, CSCB, CSUTCB. CIDOB, CONAMAQ y CNMCIQB - BS. 2009. "Informe del Caso de Bolivia en el marco del Art. 42 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas." La Paz, Bolivia: COINCABOL – Pacto de Unidad, CSCB, CSUTCB. CIDOB, CONAMAQ y CNMCIQB - BS.
- Comité de Gestión. 2007. "Propuesta de Gestión Compartida del Parque Nacional Sajama." Curahuara de Carangas: Comunidades y Comité de Gestión del PNS, SERNAP y Proyecto MAPZA-GTZ.
- CSUTCB. 1984. "Ley Agraria Fundamental." La Paz, Bolivia: Confederación Sindica Unica de Trabajadores Campesinos de Bolivia.
- Choque, Roberto y Esteban Ticona, eds. 1996. *Jesús de Machaca: La Marka Rebelde*. Edited by C. d. I. N. 46. La Paz, Bolivia: CIPCA.
- Church, G. E. 1904. "The Acre Territory and the Caoutchouc Region of South-Western Amazonia." *Geographical Journal* 23 (5):596-613.
- Church, George Earl. 1901. "Northern Bolivia and President Pando's New Map." *Geographical Journal*, 18 (2):144-53.
- Demelas, Marie D. 1999. "La desvinculación de las tierras comunales en Bolivia, siglos XIX-XX. El Proceso Desvinculador y Desamortizador de Bienes Eclesiásticos y Comunales en la América Española. Siglos XVIII y XIX. ." Cuadernos de Historia Latinoamericana.
- Dollfus, Oliver, ed. 1991. *Territorios Andinos, Reto y Memoria*. Lima, Perú: Instituto Francés de Estudios Andinos-Instituto de Estudios Peruanos.
- Espinoza, Carlos y Jurgen Czerwenka. 2009. "Compartiendo Poder: Hacia la Reciprocidad entre Estado y Sociedad en la Gestión de las Áreas Protegidas de Bolivia." La Paz, Bolivia: SERNAP y Proyecto MAPZA.
- Evans, John William. 1903. "Expedition to Caupolican Bolivia, 1901-1902." *Geographical Journal* 22 (6):601-42.
- Gobierno de Bolivia. 2000. *Ley de Unidades Políticas Administrativas*. 2150.
- Gobierno de Bolivia. 2007. *Ley de Ratificación de la Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas*.
- Gobierno de Bolivia. 2009. "Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia." La Paz, Bolivia: Gobierno de Bolivia.
- Hernaiz, Irene y Diego Pacheco. 2000. *La Ley INRA en el Espejo de la Historia*. La Paz, Bolivia: Fundación TIERRA.
- INE. 2003. "Bolivia: Características Demográficas de la Población Indígena." La Paz, Bolivia: Republica de Bolivia-Ministerio de Hacienda-Instituto Nacional de Estadística.
- Langer, Erick. 1991. "Persistencias y cambios en las comunidades indígenas del sur de Bolivia en el siglo XX." *Revista del Instituto de Estudios Andinos y Amazónicos* (61).



- Lehm, Zulema. 2004. "Coadministración en el Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore." FUND-ECO.
- Mather, Kirtley F. 1922. "Exploration in the Land of the Yuracares, Eastern Bolivia." *Geographical Review* 12 (1):42-56.
- MDPEP. 2009. "Plan de Desarrollo Productivo con Empleo Digno." La Paz, Bolivia: Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural.
- MDS. 2005. "Política de tierras y desarrollo sostenible." La Paz, Bolivia: Ministerio de Desarrollo Sostenible.
- Montes de Oca, ed. 2005. *Enciclopedia Geográfica de Bolivia*. La Paz, Bolivia: Ed. Atenea, S.R.L.
- MPD. 2007. "Mecanismo Nacional de Adaptación al Cambio Climático." La Paz, Bolivia: Ministerio de Planificación del Desarrollo.
- . 2008. "Diagnostico, Modelo y Atlas Municipal de Seguridad Alimentaria en Bolivia." La Paz, Bolivia: Ministerio de Planificación del Desarrollo, UDAPE y PMA.
- . 2009. "Plan Vida para la Erradicación de la Extrema Pobreza." La Paz, Bolivia: Ministerio de Planificación del Desarrollo.
- Murra, John. 1975. "Formaciones Económicas y Políticas del Mundo Andino." Lima, Perú.: Instituto de Estudios Peruanos.
- Pacheco, Diego y Jose Mirtenbaum. 2001. "Propuestas de Lineamientos de Política Estatal para la Conformación de Distritos Municipales Indígenas en torno a Tierras Comunitarias de Origen." La Paz, Bolivia: Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular-Proyecto de Desarrollo de Comunidades Rurales II.
- Pacheco, Pablo. 2000. "Avances y desafíos en la descentralización de la gestión de los recursos forestales en Bolivia." Santa Cruz, Bolivia: CIFOR/BOLFOR.
- . 2005. *Towards a Forestry Strategy in Bolivia*. La Paz, Bolivia: FAO.
- Platt, Tristan, ed. 1982. *Estado Boliviano y Ayllu Andino*. Lima, Perú.: Instituto de Estudios Peruanos.
- SERNAP. 2007. "Informe sobre el Sistema Nacional de Areas Protegidas: Un Trabajo Compartido entre el Sector Público y Actores Sociales de las Areas Protegidas." La Paz, Bolivia: Servicio Nacional de Areas Protegidas-Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente.
- . 2009a. "Informe de Auditoría SERNAP: Resumen Ejecutivo." La Paz, Bolivia: SERNAP.
- . 2009b. "Plan Estratégico Institucional." La Paz, Bolivia: Servicio Nacional de Areas Protegidas (SERNAP).
- Suasnabar, Bertha Elisa. 2006. "Sistematización y diagnóstico de la gestión y las condiciones de participación en el TIPNIS. Documento para uso interno." La Paz, Bolivia: Proyecto MAPZA/SERNAP.
- TIPNIS, SERNAP. 2005. Trinidad, Beni: Plan de Manejo Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore. Versión preliminar en mimeo.
- UDAPE. 2009. "Estadísticas Sociales y Económicas." La Paz, Bolivia: Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales.



NOTAS

¹ Por una parte, el sector de la agricultura comercial está conformado por pequeños, medianos y grandes empresarios vinculados a la agricultura agroexportadora, situados con preferencia en las tierras bajas del país. Por otra parte, la agricultura campesina, indígena y originaria está constituida por los pequeños productores rurales vinculados a la producción de productos agropecuarios básicamente tradicionales, y que están ubicados tanto en las tierras altas como en las tierras bajas del país

² Corresponde a la participación promedio en el período 2000-2005 con base en información del Dossier de Estadísticas de UDAPE (<http://www.udape.gov.bo/dossierweb2006/htms/dossier16.htm>).

³ La pequeña agricultura organizada en la forma de producción campesina, indígena y originaria se puede definir a partir de dos características principales: a) el trabajo agrícola proviene esencialmente del empleo de la mano de obra de la propia familia; y b) el tamaño del predio, particularmente de los segmentos pobres y medios, no le permite a la familia campesina un nivel de ingreso por arriba del de la subsistencia.

⁴ Así, que tienen VAM 1 son los menos vulnerables a la inseguridad alimentaria y los que tienen VAM 5 son los más vulnerables.

⁵ El occidente del país o tierras altas, comprende el área del altiplano y los valles y tiene una extensión aproximada de 335.582 Km², cubriendo la mayor parte de los departamentos de Chuquisaca, Tarija, Potosí, Oruro, Cochabamba y La Paz. Las tierras bajas se ubican en el extremo oriental del país, donde son dominantes los sistemas ecológicos tropicales y sub-tropicales, y se extiende desde las estribaciones andinas en el este (a unos 3,000 msnm), hasta la región amazónica por debajo de los 500 msnm. Esta área cubre una superficie aproximada de 763,000 km², de la cual unos 445,000 km² son bosques, y comprende los departamentos de Santa Cruz, Beni, Pando y parte de La Paz y Cochabamba.

⁶ Para evitar confusiones innecesarias, en este documento se emplea el calificativo de indígenas tanto para referirse a los pueblos que habitan ancestralmente las regiones del occidente y del oriente del país, aunque los primeros prefieren auto designarse como originarios.

⁷ El ayllu hace referencia a la organización social de las poblaciones indígenas de las tierras altas de Bolivia cuyo núcleo principal es una unidad familiar extendida, que a su vez se va agrupando en unidades cada vez mas grandes y de mayor jerarquía. El ayllu está formado por cabildos, ayllus menores, parcialidades, y ayllus mayores en el caso de los Quechuas y marcas para el caso de los Aymara. Por lo mismo, los ayllus son conocidos como unidades segmentarias en tanto que las unidades mayores se forman sobre la articulación progresiva de unidades menores que pueden juntarse o separarse de acuerdo a lo que convenga. Antiguamente una reunión de marcas formaba a decir de Thierry Saignes (1984) un señorío andino.

⁸ Cada unidad socio-cultural accedía directa y simultáneamente a los recursos de los distintos pisos ecológicos en un patrón de ocupación espacial que corresponde, aunque en grados desiguales, a lo que ha sido denominado como “el control ecológico vertical”. Una de las principales características de estos asentamientos es que todos ellos presentaban unidades centrales continuas y espacios periféricos discontinuos, dividiéndose el espacio entre las tierras altas centrales de los valles laterales que desembocaban en la costa del pacífico al oeste y las llanuras amazónicas al este. Los valles no presentaban, salvo en casos excepcionales, asentamientos humanos compactos desde un punto de vista político y constituían más bien mosaicos multiétnicos compuestos de poblaciones originarias y de muchos “asentamientos” dependientes de los núcleos instalados en la puna.

⁹ Actualmente, por ejemplo, más del 70% de los municipios presentan problemas de sobreposición de límites (Mapa de municipalidades. MDS 2004).

¹⁰ Por ejemplo, los precarios caminos se construían entre las regiones de puna para facilitar la vinculación entre los centros mineros, pero no se construían caminos hacia los valles, que era la ruta por donde transitaba la población andina hacia sus tierras más calientes.

¹¹ Pese a la resistencia de las comunidades, la desvinculación tuvo relativo éxito y los cambios fueron de tal magnitud que hacia fines del siglo XIX los ayllus mas pequeños ya no pudieron sobrevivieron y los medianos se debilitaron (Langer 1991).

¹² Después de pocos años de la independencia de Bolivia (1825) se puso en marcha una iniciativa para ocupar y desarrollar las tierras de frontera el año de 1832. El Congreso Boliviano creó la provincia Otuquis y la entregó en colonización a un ciudadano Argentino (40.000 Kms²) por un tiempo de cincuenta años a cambio de un impuesto (Tambs 1966). Un intento similar se realizó en la región del Norte Amazónico entregando en concesión casi toda el área al este de los Andes entre el Acre al norte y el rio Bermejo al sur (751.530 Kms²) en compensación por soberanía. Fifer (1966) se refirió a estas



acciones como a desesperados intentos del gobierno para controlar a través de terceras personas un área que no podía ocupar por su propia cuenta, lo que terminó como un completo fiasco.

¹³ Los temas geopolíticos fueron un importante aspecto, que luego concluyó en los conflictos más importantes los del Acre que disputaron los límites con el Brasil (1880) y el Chaco con el Paraguay (1932-1935). El primero fue un conflicto que se inició cuando los pioneros brasileños cruzaron las fronteras de Bolivia para explotar goma.

¹⁴ Cada colono no podía recibir más que una unidad de dotación no mayor a las 50 hectáreas sumada la superficie de todas sus parcelas, y en caso de no ser dotado con esta superficie tenía derecho a exigir una compensación. Se estima que los colonos recibieron en su mayoría tierras muy por debajo de esta cantidad pero nunca fueron compensados. Mientras que las tierras no agrícolas se destinaron como áreas comunales de pastoreo.

¹⁵ A cada persona se le otorgó una extensión de tierra igual o menor a las 50 hectáreas, pero la ventaja de estos asentamientos fue que se ubicaron en tierras de buena calidad y productividad.

¹⁶ Estos fueron la apertura de caminos, la entrega gratuita de tierras fiscales, crédito subsidiado y definición de precios favorables. Además, el Estado tuvo un rol importante en la protección de esta producción a través de aranceles altos a la importación y en la búsqueda de mercados para la todavía poca producción excedentaria.

¹⁷ las tierras fiscales del trópico empezaron a ser distribuidas de forma gratuita hasta las 50.000 hectáreas, si correspondía la solicitud a una empresa ganadera, y hasta las 2.000 hectáreas en caso de una solicitud como propiedad mediana.

¹⁸ Dandler, J. 1984. El desarrollo de la agricultura, políticas estatales y el proceso de acumulación en Bolivia. En *Estudios Rurales Latinoamericanos*, Vol. 7(2):81-149.

¹⁹ Nueva Política de Tierras. MDRAYMA, 2008.

²⁰ Es el caso de los Guaraníes en el Chaco y de los Moxeños en el Beni.

²¹ El CNRA estaba a cargo de la reversión de tierras, el INC a cargo de las tierras de colonización y la Dirección Forestal de los derechos forestales.

²² Entre los años 1952 a 2002 se distribuyeron en el país aproximadamente 57 millones de hectáreas de tierras y bosques, de las cuales 39 millones de hectáreas estaban en manos del 18% de los beneficiarios – productores de mediana y gran escala- mientras que el resto pertenecía a cerca de 500.000 pequeños productores con posesión individual y/o comunal sobre la tierra y bosques (Balderrama 2002)

²³ Esta marcha fue protagonizada por más de 800 indígenas hombres y mujeres quienes caminaron desde la ciudad de Trinidad hasta la ciudad de La Paz (atravesando 650 Km.) como denuncia del atropello que sufrían en sus territorios por parte de empresarios agropecuarios y forestales. Esta marcha fue iniciada por la Central de Pueblos Indígenas del Beni (CPIB) y luego se plegaron todas las organizaciones de la CIDOB.

²⁴ Se acuñó el concepto de Tierras Comunitarias de Origen como un eufemismo conceptual para evitar la titulación de “territorios” que, en el marco del Convenio No. 169 de la OIT, comprendía el reconocimiento de derechos del suelo y del subsuelo para los pueblos indígenas.

²⁵ Así, se desarrollaron otras marchas indígenas más específicas como la de los pueblos indígenas y campesinos de Pando el año 2000 para luchar en contra de las propuestas de los barraqueros de controlar la mayor parte de los bosques del Norte Amazónico.

²⁶ La aprobación de la propuesta de incluir las áreas protegidas en el debate de la Asamblea Constituyente durante las Reuniones y Asambleas del Pacto de Unidad de las organizaciones nacionales de los pueblos indígena originario campesinos entre marzo a mayo del 2007, bajo la iniciativa y liderazgo de la CSUTCB.

²⁷ Sin contar la población urbana de las AP vinculadas con grandes ciudades como el PN Tunari y Sama en Cochabamba y Tarija respectivamente.

²⁸ Son los pueblos Ayoreo, Aymara, Chiquitano, Esse Eja, Guaraní, Guarasu' we, Leco, Chiman, Mositén, Kallawaya, Kechua, Mojeño, Movima, Tacana, Toromona, Weenhayek y Yuracaré.

²⁹ Entre ellas tenemos las siguientes: Año 1974: Decreto Ley Forestal N° 11686; Año 1975: Decreto Ley 12301 de Vida Silvestre, Parques Nacionales, Caza y Pesca.

³⁰ Primero, dependió del Ministerio de Desarrollo Sostenible y luego del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente. En el marco de lo establecido de la Constitución Política del Estado, mediante Decreto Supremo N° 29894 de 7 febrero de 2009, se establece la estructura orgánica del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional, en el cual el SERNAP pasa a ser un Órgano desconcentrado del Ministerio de Medio Ambiente y Agua, con dependencia funcional del Viceministerio de Medio Ambiente, Biodiversidad y Cambio Climático.



³¹ También son importantes normas de menor jerarquía como los reglamentos sobre uso sostenible de fauna silvestre como es el caso del “Reglamento de Conservación y Manejo de la Vicuña” y el “Reglamento para el Aprovechamiento Sostenible del Lagarto”.

³² En el occidente y en el oriente el mayor problema fue que las divisiones político-administrativas de los municipios no correspondían con las jurisdicciones territoriales de los pueblos indígenas, existiendo territorios indígenas que se encontraban ubicados sobre varios municipios.

³³ Se establecieron como formas de OTBs a los pueblos indígenas, comunidades campesinas y juntas vecinales.

³⁴ La definición es la siguiente: pueblo indígena es la colectividad humana que descende de poblaciones asentadas con anterioridad a la conquista o colonización, y que se encuentran dentro de las actuales fronteras del Estado; poseen historia, organización, idioma o dialecto y otras características culturales, con la cual se identifican sus miembros reconocidos como pertenecientes a la misma unidad socio cultural; mantienen un vínculo territorial en función de la administración de su habitad y de sus instituciones sociales, económicas, políticas y culturales. En el marco de la definición anterior se consideran OTB de carácter indígenas las Tentas, Capitanías, Cabildos Indígenas del Oriente, Ayllus y Comunidades indígenas” (DS 23858. Septiembre 9, 1994).

³⁵ Estos se componían por representantes de cada uno de los Distritos Municipales del municipio.

³⁶ Esto se refleja, entre otros, en la “Guía para la Elaboración de los Planes de Manejo para las Áreas Protegidas” 2002. (4)

³⁷ Se denominan como TCOs a los espacios geográficos que constituyen el hábitat de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, a las cuales han tenido tradicionalmente acceso y donde mantienen y desarrollan sus propias formas de organización económica, social y cultural, de modo que asegurar su sobrevivencia y desarrollo.

³⁸ A partir de los principios generales mundialmente aceptadas, Bolivia desarrolló una concepción propia para su desarrollo sostenible (ver Agenda 21) que estuvo claramente influenciada por los procesos sociales en los años anteriores. Además de los pilares económico, social y ambiental, también se estableció el pilar político, enfocado hacia la descentralización administrativa y la participación ciudadana plena en la toma de decisiones para crear mayor gobernabilidad y satisfacer la creciente demanda social. Con ello se buscaba incorporar a las comunidades indígenas, campesinas y urbanas en la vida política y económica del país; alcanzar una más justa distribución de los recursos y fortalecer los instrumentos políticos y económicos necesarios para garantizar la democracia representativa, facilitando la participación ciudadana en la gestión pública y en el control social.

³⁹ Los elementos orientadores del Plan Nacional de Desarrollo para la gestión del SNAP y la nueva Agenda para el Cambio, son: a) una visión holística de la gestión ambiental que busca un equilibrio entre la necesidad de desarrollo y la conservación; b) la creación de una nueva institucionalidad a partir de la pluriculturalidad y la diversidad cultural; c) La necesidad de fortalecimiento del rol protagónico y promotor del Estado; y, d) el fortalecimiento del rol de las comunidades y de las capacidades de gestión a nivel local, entre otros.

⁴⁰ En la década de los años 80 se dieron algunos casos excepcionales y pioneros en la protección de recursos naturales en AP como es el caso de la Reserva de Ulla Ulla (hoy ANMIN Apolobamba) a través del Instituto Nacional de Fomento Lanero (INFOL), o el caso de la EBB bajo responsabilidad de la Academia Nacional de Ciencias, y a finales de los 80 se comienza con la protección de las AP Amboró y Noel Kempf Mercado con apoyo de FAN una ONG conservacionista.

⁴¹ Las funciones están definidas en el artículo 52 del Reglamento General de Áreas Protegidas.

⁴² El otro mecanismo de participación en un área es la Co-Administración entre SERNAP y ONG, SERNAP y alguna institución o SERNAP y pueblo indígena.

⁴³ Los proyectos de Manejo Comunitario de Lagarto en el TIPNIS (Beni – Cochabamba), de la Vicuña en Apolobamba, Sajama y REA (La Paz, Oruro y Potosí), apicultura en Tariquía y Pilón Lajas (Tarija y La Paz-Beni), castaña en Manuripi (Pando), de café y cacao orgánico en Madidi, TIPNIS y Pilón Lajas, además de otras experiencias, así como el crecimiento de los emprendimientos comunitarios en turismo ecológico en 11 AP nacionales, es una muestra de que la sostenibilidad como enfoque de desarrollo integral es posible en las AP; uno de los cuales (REA) tiene cerca a 80.000 visitantes por año, generando un significativo ingreso propio.

⁴⁴ Estas visiones tan recurrentes en el pasado reciente, mostraban a la población que vive en las AP como una amenaza a la conservación (sectores conservacionistas), y era visto por las comunidades que se encuentran dentro las AP como una afectación a sus derechos; y en general eran percibidos por el Estado



y la sociedad en su conjunto como áreas conflictivas (visiones que todavía persisten a la fecha en determinados sectores)

⁴⁵ El Ministerio del ramo posesionó el año 2006 a un Director sin conocimientos sobre áreas protegidas que no estaba realizando una buena conducción del SERNAP. Las organizaciones indígenas realizaron una importante movilización y obligaron a la posesión como Director Nacional del SERNAP a un dirigente indígena procedente de un área protegida nacional. Se posesiona a don Adrián Nogales como nuevo director ejecutivo del SERNAP, un conocido dirigente indígena del TIPNIS (Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore) y la CPEMB (Central de Pueblos Étnicos Mojeños del Beni).

⁴⁶ El nuevo director del SERNAP para cumplir con las tareas encomendadas por las organizaciones de las áreas protegidas, inicio en la construcción del primer documento técnico político que guíen en la gestión del SNAP y el SERNAP estableciendo 6 como ámbitos principales, entre los más importantes se tiene la conservación, el manejo sostenible de los recursos de la biodiversidad para mejorar la calidad de vida de las comunidades de las áreas protegidas y la participación efectiva de los actores locales en la gestión de las áreas protegidas.

⁴⁷ Pacto de Unidad, estuvo conformada por las principales organizaciones nacionales indígenas, campesinas, originarias, de colonizadores, tanto de hombres como mujeres (CIDOB, CSUTCB, CONAMAQ, CSCB, FNM Bartolina Sisa y otras).

⁴⁸ CIDOB (Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia); CSUTCB (Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia), y CONAMAQ (Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qollasuyu), tres de las 5 organizaciones nacionales de los pueblos indígena originario campesinos de Bolivia

⁴⁹ Está constituido por seis representantes por parte del Estado (Ministerio de Medio Ambiente, 3 Ministerios relacionados, Viceministerio de Medio Ambiente y SERNAP Nacional) y seis de la organizaciones nacionales matrices (CIDOB, CSUTCB, CONAMAQ, Confederación de Mujeres Bartolina Sisa, CNAMIB y CSCIB).

⁵⁰ Se ha definido que los CAP reemplazarán a los Comités de Gestión (CG) y Convenios de Co-Administración vigentes en todas las AP del SNAP en un tiempo que permita una transición concertada, en base a propuestas construidas conjuntamente, considerando las condiciones particulares de cada área.

⁵¹ El Parque Nacional Sajama fue creado durante el gobierno de Germán Busch, mediante decreto supremo s/n del 2 de agosto de 1939 con el objetivo de proteger los bosques de Keñua (polilepys tarapacana), el árbol más alto del mundo. En la actualidad utilizamos el vocablo “nuestro” debido a que aprendimos a asumirlo como propio aunque no tengamos directa intervención sobre su gestión.