

# **Capítulo 1: De los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas**

## Índice

<b>Los Derechos humanos de los pueblos indígenas.....</b>	<b>13</b>
1. La definición de Pueblos y personas indígenas .....	13
2. Los Pueblos Indígenas y el sistema internacional de protección de derechos humanos. ....	14
3. El debate en torno a “la diferencia” en el marco de los derechos.....	16
4. El convenio 169 de la OIT: Consolidando derechos colectivos.....	18
5. El debate sobre los derechos colectivos y la declaración de las Naciones Unidas.....	20

# Los Derechos humanos de los pueblos indígenas

## 1. La definición de Pueblos y personas indígenas

El Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas llevado a cabo por el relator especial José Martínez Cobo, entre 1972 y 1986, es el documento fundacional del desarrollo de los derechos de los pueblos indígenas con entendimiento profundo de los derechos humanos.

De ese documento se pueden rescatar tres nociones fundamentales que sientan bases para el desarrollo de los derechos de los pueblos indígenas y su distinción del resto de la población en los países independientes; a saber: i) El derecho a la diferencia<sup>1</sup>; ii) El reconocimiento de su continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y pre-coloniales que se desarrollaron en sus territorios<sup>2</sup>; y iii) El derecho a la autoidentificación como derecho privativo de los pueblos indígenas de determinar quién es o no indígena<sup>3</sup>. Sobre la base de estos elementos plantea una definición de pueblo indígena y de las personas indígenas:

*Son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos a otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en partes de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen determinación de preservar, desarrollar y transmitir a generaciones futuras sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sistemas legales<sup>4</sup>.*

Esta será una de las definiciones que posteriormente se utilicen en el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Es el primer instrumento internacional de derechos humanos que, basado en el derecho a la diferencia, reconoce derechos a los pueblos indígenas. Estos derechos guiarán los procesos de reivindicación de estos pueblos en los

---

<sup>1</sup> Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de las Naciones Unidas, *Estudio del Problema de la Discriminación contra las Poblaciones Indígenas*, Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4, párr. 373 [1986]

<sup>2</sup> Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de las Naciones Unidas, *Estudio del Problema de la Discriminación contra las Poblaciones Indígenas*, Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4, párr. 376 [1986]

<sup>3</sup> Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de las Naciones Unidas, *Estudio del Problema de la Discriminación contra las Poblaciones Indígenas*, Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4, párr. 375 [1986].

<sup>4</sup> Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de las Naciones Unidas, *Estudio del Problema de la Discriminación contra las Poblaciones Indígenas*, Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4, párr. 379, [1986]

Estados y derivarán reformas constitucionales de los mismos a partir de los primeros años de la década de los noventa hasta la fecha.

Este concepto, además, ha sido recreado y puntualizado en muchos espacios de discusión y desarrollo de los derechos humanos. Es así que la Relatora Especial Irene Daes (1996) del comité de derechos humanos menciona que hay cuatro factores, relevantes para entender el concepto de pueblo indígena. Son los siguientes: *prioridad en el tiempo, con respecto a la ocupación y uso de los territorios específicos; la perpetuación voluntaria de las distinciones culturales, que hacen incluso de aspectos del lenguaje, de las organizaciones sociales y de los modos religiosos y espirituales modos de producción de leyes e instituciones; auto-identificación, así como también el reconocimiento de otros grupos o autoridades estatales de la distinción del colectivo; una experiencia de subyugación, exclusión, desposesión o discriminación, persista o no en el presente*<sup>5</sup>.

Estos elementos impiden que la temática indígena y, en especial, los derechos de los pueblos indígenas deriven o se encaminen en conceptos *esencialistas*, estáticos y arcaicos. La definición propuesta, conjuga los elementos de pervivencia histórica, con la voluntad de mantener estas distinciones culturales. Las mismas se mantienen a partir de la autoidentificación de las personas indígenas como parte de colectivos diferentes de otros, en contextos donde ya no existen necesariamente situaciones de discriminación y dominación. Este concepto refleja una voluntad de construcción plural de las sociedades.

## **2. Los Pueblos Indígenas y el sistema internacional de protección de derechos humanos.**

Las actividades oficiales de las Naciones Unidas en relación con las cuestiones indígenas comenzaron en 1970, con la recomendación formulada por la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías en el sentido de que se emprendiera el estudio de José Martínez Cobo. A esto siguió la creación del Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas, que celebró su primer período de sesiones anual en 1982, con el objetivo de examinar los acontecimientos relativos a la promoción y protección de sus derechos humanos y libertades fundamentales y prestando atención especial a la evolución de las normas relativas a sus derechos (Stavenhagen, 2008)<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Erica- Irene Daes, Informe sobre el concepto de Pueblos indígenas, E/CN.4/sub.2/AC.4/1996/2. UN Ginebra

<sup>6</sup> Rodolfo Stavenhagen, Los pueblos indígenas y sus derechos: Informes Temáticos del Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas del Consejo de

La presencia indígena cobró mayor fuerza a raíz de la conmemoración en 1992 del quinto centenario del “encuentro de dos mundos” y la proclamación de la ONU del primer decenio de los pueblos indígenas (1995-2004). Desde aquellos años comenzó a funcionar en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU el Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas a cuyas sesiones anuales acudieron un número creciente de representantes de pueblos y comunidades indígenas de muchos países<sup>7</sup>. De esta manera fue surgiendo una agenda indígena de derechos humanos, que ha contribuido paulatinamente a la emergencia de un nuevo derecho internacional de los pueblos indígenas y a la construcción de los pueblos indígenas como un nuevo sujeto colectivo de este derecho (Stavenhagen, 2006)<sup>8</sup>.

Aunque el sistema internacional de los derechos humanos permitió que los pueblos originarios se inserten en sus instrumentos jurídicos, el movimiento indígena internacional no consideraba que el perfeccionamiento del sistema sea suficiente para que los indígenas también disfruten plenamente de estos derechos (Stavenhagen, 2006).

Se trató de acomodar las demandas indígenas en diversas convenciones, como el régimen de protección de minorías (cuya expresión es la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, adoptada el año 1992). De la misma forma se fue inscribiendo la temática de los derechos indígenas en los instrumentos de eliminación de la discriminación racial y étnica, que resultaron también estrechos para los planteamientos indígenas. Estos finalmente fueron afianzados en el paraguas del derecho de los pueblos, al amparo del artículo primero de los dos pactos internacionales de los derechos humanos, que afirma que todos los pueblos tienen el derecho a la libre determinación<sup>9</sup> (Stavenhagen, 2006).

Se han utilizado otros contenidos de los pactos internacionales de derechos humanos como un medio para ir asentando las reivindicaciones de los pueblos indígenas. Al respecto, James Anaya cita los “Comentarios generales aprobados por el Comité de Derechos Humanos con

---

Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, Oficina en México de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Mexico, 2008

<sup>7</sup> Estas reuniones, dice Stavenhagen, fueron para los pueblos indígenas un proceso de aprendizaje de las complejidades del mundo diplomático multilateral y una ocasión para forjar alianzas ente ellos y con diversas organizaciones no gubernamentales de derechos humanos.

<sup>8</sup> Rodolfo Stavenhagen, Los derechos de los pueblos indígenas: Esperanzas, logros y reclamos, en Mikel Berraondo (coord.), Pueblos indígenas y derechos humanos, Instituto de derechos humanos, universidad de Deusto, España, 2006.

<sup>9</sup> Las organizaciones indígenas, menciona Stavenhagen, paulatinamente fueron presentando sólidos alegatos en torno a las violaciones históricas de sus derechos a la libre determinación como pueblos, cometidos primero por los imperios coloniales, luego por los estados postcoloniales y más recientemente por actores no estatales como las grandes empresas transnacionales (Stavenhagen, 2006).

arreglo al párrafo 4 del artículo 40 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos” en los cuales los derechos colectivos de los pueblos indígenas sobre sus tierras y recursos tradicionales pueden verse como derivados del derecho a la cultura<sup>10</sup>.

De la misma forma, se interpretan como derivados del derecho humano universal a la propiedad y uso de la tierra y recursos naturales, a la luz de la Convención Americana de Derechos Humanos, en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos.

En este contexto se fue perfilando la perspectiva que si bien todos los indígenas como individuos tienen todos los derechos humanos individuales ya garantizados a nivel internacional, estos no pueden ser plenamente disfrutados si no son reconocidos los pueblos indígenas como entes colectivos con identidad propia y con derechos colectivos que históricamente les había sido negados (Stavenhagen, 2006).

### **3. El debate en torno a “la diferencia” en el marco de los derechos**

Los avances en la interpretación y jurisprudencia de los derechos humanos contrastan, sin embargo, con el continuo debate sobre el alcance de los derechos colectivos en el marco de los derechos humanos.

Estos debates datan de muchos años, y circundan en argumentos recurrentes, tales como los referidos al carácter universal de los derechos humanos. A partir de este supuesto, se arguye que todo tratamiento de derechos específicos o de grupos específicos no podía ser considerado como una ampliación del concepto de derechos humanos, sino simplemente como una ampliación de estos derechos a casos específicos.

Stavenhagen refuta esta posición argumentando que los derechos humanos solo adquieren significado en un marco contextual específico, ya que los seres humanos no son entes abstractos que viven fuera de su tiempo, contexto y espacio. Además de un núcleo de derechos humanos básicos universales, existe una “periferia” de derechos humanos específicos propios de categorías específicas de la población (niños, mujeres, trabajadores, migrantes, minusválidos, refugiados, minorías étnicas, indígenas, etc.) (Stavenhagen, 1992).

---

<sup>10</sup> Véase *Comentarios generales aprobados por el Comité de Derechos Humanos con arreglo al párrafo 4 del artículo 40 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: Comentario General 23(50) al artículo 27*, Doc. ONU CCPR/C/21/rev.1/Add.5 (1994) (8 de abril de 1994), párr. 7.

Xabier Etxeberria, en el mismo tenor, hace un análisis filosófico a partir del sustento en el *universalismo abstracto* de la tradición de los derechos humanos. Para ello plantea que uno de los principales errores de esta tradición es circunscribir su interpretación solo al plano abstracto e ideal del universalismo. Por lo tanto, afirma que poseer los derechos humanos es una condición común y fuente de todo derecho que garantiza a un ser humano no ser discriminado por una condición concreta. Sin embargo, si este plano no es articulado con la relevancia de la particularidad y lo que ella implica – la diferencia– se hace incoherente consigo mismo al no incluir de verdad a todos los humanos (Etxeberria, 2006)<sup>11</sup>.

En efecto, continua Etxeberria, los derechos van emergiendo y concretándose en procesos históricos, no espontáneos, sino de luchas concretas a favor de la liberación y afirmación de la dignidad, continua Etxeberria. Esta *lucha* se hace contra el interés de mantener el statu quo por parte de sectores “bien situados” (o privilegiados) frente a reivindicaciones de nuevos derechos y replanteamiento de los existentes por parte de sectores en situación de marginación y opresión (Etxeberria, 2006).

Desde el campo de la intersubjetividad se pueden interpretar estas luchas desde el interés de las personas de buscar seguridad ante las injusticias que eventualmente les pueden afectar. (Etxeberria, 2006).

Esta dinámica interna de los derechos se somete a la crítica de los argumentos y a la búsqueda de consensos en las deliberaciones públicas. Las pretensiones argumentativas mencionadas, advierte Etxeberria, resultan ilegítimas si son elaboradas en los contornos de una sola tradición cultural, ya que se precisan dinámicas argumentativas *interculturales*, hechas en condiciones de equidad y sin exclusiones.

Concluye Etxeberria que los tres elementos- convicción, narración y argumentación- en una relación dialéctica compleja sintetizan la justificación que propone para los derechos humanos. Resalta que las tres implican una mediación cultural y comunitaria de la universalidad (Etxeberria, 2006).

No obstante, como se comprobará más adelante, existe un avance significativo en la comprensión de lo que Stavenhagen llama *periferia* y Etxeberria el carácter dinámico de los derechos por la condición histórica y cultural del ser humano. La objetivación efectiva y

---

<sup>11</sup> Xabier Etxeberria, La tradición de los derechos humanos y los pueblos indígenas, en Mikel Berraondo (coord.), Pueblos indígenas y derechos humanos, Instituto de derechos humanos, universidad de Deusto, España, 2006

visible de estas propuestas doctrinales y filosóficas, respectivamente, se procura en los dos instrumentos de derechos humanos referidos a los pueblos indígenas: el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de Naciones Unidas de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

#### **4. El convenio 169 de la OIT: Consolidando derechos colectivos**

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) fue el primer organismo internacional que se ocupó de las cuestiones indígenas en los años treinta cuando empezó a dar especial atención a los llamados “trabajadores nativos”. En 1953 publicó un estudio sobre pueblos indígenas y en 1957 adoptó el convenio 107 y la Recomendación 104 sobre la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales y semitribales en los países independientes. En la Recomendación mencionada, los pueblos indígenas y tribales eran considerados como sociedades “atrasadas” y transitorias, por lo que se creía indispensable para que pudiesen sobrevivir fundirlas en la corriente nacional mayoritaria mediante la integración y la asimilación (OIT, 2003)<sup>12</sup>. Esta concepción con el paso del tiempo se fue poniendo en tela de juicio al interior de la organización. Como resultado, entre los años 1987 y 1989- se llevó a cabo una revisión del Convenio núm. 107- y fruto de este esfuerzo en 1989 se adopta el convenio 169<sup>13</sup>.

El Convenio 169 marca un cambio en la concepción de la OIT sobre los pueblos indígenas y tribales, aunque su protección continúa siendo el objetivo principal, esta se basa en el respeto de sus culturas, formas de vida, tradiciones y costumbres propias. Otro de sus fundamentos es la convicción de que los pueblos indígenas y tribales tienen derecho a continuar existiendo sin pérdida de su propia identidad y con la facultad de determinar por sí mismos la forma y el ritmo de su desarrollo (OIT, 2003). Por lo tanto, el Convenio reconoce “las aspiraciones de esos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven”<sup>14</sup>.

El Convenio fue fundamental para avanzar en el núcleo central de la demanda indígena centrado en dos elementos: el territorio<sup>15</sup> y el acceso a los recursos naturales<sup>16</sup>. Y a partir de

---

<sup>12</sup> Organización Internacional del Trabajo. Convenio número 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Un Manual, Suiza, 2003.

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989, Párraf. 6 y 7 del Preámbulo

<sup>15</sup> En julio 1989 el *Indigenous Land Rights Council* (una coalición de la tribu Rosebud sioux, las naciones Haudenosaunee, Onandaga, Mohawk, Seneca, Tuscarora, el Consejo de la nación Shoshone occidental, la

este núcleo se fueron desarrollando el resto de los derechos establecidos en el contenido del convenio (ver cuadro 1).

### **Cuadro 1: Estructura del convenio N° 169 de la OIT**

El Convenio núm. 169 de la OIT se divide en cuatro partes principales y contiene 25 artículos sustantivos:

- I. Política General (artículos 1 a 12)
- II. Cuestiones Sustantivas en los que se incluyen:
  - 1. Tierras (artículos 13 a 19)
  - 2. Contratación y Condiciones de Empleo (artículo 20)
  - 3. Formación Profesional, Artesanía e Industrias Rurales (artículos 21 a 23)
  - 4. Seguridad Social y Salud (artículos 24 y 25)
  - 5. Educación y Medios de Comunicación (artículos 26 a 31)
  - 6. Contactos y Cooperación a través de las Fronteras (artículo 32)
- III. Administración (artículo 33)
- IV. Disposiciones Generales de Procedimiento (artículos 34 a 44)

Fuente: OIT, Convenio Número 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales: Un Manual, 2003

Es de gran relevancia en el Convenio, la aplicación del criterio objetivo y subjetivo de autoidentificación como única vía para determinar quienes son indígenas (OIT, 2003).

Además, entre otras características, amplía el concepto de “poblaciones” al de “pueblos” indígenas, y se establece como uno de sus objetivos el fijar las condiciones necesarias para el autogobierno. Para alcanzar este objetivo, es necesario ofrecer medios para que los pueblos mencionados puedan mantener o asumir la gestión de sus vidas y destinos propios, y lograr que se reconozca más ampliamente el carácter particular de sus culturas, tradiciones y costumbres, así como un mayor control de su propio desarrollo económico, social y cultural (OIT, 2003).

---

nación Yupit y la nación tradicional Seminole) declara en la séptima sesión del Grupo de Trabajo de la ONU sobre poblaciones indígenas que:

*“El derecho a la tierra es una cuestión de derechos humanos, porque los pueblos indígenas no pueden sobrevivir o vivir decentemente, no pueden mantener sus culturas, religiones e idiomas y no pueden disfrutar de otros derechos fundamentales si no tienen el derecho a sus tierras y territorios... En muchas áreas... el futuro de muchos pueblos indígenas depende de la recuperación de sus tierras que fueron indebidamente tomadas o usurpadas por otros”*

<sup>16</sup> Erica-Irene Daes, menciona que “es difícil separar el concepto de la relación de esos pueblos con sus tierras, territorios y recursos del concepto de sus diferencias y valores culturales. La relación con la tierra y con todo ser viviente es fundamental para las sociedades indígenas (Daes, 1996)

El Convenio 169 posibilita una interpretación más adecuada de los instrumentos de protección de DDHH. Así promueve una jurisprudencia para que los diversos mecanismos de protección de derechos humanos profundicen sus análisis en torno a los derechos de los pueblos indígenas.

## **5. El debate sobre los derechos colectivos y la declaración de las Naciones Unidas**

La Declaración de las NNUU sobre los derechos de los pueblos indígenas (en adelante Declaración) recoge las aspiraciones de los pueblos indígenas del mundo y establece los parámetros que deben seguirse, de ahora en adelante, para la protección de los derechos humanos de las personas y las comunidades indígenas. Sus 46 artículos cubren toda la gama de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales que ya se encuentran en otros instrumentos internacionales de derechos humanos, y los colocan en el contexto específico de los pueblos indígenas (Stavenhagen, 2008).

En el preámbulo de la Declaración se reconoce y reafirma que los indígenas tienen sin discriminación todos los derechos humanos reconocidos en el derecho internacional, y que los pueblos indígenas poseen derechos colectivos que son indispensables para su existencia, bienestar y desarrollo integral como pueblos (ONU, 2007)<sup>17</sup>.

Esta concepción refleja un avance significativo en el antiguo debate y una respuesta al cuestionamiento de los que niegan que los derechos colectivos puedan ser considerados como derechos humanos. Sin embargo, se comprueba que todavía es un debate inconcluso. Aunque 143 países votaron a favor de la Declaración (frente a 4 países que votaron en contra y 11 que se abstuvieron), tanto unos como otros en su explicación de voto buscaron argumentos para desviar y reducir el alcance de los artículos de la Declaración (ONU, 2007)<sup>18</sup>. Estos planteamientos se circunscribieron a tres criterios: i) la no aceptación del concepto de derechos humanos colectivos en el derecho internacional, ii) la preeminencia o prevalencia de los derechos humanos individuales sobre los derechos colectivos mencionados en la declaración, iii) el rechazo a crear otros derechos humanos nuevos.

Los argumentos centrales para estas posiciones son la invocación de la universalidad e igualdad de los derechos humanos y la garantía que las personas dentro de los grupos no sean

---

<sup>17</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas* (A/RES/61/295), Sexagésimo primer período de sesiones, 10 de diciembre de 2007

<sup>18</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, doc. A/61/PV.109, Sexagésimo primer período de sesiones 109ª sesión plenaria, Nueva York.

vulnerables o carezcan de protección al permitir que los derechos del grupo reemplacen a los derechos humanos individuales<sup>19</sup>.

La comprensión exacta del sentido de la Declaración, que parece lejana a muchos Estados, se centra en que esta no privilegia a los pueblos indígenas con una serie de derechos exclusivos. Más bien, los pueblos y personas indígenas son titulares de derechos que disfrutan otros pueblos y personas, aunque estos derechos deben vislumbrarse dentro del contexto de las características particulares que tienen en común los grupos que comprenden la rubrica de pueblos indígenas. El objetivo de la Declaración es, entonces, dar una respuesta a nivel mundial para remediar la denegación del derecho a la libre determinación y otros derechos humanos y posibilitar que los pueblos indígenas superen las desventajas sistémicas y alcancen una posición de igualdad en relación con los actuales sectores dominantes (Anaya, 2008).

Una de las principales aristas del debate, sin lugar a dudas, la más sensible, es la referida a la libre determinación. Por lo tanto, se constata en las explicaciones de voto, la tranquilidad que ofrece a muchos Estados el artículo 46 de la Declaración<sup>20</sup> sobre el alcance de esta autodeterminación.

El concepto de *libre determinación*, entonces, para muchas de los delegados de los Estados se resignifica. Se manifiesta, que el derecho establecido en el artículo 3 de la Declaración<sup>21</sup> es distinto del derecho existente de todos los pueblos a la libre determinación en el derecho internacional. El primero se refiere a las circunstancias específicas de los pueblos indígenas y a sus reivindicaciones de libre determinación dentro del territorio de los Estados existentes<sup>22</sup>.

Si bien esta interpretación es compartida por muchas delegaciones, es importante mencionar que para otras, como la de Noruega, este derecho tiene un contexto más amplio que los límites del Estados existentes, y se circunscribe al derecho internacional. Es previsible en este contexto que la aplicación de la Declaración, aunque sea como guía moral, seguirá

---

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> El artículo 46, establece en su párrafo 1. *Nada de lo señalado en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que confiere a un Estado, pueblo, grupo o persona derecho alguno a participar en una actividad o realizar un acto contrarios a la Carta de las Naciones Unidas o se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de Estados soberanos e independientes* (ONU, 2007).

<sup>21</sup> Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

<sup>22</sup> Alegato del delegado del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Asamblea General de las Naciones Unidas, docs. A/61/PV.107 y A/61/PV.108, Sexagésimo primer período de sesiones 107ª y 108ª sesión plenaria.

provocando más debates acerca del alcance del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas en los Estados.

Otros temas como la tierra y los recursos naturales, así como el consentimiento libre e informado han ocasionado una desconfianza similar a los puntos previos, principalmente en los países que votaron en contra de la Declaración. Sin embargo, se percibe un optimismo en las palabras de los distintos delegados de los Estados sobre la Declaración y su importancia para el conjunto de Derechos Humanos<sup>23</sup>.

Finalmente, Rodolfo Stavenhagen en su séptimo informe como Relator Especial de las Naciones Unidas para la situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas, menciona que la “brecha de implementación” de los derechos de los pueblos indígenas no consiste solo en una brecha jurídica, expresada en la distancia entre los avances legislativos y jurisprudenciales en cada país. También existe una “brecha de implementación” entre el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a nivel nacional e internacional y las políticas y programas estatales hacia los pueblos indígenas, que en numerosas ocasiones no toman en cuenta los derechos indígenas o entran en contradicción con los mismos (Stavenhagen, 2008).

Un escenario para abordar esta última brecha, es la cristalización del consenso internacional en sentido de la interdependencia entre el desarrollo y los derechos humanos. Enfoque que tiene como principio básico que la realización de los derechos humanos es el objetivo del desarrollo y por tanto que éste debe concebirse como una relación continua entre los titulares de estos derechos y los titulares de las obligaciones correspondientes (Stavenhagen, 2008).

## **Capítulo 2: Estado del Arte sobre la situación de los Pueblos Indígenas en Bolivia**

---

<sup>23</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, docs. A/61/PV.107 y A/61/PV.108, Sexagésimo primer período de sesiones 107ª y 108ª sesión plenaria.

# Índice

INTRODUCCIÓN .....	54
2.1 DONDE HABITAN .....	56
2.2 CONDICIONES SOCIO-ECONÓMICAS .....	59
<b>2.2.1 .....</b>	<b>Características socio-económicas</b>
.....	<b>59</b>
<b>2.2.2.....</b>	<b>Acceso a la tierra y territorio.</b>
.....	<b>60</b>
<b>2.2.3.....</b>	<b>Servidumbre y derechos laborales</b>
.....	<b>64</b>
<b>2.2.4.....</b>	<b>Acceso y uso de Recursos naturales.</b>
.....	<b>70</b>
<b>2.2.5.....</b>	<b>Acceso a Educación y pertinencia de la currícula</b>
.....	<b>74</b>
<b>2.2.6.....</b>	<b>Acceso a la Salud</b>
.....	<b>79</b>
2.3 DISCRIMINACIÓN .....	83
2.4 JURISDICCIÓN INDÍGENA .....	87
2.5 PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y REPRESENTACIÓN EN LAS ESTRUCTURAS DEL ESTADO. ....	90
2.6 PUEBLOS ALTAMENTE VULNERABLES EN BOLIVIA.....	93

## INTRODUCCIÓN AL CAPÍTULO

El largo proceso reivindicativo que iniciaron los pueblos indígenas en Bolivia, produjo un movimiento social protagonizado por la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia - CSUTCB, por el Consejo Nacional de Ayllus y Marqas del Qullasuyo – CONAMAQ en tierras altas (Occidente) y la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia - CIDOB en tierras bajas (Oriente). En este marco se establecieron espacios de debate que lograron articular exitosamente las demandas y propuestas de estos pueblos e incorporarlas en la agenda política y social del país. Dos dinámicas importantes caracterizaron estos procesos: una confrontación y lucha permanente contra el sistema colonial exclusivo y la persistente voluntad de conciliación jurídica por parte de los pueblos indígenas (Morante, 2007)<sup>24</sup>.

Entre los hitos político-jurídicos que marcaron el posicionamiento del movimiento indígena en Bolivia resaltan los siguientes:

1. La tesis política de la CSUTCB de 1983 (de su segundo Congreso Nacional), en la que se define orientar la lucha a una “liberación definitiva” y la construcción de una sociedad plurinacional, con el respeto de las diversas formas de autogobierno<sup>25</sup>.
2. La *Marcha por la vida, tierra y territorio* del año 1990 que planteó el concepto de territorio como fuente de vida y sobrevivencia de los pueblos indígenas<sup>26</sup>.
3. LA ratificación del convenio 169 de la OIT en la Ley 1715, de 1991, y la reforma constitucional del año 1994 que inaugura el enfoque multiculturalista en Bolivia. De esta se desgajan la promulgación de la Ley de Participación Popular<sup>27</sup>, el instrumento jurídico que incorpora a los pueblos indígenas como sujetos con personería en el nivel local<sup>28</sup>.

---

<sup>24</sup> Javier Monroe Morante, *Pueblos indígenas: Referencias andinas para el debate*, CEBEM, IEE, Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas, Cusco, 2007.

<sup>25</sup> Silvia Rivera, *Oprimidos pero no vencidos: Luchas sindicales de campesinado aymara y qheswa 1900 – 1980*, Ed. THOA, La Paz, 2003

<sup>26</sup> Javier Monroe Morante, *Pueblos indígenas: Referencias andinas para el debate*, CEBEM, IEE, Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas, Cusco, 2007.

<sup>27</sup> Ley n° 1551 de Participación Popular, 20de abril, 1994.

<sup>28</sup> Ibidem.

4. Promulgación de la Ley de Descentralización Administrativa del año 1995<sup>29</sup> que generó una serie de dinámicas en el marco de la gestión territorial, relacionadas con el otorgamiento de recursos y elaboración de programas de desarrollo<sup>30</sup>.
5. Promulgación de la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA)<sup>31</sup>, que inicia una nueva etapa en la política de tierras y la reforma agraria<sup>32</sup>.
6. La convocatoria de una Asamblea Constituyente y la aprobación de la Nueva Constitución Política del Estado en febrero de 2009<sup>33</sup>.

---

<sup>29</sup> Ley n° 1654 de Descentralización Administrativa, 28 de julio, 1995.

<sup>30</sup> Ibidem.

<sup>31</sup> Ley INRA 3545 de 28 de Octubre de 2006.

<sup>32</sup> Javier Monroe Morante, *Pueblos indígenas: Referencias andinas para el debate*, CEBEM, IEE, Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas, Cusco, 2007.

<sup>33</sup> Que establece un estado Plurinacional fundado en el reconocimiento de la preexistencia de los pueblos indígenas, y por ende establece el derecho de los pueblos indígenas al autogobierno así como un catálogo especial de derechos para ellos en correlato con el convenio 169 de la OIT y la Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas.

## 2.1 DONDE HABITAN<sup>34</sup>

La Constitución Política del Estado, define a Bolivia como un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario que se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico. Este reconocimiento es un avance fundamental en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas [según el Censo de Población y Vivienda de 2001, el 62 por ciento de la población se autoidentifica como indígena (Stavenhagen, 2008)]<sup>35</sup>.

De acuerdo con la posición oficial del gobierno se reconoce la existencia de 36 grupos étnicos en Bolivia, incluyendo a los Afro-bolivianos. En el oriente, Chaco y Amazonía (tierras bajas), el 17% de la población es indígena, repartida en 32 pueblos distintos, de los cuales los más numerosos son el Chiquitano, el Guaraní y el Mojeño<sup>36</sup>, que conviven con migrantes internos procedentes de las tierras altas<sup>37</sup>. En la región amazónica se encuentra la mayor cantidad de etnias (24 grupos étnicos) aunque la región con mayor cantidad de indígenas en términos poblacionales es la andina<sup>38</sup>.

---

<sup>34</sup> Hay una confusión en cuanto a los datos estadísticos referidos a la población indígena. La fuente principal de la información en cuanto a la estructura demográfica y las características socioeconómicas es el Censo de la Población y Vivienda del año 2001. Sin embargo se puede observar que diferentes autores utilizando el censo como el documento base producen datos que se contradicen mutuamente. Para los efectos descriptivos, en este capítulo se estudiarán diversos autores para resaltar algunos datos relevantes aunque parte de estos tienen características disímiles.

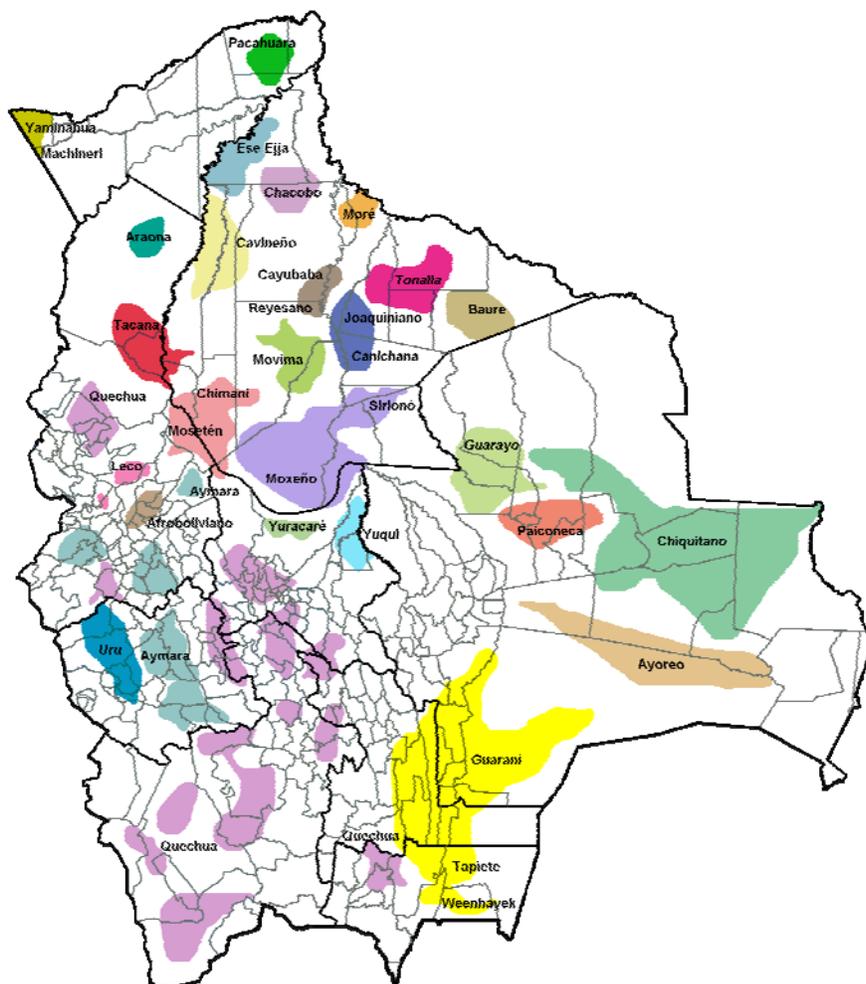
<sup>35</sup> *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, Sr. Rodolfo Stavenhagen, Misión a Bolivia, 2008.

<sup>36</sup> En este documento los nombres de los pueblos indígenas llevarán mayúscula cuando se hable de ellos como una entidad territorial o cultural definida (v. gr. “pueblo Guaraní”). No ocurrirá así cuando el texto indique expresamente un gentilicio (v. gr. “la población guaraní”) (N. del. E.).

<sup>37</sup> *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, Sr. Rodolfo Stavenhagen, Misión a Bolivia, 2008.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

Mapa 1. Distribución de los pueblos indígenas.



*Fuente: Ministerio de Asuntos Campesinos y Pueblos Indígenas Originarios, 2002.*

Los que se reconocen quechuas, son mayoría absoluta en Potosí (77,1%), Cochabamba (66,2%) y Chuquisaca (61,1%) pero en términos de la población absoluta donde más se concentran los quechuas es en Cochabamba (38,3%) (Molina, Albo, 2006)<sup>39</sup>.

<sup>39</sup> Ramiro Molina b., Xavier Albó C., *Gama étnica y lingüística de la población boliviana*, PNUD, Bolivia, 2006.

Los aymaras constituyen mayoría absoluta solo en La Paz (68,4%). En Oruro se encuentra casi la misma cantidad de los aymaras (37,3%) como quechuas (35,7%). En términos de población absoluta la inmensa mayoría del pueblo aymara se concentra en La Paz (80,4%)<sup>40</sup>.

Todos los demás pueblos constituyen minorías en sus respectivos departamentos y se encuentran en tierras bajas. La única excepción es el pueblo Uru que se encuentra en el departamento de Oruro<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Ibidem.

<sup>41</sup> El 95,4 % del pueblo Chiquitano está en el departamento de Santa Cruz, al igual que el 70,9% del pueblo guaraní. En Beni se concentra el 61% de los mojeños y el 29% de la población de este pueblo se encuentra en Santa Cruz. Los otros 28 pueblos se dividen mayormente en estos dos departamentos y en menor medida en las zonas tropicales de otros departamentos

## 2.2 CONDICIONES SOCIO-ECONÓMICAS

### 2.2.1 Características socio-económicas

Es de resaltar que los pueblos indígenas en Bolivia se caracterizan por salud más precaria, niveles inferiores de educación, ingresos más reducidos y más analfabetismo que el resto de la población. Esta situación ha sido influida por un conjunto de factores, quizás el más importante de ellos es la opresión económica, social y cultural que los grupos originarios han sufrido durante muchos siglos y que tuvo su inicio en la época colonial (Ministerio de Relaciones Exteriores de Suecia, 2003)<sup>42</sup>.

En cuanto a la situación educativa, los tres últimos censos en Bolivia registran disminución de la tasa de analfabetismo en la población indígena. En 1976, la población indígena de 15 años o más se caracterizaba por una tasa de analfabetismo de 44,49%, en 1992 registraba 27,00% y en 2001 se registra 19.61%. Destaca, no obstante, mayor disminución de este indicador en los grupos indígenas en comparación con la población no- indígena. La tasa de analfabetismo para la población indígena disminuye en 7,39 puntos mientras que en la población no indígena esta disminución alcanza a sólo 2,68%. Aunque se observa la disminución de las brechas de analfabetismo entre hombres y mujeres, estas diferencias siguen siendo significativas (INE, 2003)<sup>43</sup>.

Es importante señalar que según los datos de Ministerio de Educación y Culturas de Bolivia para fines del 2008, luego de la campaña masiva de alfabetización realizada por el gobierno de Evo Morales la tasa de analfabetismo de la población boliviana en general es con seguridad menor a 3,5 por ciento<sup>44</sup>.

En el área de salud uno de los indicadores más importantes es la mortalidad infantil que está relacionado directamente con las condiciones de vida. La población indígena registra altas tasas de mortalidad infantil. En 1976, alcanzaba 171 por mil nacidos vivos, en 1992 disminuyó a 87 por mil y en 2001 a 75 por mil. Los resultados más preocupantes se registran en el área

---

<sup>42</sup> *Derechos humanos en Bolivia*, 2003, Ministerio de Relaciones Exteriores de Suecia, 2003, disponible el 04.03.09 en el sitio web: [www.derechoshumanosbolivia.org/informes/Embajada%20Suecia%202003.pdf](http://www.derechoshumanosbolivia.org/informes/Embajada%20Suecia%202003.pdf)

<sup>43</sup> Ibidem.

<sup>44</sup> *Bolivia, territorio libre en medio de flagelo en Latinoamérica*, Ministerio de Educación y Culturas de Bolivia, disponible en el sitio web: <http://www.minedu.gov.bo/minedu/showNews.do?newsId=1211>, 11.08.09.

rural donde las tasas de mortalidad infantil son mayores tanto para la población indígena como para la no indígena<sup>45</sup>.

Los censos de 1992 y 2001 demuestran también una disminución de la tasa de mortalidad infantil en la población indígena de 12 puntos por mil, disminución de aproximadamente 14% en los últimos nueve años<sup>46</sup>.

Otro indicador importante que ilustra la situación de salud de la población indígena boliviana es el lugar de atención de último parto. Según lugar de atención del último parto permite ver que tomando en cuenta el total de la población, más de la mitad de los partos fueron atendidos en domicilios (56.52%)<sup>47</sup>.

En cuanto a las características económicas de la población indígena, tres de cada cinco personas entran en la categoría de económicamente activos. Para la población no indígena, esta proporción alcanza a dos de cada cinco. De la población económicamente inactiva indígena el mayor porcentaje se registra en la población dedicada a las tareas domésticas (19,44%), en tanto que, para la población no indígena, la mayor proporción se registra en los estudiantes (35.84%)<sup>48</sup>.

### **2.2.2 Acceso a la tierra y territorio.**

El artículo 2 de la Constitución Política del Estado (CPE) establece el derecho de las naciones y pueblos indígena originario campesinos a la consolidación de sus entidades territoriales dada su existencia pre-colonial y el dominio ancestral sobre sus territorios. Asimismo la CPE otorga a los pueblos indígenas el derecho a la libre determinación y territorialidad (art. 30 II-4.) y a la titulación colectiva de tierras y territorios (art. 30 II-6)<sup>49</sup>.

Sin embargo, la situación de los pueblos indígenas y las comunidades campesinas en cuanto al acceso a la tierra en Bolivia es altamente preocupante. El 90% de los agricultores familiares,

---

<sup>45</sup> Victor Mezza Rosso (coordinador), *Bolivia: Características socio-demográficas de la población indígena*, Ministerio de Hacienda, Instituto Nacional de Estadística, La Paz, Noviembre 2003

<sup>46</sup> Ibidem

<sup>47</sup> En el área urbana, el mayor porcentaje de partos fueron atendidos en establecimientos de salud (60.15%), seguido por el porcentaje de partos atendidos en domicilios (37.96) y menos del 2% en otro lugar. Por otro lado en el área rural constituyen la minoría los partos institucionalizados. Llama la atención que apenas 17.92% de los partos fueron atendidos en establecimientos de salud; mientras que, aproximadamente tres de cada cuatro partos fueron atendidos en domicilios, 78.62% (INE, 2003)

<sup>48</sup> Ibidem

<sup>49</sup> Constitución Política del Estado, 2009.

mayoritariamente indígenas, poseen el 10% de las tierras, mientras que el 90% de estas se encuentra en las manos de grandes propietarios. Es de resaltar, que la implementación de la reforma agraria iniciada en 1953, se limitó solamente al altiplano teniendo como impacto negativo la creación del “minifundio” lo que profundizó aún más la fragmentación de las menores propiedades agrarias por vía de la herencia (Stavenhagen, 2008)<sup>50</sup>.

Entre tanto, en el oriente boliviano se inició un proceso de distribución de la tierra por los sucesivos gobiernos de facto a favor de la industria agropecuaria y forestal generándose de esta manera la concentración del poder económico y social en las manos de una pequeña elite regional (CIDH, 2007)<sup>51</sup>.

Como consecuencia de la fuerte presión y movilización de varios sectores rurales del país se creó la Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria del año 1996, el cual reconoce el derecho de los pueblos indígenas al uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, el derecho a la autogestión de las tierras conforme al derecho consuetudinario indígena, y los principios de inajenabilidad e inembargabilidad de las mismas. A partir de este año se viene reforzando un proceso de saneamiento de la tierra a cargo del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) con el fin de desconcentrar la tierra y redistribuirla entre quienes no la tienen o la poseen insuficientemente. El avance importante es la creación de una nueva categoría de propiedad colectiva de los pueblos indígenas, las “Tierras Comunitarias de Origen” (TCO); no obstante, se puede observar el bajo nivel en cuanto a la implementación de esta norma<sup>52</sup> (Stavenhagen, 2008)<sup>53</sup>.

Cómo pudo verificar la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aunque se pretendía lograr el 100% del saneamiento territorial para el año 2006, tan sólo se avanzó en un 13%<sup>54</sup>. Entre los factores más importantes que han incidido negativamente en estos resultados se menciona la corrupción de funcionarios tanto del INRA como del Tribunal Agrario Nacional.

---

<sup>50</sup> *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, Sr. Rodolfo Stavenhagen, Misión a Bolivia, 2008.

<sup>51</sup> Acceso a la justicia e inclusión social: El camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia, CIDH, 2007.

<sup>52</sup> Que en gran medida se debe a la reglamentación secundaria que de hecho permitió la legalización de algunas tierras obtenidas u ocupadas de manera dudosa, empeorando así la situación de inseguridad jurídica

<sup>53</sup> *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, Sr. Rodolfo Stavenhagen, Misión a Bolivia, 2008.

<sup>54</sup> *Ibidem*

La Comisión Interamericana recibió denuncias sobre el incumplimiento de los procedimientos administrativos por causa de diversas prácticas irregulares<sup>55</sup>.

Frente a esta falta de la seguridad jurídica, en el noviembre de 2006 se aprobó la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria (Nº 3545) con el fin de mejorar la legislación anterior. La norma introduce la distribución de tierras a los pueblos indígenas que no la tienen en la cantidad suficiente o requieren de tierras adicionales para complementar su territorio. Como instrumento de la reversión de la propiedad agraria se incorpora el incumplimiento de la función económica-social (FES)<sup>56</sup> lo cual permite la expropiación de la tierra para su dotación en favor de los pueblos indígenas y/o originarios que carezcan de las superficies suficientes<sup>57</sup>.

Esta nueva política de titulación de tierras indígenas ha tenido bastante éxito. Desde la nueva gestión, iniciada en el año 1996, el INRA ha saneado 37,7 millones de hectáreas, siendo este número el 35, 3% de la superficie total<sup>58</sup>, considerando áreas tituladas, áreas para titulación y tierras fiscales identificadas (INRA, 2009)<sup>59</sup>.

A pesar de estos logros, se denuncia problemas y retrasos en la tramitación de muchas demandas de la titulación de TCOs que quedan pendientes. En tal sentido se puede observar que en su implementación de la norma no se hicieron los esfuerzos suficientes para superar las falencias institucionales anteriormente mencionadas. Las organizaciones indígenas de la región andina denuncian que la cantidad de tierras dotadas a los pueblos originarios del altiplano no es suficiente y con frecuencia las superficies reconocidas no expresan los límites de sus territorios ancestrales<sup>60</sup>.

---

<sup>55</sup> *Acceso a la justicia e inclusión social: El camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia*, CIDH, 2007.

<sup>56</sup> En realidad la propia Constitución Política del Estado de 1967 vigente hasta enero del 2009, establecía que el trabajo (función económica-social) era la única **fuente** fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria. Esta disposición sin embargo fue relativizada en el reglamento de la Ley INRA.

<sup>57</sup> *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, Sr. Rodolfo Stavenhagen, Misión a Bolivia, 2008.

<sup>58</sup> Bolivia tiene una superficie objeto de saneamiento 106, 751.723 hectáreas La superficie en proceso es 13,3 millones de hectáreas - 12,5% de la superficie total - y quedan por sanear aproximadamente 55, 6 millones de hectáreas - 52,1% de la superficie total)

<sup>59</sup> *El INRA saneó 1,4 millones de hectáreas el primer semestre*, disponible el 11.08.09 en el sitio web: <http://www.inra.gob.bo/>

<sup>60</sup> *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, Sr. Rodolfo Stavenhagen, Misión a Bolivia, 2008.

Según los testimonios y denuncias recibidas por el Relator Especial, en tierras bajas persisten las irregularidades en el proceso de saneamiento. Se puede observar que los empresarios agrícolas y los ganaderos siguen apropiándose de las tierras indígenas lo cual toma lugar con participación y colaboración de autoridades locales. Como consecuencia de este proceso se puede observar las prácticas especulativas en el *mercado negro* de tierras y el deterioro del medio ambiente causado por la tala ilegal de madera<sup>61</sup>.

Otra amenaza para el proceso del saneamiento en el Oriente boliviano es la creciente migración de los colonizadores e indígenas de otras regiones del país, quienes invaden los TCOs especialmente en el área de Santa Cruz. Este factor junto con la apropiación ilegal de los territorios indígenas por parte de los empresarios y grandes terratenientes frente a las demandas insatisfechas de las comunidades indígenas y de colectivos de campesinos sin tierras contribuye a generación de conflictos y alta tensión entre los diversos actores sociales<sup>62</sup>.

La Corte Interamericana, al respecto, señala que el desconocimiento del derecho ancestral de los miembros de las comunidades indígenas sobre sus territorios podría afectar otros derechos básicos, tales como el derecho a la identidad cultural y la supervivencia misma de las comunidades indígenas y sus miembros<sup>63</sup>. Sentencia que constituye un parámetro importante de análisis para los países miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) en cuanto a los procesos de devolución de las tierras y territorios ancestrales a los pueblos indígenas.

Al mismo tiempo la Corte Interamericana señala la limitación del derecho a la propiedad privada como una solución posible para lograr la preservación de las identidades culturales en una sociedad democrática y pluralista. En el caso de que los Estados se encuentren incapaces de devolver el territorio ancestral a la comunidad correspondiente por razones concretas y justificadas, deben adoptar medidas para el pago una justa indemnización a los pueblos

---

<sup>61</sup> Llama la atención el caso de la Reserva Forestal y la TCO Guarayos en el departamento de Santa Cruz. Según los datos del Ministerio de Desarrollo Rural un influyente terrateniente de la región se apropió ilegalmente de 27.000 hectáreas pertenecientes a este territorio (Stavenhagen, 2008)

<sup>62</sup> Ibidem

<sup>63</sup> Corte I.D.H., *Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa*. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 148.

afectados. Dicha compensación debe tener en cuenta como pauta principal el valor y el significado que tiene la tierra para las culturas originarias<sup>64</sup>.

### 2.2.3 Servidumbre y derechos laborales

La CPE prohíbe el latifundio y la doble titulación por ser contrarios al interés colectivo y al desarrollo del país<sup>65</sup>. Según la información recibida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante los periodos de sus sesiones y verificada mediante las reuniones con organizaciones de la sociedad civil y con representantes de la Defensoría del Pueblo hay por lo menos 600 familias cautivas guaraníes ubicadas en haciendas en los departamentos de Santa Cruz, Tarija y Chuquisaca. Su sometimiento a esta forma de vida es la consecuencia de falta de reconocimiento y titulación de sus territorios ancestrales<sup>66</sup>.

La servidumbre es un servicio gratuito y trabajo obligatorio originado en deudas adquiridos con procedimientos tramposos. Tiene como su consecuencia relaciones laborales bajo coacción. La semiesclavitud es la obligación de trabajo con el fin de de volver la deuda acumulada que con frecuencia es heredada a los hijos. Entre los principales elementos de semiesclavitud se encuentran la servidumbre<sup>67</sup>, explotación laboral y el trabajo represivo que en muchos casos significa el uso de violencia física. Esta situación implica que la pérdida de libertad y las deudas son transmitidas por generaciones<sup>68</sup>.

En cuanto a la actitud de los propietarios frente a la relación de servidumbre, estos tienden a desconocer y rechazar la existencia de trabajo forzoso. La situación es minimizada y percibida cómo régimen laboral con acuerdos y obligaciones cumplidas, e interpretada como una relación de colaboración necesaria dadas las difíciles condiciones de vida de las familias

---

<sup>64</sup> Ibidem, Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 149.

<sup>65</sup> El latifundio es entendido como tenencia improductiva de la tierra, la tierra que no cumpla la función económica social y la explotación de tierra que aplica un sistema de servidumbre, semiesclavitud o esclavitud en la relación laboral o la propiedad que sobrepasa la superficie máxima que en ningún caso podrá exceder de cinco mil hectáreas (Constitución Política del Estado, artículo 398).

<sup>66</sup> *Acceso a la justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia*, CIDH, 2007.

<sup>67</sup> El sistema de servidumbre y empadronamiento, que ha existido en las zonas mencionadas por varias décadas, tiene como una de sus causas el analfabetismo de la población (principalmente de los mayores). Por esta razón las comunidades indígenas no tienen conocimiento de sus derechos y al mismo tiempo no pueden ejercer el control sobre los libros de deudas que llevan los patrones sobre las cuentas por el trabajo que están por realizar las familias guaraníes. Como consecuencia, es el patrón quién define los horarios, la forma de pago, la frecuencia de los arreglos, la administración de los anticipos, etc. De esta manera el desconocimiento de los derechos humanos y el no ejercicio de su derecho a la educación son los factores principales que no les permiten mejorar su situación

<sup>68</sup> *Aipota aiko cheptaguive cheyambae, (Quiero ser libre, sin dueño)*, Defensor del Pueblo República de Bolivia, Ministerio de Justicia Pueblos Indígenas y Empoderamiento, CCCH Monteagudo-Bolivia, La Paz, abril 2006.

guaraníes. Al mismo tiempo, se denuncia que muchos de los hacendados forman parte de la élite del poder político local<sup>69</sup>.

Se reporta la gravedad e inhumanidad de condiciones de vida y trabajo de las familias “hacendadas”. Llamam la atención los testimonios de maltratos físicos y psicológicos en las supuestas situaciones de desobediencia<sup>70</sup>.

En los últimos 20 años se ha impulsado varias iniciativas con el fin de erradicar la servidumbre y el trabajo forzoso tanto de parte de los diferentes gobiernos<sup>71</sup> como de parte de las organizaciones indígenas y la sociedad civil, sin embargo pocas de estas han tenido éxito<sup>72</sup>.

Entre las mas significativas resaltan la compra de tierras por parte la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) y el inicio, paralelo, del proceso de saneamiento y titulación de las TCOs. Lamentablemente este procedimiento ha tenido varias falencias en el trámite y su ejecución<sup>73</sup>.

Luego de que diferentes comisiones intergubernamentales<sup>74</sup> realizaran estudios y presentaran un informe del estado de situación de las familias cautivas guaraníes en el chaco boliviano, en mayo de 2005 el gobierno de Carlos Mesa emite el Decreto Supremo 28159, en el que se establece el registro de las familias y las comunidades cautivas, su incorporación a la Ley General del Trabajo, la dotación preferente de tierras fiscales y/o el financiamiento para la

---

<sup>69</sup> *Acceso a la justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia*, CIDH, 2007.

<sup>70</sup> *Ibidem*.

<sup>71</sup> En el año 2003, por ejemplo, el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada firma el convenio con la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) con el fin de establecer una comisión técnica para elaborar un proyecto de liberación de las familias sometidas al servidumbre y proveer una superficie mínima de 50.000 has. para las comunidades cautivas del Alto Parapeti.

<sup>72</sup> *Aipota aiko chepiaguive cheyambae, (Quiero ser libre, sin dueño)*, Defensor del Pueblo República de Bolivia, Ministerio de Justicia Pueblos Indígenas y Empoderamiento, CCCH Monteagudo-Bolivia, La Paz, abril 2006.

<sup>73</sup> Entre ellas se destaca la distribución de la tierra a favor de los ganaderos y grandes terratenientes, la reducción y recorte de demandas y la titulación de superficies ínfimas, en contraste con las grandes extensiones de tierra a favor de aquéllos (*Acceso a la justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia*, CIDH, 2007)

<sup>74</sup> A fines de los años 90 se conformó una Comisión Interinstitucional con la participación del Viceministro de Derechos Humanos, la Coordinadora de la oficina de Derechos Humanos para Pueblos Indígenas y un equipo de tres asesores del Viceministerio de Derechos Humanos. Su objetivo fue investigar constantes denuncias que eran presentadas ante el gobierno, relativas a los casos de servidumbre, explotación laboral, abusos, agresiones físicas y psicológicas en la relación a la situación de los derechos humanos de la población Guaraní en la zona del Chaco boliviano. La misión interinstitucional de verificación presentó un informe de situación cuyos resultados se mantuvieron en reserva por varios años. Sin embargo, la iniciativa vuelve a reiniciarse en el año 2004 cuando se establezca otra comisión interinstitucional conformada por representantes del Ministerio de Asuntos Indígenas, el Viceministerio de Justicia, el Defensor del Pueblo y la APG. Como resultado de su trabajo de campo se denuncia la existencia de 894 familias guaraníes empatronadas por los hacendados, junto con el posible tráfico de hijas de indígenas aprisionados. (*Aipota aiko chepiaguive cheyambae, (Quiero ser libre, sin dueño)*, Defensor del Pueblo República de Bolivia, Ministerio de Justicia Pueblos Indígenas y Empoderamiento, CCCH Monteagudo-Bolivia, La Paz, abril 2006).

compra de tierras, la superficie requerida por familia y el saneamiento de áreas comunales. Esta norma sirvió como un referente legal para la elaboración del Proyecto para la Liberación de las Familias y Comunidades Cautivas Guaraníes, por medio del Viceministerio de Tierras<sup>75</sup>.

Basándose en el decreto mencionado, el 2005, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Justicia y el Consejo de Capitanes Guaraníes de Chuquisaca (CCCH) enviaron una misión de campo para verificar y recopilar información<sup>76</sup>.

Como resultado, en noviembre de 2005, el Defensor del Pueblo emitió una resolución recomendando al Estado ejecutar estrategias y políticas para revertir la “semiesclavitud” del pueblo Guaraní de Chuquisaca (Resolución Defensorial RD/SCR/00002/2005/DH).

En octubre del 2007 a través del Decreto Supremo N° 29292 fue creado el Consejo Nacional para la Erradicación de la Servidumbre, el Trabajo Forzoso y Formas Análogas, conformado por: Ministro de la Presidencia, Ministra de Justicia, Ministro de Planificación del Desarrollo, Ministra de Producción y Microempresa, Ministra de Desarrollo rural, Agropecuario y Medio Ambiente y Ministro de Trabajo. En la misma norma se aprueba el Plan Interministerial Transitorio 2007-2008 para el Pueblo Guaraní con la finalidad de desarrollar acciones orientadas a garantizar los derechos individuales y colectivos de las personas, familias y comunidades del pueblo Guaraní cautivas en el Chaco boliviano, asegurar su libertad e impulsar el proceso de reconstitución territorial del Pueblo Guaraní (Defensoría del Pueblo, 2009)<sup>77</sup>.

En diciembre de 2008, mediante D.S. 29794 de 19 de noviembre de 2008 se amplía la vigencia del Plan Guaraní a diciembre de 2009<sup>78</sup>.

Durante su última visita en Bolivia en el año 2008 la Comisión reconoció los esfuerzos del Estado boliviano en cuanto al cumplimiento con las leyes 1715 de 1996 y 3545 de 2006, referidas a un proceso de reforma agraria. Sin embargo la implementación del saneamiento se encuentra obstaculizado por los diversos actores políticos y económicos quienes se oponen a

---

<sup>75</sup> *Aipota aiko chepiaguive cheyambae, (Quiero ser libre, sin dueño)*, Defensor del Pueblo República de Bolivia, Ministerio de Justicia Pueblos Indígenas y Empoderamiento, CCCH Monteagudo-Bolivia, La Paz, abril 2006

<sup>76</sup> *Familias Guaraní empatronadas, análisis de conflictividad*. GTZ, DED, Viceministerio de Tierras, 2008

<sup>77</sup> *Informe parcial Cumplimiento de las Recomendaciones Defensoriales y el Plan Interministerial Transitorio (PIT-G)*, Defensoría del Pueblo, abril del 2009.

<sup>78</sup> *Ibidem*.

estos procesos. Esta situación generó hechos de violencia en la región afectada (episodios de secuestros y torturas cometidos contra los miembros del pueblo Guarani), condenados por la Comisión<sup>79</sup> y la Defensoría del Pueblo<sup>80</sup>.

Por otra parte, la comisión manifiesta su preocupación de que, aunque se tomó conocimiento de la cesión de las actividades servidumbres en algunas propiedades, se recibió testimonios de familias guaraníes que han sido expulsadas de las haciendas sin compensación ninguna por su trabajo y ahora se encuentran en una situación de extrema pobreza sin mínimos medios de subsistencia<sup>81</sup>.

La Comisión observa cambios en las relaciones entre las comunidades que permanecen cautivas dentro el territorio y los patrones anteriores. Los comunarios entraron en el conflicto con los hacendados y dejaron de prestarles sus servicios de manera regular. Sin embargo, por encontrarse dentro de las tierras privadas, las comunidades siguen sufriendo amenazas y maltratos físicos por parte de los antiguos patrones, carecen de libertad y no pueden ejercer su derecho a la libertad de asociación<sup>82</sup>.

Las familias guaraníes que permanecen en la situación de semiesclavitud, por otra parte, son castigadas a través de latigazos, quema de sus cultivos y muerte de sus animales. La Comisión pudo verificar la existencia de trabajo infantil en un marco de ausencia del Estado en la región del Chaco, promoviendo la impunidad completa de los responsables de esta grave violación de derechos humanos<sup>83</sup>.

Según informa la Comisión, la cantidad de información documentada, así como elementos de prueba aportados por organismos nacionales e internacionales es suficiente para sancionar a los responsables de los delitos mencionados<sup>84</sup>.

---

<sup>79</sup> *Informe de la CIDH: Caso de Bolivia 13/06/2008*, disponible el 03.03.09 en el sitio web: <http://www.derechoshumanosbolivia.org/informes.php>,

<sup>80</sup> *Informe Defensorial sobre los acontecimientos suscitados en el departamento de Santa Cruz, provincia Cordillera en Abril de 2008*, Defensor del Pueblo, Bolivia, 2008

<sup>81</sup> *Informe de la CIDH: Caso de Bolivia 13/06/2008*, disponible el 03.03.09 en el sitio web: <http://www.derechoshumanosbolivia.org/informes.php>,

<sup>82</sup> Ibidem

<sup>83</sup> Ibidem

<sup>84</sup> Ibidem

Sin embargo el Estado no cuenta con mecanismos efectivos que permiten avanzar con la investigación ni con las políticas integrales para atender esta problemática en toda su complejidad<sup>85</sup>.

En este contexto llaman la atención los hechos de violencia sucedidos el 13 de abril 2008 en Alto Parapetí que constituyen un ejemplo extremo de la alta conflictividad. En la que el grupo conformado por el Viceministro de Tierras y autoridades del INRA, guaraníes de la APG y algunos periodistas salieron de Camiri para realizar una reunión en la comunidad de Itakuatía con el objetivo de hablar sobre el proceso de saneamiento en el marco de los conflictos que existían en la zona. En esta asamblea extraordinaria iban a participar aproximadamente 500 guaraníes. Al llegar a la localidad de Cuevo, la caravana fue detenida por el bloqueo conformado por los habitantes del pueblo y los ganaderos de la zona y brutalmente atacada. El enfrentamiento entre los miembros de la comisión y los pobladores de Cuevo duró aproximadamente una hora. Los miembros del grupo fueron golpeados, algunos de ellos torturados e incluso amenazados de muerte<sup>86</sup>.

Posteriormente, los hechos sucedidos en Camiri el 13 de abril fueron elevados al rango del caso emblemático por la prefectura de Santa Cruz y el Comité Cívico en su discurso autonómico. En la propaganda previa al referéndum sobre los estatutos autonómicos, las autoridades departamentales argumentaban que el proyecto de CPE (todavía o aprobada ese momento) estaba dirigido en contra de la propiedad privada y que con la creación de la TCO Alto Parapetí, el Gobierno pretende apoderarse de los recursos naturales existentes en la región.

Es importante señalar que con la finalidad de verificar el cumplimiento de las Recomendaciones Defensoriales emitidas en la gestión 2005 y en la gestión 2008 así como para identificar los resultados de la aplicación del Plan Interministerial Guaraní (2007-2009), la Defensoría del Pueblo realizó una investigación cuyos resultados fueron publicados en un informe parcial en mayo del 2009<sup>87</sup>.

---

<sup>85</sup> Ibidem

<sup>86</sup> *Informe Defensorial sobre los acontecimientos suscitados en el departamento de Santa Cruz, provincia Cordillera en Abril de 2008*, Defensor del Pueblo, Bolivia, 2008.

<sup>87</sup> *Informe Parcial Cumplimiento de las Recomendaciones Defensoriales y el Plan Interministerial Transitorio (PIT-G)*, Defensoría del Pueblo, abril del 2009. Según los principales hallazgos de esta investigación, se puede diferenciar los siguientes ejes temáticos concordantes con los ámbitos en los que se sitúan las demandas

En el tema de la tierra se constata que de las 15 demandas que ha realizado el pueblo Guaraní solo en algunas han avanzado sustancialmente como: Charagua Norte, Parapitiguazu, Machareti. Sin embargo, en otras zonas como Kami, Kagauzu, Tacobomora, Ipaguazu, donde corresponde una segunda etapa del proceso (recortes, expropiaciones, etc) no se ha avanzado. En la percepción de la APG los avances sólo dependen de la voluntad política del gobierno. La organización criticó el uso de recursos destinados para la reconstitución territorial del pueblo Guaraní. Es de resaltar que la APG aportó con los recursos del fondo indígena (provenientes del IDH) para el proceso de saneamiento<sup>88</sup>.

En el tema de los derechos laborales la APG percibe que existe demasiada politización de la cuestión de servidumbre y no se presta la debida atención al problema de pobreza y explotación laboral en general que existe en toda la región<sup>89</sup>.

Por otro lado el Gerente del PIT-G afirma que se han abierto cuatro de las cinco oficinas laborales previstas (en Chuquisaca: Hucareta y Machareti, en Tarija: Entre Rios y Carapari). Desde el punto de vista de la Capitanía de Alto Parapetí los inspectores no realizan sus funciones y no tienen un plan de trabajo<sup>90</sup>.

En cuanto a las acciones de contingencia, existe un déficit de alimentos en la zona y algunos grupos que recién salieron de las haciendas se encuentran en condiciones de extrema precariedad<sup>91</sup>.

En el ámbito de desarrollo y producción se está trabajando en la conclusión e implementación del Plan Integral de Desarrollo Guaraní, sin embargo este parece no tener garantizado financiamiento a largo plazo. Según el Gerente del PIT-G, muchos de los espacios dotados no son aptos para la agricultura, en algunos casos, ni para la ganadería. Se debe impulsar proyectos productivos con mucha urgencia, sin embargo, la respuesta del Estado es muy lenta

---

actuales del pueblo Guaraní: 1. Tierra y territorio; 2. Derechos laborales; 3. Acciones de contingencia; 4. Desarrollo y producción; y 5. Acceso a la justicia.

<sup>88</sup> Ibidem.

<sup>89</sup> Ibidem

<sup>90</sup> Ibidem

<sup>91</sup> El Gerente del PIT-G señala que el Ministerio de Justicia implementó el plan de “alimentos por trabajo” que consistió en comprar alimentos, semillas y herramientas de trabajo con la finalidad de beneficiar a las comunidades afectadas por los conflictos y desplazamientos ocasionados por el proceso de saneamiento y ayudarles a habilitar y alambrar sus chacos. Se logró distribuir 70% de estos recursos, no obstante no se cumplió con los objetivos del proceso (Defensoría del Pueblo, abril del 2009).

y faltan mecanismos que podrían garantizar la implementación de los servicios municipales a favor del pueblo Guaraní<sup>92</sup>.

Respecto al tema de acceso a la justicia, no hay avances significativos en los procesos judiciales relacionados con los conflictos en la zona Alto Parapetí sucedidos en abril del 2008, debido a los cambios constantes de los fiscales. En cuanto a la investigación de oficio que debería ser iniciada por el delito de Reducción a la Esclavitud o Estado Análogo se rechazó la denuncia mediante una resolución fiscal<sup>93</sup>.

#### **2.2.4 Acceso y uso de Recursos naturales.**

La explotación de los recursos naturales en Bolivia tanto en la región andina, rica en metal, como en las tierras bajas, donde se encuentran mayores cantidades de hidrocarburos, ha afectado negativamente a los territorios y las sociedades indígenas. Como consecuencia de ineficiente e inadecuada legislación socio-ambiental y falta de supervisión de las actividades de las empresas, se han generado situaciones de grave contaminación de los territorios indígenas del país<sup>94</sup>.

Dadas estas circunstancias es especialmente importante contar con una legislación nacional que respete los derechos y el dominio de las culturas originarias sobre los recursos en las tierras que les pertenezcan y al mismo tiempo reglamenta la consulta con las comunidades indígenas afectadas por las actividades de explotación<sup>95</sup>.

De acuerdo con el artículo 30 de la Carta Magna boliviana, las naciones y pueblos indígena gozan de los derechos a: vivir en un medio ambiente sano con manejo y aprovechamiento adecuado de los ecosistemas, a la participación de los beneficios de la explotación de los recursos naturales en sus territorios, a la gestión territorial indígena y al uso y aprovechamiento

---

<sup>92</sup> Ibidem

<sup>93</sup> Ibidem.

<sup>94</sup> *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, Sr. Rodolfo Stavenhagen, Misión a Bolivia, 2008.

<sup>95</sup> Un importante referente internacional es el Convenio 169 que contempla los derechos sobre la tierra y los recursos naturales, fundamentales para garantizar la existencia de los pueblos indígenas y tribales. La tierra y sus recursos son reconocidos como la fuente principal tanto de los ingresos económicos como de la identidad cultural de estos pueblos -. Art 13 y 19 (*Pueblos indígenas y tribales: Guía para la aplicación del Convenio num.169 de la OIT*, Organización Internacional de Trabajo, 1999, disponible el 04.03.09 en sitio web: <http://www.oit.or.cr/mdtsanjo/indig/conten.htm#1>).

exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por los terceros. (art. 30-II: 10, 16, 17)<sup>96</sup>.

Otro de los elementos claves en el análisis del acceso de los pueblos indígenas a los recursos naturales es el tema de la consulta. Los pueblos indígenas tienen derecho a ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. En este marco, se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan (Art. 30 II-15)<sup>97</sup>.

De acuerdo a la Constitución, el gobierno asume el deber de crear los mecanismos que permitan a los pueblos indígenas ejercer sus derechos respectivos en cuanto al uso y manejo de los recursos naturales ubicados en sus territorios. Por lo tanto, es clave la realización de los estudios de evaluación del impacto ambiental antes de ejecutarse cualquier proyecto que pueda afectar directa o indirectamente a las comunidades indígenas<sup>98</sup>.

En este contexto, marca un hito fundamental la Ley de Hidrocarburos donde el Estado incluyó el derecho de consulta previa. Después el gobierno emitió su reglamentación<sup>99</sup> que establece un mecanismo para realizar la consulta la cual es obligatoria y debe ser previa, transparente e informada. Asimismo tiene que tomar en cuenta los usos y costumbres de los pueblos originarios así como respetar la decisión a cual se llegue después de llevar a cabo el proceso de consulta (Fajardo, 2007)<sup>100</sup>.

---

<sup>96</sup> Constitución Política del Estado, 2009.

<sup>97</sup> Constitución Política del Estado, 2009. Según el artículo 353 de la Constitución Política del Estado “El pueblo boliviano tendrá acceso equitativo a los beneficios provenientes del aprovechamiento de todos los recursos naturales. Se asignará una participación prioritaria a los territorios donde se encuentren estos recursos, y a las naciones y pueblos indígena originario campesinos.” Asimismo, como señala el artículo 352 “La explotación de recursos naturales en determinado territorio estará sujeta a un proceso de consulta a la población afectada, convocada por el Estado, que será libre, previa e informada. Se garantiza la participación ciudadana en el proceso de gestión ambiental y se promoverá la conservación de los ecosistemas, de acuerdo con la Constitución y la ley. En las naciones y pueblos indígena originario campesinos, la consulta tendrá lugar respetando sus normas y procedimientos propios”

<sup>98</sup> *Pueblos indígenas y tribales: Guía para la aplicación del Convenio num.169 de la OIT*, Organización Internacional de Trabajo, 1999, disponible el 04.03.09 en sitio web: <http://www.oit.or.cr/mdtsanjo/indig/conten.htm#1>

<sup>99</sup> El Decreto Supremo 29033 del 16 de febrero de 2007 “Reglamento de consulta y participación para actividades hidrocarburíferas”

<sup>100</sup> Raquel Yrigoyen Fajardo, *El derecho de consulta previa en Bolivia: Hacia el respeto de la igual dignidad de los pueblos y la superación de malas prácticas*, disponible el 21.03.09 en la página web: [www.alertanet.org/ryf-bolivia-consulta-2007.doc](http://www.alertanet.org/ryf-bolivia-consulta-2007.doc)

El derecho consuetudinario y las formas de organización interna de las comunidades indígenas deben ser respetados durante el desarrollo de los proyectos de extracción. Al mismo tiempo los estudios de impacto ambiental deben incluir toda la información relacionada con el impacto social, económico y cultural que tienen estos proyectos en la vida de los pueblos y proponer formas de prevención de efectos dañinos y de reparación medioambiental. Queda pendiente la evaluación de la implementación de este nuevo marco normativo en cuanto a los proyectos ya existentes de exploración y explotación de los recursos<sup>101</sup>.

En reiteradas ocasiones el Estado boliviano fue objeto de observación por los órganos de control de la Organización Internacional de Trabajo por falta de cumplimiento del derecho de consulta previa a los pueblos indígenas, establecida en los artículos seis, siete y 15.2 del Convenio 169 OIT e incorporada en la CPE<sup>102</sup>.

Vale la pena destacar las observaciones de la Comisión Interamericana que visualizan la situación actual respecto a la consulta previa. Llama la atención el hecho de que mientras se viene obstaculizando el proceso de titulación de tierras, al mismo tiempo, se avanza considerablemente con la expedición de concesiones para la explotación de madera y exploración minera a empresarios privados<sup>103</sup>. Estas licencias han sido aprobadas sin los procedimientos de consulta previa e informada a los pueblos indígenas y comunidades interesadas tal como lo señala el Convenio 169 de la OIT<sup>104</sup>. La comisión considera indispensable que los procedimientos mencionados se efectúen tomando en cuenta los grupos

---

<sup>101</sup> *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, Sr. Rodolfo Stavenhagen, Misión a Bolivia, 2008

<sup>102</sup> En el caso de Bolivia, los órganos de control de la OIT observaron y recomendaron lo siguiente: i) La consulta previa debe ser realizada frente a cualquier tipo de actividad de explotación minera, petrolera o forestal que pudiera tener lugar en territorio indígena; ii) La consulta es obligatoria cuando se plantea realizar actividades en tierras o territorios indígenas que no necesariamente tienen que ser titulados, sino simplemente ocupados de algún modo por los pueblos, iii) La consulta debe realizarse antes de cualquier acto administrativo derivado de la selección o autorización estatal a cualquier actividad de exploración y explotación; y iv) Es el Estado que tiene la obligación de hacer la consulta y no las empresas o los tercero (Raquel Yrigoyen Fajardo, *El derecho de consulta previa en Bolivia: Hacia el respeto de la igual dignidad de los pueblos y la superación de malas prácticas*, disponible el 21.03.09 en la página web: [www.alertanet.org/ryf-bolivia-consulta-2007.doc](http://www.alertanet.org/ryf-bolivia-consulta-2007.doc)).

<sup>103</sup> *Informe sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas afectados por las industrias de la minería, gas y petróleo. Coordinadora de los Pueblos Étnicos de Santa Cruz*, Organización Indígena Chiquitana, Comité de Defensa del Río Pilcomayo. Incluido en el informe de la sociedad civil al Comité del PIDESE de las Naciones Unidas: Estado de situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Bolivia al año 2005. Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo.

<sup>104</sup> Convenio 169 de la OIT. Artículos 6.2 y 15.

que pueden resultar afectados porque son los propietarios o demandantes del territorio respectivo<sup>105</sup>.

La Comisión resalta que la participación de los pueblos indígenas en los asuntos que puedan afectarlos apunta por conseguir consentimiento libre e informado de los mismos y no debe limitarse únicamente a una notificación o a un trámite de cuantificación de daños<sup>106</sup>.

Por lo tanto es especialmente importante poner énfasis en que la consulta previa debe ser entendida como un procedimiento que tiene como fin la obtención del consentimiento libre e informado de los pueblos. La participación de los pueblos indígenas en todas las etapas de aprobación y en todas las instancias de decisión de los proyectos de explotación de recursos naturales en las tierras que les pertenezcan debe ser garantizada por el Estado. Al mismo tiempo deben quedarse claro los beneficios y las posibles indemnizaciones que sean reconocidos a los pueblos por los daños ambientales<sup>107</sup>.

Al mismo tiempo, como procesos paralelos se observa la grave contaminación ambiental, que ha sido producida por algunos de estos proyectos industriales y el impacto negativo que tienen en las actividades básicas de subsistencia y la salud de los miembros de los pueblos indígenas y comunidades campesinas que están viviendo en lugares donde se realizan los proyectos mencionados<sup>108</sup>.

Dada la grave situación que están enfrentando las personas que viven en las zonas afectadas por los proyectos de explotación, el Estado debería tomar medidas e imponer sanciones para disminuir los daños efectuados por la contaminación que se están produciendo en el marco de las concesiones por él otorgadas<sup>109</sup>.

---

<sup>105</sup> *Acceso a la justicia e inclusión social: El camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia*, CIDH, 2007

<sup>106</sup> Esta última solución fue propuesta en la decisión del Tribunal Constitucional de 2 de junio de 2006 (SC 45/2006) mediante la cual se interpreta que la consulta a los pueblos indígenas solamente pretende cuantificar los daños y no debe entenderse en el sentido de requerirse una autorización para desarrollar actividades de explotación. Como justificación de su decisión el Tribunal destaca que el subsuelo pertenece al Estado y el interés de la mayoría no puede verse afectado por falta de consentimiento de los pueblos originarios

<sup>107</sup> *Acceso a la justicia e inclusión social: El camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia*, CIDH, 2007

<sup>108</sup> *Ibidem*.

<sup>109</sup> Tomando en cuenta la falta de supervisión adecuada de los numerosos proyectos que se encuentran en desarrollo afectando los territorios de los pueblos originarios, se observa que el Estado no es capaz de garantizar a sus ciudadanos una vida en condiciones dignas, el derecho que forma parte de la Convención Americana (*Ibidem*).

Al mismo tiempo se puede observar que los proyectos de este tipo constituyen una fuente de tensión e incrementan la conflictividad entre pueblos indígenas y comunidades campesinas con el Estado y las empresas concesionarias<sup>110</sup>.

En resumen se constata la falta de aplicación del convenio 169 incorporado en la legislación nacional mediante la Ley 1257 de 1991. En este sentido es indispensable establecer los reglamentos que detallan y regulan el proceso de diseño, otorgación de concesiones y ejecución de los proyectos de explotación de los recursos naturales.<sup>111</sup>.

En este contexto es especialmente importante la adecuada implementación de la Ley de Hidrocarburos y el “Reglamento de consulta y participación para actividades hidrocarburíferas”, mencionados anteriormente. La importancia de estos dos instrumentos está en su potencialidad de ir superando las malas prácticas en cuanto a la consulta, señaladas y observadas por los órganos de control de la OIT y por la CIDH. El mecanismo de consulta debe fortalecer a los pueblos indígenas en el ejercicio de su derecho de implementar sus prioridades de desarrollo y definir su participación en las políticas de desarrollo nacionales. En este contexto, es de resaltar la significancia de las compensaciones, indemnizaciones y beneficios que van a recibir los pueblos indígenas en casos concretos ya que esto les posibilite concretar sus visiones de desarrollo<sup>112</sup>.

### **2.2.5 Acceso a Educación y pertinencia del currículo**

Según los artículos 26 al 31 del Convenio 169 los pueblos indígenas tienen derecho a recibir educación a todos los niveles con la igualdad de oportunidades con el resto de la comunidad nacional. Sin embargo las culturas originarias con frecuencia enfrentan un doble problema en el ámbito educativo: por un lado, no siempre tienen acceso a las facilidades educativas como los otros ciudadanos del mismo país; por el otro, cuando lo tienen sus propias tradiciones y

---

<sup>110</sup> Por un lado las comunidades afectadas no participan efectivamente en el proceso de consulta lo cual imposibilita estimar con anterioridad la sostenibilidad de los proyectos y por otro lado las normas ambientales son permanentemente violadas sin que el Estado imponga las sanciones correspondientes (Ibidem).

<sup>111</sup> Los pueblos indígenas se ven altamente vulnerables e indefensos frente a la falta de mecanismos judiciales que regulen e impugnen las consecuencias de los proyectos de desarrollo industrial. Es preocupante la poca cantidad de las acciones penales iniciadas para sancionar los hechos de grave contaminación del medio ambiente. Al mismo tiempo estas acciones se encuentran obstaculizadas y aplazadas por la indiferencia e inactividad de la fiscalía y por presiones externas (Ibidem).

<sup>112</sup> Raquel Yrigoyen Fajardo, *El derecho de consulta previa en Bolivia: Hacia el respeto de la igual dignidad de los pueblos y la superación de malas prácticas*, disponible el 21.03.09 en la página web: [www.alertanet.org/ryf-bolivia-consulta-2007.doc](http://www.alertanet.org/ryf-bolivia-consulta-2007.doc)

culturas no están incluidas o incluso menospreciadas en el sistema educacional oficial, lo que afecta a su dignidad y autoestima<sup>113</sup>.

La CPE establece el derecho de las naciones y pueblos indígena originario campesinos a una educación intracultural, intercultural y plurilingüe en todo el sistema educativo (art. 30 II-12). Otro artículo importante señala que “La educación contribuirá al fortalecimiento de la unidad e identidad de todas y todos como parte del Estado Plurinacional, así como a la identidad y desarrollo cultural de los miembros de cada nación o pueblo indígena originario campesino, y al entendimiento y enriquecimiento intercultural dentro del Estado” (art. 80-II)<sup>114</sup>.

La espiritualidad de los pueblos indígenas ha sido reconocida mediante el art. 86, el cual garantiza la libertad de conciencia y de fe y de la enseñanza de la religión en los centros educativos. Asimismo, vale mencionar los artículos relacionados con la educación superior los cuales garantizan la educación intra e intercultural y plurilingüe y cual tomará en cuenta los conocimientos universales y los saberes colectivos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos (art. 91 I, II). Por otro lado, el Estado promoverá en áreas rurales la creación y el funcionamiento de universidades e institutos comunitarios pluriculturales y las universidades públicas establecerán programas de desconcentración académica y de interculturalidad, de acuerdo a las necesidades del Estado y de las naciones y pueblos indígena originario campesinos. (art.93 IV, V). También se establece el deber de las universidades de implementar programas para la recuperación, preservación, desarrollo, aprendizaje y divulgación de las diferentes lenguas de las naciones y pueblos indígena originario campesinos (art. 95-II). Finalmente, el Estado asume la responsabilidad de formación y capacitación docente para el magisterio público, la cual será única, fiscal, gratuita, intra e intercultural y plurilingüe (art. 96-I)<sup>115</sup>.

---

<sup>113</sup> *Pueblos indígenas y tribales: Guía para la aplicación del Convenio num.169 de la OIT*, Organización Internacional de Trabajo, 1999, disponible el 04.03.09 en sitio web: <http://www.oit.or.cr/mdtsanjo/indig/conten.htm#1>

<sup>114</sup> Constitución Política del Estado, 2009.

<sup>115</sup> Constitución Política del Estado, 2009.

En Bolivia a partir del año 1994, con la Ley N° 1565 de Reforma Educativa, se viene reforzando una política de la educación bilingüe e intercultural, un concepto que se iba implementando desde hace muchos años en este país<sup>116</sup>.

La Reforma Educativa reconoce el derecho de los pueblos indígenas a participar en la planificación e implementación del sistema educativo y a recibir la educación en su propio idioma<sup>117</sup>. Asimismo, propone el desarrollo y la normalización de las lenguas originarias en tierras altas y tierras bajas, con la elaboración de vocabularios, criterios de normalización de las lenguas aymara, quechua y guaraní, elaboración de materiales educativos en lenguas originarias, elaboración de diccionarios, etc<sup>118</sup>.

Dos elementos centrales relacionados con el acceso de los pueblos indígenas a la educación son la formación bilingüe y la promoción de los propios valores culturales. Estos elementos son aceptados por el Estado como una necesidad. Sin embargo la Ley de Reforma Educativa ha tenido graves problemas a la hora de su implementación. Debido a ello varias instituciones tanto como las organizaciones no-gubernamentales trabajan en proyectos de apoyo y colaboración a la educación rural de pueblos indígenas, publicando textos de, y en, lenguas originarias, diccionarios, manuales lingüísticos, etc<sup>119</sup>.

Tomando en cuenta que la educación pública en general (especialmente la rural) es considerada deficiente, más que todo por un motivo de pobreza y recursos económicos estatales, se puede constatar menos éxito todavía en cuanto a la implementación del nuevo sistema educativo plurinacional<sup>120</sup>.

---

<sup>116</sup> *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, Sr. Rodolfo Stavenhagen, Misión a Bolivia, 2008

<sup>117</sup> *Pueblos indígenas y tribales: Guía para la aplicación del Convenio num.169 de la OIT*, Organización Internacional de Trabajo, 1999, disponible el 04.03.09 en sitio web: <http://www.oit.or.cr/mdtsanjo/indig/conten.htm#1>

<sup>118</sup> *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, Sr. Rodolfo Stavenhagen, Misión a Bolivia, 2008

<sup>119</sup> *Derechos humanos y pueblos indígenas, una aproximación*, Defensor del Pueblo, Bolivia, Diciembre del 2007.

<sup>120</sup> Pese a que hay una política educativa orientada a la recuperación y revalorización de las lenguas indígenas, la enseñanza bilingüe no ha sido implementada adecuadamente entre otros factores por falta de personal capacitado. Al mismo tiempo persiste la idea de que el fortalecimiento de la lengua indígena puede constituir un obstáculo en cuanto al ejercicio de los derechos en una sociedad monocultural con una historia de profunda exclusión y discriminación de las culturas originarias. Se observa también, la falta de complementariedad entre el sistema nacional de educación y la cosmovisión indígena y los escasos resultados obtenidos en cuanto a la implementación del modelo intercultural (*Acceso a la justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia*, OEA, CIDH, 2007).

Los datos de las últimas encuestas de hogares realizadas en Bolivia revelan que las brechas educativas entre indígenas y no indígenas han permanecido constantes durante el último siglo.<sup>121</sup>

La evidencia empírica sugiere, por otra parte, que el nivel de desigualdad de oportunidades en la sociedad boliviana es elevado en comparación con países con información relativamente comparable. Las estimaciones del coeficiente de transmisión intergeneracional de capital humano<sup>122</sup> varían entre 0.53 y 0.57 para la muestra de madres e hijos y padres e hijos respectivamente. Por tanto, es posible afirmar que existe más de un 50% de probabilidad de que las diferencias en años de educación perduren entre generaciones. Esta inmovilidad intergeneracional de la sociedad actual se puede explicar entre otros factores por la presencia de externalidades étnicas en el proceso de acumulación de capital humano, en otras palabras por la discriminación sufrida por la población indígena en la actualidad<sup>123</sup>.

De esta manera el acceso a la “educación oficial” presenta graves problemas especialmente en las zonas rurales. El acceso y permanencia en los entes educativos se encuentra politizado y depende de la afinidad de los beneficiarios con los gobernantes regionales, excluyéndose las comunidades identificadas con su organización tradicional que mantienen diferencias con los grupos de poder<sup>124</sup>.

---

<sup>121</sup> La diferencia promedio en años de escolaridad entre no-indígenas e indígenas nacidos a principios del siglo XX era de cuatro años para los varones y seis años para las mujeres, diferencias que permanecen iguales para los nacidos a finales del mismo siglo. Por su parte, la diferencia en años de escolaridad promedio entre no-indígenas e indígenas generada por el sistema educativo actual es de cuatro años para ambos- los varones y las mujeres. En otras palabras, la desigualdad educativa entre no-indígenas e indígenas ha permanecido constante a lo largo del último siglo y persiste aún en el sistema educativo actual [Werner L. Hernani-Limarino, *Desigualdades permanentes, Efectos Contemporáneos de la Discriminación Colonial contra el Indígena en Bolivia*, Primera Versión (Preliminar e Incompleta), Noviembre de 2006]

<sup>122</sup> Este indicador sintetiza información comparativa entre la situación referida a la cualificación educativa de los hijos y los niveles de escolaridad de sus padres. Ello permite analizar las pautas de transmisión intergeneracional de desigualdades en el terreno de la educación (Definición construida en base al *Informe de desarrollo humano para Colombia*, Departamento Nacional de Planeación, Misión Social, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Colombia, 1999 y el sistema de indicadores, disponible en la página web de la Fundación Alternativas: <http://www.falternativas.org/laboratorio/alternativas-en-educacion/sistema-de-indicadores> el 20.11.09).

<sup>123</sup> Werner L. Hernani-Limarino, *Desigualdades permanentes, Efectos Contemporáneos de la Discriminación Colonial contra el Indígena en Bolivia*, Primera Versión (Preliminar e Incompleta), Noviembre de 2006

<sup>124</sup> *Informe sobre el Estado de situación de los derechos humanos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas de tierras bajas de Bolivia*. Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS). Incluido en el informe de la sociedad civil al Comité del PIDESC de las Naciones Unidas: Estado de situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Bolivia al año 2005. Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo citado en: Acceso a la justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia, OEA, CIDH, 2007

Esta situación ha generado que el índice de personas analfabetas en los municipios donde residen mayormente personas indígenas sea altísimo, con especial incidencia de género. Tal como fue verificado en el censo de 2001, los índices de analfabetismo de mujeres indígenas en las zonas rurales, supera ampliamente el de los hombres en todos los casos<sup>125</sup>. Sin embargo, como se señaló en el acápite relacionado con los datos socio-económicos (ver supra), en la actualidad estos índices han disminuido, luego de la implementación del programa de alfabetización, “Yo sí puedo” por el gobierno de Evo Morales.

A raíz de los problemas relacionados con la implementación de las políticas educativas en el año 2006 se lanza una propuesta de la nueva ley educativa “Avelino Siñani y Elizardo Pérez”. El proyecto fue elaborado por la “Comisión Nacional de la Nueva Ley de la Educación Boliviana” conformada por representantes de más de 30 organizaciones entre los que se encontraban los miembros de las organizaciones indígenas nacionales y de los siete Consejos Educativos de Pueblos Originarios (Comisión Nacional de la Nueva Ley de Educación Boliviana, 2006)<sup>126</sup>.

La propuesta plantea un nuevo concepto de educación que debe ser descolonizadora, liberadora, anti-imperialista, revolucionaria y transformadora en su relación con las estructuras económicas, sociales, culturales y políticas del país, con el fin de reafirmar las naciones indígena originarios, afro-bolivianos y de la nacionalidad boliviana. Asimismo, es intracultural e intercultural plurilingüe para potenciar y articular el desarrollo de la sabiduría y lenguas propias de los pueblos indígenas, siendo la democracia participativa de consensos la base para la toma de decisiones en la gestión de políticas educativas públicas<sup>127</sup>.

Como se puede apreciar, el proyecto de ley toma en cuenta las demandas históricas del movimiento indígena. La más importante es la educación intercultural bilingüe y la

---

<sup>125</sup> Tomado de la Página Web oficial del Instituto Nacional de Estadística de Bolivia. Indicadores de género. <http://www.ine.gov.bo/cgi-bin/piwdie1xx.exe/TIPO?Grupo=0408&D2=6&D3>, citado en: *Acceso a la justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia*, OEA, CIDH, 2007

<sup>126</sup> *Anteproyecto: Nueva ley de educación: “Avelino Siñani y Elizardo Pérez”*, Comisión Nacional de la Nueva Ley de Educación Boliviana, Ministerio de Educación y Culturas, documento de socialización, La Paz, junio del 2006, disponible el 27.03.09 en el sitio web: <http://www2.minedu.gov.bo/cnnleb/anteproyectoley.pdf>.

<sup>127</sup> Uno de los principales objetivos incluidos en este proyecto es la formación de las personas conscientes de la diversidad territorial y cultural para lograr la cohesión y unidad nacional y fortalecimiento de la sabiduría propia para el desarrollo de conocimientos desde las identidades culturales. De esta manera se busca revalorizar los saberes ancestrales y matizarlos con los universales. La estructura curricular, según está contemplado en la propuesta de la nueva ley educativa, creará instancias requeridas para el desarrollo y el fortalecimiento de las culturas originarias.

participación social en la educación (Machaca, 2006)<sup>128</sup>. De hecho, el concepto de bilingüismo ha ganado la legitimidad en casi todo el país aunque algunos sectores afines al movimiento cívico rechazan la base plurinacional del proyecto, argumentando que la ley es muy indígena e implica muchos cambios.

En el 2008 el gobierno estuvo socializando la propuesta entre los actores locales de la educación y realizó talleres con Directores Distritales de Educación, las Juntas Escolares Distritales (las asociaciones de padres de familia) y los alcaldes o funcionarios municipales para recoger sus aportes al respecto<sup>129</sup>. En la actualidad, dos años después del lanzamiento de la propuesta, el proyecto de la nueva ley de educación boliviana se encuentra en análisis en el Poder Legislativo y hasta el momento no pudo ser aprobado debido a las permanentes consultas que se realizaron en el país. Uno de los sectores que más se opone a su implementación es el magisterio urbano. Los maestros urbanos argumentan que la ley Siñani-Pérez es destructora de la educación fiscal, única, centralizada y protectora de la educación privada y señalan que el Gobierno pretende llevar adelante el proyecto sin el consentimiento de todos los actores involucrados<sup>130</sup>.

### **2.2.6 Acceso a la Salud**

En los últimos años en Bolivia se ha trabajado en las políticas de salud con un enfoque intercultural. El Gobierno de Evo Morales ha promovido una política que incluye la adecuación de los servicios de salud oficial a la medicina tradicional indígena, incluyendo el fortalecimiento de la medicina tradicional y el reconocimiento de la herbolaria (Del Cid Lucero, 2008)<sup>131</sup>.

La CPE establece el derecho de las naciones y pueblos indígena al sistema de salud universal y gratuito. Así mismo, el respeto a la cosmovisión y prácticas culturales de los Pueblos

---

<sup>128</sup> Guido Machaca Benito, *La EIB en la coyuntura nacional* en: "La EIB en Bolivia", Nro. 14, Diciembre 2006.

<sup>129</sup> *Gobierno socializa proyecto de ley educativa "Avelino Siñani"*, en "El Diario", 24 de diciembre 2008, disponible el 27.03.09 en el sitio web: [http://www.eldiario.net/noticias/2008/2008\\_12/nt081224/5\\_01nal.php](http://www.eldiario.net/noticias/2008/2008_12/nt081224/5_01nal.php)

<sup>130</sup> *Maestros paceños anuncian movilizaciones por jubilación tripartita y en rechazo de 14%*, en: Pachamama, 16 de marzo 2009, disponible el 27.03.09 en el sitio web: <http://www.radiopachamama.com/noticias01.php?clid=NOT7Z9QRNS5L9AURE9>.

<sup>131</sup> Víctor Manuel del Cid Lucero, *Antecedentes, situación actual y perspectivas de la salud intercultural en América Latina*, URACCAN, Noviembre 2008.

indígenas, y a que su medicina tradicional sea valorada, respetada y promocionada (art. 30 II-13, 9).<sup>132</sup>.

En cuanto a las leyes nacionales que tienen relación directa con el tema de la Salud en Pueblos Indígenas y Afrodescendientes merece la atención la ley SUMI, N° 2426 del 21 de Noviembre de 2002. Su artículo primero establece el reconocimiento de la medicina tradicional: “Las prestaciones del Seguro Universal Materno Infantil, cuando corresponda, se adecuarán y ejecutaran mediante la medicina tradicional Boliviana donde los usos y costumbres de los pueblos indígenas, originarios y campesinos de Bolivia, sea de elección”<sup>133</sup>.

En la relación con la cuestión de parto intercultural y salud maternal vale la pena mencionar la Resolución ministerial N° 0348, 2 junio de 2006 y el Protocolo de atención materna y neonatal culturalmente adecuados, instrumento oficial de Ministerio de Salud y Deportes (MSD)<sup>134</sup>.

El gobierno de Evo Morales ha conformado el Viceministerio de Medicina Tradicional e Interculturalidad con la tarea de validar y promover los conocimientos ancestrales del país<sup>135</sup>. El mencionado Viceministerio ha promovido por su parte una serie de acuerdos con organizaciones indígenas para incorporar y facilitar el acceso a la medicina indígena tradicional y para dar impulso al Consejo Nacional Indígena de Salud<sup>136</sup>.

Se ha creado el Plan Nacional de Salud cuyo objetivo principal es eliminar la exclusión social en salud, a través de la implementación del Sistema Único Comunitario Intercultural de Salud, que asume el principio de la participación social en la toma de decisiones en todos sus niveles de gestión y atención de la salud de bolivianos/as como un Derecho Fundamental garantizado por el Estado<sup>137</sup>.

---

<sup>132</sup> Constitución Política del Estado, 2009. El Estado asumirá la responsabilidad de promover y garantizar el respeto, uso, investigación y práctica de la medicina tradicional, rescatando los conocimientos y prácticas ancestrales desde el pensamiento y valores de todas las naciones pueblos indígena originario campesinos, protegiendo su propiedad intelectual, realizando el registro de medicamentos naturales y garantizando la calidad de servicio de la medicina tradicional (art. 42-I, II, III).

<sup>133</sup> Victor Manuel del Cid Lucero, *Antecedentes, situación actual y perspectivas de la salud intercultural en América Latina*, URACCAN, Noviembre 2008.

<sup>134</sup> Ibidem

<sup>135</sup> Ibidem

<sup>136</sup> *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, Sr. Rodolfo Stavenhagen, Misión a Bolivia, 2008

<sup>137</sup> Esta nueva política pública llamada Salud Familiar Comunitaria Intercultural (SAFCI) pretende implementar un modelo alternativo con la finalidad de modificar la realidad del país a través de su orientación a la familia y a la comunidad con un enfoque intercultural. Según dicho modelo, los servicios de salud son brindados de

Lamentablemente en la mayoría de los casos el acceso a la salud de los pueblos indígenas, especialmente en el área rural, es deficiente, siendo esto una condicionante que imposibilita el ejercicio de la interculturalidad. Al mismo tiempo, en muchos ámbitos la medicina tradicional no tiene el reconocimiento que se merece y es considerada como “terapia alternativa”<sup>138</sup>.

La división entre la salud pública y la salud privada en Bolivia es muy marcada, considerándose la salud pública de segunda (o tercera) categoría. Además se reporta mucha discriminación en el área de salud tanto por el componente étnico como por la condición económica de los pacientes<sup>139</sup>.

Hay denuncias de que el personal de ciertos hospitales niega la atención médica o la retrasa considerablemente a quienes tienen características indígenas<sup>140</sup>.

La discriminación contra personas indígenas o campesinas en el acceso a la salud en muchos casos deriva en muertes e incapacidades por mala praxis o por negligencia en la atención. El servicio de salud con frecuencia se aplica de acuerdo al origen del paciente y no según la gravedad de su situación de salud<sup>141</sup>.

Según el informe de la Organización de Estados Americanos del año 2007 en Bolivia hay regiones donde las demandas de los servicios de salud son mucho mayores como consecuencia de la grave contaminación ambiental, la falta de acceso a agua potable y la exposición a agentes tóxicos. Esta situación es especialmente preocupante, tomando en cuenta que los factores mencionados son productos directos de la explotación de recursos naturales. Al mismo tiempo, llaman la atención las denuncias de la sociedad civil que en las zonas rurales los recursos públicos supuestamente destinados a salud, son manejados desde una perspectiva coyunturalista y asistencialista, especialmente en épocas preelectorales. Como consecuencia, se

---

manera holística lo que debe permitir la articulación entre las diferentes medicinas del país (especialmente las medicinas originarias indígenas campesinas y afrodescendientes) respetando los sentires, conocimientos y prácticas interculturales. Al mismo tiempo, se está buscando que los actores sociales, a través de las acciones que revalorizan las medicinas existentes en el país (particularmente las tradicionales e indígenas) participan activamente en la gestión de salud siendo sus protagonistas. (Victor Manuel del Cid Lucero, *Antecedentes, situación actual y perspectivas de la salud intercultural en América Latina*, URACCAN, Noviembre 2008).

<sup>138</sup> *Derechos humanos y pueblos indígenas, una aproximación*, Defensor del Pueblo, Diciembre del 2007.

<sup>139</sup> Ibidem.

<sup>140</sup> Ibidem.

<sup>141</sup> *Informe sobre el Estado de situación de los derechos humanos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas de tierras bajas de Bolivia*. Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS). Incluido en el informe de la sociedad civil al Comité del PIDESC de las Naciones Unidas: Estado de situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Bolivia al año 2005. Capítulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo.

ejerce el servicio de salud temporalmente sin asumirlo como un derecho humano que debe ser garantizado por el Estado<sup>142</sup>.

Se tiene conocimiento de casos de muerte causadas por accidentes leves como por ejemplo mordida de la víbora donde por falta de la carretera y debido a que no se cuenta con los medios de transporte, las personas no pudieron obtener servicio médico a tiempo<sup>143</sup>.

La insuficiencia de postas de salud en las comunidades y su menguado equipamiento, cuando existen,<sup>144</sup> obliga a que los pueblos indígenas tengan que salir de sus territorios y buscar un servicio médico de primer nivel y ser atendidos por un auxiliar en enfermería<sup>145</sup>.

Se calcula que el 80% de los pueblos indígenas no cuenta con centros de salud. De esta manera la exclusión social, incluyendo tanto factores de discriminación como de autoexclusión por origen indígena, es una de las causas que explican este limitado acceso de los pueblos indígenas a los servicios de salud<sup>146</sup>. Por lo tanto merece la atención la política correspondiente, de distintos gobiernos, incluido el actual, que han promovido la inclusión de prácticas destinadas a respetar las costumbres de las mujeres indígenas para la atención de partos en establecimientos hospitalarios<sup>147</sup>.

Por su parte, los representantes de las comunidades indígenas deberían participar activamente en la definición de las políticas de salud a nivel local exigiendo que el personal de salud y las

---

<sup>142</sup> *Acceso a la justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia* CIDH, 2007.

<sup>143</sup> Observación propia en la región de la Chiquitania, Departamento Santa Cruz, mayo de 2008.

<sup>144</sup> *Ibidem*.

<sup>145</sup> Cuando se presenta un caso complicado la comunidad no cuenta con un medio de comunicación rápida con el servicio de salud, la referencia no es oportuna y a veces llegan a fallecer los pacientes en las poblaciones rurales o pueblos indígena (Victor Manuel del Cid Lucero, *Antecedentes, situación actual y perspectivas de la salud intercultural en América Latina*, URACCAN, Noviembre 2008).

<sup>146</sup> Una condicionante que dificulta considerablemente el ejercicio del derecho a la salud por los indígenas es el choque cultural que existe entre la comunidad y algunos médicos occidentales que no están comprometidos con la comunidad y desconocen los valores, costumbres de la misma sin dar la importancia a los saberes ancestrales indígenas. Esta actitud, influye bastante en la baja asistencia al servicio de salud por parte de los comunarios. Tomando en cuenta esta condicionante, se puede explicar porque algunas mujeres embarazadas no acuden al servicio de salud y más bien optan por la atención de las parteras (Victor Manuel del Cid Lucero, *Antecedentes, situación actual y perspectivas de la salud intercultural en América Latina*, URACCAN, Noviembre 2008).

<sup>147</sup> *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, Sr. Rodolfo Stavenhagen, Misión a Bolivia, 2008.

autoridades valoren y respeten los costumbres y las creencias, la medicina tradicional y la cosmovisión de las culturas originarias<sup>148</sup>.

## 2.3 DISCRIMINACIÓN

La discriminación a las personas indígenas en Bolivia se presenta en diversos ámbitos, de los que resaltan el ámbito económico, el político, y el social (cultural). Por ejemplo, llama la atención la discriminación en remuneración, en cuanto al acceso a puestos de trabajo y en la acumulación de capital humano que sufren los pueblos indígenas<sup>149</sup>.

En Bolivia, más del 80% de los ingresos de los hogares provienen del ingreso laboral de sus miembros. Según señala el estudio de Werner L. Hernani-Limarino “Por hora trabajada, los hombres blancos reciben un 7% más que las mujeres blancas; un 22% y 53% más que los hombres y mujeres mestizos, y 2.9 y 3.4 veces más que los hombres y mujeres indígenas”<sup>150</sup>.

Otra dimensión de la exclusión de los pueblos indígenas en la sociedad boliviana es la persistencia del racismo por razones étnicas. Este proceso de discriminación ha venido afectando la realidad político-social del país desde hace muchos años. En el transcurso de la historia colonial “lo indígena” y “lo mestizo-indígena”, siendo sinónimos de los peores defectos, han sido vistos como obstáculos para alcanzar la armonía social. Con el fin de eliminar “el problema del indio”, y el antagonismo entre el indígena y la sociedad “armónica”, la élite oligárquica ejerció y todavía sigue ejerciendo la violencia racista, física y simbólica<sup>151</sup>.

---

<sup>148</sup> Por lo tanto, es importante promover mejor articulación de la salud indígena con el sistema público. A nivel operativo es importante dar prioridad a la capacitación del personal de primer nivel de atención. Al mismo tiempo es necesario implementar el parto domiciliario con la asistencia de parteras originarias y fortalecer las redes de comunicación entre las parteras, los médicos tradicionales y occidentales. De esta manera sería oportuno crear protocolos de atención intercultural basados en las experiencias de la colaboración entre los médicos occidentales y curanderos. Por otro lado es necesario trabajar en fortalecimiento de los sistemas de salud originarias, creando una base de experiencias que pueda constituir una fuente de información que recopila las recetas tradicionales y al mismo tiempo un mecanismo de formación para las futuras generaciones de curanderos (Victor Manuel del Cid Lucero, *Antecedentes, situación actual y perspectivas de la salud intercultural en América Latina*, URACCAn, Noviembre 2008)

<sup>149</sup> Hernani-Limarino, Werner L, *¿Cuál es el costo de la discriminación contra el indígena en Bolivia?*, Segunda versión, Fundación ARU, Bolivia, Mayo 2007.

<sup>150</sup> En este contexto el desarrollo de las políticas públicas educativas y laborales con el fin de igualar las oportunidades de los grupos originarios es de gran importancia. No cabe duda que en este proceso se debe poner un esfuerzo especial para lograr la equidad de género en las poblaciones indígenas, tomando en cuenta que las mujeres indígenas son doblemente excluidas y discriminadas por su origen étnico y por su condición de género

<sup>151</sup> Gil Q., Mauricio, *Goce racista- una aproximación lacaniana al racismo en Bolivia*, Universidad Nacional Autónoma de México, sin fecha., disponible el 03.03.09 en el sitio web: [www.bancotematico.org/archivos/valorNoticia/archivos/goce\\_racista\\_610.pdf](http://www.bancotematico.org/archivos/valorNoticia/archivos/goce_racista_610.pdf)

En definitiva, el racismo del Estado forma parte del origen mismo de la república de Bolivia. Los indígenas ubicados al margen del sistema político republicano protagonizaban una constante resistencia contra hegemonía colonial y el poder establecido pretendiendo restituir la identidad propia (Iño Daza, 2008)<sup>152</sup>.

En la actualidad las culturas originarias a través de las movilizaciones y participación política reclaman los derechos que les fueron negados durante muchos siglos, lo que sigue provocando fuerte reacción por parte de algunos sectores de la población no indígena. Los miembros de élites tradicionales interpretan la lucha indígena por la igualdad y participación como una estrategia que pretende establecer un Estado indígena, siendo ataque directo a sus privilegios económicos y su identidad<sup>153</sup>.

De esta manera, en los últimos años se ha podido observar una concentración significativa de las prácticas de la discriminación racial en todo el país con frecuencia en el marco de la división histórico- regional entre la zona andina y las tierras bajas del oriente boliviano<sup>154</sup>.

Se puede mencionar, entre otros, los insultos y agresiones dirigidas tanto a los miembros indígenas del gobierno y la asamblea constituyente como a los campesinos indígenas en grandes ciudades. El racismo es manifestado a través de los ataques a los símbolos de la identidad indígena – quemas de wiphalas durante las manifestaciones en contra del gobierno actual<sup>155</sup>.

Resaltan las manifestaciones del racismo de los llamados grupos del poder del oriente boliviano, élites cívicas y partidos políticos que utilizan el discurso racista en sus reivindicaciones de autonomía mostrando irrespeto a la población indígena<sup>156</sup>.

---

<sup>152</sup> En la presente realidad política del Estado boliviano se puede observar la fuerte influencia del populismo de derecha. La situación, que se vive desde octubre del año 2003 y cual se visibilizó con más fuerza desde la asunción de Evo Morales a la presidencia, es una reactivación del racismo de las “clases medias” urbanas inducida por diversos sectores de derecha (Weimar Iño Daza, *Los hechos del racismo en la historia reciente: el caso de Cochabamba (2007) y Chuquisaca (2008)*, 2008, disponible el 02.03.09 en el sitio web: [www.bancotematico.org/archivos/valorNoticia/archivos/racismo1.pdf](http://www.bancotematico.org/archivos/valorNoticia/archivos/racismo1.pdf))

<sup>153</sup> *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, Sr. Rodolfo Stavenhagen, Misión a Bolivia, 2008

<sup>154</sup> Ibidem.

<sup>155</sup> Ibidem

<sup>156</sup> Ibidem

Otro sector responsable de las manifestaciones del racismo en el ámbito público son los medios de comunicación cuyas campañas son en su mayoría controladas por la oposición (ver capítulo 4). Se ha recibido denuncias de parte de las organizaciones indígenas de tierras bajas revelando la persecución de líderes por grupos de poder ligados a sectores empresariales, autoridades locales, los comités cívicos y otros grupos como la Unión Juvenil Cruceñista. Estos hechos forman parte de un escenario conflictivo y violento en el que se desarrollan los procesos de reivindicación y reconocimiento territorial indígena<sup>157</sup>.

Entre los numerosos casos registrados en los últimos años, son llamativos los hechos del conflicto que sucedieron en los meses de diciembre y enero de 2006 en la ciudad de Cochabamba y culminaron en un enfrentamiento entre sectores cocaleros, indígenas y populares con los *Jóvenes por la Democracia* que exigían el desalojo de los campesinos<sup>158</sup>.

La cadena de violencia continuó hasta fines de 2007. Durante el último periodo del debate sobre la Nueva Constitución Política del Estado tuvieron lugar ataques físicos e insultos de tinte racista contra las organizaciones indígenas y campesinas de Sucre, sede de la Asamblea Constituyente y contra los mismos miembros de la asamblea de origen indígena<sup>159</sup>.

Forman parte de esta dinámica las agresiones sufridas por los funcionarios públicos y miembros de comunidades guaraníes en la región del Chaco y las humillaciones de carácter racista y discriminatorio en contra de los campesinos e indígenas en Sucre el 24 de mayo del 2008. Ese día las brigadas de choque que trataron de impedir la llegada del presidente Evo Morales obligaron a un grupo de campesinos, vejados a chicotazos y patadas, a marchar semidesnudos hasta la plaza 25 de Mayo (plaza central de la ciudad de Sucre), a arrodillarse frente a la Casa de la Libertad, a besar el suelo, la bandera de la capitalía plena, a cantar el

---

<sup>157</sup> Ibidem

<sup>158</sup> Los acontecimientos fueron interpretados por la COD (Central Obrera Departamental) como una confrontación étnico-cultural, entre cocaleros, campesinos y regantes con sectores medios urbanos por el control de la ciudad y al mismo tiempo como un enfrentamiento con origen racial donde la clase adinerada no aceptaba los cambios propuestos por el presidente Evo Morales (Weimar Ño Daza, *Los hechos del racismo en la historia reciente: el caso de Cochabamba (2007) y Chuquisaca (2008)*, 2008, disponible el 02.03.09 en el sitio web: [www.bancotematico.org/archivos/valorNoticia/archivos/racismo1.pdf](http://www.bancotematico.org/archivos/valorNoticia/archivos/racismo1.pdf))

<sup>159</sup> En cuanto a estos incidentes, se constató tanto la participación de funcionarios de las respectivas prefecturas o municipalidades opuestos a la nueva Constitución como estudiantes y autoridades de las universidades locales (*Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, Sr. Rodolfo Stavenhagen, *Misión a Bolivia*, 2008).

himno de Chuquisaca y quemar los símbolos de su identidad - wiphalas y pancartas<sup>160</sup>. Entre los responsables de estos hechos se puede mencionar los miembros del comité interinstitucional, autoridades locales y universitarios<sup>161</sup>.

Las escalda de prácticas de discriminación y violencia alcanzó su punto máximo en los hechos sucedidos en Pando el 11 de septiembre 2008. Los sucesos de *El Porvenir*, localidad situada a 33 kilómetros de la capital del Departamento de Pando (Cobija), y sus alrededores resultaron en la masacre de 19 personas y produjeron 53 heridos<sup>162</sup>, en su mayoría campesinos. Los asesinatos de los campesinos habrían sido cometidos por funcionarios de la Prefectura de Pando, funcionarios del SEDCAM, miembros del Comité Cívico y otros partidarios de la Prefectura (OHCHR, ONU, 2009)<sup>163</sup>.

---

<sup>160</sup> César Brie, *Sucre, capital del racismo*, disponible el 02.02.09 en el sitio web:

[www.bancotematico.org/archivos/valorNoticia/archivos/racismo\\_sucre\\_cesar\\_brie.pdf](http://www.bancotematico.org/archivos/valorNoticia/archivos/racismo_sucre_cesar_brie.pdf)

<sup>161</sup> *Observando el racismo. Racismos y regionalismos en el proceso autonómico hacia una perspectiva de clase*, Defensor del Pueblo y Universidad de Cordillera, La Paz, diciembre de 2008.

<sup>162</sup> El número de las personas muertas y heridas se basa en el Informe del Defensor del Pueblo. Según los datos del Ministerio Público los hechos de violencia en Pando dejaron el saldo de por los menos 11 personas muertas (el mismo dato proporciona el Informe de UNASUR) y más que 50 heridas.

<sup>163</sup> *Informe público de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Bolivia sobre los hechos de violencia ocurridos en Pando en Septiembre de 2008*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Bolivia, La Paz, marzo de 2009.

## 2.4 Jurisdicción indígena

El derecho a la autodeterminación, relacionado con el derecho colectivo al territorio y su gestión, está establecido en El Convenio 169 de la OIT y la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU, incorporados en la legislación boliviana como Ley 1257 de 1991 y Ley 3760 de 2007 respectivamente. En el marco de estos dos instrumentos internacionales se entiende este derecho como la potestad de los pueblos indígenas de definir libremente su condición política y buscar su desarrollo económico, social y cultural lo cual implica también la construcción del autogobierno dentro de sus respectivos territorios y creación de instituciones propias<sup>164</sup>.

Para los efectos del presente documento la *jurisdicción indígena* se comprenderá como un conjunto de instrumentos que permiten a los pueblos indígenas ejercer sus competencias y autoridad<sup>165</sup>. Dicho concepto está directamente vinculado con el derecho a la autodeterminación interna e implica libre manejo de la forma de organización política y económica de un pueblo, tanto en la elección de sus autoridades como en el manejo interno de sus propios recursos<sup>166</sup>.

La Nueva Constitución Política del Estado aprobada mediante el referéndum a los principios de este año, contiene aspectos claves en cuanto al desarrollo de las autonomías indígenas:

1. “La autonomía indígena originaria campesina consiste en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias”. (art. 289 de la CPE, 2009).
2. “El autogobierno de las autonomías indígenas originario campesinas 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”. (art. 290 II de la CPE, 2009).

---

<sup>164</sup> María del Pilar Valencia G., J. Iván Égido Z., *Evaluación: Gestión territorial y gobernanza en la TCO indígena chiquitana Monte Verde*, Informe final, 2008.

<sup>165</sup> No se abordará la justicia indígena en este acápite por la precisión conceptual y contextual que merece este tema que para los autores sí constituye uno de los principales pilares de la jurisdicción indígena.

<sup>166</sup> *Derechos humanos y pueblos indígenas, una aproximación*, Defensor del Pueblo, Bolivia, Diciembre del 2007.

3. “Cada autonomía indígena originario campesina elaborará su Estatuto, de acuerdo a sus normas y procedimientos propios, según la constitución y la ley” (art. 292 de la CPE, 2009).
4. “El gobierno de las autonomías indígena originario campesinas se ejercerá a través de sus propias normas y formas de organización con la denominación que corresponda a cada pueblo, nación o comunidad, establecidas en sus estatutos y en sujeción a la Constitución y la ley.”(art. 296 de la CPE, 2009).

En la actualidad el ejercicio del derecho a la autodeterminación interna significa sobre todo la aplicación de la gestión territorial indígena que es un desafío y al mismo tiempo una vía para reafirmar la cultura de los pueblos originarios y el derecho colectivo de existir y defender su identidad frente a una sociedad que en muchos casos es excluyente. Por tanto es importante describir la evolución de las formas de organización territorial a las cuales apuntaban los pueblos indígenas o las cuales les habían sido impuestas.

Una de las dinámicas que sobresalen en cuanto a este tema es la búsqueda de las comunidades para ser *Cantones*. Se trata de las demandas de algunas de las comunidades de un *Ayllu* que se consideraban ser suficientemente legítimos para ser un cantón como una instancia local de la división político-administrativa<sup>167</sup>.

Otra figura importante en cuanto a la organización territorial es el *Municipio* y el *Distrito Indígena*. En muchos casos estas figuras encarnaban una división impuesta desde arriba que violentaba las fronteras étnicas, creando nuevos actores y dinámicas. Sin embargo, en este contexto muchos de los pueblos dieron un paso para apropiarse de este espacio territorial para marcar nuevas estrategias de acuerdo con las visiones internas de la territorialidad<sup>168</sup>.

En el caso de las Tierras Comunitarias de Origen se puede hablar de una nueva etapa en la construcción de la territorialidad indígena, la cual pretende cambiar las relaciones con el Estado desde la perspectiva de la gestión territorial autónoma y de acuerdo con los derechos establecidos en el Convenio 169 de la OIT<sup>169</sup>.

---

<sup>167</sup> Javier Monroe Morante, *Pueblos indígenas: Referencias andinas para el debate*, CEBEM, IEE, Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas, Cusco, 2007.

<sup>168</sup> Ibidem.

<sup>169</sup> Ibidem.

Las propuestas en este marco, sobre la conformación de autonomías indígenas, utilizan como base territorial principalmente la TCO y el municipio. Al no existir aún una propuesta de ley marco, consensuada se prevé que están dos vías serán las que primero utilizaran los pueblos indígenas para ejercer su derecho al autogobierno.

## 2.5 Participación política y Representación en las estructuras del Estado

La participación política de los pueblos indígenas en Bolivia fue impulsada por las marchas de las organizaciones indígenas desde principios de los años noventas. A través de sus movilizaciones los pueblos indígenas iban ganando los espacios de representación en las distintas instancias del Estado. Uno de los factores claves en este proceso y un instrumento jurídico de gran significancia es la Ley de Participación Popular (LPP) de 1994, N° 1551, que otorga la personalidad jurídica a las “organizaciones territoriales de base”, incluyendo las organizaciones de las comunidades campesinas, urbanas y de los pueblos indígenas. Al mismo tiempo, devuelve competencias y presupuestos a los municipios y abre la posibilidad del acceso de muchos dirigentes de las organizaciones y comunidades indígenas a cargos públicos en el nivel local<sup>170</sup>. La denominada política de “Desarrollo a través de participación”, concede fondos para consolidar y promover los procesos de participación popular y de esta manera incluir las comunidades indígenas, campesinas y urbanas, en la vida política y económica del país<sup>171</sup>.

Esta estrategia de inclusión ha sido criticada por desconocer las estructuras tradicionales de los pueblos, siendo la figura de la Organización Territorial de Base (OTB) un componente que limita o elimina los elementos específicos y subjetivos de cada comunidad convirtiéndolas en simples organizaciones territoriales. Después se resuelve este tema estableciendo un convenio en el cual se cambia el nombre de la OTB por el nombre propio de la organización<sup>172</sup>. Sin embargo este es un ejemplo claro de la interpretación parcial y aventajada de la norma por parte de los actores políticos, ya que la LPP se concibió con la idea de reconocer a los pueblos indígenas en igual jerarquía que las OTBs.

### **Participación de los pueblos indígenas en la Asamblea Constituyente**

La Asamblea Constituyente en Bolivia con su objetivo de refundar el Estado, fue un hecho histórico sin precedentes.

Vale la pena destacar el amplio carácter de participación de varios actores en este proceso, entre ellos los pueblos indígenas y especialmente el movimiento indígena de tierras bajas. Desde una movilización nacional del año 2002 varios grupos de la sociedad civil expresaban la necesidad de convocar una Asamblea Constituyente con el fin de resolver problemas estructurales en el país y

<sup>170</sup> *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, Sr. Rodolfo Stavenhagen, Misión a Bolivia, 2008

<sup>171</sup> *Derechos humanos y pueblos indígenas, una aproximación*, Defensor del Pueblo, Bolivia, Diciembre del 2007.

<sup>172</sup> *Derechos humanos y pueblos indígenas, una aproximación*, Defensor del Pueblo, Bolivia, Diciembre del 2007.

cambiar el modelo del Estado.

La estrategia de los indígenas de las tierras bajas para cumplir con este objetivo fue enfocada en la búsqueda de aliados para reforzar sus reivindicaciones. Como consecuencia, se conforma el denominado *Pacto de Unidad por la Asamblea Constituyente*. Este espacio permitió elaborar y posicionar una propuesta de nueva Constitución Política del Estado, el documento que después se concretó como la base para el partido gobernante Movimiento al Socialismo (MAS).

Después de la elección de Evo Morales se lanza una propuesta de Ley de Convocatoria. Antes de su aprobación el Presidente visita la sede de la CIDOB (Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia), la organización matriz de los pueblos indígenas de las tierras bajas. Durante esta reunión el presidente Morales se compromete a asegurar el primer lugar para los representantes indígenas de las tierras bajas en las listas de candidatos a asambleístas del MAS. Aunque no se cumple con esta promesa, el *Pacto de Unidad* se convierte en un espacio favorable para impulsar una propuesta de los pueblos indígenas y campesinos hacia la Asamblea Constituyente.

En mayo 2006 se establecen acuerdos que determinaron como se iba a incorporar las propuestas de las organizaciones indígenas y campesinas así como la participación en el proceso constituyente y el monitoreo del mismo. De esta manera el Pacto de Unidad inició una etapa de alianza de los pueblos indígenas de tierras bajas y las organizaciones campesinas y originarias, articulando sus demandas a un contexto nacional.

Entre las propuestas presentadas por las distintas organizaciones a ser incorporadas en el nuevo texto constitucional resaltan tres enfoques determinantes:

1. Propuesta de Estado Plurinacional
2. Profundización de los derechos indígena con el enfoque centrado en el reconocimiento de la autonomía indígena
3. Ampliación de la participación de las organizaciones sociales en la gestión pública<sup>173</sup>.

A principios del siglo XXI los pueblos indígenas empiezan a jugar el papel protagónico en temas de soberanía de los recursos naturales nacionales, demandando territorios, reclamando la autonomía indígena y el reconocimiento de la multiétnicidad y pluriculturalidad. Esta lucha demostró que los indígenas no pueden ser percibidos como una minoría ni tampoco una “gran minoría” y les permitió convertirse en unos de los principales actores en las políticas públicas<sup>174</sup>.

El triunfo de Evo Morales en las elecciones nacionales del año 2005, tuvo un impacto simbólico visibilizando la participación de los pueblos indígenas en la vida política, económica, social y cultural del Estado<sup>175</sup>.

---

<sup>173</sup> María del Pilar Valencia e Iván Egido, *Bolivia: ¿Estado indio? Reflexiones sobre el Estado Plurinacional en el debate constituyente boliviano*, 2009.

<sup>174</sup> Ibidem.

<sup>175</sup> El gobierno ha promovido la participación indígena en distintos niveles de la vida política. Como consecuencia se ha logrado el nombramiento de altos funcionarios indígenas y al mismo tiempo se observa la participación indígena en la administración a nivel local. Merece la atención el ejemplo del distrito indígena de Kaami que

La Nueva Constitución Política del Estado establece ciertos artículos importantes en cuanto a la participación de los pueblos indígenas en la vida económica y política del país:

1. El derecho a la participación comprende la elección, designación y nominación directa de los representantes de las naciones y pueblos indígena, de acuerdo con sus normas y procedimientos propios (Artículo 26. II-4).
2. Las naciones y pueblos indígena originario campesinos tienen derecho
  - a. "A que sus instituciones sean parte de la estructura general del Estado". (Artículo 30. II-5)
  - b. "A la participación en los órganos e instituciones del Estado". (Artículo 30. II-18)
  - c. "A la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales en sus territorios"( Artículo 30. II-16).

En cuanto a la participación económica es importante mencionar la consulta previa siendo la misma el mecanismo que permite a los pueblos indígenas participar en las decisiones que les afectan. Sobre este tema se profundizó en el subcapítulo referido al acceso y uso de Recursos Naturales.

---

está situado en el municipio de Camiri y la política de descentralización implementada por la Prefectura de Oruro que incorpora los ayllus como formas tradicionales de organización en el altiplano. En cuanto a las tierras bajas se tomó conocimiento de la participación de representantes indígenas en las reuniones de los Consejos Departamentales, con derecho de opinar pero sin la potestad de votar (*Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, Sr. Rodolfo Stavenhagen, Misión a Bolivia, 2008).

## 2.6 PUEBLOS ALTAMENTE VULNERABLES EN BOLIVIA.

Entre los 36 pueblos indígenas que viven en Bolivia hay grupos especialmente vulnerables que enfrentan serias dificultades para mantener su bienestar físico y su cultura frente a una sociedad dominante (Fischermann, 2008)<sup>176</sup>.

Se trata de los pueblos que tienen dificultades en enfrentar a una sociedad envolvente y garantizar su sobrevivencia física y etnocultural. Sufren la pérdida de sus territorios y su confinamiento en áreas marginales, el saqueo de sus recursos y la agresión a su cultura y su vida espiritual. Las precarias condiciones de vida de estos grupos se deben a la carencia de recursos y falta de servicios básicos de salud, entre otros factores<sup>177</sup>.

Los pueblos en situación de vulnerabilidad constituyen menos del 0,2 por ciento del total de la población indígena y originaria en el país, sin embargo este sector está conformado por los miembros de 19 pueblos indígenas (más de la mitad de los pueblos indígenas y originarios en el país) (Viceministerio de Tierras, 2006)<sup>178</sup>.

Los pueblos indígenas de Bolivia que deben ser considerados como vulnerables, contienen los siguientes pueblos (algunos de ellos en forma parcial):

1. Los machineri y yaminawa del Departamento de Pando;
2. Los ese ejja de los Departamentos de Pando, Beni y La Paz;
3. Los pakawara del Departamento Beni y Pando, con grupos en aislamiento conformados;
4. Los no'iria (chákobo) del Departamento de Beni, igualmente con grupos aislados;
5. Los moregena (moré) del Departamento de Beni;
6. Parte de los tsimane (chiman) del Departamento de Beni;
7. Parte de los yurakaré del Departamento de Beni;
8. Los mbiá (sirionó) del Departamento de Beni;
9. Los araona del Departamento de La Paz, con grupos aislados comprobados; los mbiá (yukí) del Departamento de Cochabamba, con parte del pueblo en aislamiento confirmado;

---

<sup>176</sup> Bernardo Fischermann, La situación de los pueblos indígenas altamente vulnerables en Bolivia. Problemas y soluciones, UPDI- Ministerio de la Presidencia, La Paz, 2008

<sup>177</sup> Ibidem.

<sup>178</sup> Bases para una política pública sobre pueblos indígenas y originarios en situación de vulnerabilidad, Viceministerio de tierras, Unidad de Gestión Territorial Indígena, borrador para la discusión del 16 de octubre 2006.

10. Los guarasugwä del Departamento de Santa Cruz;
11. Los ayoréode del Departamento de Santa Cruz, con varios grupos en aislamiento confirmados;
12. Los simba (guaraní) del Departamento de Santa Cruz;
13. Los weenhayek del Departamento de Tarija
14. Los tapiete del Departamento de Tarija
15. Los uru-chipaya en el altiplano boliviano<sup>179</sup>.

Dentro de los grupos vulnerables podemos diferenciar tres situaciones específicas que merecen atención especial:

1. **Pueblos indígenas en Aislamiento Voluntario** definidos como pueblos o grupos de pueblos ya contactados que rechazan el contacto con la sociedad dominante. Mantienen esta actitud también frente a los grupos contactados de su propio pueblo.<sup>180</sup> En Bolivia están confirmados grupos de pueblos aislados de las siguientes etnias:

- Araona
- Ayoréode
- Ese ejja
- Mbiá- Yuki
- Pakawara
- Toromona (IWGIA, 2007)<sup>181</sup>.

## 2. **Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario Intermitente**

Son pueblos indígenas o grupos de pueblos indígenas que fueron contactados, tuvieron o tienen contactos ocasionales con la sociedad dominante, sin embargo mantienen la actitud de aislamiento voluntario. En Bolivia el grupo que se encuentra actualmente en esta condición es el grupo local ayorei atetadie-gosode (anteriormente Garajjnane-gosode) cuyo hábitat es la región fronteriza entre Bolivia y Paraguay (Parques

---

<sup>179</sup> Fischermann, 2008.

<sup>180</sup> Ibidem.

<sup>181</sup> María Rosario Saravia Paredes, Rolando Montenegro, Consuelo Rivero Santa Cruz, Javier Fernandez Tuno, *Defendamos la vida, los territorios y la integridad de los pueblos indígenas voluntariamente aislados*, en: Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en la Amazonía y el Gran Chaco, IWGIA, Copenhague, 2007

Médanos y Kaa Iya). Parte de este grupo tuvo anteriormente contactos con exploradores de petróleo y en la actualidad a veces con guardaparques o científicos del Parque Nacional Kaa Iya<sup>182</sup>.

### **3. Pueblos Indígenas en Contacto Inicial**

Dichos grupos ya fueron contactados sin embargo su contacto con la sociedad dominante es reciente. La condición de estar en contacto inicial está relacionada con el tiempo que necesita el pueblo para adaptarse y ubicarse en el entorno radicalmente diferente y asumir activamente la convivencia con la sociedad envolvente. Esto implica la necesidad de superar los problemas psicológicos, alimenticios, económicos y de salud producidos por el contacto con la sociedad radicalmente distinta. En Bolivia cabe mencionar el ejemplo de los Mbiá-Yukí. Dicho pueblo, contactado en los años 1991-2 no logra todavía solucionar los graves problemas de salud, invasión de sus territorios entre otros, y necesita un acompañamiento y atención adecuada en su proceso de reubicación y adaptación<sup>183</sup>.

Es importante señalar que la Nueva Constitución Política del Estado establece la protección de los pueblos indígenas en situación de alta vulnerabilidad:

“Las naciones y pueblos indígena originarios en peligro de extinción, en situación de aislamiento voluntario y no contactados serán protegidos y respetados en sus formas de vida individual y colectiva” (Artículo 31-I).

“Las naciones y pueblos indígenas en aislamiento y no contactados gozan el derecho a mantenerse en esa condición, a la delimitación y consolidación legal del territorio que ocupan y habitan” (Artículo 31-II).

Asimismo el Estado tomó medidas para proteger el pueblo aislado que se presume sean los herederos de los Toromona históricos estableciendo la Resolución que declara como “Zona Intangible y de Protección Integral de Reserva Absoluta” a los territorios dentro del Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado (PNANMI) Madidi donde vive este grupo. Según la resolución, a través del SERNAP y otras instancias gubernamentales se gestionarán

---

<sup>182</sup> Fischermann, 2008.

<sup>183</sup> Ibidem.

las acciones técnico legales para certificar la situación del grupo aislado a través de un estudio “histórico, antropológico, geográfico y ambiental” con la finalidad de elaborar un plan de acción que incluye las estrategias orientadas a preservar el aislamiento voluntario de los Toromona. Es de resaltar que la resolución toma en cuenta las actividades hidrocarburíferas y mineras las cuales quedan absolutamente prohibidas dentro del área. Lo mismo se aplica a los asentamientos poblacionales, incluso cualquier intervención pueblo a pueblo. Asimismo queda prohibido el ingreso de cualquier agente externo que pueda poner en riesgo al pueblo aislado<sup>184</sup>.

A pesar del hito importante que constituye la promulgación de la mencionada resolución, falta diseño e implementación de una política pública integral respecto a los pueblos indígenas en la situación de vulnerabilidad. El Estado debe iniciar acciones urgentes y adoptar medidas específicas para cada pueblo. El eje de esta política debe ser el reconocimiento pleno de la propiedad colectiva y la consolidación territorial<sup>185</sup>.

En el caso específico de los pueblos en aislamiento voluntario cabe destacar que la legislación boliviana agraria prácticamente es inaplicable para estos grupos porque el proceso de saneamiento exige requisitos imposibles de cumplir en (personería jurídica, representación, expediciones de campo). En este contexto merece la atención la iniciativa del pueblo ayoreo que ha planteado al gobierno la necesidad de tomar medidas urgentes para la protección de los grupos aislados ayoreos que se encuentran en el área del Parque Nacional Kaa Yya del Gran Chaco Boliviano. Como parte de esta iniciativa la CANOB<sup>186</sup>, el CEJIS y el Viceministerio de Tierras están trabajando la figura jurídica que garantice el pleno ejercicio de sus derechos a la vida, integridad física y reproducción cultural

---

<sup>184</sup> Resolución administrativa N° 48/2006, La Paz, 16 de agosto.

<sup>185</sup> Carlos Camacho Nassar, *Consolidar los territorios de los pueblos aislados*, en: *Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en la Amazonía y el Gran Chaco*, IWGIA, Copenhague, 2007.

<sup>186</sup> La Central Ayorea Nativa del Oriente Boliviano.

## **Capítulo 3: La acción del Sujeto Obligado y del titular de derechos: Principales hallazgos**

3.1	LA ACCIÓN DEL SUJETO OBLIGADO: ESTADO.....	74
3.1.1	Conocimientos generales de las normas relacionadas a los Pueblos Indígenas.....	76
3.1.2	Institucionalidad para la garantía del derecho.....	77
3.1.3	Espacios de participación de organizaciones indígenas.....	82
3.1.4.	Poder Judicial.....	83
3.2.1.	Reducción de la discriminación y brechas injustas. ....	86
3.2.2.	Aumento de la participación efectiva de los pueblos indígenas en las decisiones que les afectan.....	91
3.2.3.	Aumento del control de su destino libremente determinado.....	92

### 3.1 LA ACCIÓN DEL SUJETO OBLIGADO: ESTADO

La indagación sobre el estado de cumplimiento de los derechos humanos de los pueblos indígenas se ha basado, con frecuencia y casi exclusivamente, en la medición de la acción de las instituciones del Estado. Así, esa medición se constituye en el eje principal de los informes que dan cuenta de los avances en materia de *respeto, protección y realización* de los derechos de los pueblos indígenas (DDII).

El presente estudio aplicó un instrumento metodológico que permite indagar, por una parte, el grado en que el Estado conoce, aplica y protege los DDII y, por otra, las características de la participación de los pueblos indígenas en el cumplimiento de sus derechos.

En tal sentido, se hizo preguntas genéricas sobre los derechos indígenas a cada una de las instituciones entrevistadas del Poder Ejecutivo y Poder Legislativo.

Los resultados de las entrevistas se analizan en las tres dimensiones en las que se recolectó la información: *conocimientos generales, institucionalidad para la garantía del derecho y espacios de participación de organizaciones indígenas*<sup>187</sup>.

⇒ Del Poder legislativo contestaron las siguientes comisiones:

- Tres comisiones de la cámara de senadores: i) de Participación popular; ii) de trabajo, Asuntos de Género y generacionales; y iii) de hacienda, Políticas económicas y crediticias
- Cuatro comisiones de la cámara de diputados: i) de trabajo y régimen laboral; ii) de Hacienda; iii) de DDHH<sup>188</sup>; iv) de Gobierno.

⇒ Del Poder Ejecutivo contestaron 13 de los 20 Ministerios:

---

<sup>187</sup> Cabe mencionar que estos instrumentos, en el marco de las competencias de la Defensoría del Pueblo, se remitieron a las distintas instancias del Estado como petición de informe. La ventaja de optar por este método de recolección de información fue la de conseguir la mayor cantidad y calidad de respuestas al instrumento, que se piensa se consiguió. La desventaja fue que el mismo se respondió de acuerdo a distintos criterios, toda vez que la petición de informe solo llevaba adjunto el formulario y no un instructivo de cómo responder a esta.

<sup>188</sup> No respondió el cuestionario mencionando la falta de respuesta de la Defensoría del Pueblo a solicitudes de coordinación.

- i) Ministerio de Minería y metalurgia
- ii) Ministerio de Defensa
- iii) Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
- iv) Ministerio de Servicios y Obras Públicas:
  - a) Viceministerio de Transporte;
  - b) Viceministerio de Telecomunicaciones;
  - c) Viceministerio de Vivienda y urbanismo;
- v) Ministerio de Educación
  - ⇒ Viceministerio de Educación Superior
- vi) Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación,
  - (a) Viceministerio de inversión<sup>189</sup>
  - (b) Viceministerio de Planificación:
- vii) Ministerio de Defensa Legal del Estado
- viii) Ministerio de Culturas
- ix) Ministerio de la Presidencia
- x) Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción
- xi) Ministerio de Justicia
- xii) Ministerio de trabajo, empleo y previsión social<sup>190</sup>
- xiii) Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural

Cabe resaltar el esfuerzo de muchos Ministerios que respondieron a la solicitud de información, pese a no tener una competencia directa sobre los DDII<sup>191</sup>.

Por lo expuesto, nuestro análisis sólo hará la comparación e interpretación de las respuestas efectivamente recibidas por la Defensoría del Pueblo<sup>192</sup>.

---

<sup>189</sup> No respondió el formulario, pero envió una información digital referida a un listado detallado de todas las inversiones que el gobierno hace en el área rural en todo el país

<sup>190</sup> No respondió al formulario mencionando que aunque esta repartición tiene una persona contratada específicamente para trabajar con la problemática de trabajo forzoso en Pueblos Indígenas no tienen la suficiente experiencia para responder el cuestionario.

<sup>191</sup> No obstante, se hace evidente la ausencia de respuestas de: Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, Ministerio de Medio Ambiente y Aguas, Ministerio de Hidrocarburos, así como del Ministerios de Relaciones Exteriores. Ello debido a que los tres primeros, tienen bajo su competencia los programas de desarrollo agropecuario, manejo de recursos naturales, biodiversidad, tierras y actividades hidrocarburíferas, que son temas fundamentales para los Pueblos Indígenas. Ministerio de Relaciones Exteriores, por otra parte, es ente encargado de dar respuesta a los instrumentos de seguimiento de los convenios internacionales de derechos humanos, y relacionarse con los diferentes Mecanismos de protección internacional de esta materia. Otras carteras Ministeriales que no respondieron a la solicitud de informe, no dejan de ser importantes. El Ministerio de Salud, por ejemplo, que tiene un Viceministerio de Medicina Tradicional e Interculturalidad, o el Ministerio de Gobierno encargado de garantizar el derecho de todos los bolivianos al documento de identidad

### **3.1.1 Conocimientos generales de las normas relacionadas a los Pueblos Indígenas**

En esta dimensión se analizan tres ámbitos referidos al tipo de norma que se conoce sobre la protección de los derechos humanos de los Pueblos Indígenas.

En el primer ámbito se analiza las obligaciones centrales que conoce cada instancia estatal respecto de los derechos indígenas en su sector.

Se evidencia que la mayoría de los entrevistados, en el poder Ejecutivo y Legislativo, manifiesta conocer la Constitución Política del Estado (CPE), como el instrumento jurídico más importante en la que se establecen los DDII. Llama la atención, sin embargo, que existen Ministerios que manifiestan no conocer las normas relacionadas a Pueblos Indígenas contenidas en la CPE. El conocimiento de otros instrumentos jurídicos no es tan generalizado.

En el segundo ámbito se busca analizar el grado de conocimiento que se tiene sobre las obligaciones específicas de cada instancia estatal respecto a la atención de los DDII.

Al respecto se evidencia que las comisiones del Poder Legislativo respondieron en su mayoría sobre la elaboración de proyecto de leyes en beneficio de los Pueblos Indígenas, principal competencia de este órgano legislativo.

Resalta en los hallazgos que dos terceras partes, en el Poder Ejecutivo, manifiestan su conocimiento de los Decretos Supremos (DS), como instrumentos que delinear a sus acciones para la realización de los DDII. Solo una tercera parte de los Ministerios (cinco de las 15 respuestas recibidas) manifiesta conocer Leyes sectoriales y proyectos de la Ley<sup>193</sup>.

Finalmente analizamos el tercer ámbito, referido a la caracterización de las Políticas Públicas que se aplican para la realización de los DDII. Se constata que hay pocos programas

---

<sup>192</sup> El reducido número de respuestas del Poder Legislativo impide que se pueda hacer un análisis exhaustivo de éstas.

<sup>193</sup> Esta información puede interpretarse en dos sentidos: que hay poco desarrollo de normas sectoriales (leyes y DS) que protegen y garantizan la realización de los DDII, o que son desconocidas por las autoridades y funcionarios públicos; si es que existen. En base a estos hallazgos surge la necesidad de diseñar instrumentos específicos de medición, por parte del órgano competente, para cada instancia estatal, a partir de las competencias y atribuciones de estos. De esta manera, con la medición de limitaciones en cuanto al conocimiento y aplicación de normativas e instrumentos jurídicos y administrativos relacionados a los Pueblos Indígenas, se deben hacer recomendaciones para superarlas.

específicos para poblaciones indígenas. Algunos están enfocados a trabajar procesos inclusivos como el “Programa de igualdad de oportunidades para postulantes indígenas a los institutos militares del ejército”; y otros se enfocan en procesos de formación y capacitación, en temas como la gestión pública intercultural.

Los otros programas y planes tienen un carácter estratégico y nacional y benefician a toda la población, incluida la indígena. En algunos, hay componentes especiales para Pueblos Indígenas, como en el Proyecto de Ley Avelino Siñani, o del Programa de Erradicación de Extrema Pobreza.

Destaca, que no haya un eje articulador de estos planes. Solo dos ministerios mencionan al Plan de Nacional de Desarrollo, como el instrumento marco a partir del cual se desarrollan todos los programas y proyectos.

### **3.1.2 Institucionalidad para la garantía del derecho**

Esta dimensión se analiza en cinco ámbitos referidos a la existencia de información sobre Pueblos Indígenas; personal y presupuesto asignado; planes, programas y acciones concretas; las limitaciones en esas acciones y sus proyecciones y líneas de acción futuras. Esta información permite conocer cual es la brecha entre lo planeado o pensado y lo verdaderamente concretizado.

#### *Información y datos con que se cuenta*

Un elemento común que caracteriza tanto al Poder Ejecutivo como al Legislativo es la ausencia de fuentes de información (o línea base) sobre la situación de los Pueblos Indígenas en los temas que cada cartera de Estado atiende.

La información del Instituto Nacional de Estadística (INE), sobre la base del CENSO 2001, es la única fuente que se menciona en tres de los 13 ministerios.

Los Ministerios obtienen información a través de investigaciones, estudios y registro de datos. Gran parte de estos estudios son de periodos de Gobierno anteriores.

La ausencia de información actualizada y desagregada sobre el estado de situación de los Pueblos Indígena en cada uno de los sectores, es un hallazgo importante que abre un

cuestionamiento: ante la inexistencia del “dato”, ¿qué criterios se utilizan para la definición y diseño de políticas públicas, planes, programas y proyectos?

*Personal, mecanismos competenciales instalados<sup>194</sup> y presupuestos asignados*

Sobresalen en las respuestas dos tipos de asignación de personal y creación de mecanismos competenciales encargados exclusivamente de la temática indígena.

- i. Un primer grupo, conformado por cuatro de los nueve ministerios, que manifiestan tener personal asignado para la temática indígena y no así un mecanismo técnico encargado de la temática<sup>195</sup>.
- ii. Un segundo grupo es aquel que además de personal cuenta con un mecanismo técnico<sup>196</sup>. De este grupo podemos resaltar primero al Ministerio de la Presidencia que crea una oficina que hace “efectiva la incorporación de los derechos y la perspectiva indígena en los Poderes del Estado – bajo el mandato constitucional de coordinación entre el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial- como también en los niveles subnacionales como son las prefecturas”<sup>197</sup>. Es el programa más importante del Poder Ejecutivo relacionado con los DDII.

El Ministerio de Cultura aborda los derechos indígenas desde una perspectiva diferente, a partir de algunas de sus atribuciones: i) ser el ente asesor del proceso de “descolonización” para Ministerios y entidades territoriales autónomas; ii) “fomentar la participación de las naciones y Pueblos Indígena (...) en la Administración Pública del Estado Plurinacional”; iii) el “incentivar la eliminación de prácticas basadas en el *señorialismo*, *patrimonialismo*, *patriarcalismo*, racismo y burocratismo”; y iv) el de promover “la interculturalidad como instrumento de desarrollo que genere expresiones culturales compartidas, adquiridas en base al

---

<sup>194</sup> Se entiende por mecanismo competencial, a la dirección, unidad, u otro tipo de instancia técnica, al cual se le asigna competencias para abordar una temática específica.

<sup>195</sup> Este grupo está conformado por los siguientes ministerios: Ministerio de Servicios y Obras Públicas: transporte, Ministerio de Educación, Ministerio de Planificación del Desarrollo, Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción.

<sup>196</sup> El grupo está conformado por el Ministerio de Minería y Metalurgia, Ministerio de Defensa, Ministerio de Culturas, Ministerio de la Presidencia, Ministerio de Justicia.

<sup>197</sup> Ministerio de la Presidencia, Página Web: [http://www.derechosindigenas.gob.bo/index.php?option=com\\_content&task=view&id=17&Itemid=59](http://www.derechosindigenas.gob.bo/index.php?option=com_content&task=view&id=17&Itemid=59), consultado el 1° de septiembre de 2009.

respeto mutuo y de la convivencia social armónica”, encargadas al Viceministerio de Descolonización<sup>198</sup>.

Sin embargo, esta cartera de Estado así como sus atribuciones son nuevas en la estructura estatal por lo que todavía no existen avances efectivos en el diseño de mecanismos de implementación.

El Ministerio de justicia, por otra parte, aloja al Viceministerio de Justicia Indígena Originaria Campesina, y tiene como visión institucional alcanzar un “sistema de justicia plural descolonizado” y encabeza el proceso de reconocimiento de las jurisdicciones de justicia de los Pueblos Indígenas.

Cuando se indaga sobre cuales son los mecanismos de articulación y coordinación de estas carteras de Estado, las respuestas describen dos tipos espacios de coordinación.

Por un lado los espacios integrados por representantes de distintas carteras de Estado como son el Plan Interministerial Transitorio para el Pueblo Guaraní para el Pueblo Guaraní (PIT-G), y el Consejo Nacional de Autonomías. Y por otro, están los mecanismos que incluyen a las organizaciones indígenas como son el Consejo Nacional de Descentralización (CONADES), Fondo Indígena, entre otros.

El presupuesto asignado para el trabajo en la temática indígena, tanto para los programas, planes y proyectos mencionados como para el funcionamiento de estos espacios de coordinación y articulación, indica el verdadero alcance de estos.

Resaltan, sin duda, los datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, que además del Fondo Indígena<sup>199</sup>, y su gran presupuesto, menciona otro monto del presupuesto general de la nación destinado a los PPII.

Otro presupuesto que resalta en la temática de los DDII es el del Ministerio de la Presidencia. Éste ejecuta el componente de transversalización de los derechos indígenas, que “tiene sus antecedentes en la segunda fase 2005-2009 del Programa Sectorial de Apoyo

---

<sup>198</sup> Ministerio de Culturas, Pagina web: [http://www.minculturas.gob.bo/index.php?option=com\\_content&task=view&id=847&Itemid=](http://www.minculturas.gob.bo/index.php?option=com_content&task=view&id=847&Itemid=), consultado el 1° de septiembre de 2009.

<sup>199</sup> La Ley de hidrocarburos de 2004 establece en su artículo 57 que los Pueblos Indígenas son beneficiarios del Impuesto Directo a los Hidrocarburos IDH, para tal efecto se creó un mecanismo de administración y control de estos recursos denominado Fondo Indígena.

a los DDII de Bolivia, que se implementa en el marco de un Convenio entre los Gobiernos de Bolivia y Dinamarca”<sup>200</sup>. Por esta característica se entiende que este presupuesto proviene de fondos de cooperación internacional.

Al parecer, es el mismo caso del Ministerio de Justicia. Además de ser el que más personal asignado tiene a la temática, trabaja con un presupuesto que casi en su totalidad proviene de fuentes externas o “ajenas” como denominan ellos en su respuesta.

Es muy positivo que ambos ministerios tengan presupuestos tan importantes, pues trabajan específicamente con la promoción de los DDII. Sin embargo, se desconoce si tienen alguna estrategia de sostenibilidad que les permita continuar con su labor sin depender de fuentes extranjeras.

Otro de los ámbitos de análisis es el referido a los impedimentos en la realización de los DDII, de los cuales podemos resaltar los siguientes problemas, muchos de ellos comunes a más de un Ministerio:

- ⇒ Problemas de la concepción del Estado, su estructura y funcionamiento, que para muchos de los entrevistados es monocultural, colonial y burocrático. La normativa vigente impide transversalizar los DDII.
- ⇒ Restricción presupuestaria para garantizar la realización de los DDII.
- ⇒ Coordinación insuficiente a nivel interno (Poder ejecutivo), con los niveles de gobierno subnacionales (prefecturas) y con las organizaciones de los Pueblos Indígenas.
- ⇒ Ausencia de procesos de difusión de programas a los Pueblos Indígenas que les beneficia, y del marco jurídico de protección de los derechos indígenas para los funcionarios públicos.
- ⇒ Pobreza y necesidades socioeconómicas en las comunidades indígenas.

Las necesidades de asistencia técnica y capacitación se centran en los siguientes temas:

- ⇒ Diagnósticos institucionales para conocer las necesidades de cada Ministerio en tanto asistencia técnica.

---

<sup>200</sup> Ministerio de la Presidencia. Página web [http://www.derechosindigenas.gob.bo/index.php?option=com\\_content&task=view&id=17&Itemid=59](http://www.derechosindigenas.gob.bo/index.php?option=com_content&task=view&id=17&Itemid=59), consultada el 1º de septiembre de 2009.

- ⇒ Metodologías de difusión sobre DDII.
- ⇒ Mecanismos de participación de los Pueblos Indígenas
- ⇒ Capacitación sobre DDII a los funcionarios públicos<sup>201</sup>.
- ⇒ Mecanismos de consulta y participación de los Pueblos Indígenas
- ⇒ Interculturalidad en la gestión, normativa pública y en el sistema judicial
- ⇒ Adecuación de las autonomías indígenas a la estructura política administrativa del país.

De los planes a corto, mediano y largo plazo en los tres niveles de gobierno-: nacional, regional y local se puede mencionar los siguientes:

- Continuidad de procesos de inclusión de indígenas en el Ejército, bajo la dirección del Ministerio de Defensa.
- Implementación y consolidación de las autonomías indígenas, planteadas como un reto por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
- Reducción de la pobreza a través de la ampliación de la cobertura de obras públicas y vivienda; visión del Ministerio de Obras Públicas.
- Promoción de los valores pluralistas y del dialogo intercultural, como parte de la visión a mediano y largo plazo del Ministerio de Culturas.
- Promoción e impulso de los proceso de consulta y de participación de los pueblos indígenas en la formulación, diseño ejecución de las políticas públicas; propuesta del Ministerio de la Presidencia.
- Fortalecimiento de los sistemas de administración de la justicia indígena y consolidación de la interlegalidad; como parte del trabajo del Ministerio de Justicia.
- Consolidación de la economía plural en base a los principios de reciprocidad y complementariedad; a ser desarrollada por el Ministerio de Desarrollo Productivo.

Todos estos planes, sin duda, significan un gran reto tanto para el sujeto obligado de respetar, proteger y realizar los DDII, el Estado, como para los propios Pueblos Indígenas, que gozan de estos derechos.

---

<sup>201</sup> Sobresale la respuesta del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, que menciona como necesidad de asistencia técnica “Conocer mejor los límites de lo que es una discriminación positiva, pues se supone que los indígenas no son seres humanos diferentes a los demás y todos tenemos los mismos derechos”, que denota una errada interpretación de los DDII.

### **3.1.3 Espacios de participación de organizaciones indígenas**

La mayor parte de los espacios de participación de los Pueblos Indígenas, en el diseño y seguimientos de las políticas públicas, no son institucionalizados por lo que no son susceptibles de réplica y seguimiento.

La excepción a esa regla es el Consejo Nacional de Descentralización (Conades). Este mecanismo de coordinación ha funcionado de manera sostenida y articula en un solo espacio a los ministerios e instituciones públicas con las organizaciones de los pueblos indígenas.

Los ministerios que coordinan sus proyectos directamente con las autoridades y organizaciones indígenas son los siguientes: Ministerio de Defensa, Ministerio de Servicios y Obras Públicas: vivienda, Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, Ministerio de Planificación y Desarrollo y el Ministerio de Justicia.

En otro ámbito de análisis, cuando se indagó sobre la experiencia en el proceso de consulta, se constató que la mayoría de las respuestas se refería a procesos participativos para el diseño de políticas públicas.

De estas respuestas, dos se refieren a la consulta previa, libre e informada: las referidas a los estudios ambientales estratégicos y la consulta por actividades hidrocarburíferas.

Con respecto a la información que se tiene de las personas indígenas que trabajan en la administración pública la información no es muy consistente y es más bien confusa. Algunos atribuyen esta confusión a que no existen criterios o instrumentos para identificar a personas indígenas, o simplemente confunden el uso del idioma o la ascendencia indígena con la autoidentificación. Esta aclaración puede ser una primera tarea del órgano competente de la protección y promoción de los DDII.

En el ámbito de análisis para conocer si entre los servidores públicos existen personas auto identificadas indígenas, se constata que sí existen, aunque en un reducido porcentaje. Lo que queda por indagar es el lugar que ocupan estas personas en las estructuras técnico-políticas.

En esta misma línea de análisis, cuando se indaga sobre la existencia de políticas que promuevan la incorporación de indígenas en estas instancias públicas y sobre la promoción

del conocimiento sobre las culturas indígenas de los funcionarios públicos, se constata que en lo segundo hay esfuerzos interesantes, a diferencia de lo primero.

Los programas de enseñanza de un idioma indígena dirigidos al personal y la creación de la Escuela de Gestión Pública Plurinacional, que reemplazará al antiguo Servicio Nacional de Administración de Personal (SNAP), son esfuerzos encaminados a promover en los gestores públicos el conocimiento de las culturas indígenas. Las iniciativas de este tipo son importantes para la construcción de un Estado plural e intercultural.

#### **3.1.4. Poder Judicial<sup>202</sup>**

*La gestión pasada (2008) la defensoría del Pueblos envió una petición de informe a los diferentes operadores de justicia incluido el Poder judicial. Las respuestas conducen a las siguientes conclusiones sobre las instituciones operadoras de justicia (Corte Suprema de Justicia, Fiscalía General de la Nación y Policía Nacional):*

- No cuentan con políticas de selección de personal (funcionarios administrativos y/o judiciales en ámbito urbano o rural) que: a) Promuevan la incorporación de funcionarios de origen indígena; b) Incluyan el dominio o conocimiento de lenguas nativas. Aunque a diferencia de las otras instituciones operadoras de justicia la Policía Nacional sí cuenta con un porcentaje significativo de personal de origen indígena.
- Con excepción de la Fiscalía General de República, no cuentan con políticas de formación y/o capacitación de personal en temas relacionados con derechos de pueblos indígenas, interculturalidad y pluralismo jurídico.
- Sólo hay plataformas de información al litigante o usuario del servicio de justicia en algunas ciudades (Oruro y La Paz), y sólo la Policía (FELCC) cuenta con personal que hable aymara o quechua.
- No cuentan con personal calificado para ejercer funciones de traducción de los usuarios del sistema penal que sólo hablen lenguas originarias. Sin embargo, nuevamente la Policía Nacional tiene ventaja porque gran parte de su personal es de origen aymara o quechua y funge como traductor.

---

<sup>202</sup> Información facilitada por la Defensoría del Pueblo, a la misma no se agregó ni quitó ninguna referencia.

- El Poder Judicial no cumple con la previsión del Código de Procedimiento Penal de proporcionar peritos especializados en temas indígenas, en casos en los que el imputado sea indígena.

### **3.2 CARACTERÍSTICAS DEL EJERCICIO Y GOCE DEL SUJETO TITULAR DEL DERECHO: LOS PUEBLOS INDÍGENAS.**

Para contrastar la información otorgada por autoridades y funcionarios públicos sobre el respeto, protección y realización de los DDII, indagamos sobre el estado de situación de éstos y del ejercicio y goce de estos derechos con el titular del derecho: los pueblos indígenas. Lo hicimos en tres dimensiones:

- i) Reducción de la discriminación y brechas injustas. Procura conocer cuáles son las características de la relación Estado-pueblos indígenas en el ejercicio y goce pleno de los DDII. Para tal efecto, se indaga sobre las acciones concretas del Estado y de las organizaciones de los pueblos indígenas que reducen o amplían la exclusión política, económica y social de estos últimos.
- ii) Aumento de la participación efectiva de los pueblos indígenas en las decisiones que les afectan (en normas, políticas y programas en relación con cada derecho). Procura conocer las características de los mecanismos establecidos que garantizan la participación de los pueblos indígenas en las decisiones que les afectan.
- iii) Aumento del control de su destino libremente determinado. Para conocer mejor esta dimensión, se indaga sobre el valor que el Estado y otros actores, como empresas privadas u organizaciones similares, otorgan a los espacios propios de decisión de los pueblos indígenas. También se desea conocer las características de estos mecanismos propios de participación y decisión; si son inclusivos, transparentes y equitativos.

Estas tres dimensiones conducen de manera sistemática al análisis de cada uno de los derechos de los Pueblos Indígenas, de los cuatro estudios de caso que se había realizado:

- i) Derecho a la no discriminación, centrado en un análisis sobre las formas de discriminación en la prensa escrita, que se desarrolla en el siguiente capítulo 4.

ii) Derecho a la consulta y participación, a partir del análisis de dos casos: las actividades petroleras en Charagua Norte y su implicancia en comunidades guaraníes, y la contaminación por actividades mineras en Potosí que afecta a la comunidad Jesús de Machaca.

iii) Derechos sobre la tierra, territorio y recursos naturales, a partir del análisis del conflicto generado por la titulación de la TCO Leco de Apolo, en el norte de La Paz.

Aunque los instrumentos diseñados para recolectar información sobre estos dos derechos no fueron idénticos, ya que debían analizar dimensiones y atributos diferentes de los mencionados derechos, las repuestas muestran un grado de interdependencia de ambos derechos muy estrecho. Esta indivisibilidad de los derechos y su interdependencia son características fundamentales de los derechos humanos, en general, y de los DDII, en particular.

Por tal característica, se decidió hacer el análisis de manera conjunta en las tres dimensiones planteadas.

Los estudios fueron realizados en base a entrevistas a los dirigentes de las organizaciones indígenas, asesores orgánicos y representantes de las instituciones que trabajan en el área.

### **3.2.1. Reducción de la discriminación y brechas injustas.**

Es importante comenzar analizando la realización del derecho a la tierra, territorio y recursos naturales porque éste es el que permite que se ejerzan otros derechos, como el de consulta. En tal sentido, se irán complementado las respuestas dadas en la indagación del derecho a la tierra territorio y RRNN, con las dadas sobre el derecho a la consulta.

Se inicia con el análisis de si las leyes respetan el vínculo espiritual de los pueblos indígenas con sus territorios ancestrales. Esta condición garantiza su supervivencia cultural y constituye, además, el fundamento jurídico para la dotación colectiva de tierras, en Bolivia en la modalidad de las tierras comunitarias de origen (TCO) y las tierras comunitarias (TC).

Por un lado, se observa que existe una afirmación por parte de los representantes indígenas entrevistados, tanto de tierras altas como de tierras bajas, que este reconocimiento si está

claramente protegido en la legislación agraria. Sin embargo, pese a este reconocimiento, su ejercicio pleno se encuentra obstaculizado<sup>203</sup>.

Y, por otro, hay problemas en la relación con el contexto mayor (el entorno fuera de la TCO). En el caso del norte de La Paz, por ejemplo, se constata la amenaza de avasallamiento de TCO de parte de grupos de colonizadores (campesinos migrantes) o de empresas madereras y agropecuarias<sup>204</sup>.

Este conflicto que data desde el inicio de las demandas de TCO en el Norte de La Paz (segunda mitad de la década de los noventas), adquiere un matiz político diferente por las características del Gobierno Nacional actual, en el que estas organizaciones campesinas se sienten con mayor capacidad de influencia en las decisiones del Estado. En este proceso influye además el desconocimiento de la identidad indígena de los demandantes de la TCO por parte de los campesinos y colonizadores<sup>205</sup>.

Estos dos ejemplos de conflictos, internos y externos en la TCO, muestran claramente que el reconocimiento jurídico de los DDII, por sí mismo, no es suficiente para garantizar la realización y goce de éstos.

Por otra parte, cuando se indaga sobre la cantidad y calidad adecuada de la tierra que se otorga, para el desarrollo cultural y económico de los Pueblos Indígenas, las respuestas indican la reducida cantidad disponible de tierras para adjudicación.

Por un lado, se menciona la inadecuada calidad de la tierra, dadas las características agroecológicas de la región<sup>206</sup>. Y por otro lado, se habla de cantidad inadecuada, considerando la condición semi-nómada de algunos pueblos y la creciente demanda de la tierra por parte de los colonizadores<sup>207</sup>.

---

<sup>203</sup> Por un lado existen problemas internos referidos a la concepción de lo colectivo, desde la demanda de TCO hasta su gestión interna. Se reconoce que la TCO es el camino para la reconstitución cultural y para garantizarles a las generaciones futuras oportunidades, sin embargo en este proceso existe el conflicto entre Ayllus y Sindicatos sobre la idea de lo colectivo [Taller con CAOP (Consejo de Ayllus Originarios de Potosí), 16.05.09].

<sup>204</sup> Entrevista con Lorenzo Paredes, CPILAP (Central de Pueblos Indígenas de La Paz), 19.05.09

<sup>205</sup> Entrevista con Martín Basurco, Viceministerio de Tierras, 20.05.09

<sup>206</sup> Taller con CAOP, 16.05.09.

<sup>207</sup> Entrevista con Lorenzo Paredes, CPILAP, 19.05.09, entrevista con Fernando Vargas, SERNAP, 21.05.09.

La sobreposición de intereses sobre la tierra ha sido, históricamente, la fuente de conflictividad en el área rural. En 12 años de vigencia de la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), se desarrollaron varios instrumentos técnicos que garanticen un perfeccionamiento de la propiedad agraria en sus diferentes modalidades. En la actualidad, se van revisando muchos de ellos. No obstante, esta revisión trae consigo la amenaza de rebatir los resultados del proceso de saneamiento y, con ello, favorecer los cuestionamientos que se hacen a algunas TCO<sup>208</sup>.

Respecto a la garantía de la norma al acceso y uso de los Recursos Naturales en los territorios indígenas ocupados o titulados, se menciona que con la Constitución Política del Estado – CPE, se consolida y amplía el reconocimiento que ya estaba establecido en la anterior CPE y las otras leyes sectoriales como la Ley INRA. A los pueblos indígenas se les otorga el derecho a explotación de los recursos renovables y se les garantiza el derecho de la consulta previa<sup>209</sup>.

La autonomía indígena constituye en este marco una oportunidad para hacer efectivo el derecho de accesos y uso de los RRNN. Ya existen algunas experiencias y proyecciones al respecto que servirían de base para los eventuales gobiernos indígenas para establecer las futuras empresas comunitarias en diversos ámbitos<sup>210</sup>.

Por otra parte, se han ido desarrollando, en tierras altas y bajas, mecanismos de distribución de los beneficios generados por el uso y aprovechamiento de RRNN<sup>211</sup>. En muchas comunidades de tierras altas estos constituyen una adecuación de las estructuras coloniales y republicanas de pagos de tributos. En tierras bajas, en cambio, se están creando los dispositivos de distribución de beneficios luego de la consolidación de las TCOs.

No obstante, uno de los retos más importantes para estos pueblos constituye el ejercicio pleno de su derecho a la consulta y participación de beneficios por extracción de RRNN no renovables. Las organizaciones indígenas constatan que las normas vigentes no indican

---

<sup>208</sup> Entrevista con Lorenzo Paredes, CPILAP, 19.05.09.

<sup>209</sup> Entrevista con Martín Basurco, Viceministerio de Tierras, 20.05.09.

<sup>210</sup> Entrevista con Lorenzo Paredes, CPILAP, 19.05.09.

<sup>211</sup> Taller con la CAOP, 16.05.09

claramente cual es el porcentaje de ingreso que les corresponde a los pueblos indígenas por realización de las actividades extractivas en sus territorios<sup>212</sup>.

La gran paradoja es la posición que asume el Gobierno actual respecto de la consulta a los Pueblos Indígenas. Las últimas experiencias al respecto muestran procesos de consulta inadecuados y poco transparentes<sup>213</sup>.

Cuando se indagó sobre la aplicación de este derecho, se constató que la consulta no se hace en idioma indígena, y que se utiliza terminología técnica que impide la comprensión del proceso de parte de los pueblos indígenas. Llama la atención el hecho de que a menudo los procedimientos son realizados por los empresarios y no por el Ministerio de Hidrocarburos que es la autoridad competente, encargada de atender consultas<sup>214</sup>.

El proceso de la consulta no se hace oportunamente (a tiempo y cuando conviene), lo que pone a los Pueblos Indígenas en desventaja y perjudicando su capacidad de autodeterminación<sup>215</sup>.

Se puede observar que el Estado favorece al inversionista. Se obedece más al marco legal de los contratos con las empresas que desarrollan las actividades en los TCOs que al reglamento de consulta. En la práctica no se realizan las consultas previas antes del diseño y ejecución de los proyectos de explotación de los recursos naturales<sup>216</sup>.

A partir de las entrevistas realizadas, se percibe un sentimiento de decepción por parte de las organizaciones indígenas por la actitud del Gobierno Nacional, que según los dirigentes, no cumple con las obligaciones establecidas en la Nueva Constitución, más aún considerando que las empresas son mixtas (privadas con participación de YPFB)<sup>217</sup>.

El proceso de la consulta no es transparente, la información sobre las actividades que se tiene previstas en los territorios indígenas no es de acceso libre e irrestricto. De hecho, la población afectada tiene que utilizar medidas de presión para conseguirla. Asimismo, con la excusa de

---

<sup>212</sup> Entrevista con Lorenzo Paredes, CPILAP, 19.05.09.

<sup>213</sup> Para mayor información ver: [http://constituyentesoberana.org/3/noticias/tierra/072009/300709\\_1.html](http://constituyentesoberana.org/3/noticias/tierra/072009/300709_1.html)

<sup>214</sup> Entrevista con Carlos Sánchez, Capitanía Charagua Norte, 12.05.09, entrevista con Henri Tito, YPFB, 11.05.09.

<sup>215</sup> Entrevista con Marcial Arumbari, Capitanía Charagua Norte, 12.05.09, entrevista con Iván Bascope, CEJIS, 21.05.09. Además, hay escaso entendimiento por parte de las empresas (privadas y públicas) de los impactos no tangibles (sociales, culturales, espirituales) de las actividades desarrolladas en los territorios indígenas.

<sup>216</sup> Entrevista con Iván Bascope, CEJIS, 21.05.09.

<sup>217</sup> Entrevista con Lorenzo Paredes, CPILAP, 19.05.09.

cumplir con las normas de seguridad, se prohíbe a las organizaciones indígenas acceder a los campos de exploración y explotación. Esta percepción es compartida tanto por los representantes de las organizaciones indígenas como por sus asesores<sup>218</sup>.

Se observa que los documentos elaborados en el proceso de consulta no son de fácil lectura, de hecho una asistencia técnica es indispensable para entender el Documento de Información Pública y el Estudio de Impacto Ambiental<sup>219</sup>.

En la percepción de la mayoría de los entrevistados, la protección del medio ambiente y los recursos naturales en los territorios de los Pueblos Indígenas queda en el discurso del gobierno central ya que la prioridad es buscar el “mejor y más rápido crecimiento económico del país”<sup>220</sup>.

Prácticamente, no existen mecanismos de control, mantenimiento y restablecimiento de la salud de los Pueblos Indígenas en casos de contaminación. Eso obliga a la población afectada a utilizar sus propios recursos para implementar el monitoreo socio- ambiental<sup>221</sup>.

Tampoco hay medidas para mitigar consecuencias nocivas del carácter ambiental, económico, social, cultural o espiritual producidas por las actividades desarrolladas<sup>222</sup>.

El resarcimiento no responde a la gravedad de los daños producidos; es, a veces una compensación simbólica, tomando en cuenta que algunos contratos suscritos con las empresas tienen duración de hasta 20 años<sup>223</sup>.

La compensación no tiene reglamentación y se fija a través de la negociación, por lo tanto no se puede establecer si es justa y equitativa; como es en el caso de la TCO Charagua Norte<sup>224</sup>.

---

<sup>218</sup> Entrevista con Marcial Arumbari, Capitanía Charagua Norte, 12.05.09, entrevista con Carlos Sánchez, Capitanía Charagua Norte, 12.05.09, Taller con la CAOP, 16.05.09, Entrevista con Iván Bascope, CEJIS, 21.05.09.

<sup>219</sup> Entrevista con Mirna Cuentas, ex funcionaria de Ministerio de Hidrocarburos y de Ministerios de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios, 21.05.09, entrevista Marcial Arumbari, Capitanía Charagua Norte, 12.05.09.

<sup>220</sup> Entrevista con Fernando Vargas, SERNAP, 21.05.09, Entrevista con Martín Basurco, Viceministerio de Tierras, 20.05.09, Entrevista con Jacob Cayo, INRA, 20.05.09.

<sup>221</sup> Taller con CAOP, 16.05.09.

<sup>222</sup> Entrevista con Polo de la Rivas, CEJIS, 21.05.09, Entrevista con Carlos Sánchez, Capitanía Charagua Norte, 12.05.09.

<sup>223</sup> Entrevista con Marcial Arumbari, Capitanía Charagua Norte, 12.05.09.

<sup>224</sup> Entrevista con Polo de la Rivas, CEJIS, 21.05.09.

Cuando se indaga sobre el grado de cumplimiento respecto a la protección, preservación y conservación del medio ambiente, como obligación del Estado la respuesta es unánime en sentido de que esta no se cumple<sup>225</sup>. Según los entrevistados, las acciones del gobierno se limitan al discurso sobre la protección del medio ambiente en los espacios internacionales. Sin embargo, a nivel nacional no se adoptan medidas eficaces de preservación y conservación<sup>226</sup>.

La compensación por tierra de igual calidad y estatuto jurídico, en caso de afectación, es otro ámbito en el que se comprueba que el Estado protege parcialmente este derecho<sup>227</sup>. Los pocos casos de reubicación que se reportan, fueron realizados sin asistencia suficiente<sup>228</sup>.

### **3.2.2. Aumento de la participación efectiva de los pueblos indígenas en las decisiones que les afectan.**

Las organizaciones indígenas manifiestan que en el proceso de saneamiento y titulación, la participación es equitativa, independiente, imparcial, abierta y transparente. Sin embargo, funcionarios y ex-funcionarios del Estado reconocen que este derecho se realiza parcialmente. Esto se debe principalmente a la falta de conocimiento de la ley por parte de los pueblos indígenas y falta de los recursos para garantizar el control técnico de la institución responsable del saneamiento<sup>229</sup>.

Por otro lado, en cuanto al derecho de participación en la regulación del uso de los RRNN dentro sus territorios, los pueblos indígenas tropiezan con problemas externos e internos<sup>230</sup>.

---

<sup>225</sup> Cabe resaltar que ha sido y sigue siendo la Cooperación Internacional (a través de sus representaciones) y las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), las que han impulsado programas y proyectos enfocados a un manejo de los recursos Naturales “amigable” con el medio ambiente, por la ausencia del Políticas Públicas enfocadas a este ámbito (Entrevista con Lorenzo Paredes, CPILAP, 19.05.09, entrevista con Jacob Cayo, INRA, 20.05.09.)

<sup>226</sup> Taller con la CAOP, 16.05.09, entrevista con Lorenzo Paredes, CPILAP, 19.05.09, entrevista con Fernando Vargas, SERNAP, 21.05.09. Otra de las causas que impide la efectiva realización de esta obligación está relacionada a la ausencia de una autoridad competente que articule todas las acciones encaminadas a la protección ambiental en todas sus dimensiones (Entrevista con Jacob Cayo, INRA, 20.05.09).

<sup>227</sup> Sin duda los procesos de reasentamiento son complejos, por los cambios en la cultura y prácticas económicas que pueden implicar. Por lo que, además de un acompañamiento estrecho por parte de las autoridades competentes, se requiere una importante inversión en tanto infraestructura productiva y servicios básicos

<sup>228</sup> Entrevista con Jacob Cayo, INRA, 20.05.09, entrevista con Fernando Vargas, SERNAP, 21.05.09.

<sup>229</sup> Taller con la CAOP, 16.05.09, entrevista con Mirna Cuentas, ex funcionaria de Ministerio de Hidrocarburos y de Ministerios de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios, 21.05.09, entrevista con Fernando Vargas, SERNAP, 21.05.09, entrevista con Lorenzo Paredes, CPILAP, 19.05.09

<sup>230</sup> Faltan espacios de coordinación tanto internos como interinstitucionales para realizar el control del aprovechamiento sostenible. En muchos casos, por falta de los planes de manejo los únicos beneficiarios de los ingresos provenientes del uso de los RRNN son los dirigentes (Taller con la CAOP, 16.05.09, entrevista con Lorenzo Paredes, CPILAP, 19.05.09, entrevista con Fernando Vargas, SERNAP, 21.05.09).

Los hallazgos de la investigación demuestran que no hay una base cuantitativa que permita a los Pueblos Indígenas negociar los beneficios de las actividades de exploración y explotación. Las empresas públicas y privadas no les permiten participar en los estudios que definen la cantidad de petróleo en sus territorios. Por ello, sin saber la cantidad exacta de los recursos hidrocarbúferos, los pueblos indígenas no podrían reclamar planes y beneficios en salud, preservación cultural y educación<sup>231</sup>.

Otro hallazgo preocupante es la escasa participación de la mujer indígena en los procesos de consulta<sup>232</sup>.

### **3.2.3. Aumento del control de su destino libremente determinado**

La jurisdicción indígena se traduce en el derecho a la tierra, territorio y recursos naturales en los sistemas tradicionales de tenencia y transmisión de propiedad agraria. Las respuestas de los entrevistados, expresan que el marco legal sí reconoce y respeta este derecho, pero que estos procedimientos internos, en ciertos casos, conducen a inequidades para algunos miembros de los Pueblos Indígenas<sup>233</sup>.

A la defensoría del pueblo llegaron denuncias de despojo de tierras a adultos mayores, en especial mujeres, porque no pueden cumplir con los trabajos comunales. Al respecto HelpAge, ONG, especializada en los derechos de este grupo poblacional, lo denunció públicamente y las autoridades estatales se comprometieron a buscar mecanismos de protección de las personas adultas mayores<sup>234</sup>.

Estos ejemplos de las contradicciones de algunas prácticas, atribuidas a la tradición indígena, respecto a los derechos fundamentales de las personas establecidos en la CPE, serán materia de atención en la compatibilización de normas en las eventuales autonomías indígenas.

En el caso del derecho a la consulta se constata que los procedimientos no toman en cuenta los usos y costumbres de los pueblos indígenas y la estructura orgánica de sus organizaciones. En el caso de Charagua Norte, estas prácticas empezaron a cambiar sólo a partir de 2009.

---

<sup>231</sup> Entrevista con Angel Durran, CPILAP, 19.05.09, entrevista Iván Bascope, CEJIS, 21.05.09.

<sup>232</sup> Entrevista con Polo de la Rivas, CEJIS, 21.05.09.

<sup>233</sup> Taller con la CAOP, 16.05.09, entrevista con Lorenzo Paredes, CPILAP, 19.05.09, entrevista con Mirna Cuentas, ex funcionaria de Ministerio de Hidrocarburos y de Ministerios de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios, 21.05.09.

<sup>234</sup> Ver semanario Pulso N° 518, 6 al 12 de septiembre de 2009.

Asimismo, hay un mediano conocimiento de con que organizaciones matrices debería trabajar el Estado durante el proceso de consulta. Por lo tanto, no se respetan todos los niveles de la estructura orgánica y los acuerdos son firmados o con el nivel dirigenal o con las autoridades comunales, reemplazando asambleas zonales por las reuniones con unos cuantos<sup>235</sup>.

Los hallazgos demuestran que es necesario evaluar el reglamento de consulta, con la participación de los pueblos indígenas y la autoridad competente para sacar recomendaciones orientadas a modificar el decreto supremo y a mejorar su aplicación.

En este contexto, se debe poner énfasis en el desarrollo legislativo para llenar vacíos legales sobre la consulta. Ello, a través de la elaboración de la ley marco de consulta y normas conexas, relacionadas con transparencia, monitoreo socioambiental y responsabilidad empresarial.

Se requiere generar documentos adicionales al DIP y EIA que sean más comprensibles para la población afectada e implementar herraminetas que faciliten la explicación de las cuestiones técnicas (mapas, maquetas de corte). Asimismo, es indispensable la elaboración de una guía metodológica del proceso de consulta. Este instrumento debería contener una traducción de la terminología técnica al lenguaje común.

Además, hace falta aplicar metodologías con el enfoque de transformación pacífica de conflictos, considerando las particularidades de cada proceso de consulta.

---

<sup>235</sup> Entrevista con Carlos Sánchez, Capitanía Charagua Norte, 12.05.09, entrevista con Marcial Arumbari, Capitanía Charagua Norte, 12.05.09.

## **Capítulo 4: LOS DERECHOS INDÍGENAS EN LA OPINIÓN PÚBLICA: DISCRIMINACIÓN EN LA PRENSA**

Capítulo 4: LOS DERECHOS INDÍGENAS EN LA OPINIÓN PÚBLICA: DISCRIMINACIÓN EN LA PRENSA .....	94
INTRODUCCIÓN: SOBRE LA METODOLOGÍA APLICADA .....	83
4.1 PRINCIPALES HALLAZGOS .....	85
<b>4.1.1 Origen de los derechos indígenas .....</b>	<b>85</b>
<b>4.1.2 El respeto, protección y realización de los derechos indígenas .....</b>	<b>86</b>
<b>4.1.3 La lucha de los pueblos indígenas por la reivindicación de sus derechos.....</b>	<b>89</b>

## INTRODUCCIÓN: SOBRE LA METODOLOGÍA APLICADA

Cómo parte del estudio se indaga sobre el derecho de los pueblos indígenas de ejercer, sin obstáculos ni discriminación, sus derechos fundamentales.

Para tal efecto, se ha realizado un análisis de de los mensajes relacionados con los derechos de los pueblos indígenas en medios de comunicación escritos. A partir del análisis del discurso y los mensajes de estos medios, nos proponemos conocer las limitaciones en el entendimiento de los DPI en la sociedad en general. Bajo el supuesto que los medios de comunicación y los periodistas reflejan en su trabajo periodístico: actitudes y valoraciones que tienen unos sectores de la sociedad con respecto a otros.

De esta manera, no es intención del estudio calificar o descalificar a los medios de comunicación objetos de análisis. Más al contrario, a través de estos, el propósito es hacer un sondeo sobre algunas de las interpretaciones acerca de los DPI, que se manifiestan en la sociedad boliviana; y como estas pueden tornarse en formas de discriminación directas o encubiertas hacia las personas y poblaciones indígenas.

El enfoque metodológico aplicado, consideró dividir la información analizada en tres segmentos:

1. Derechos de los Pueblos Indígenas (enero 2007- febrero 2009)
2. Movimiento indígena campesino en la asamblea constituyente (2007)
3. Información complementaria (enero 2007- diciembre 2008)

Como objetos de análisis se ha seleccionado los diarios *La Razón*, *Los Tiempos*, *Correo del Sur*, *El Deber*.

Fueron analizados 234 mensajes subdivididos en los siguientes géneros<sup>236</sup>:

1. Editorial
2. Reportaje de investigación y análisis
3. Opinión
4. Entrevista
5. Nota ampliada
6. Foto noticia
7. Noticia
8. Solicitada.

---

<sup>236</sup> El análisis fue complementado y enriquecido por la entrevista con Gisela López, comunicadora social y líder de opinión sobre el tema de los medios de comunicación en Bolivia.

Según los temas de cobertura informativa, en una primera revisión documental se ha podido identificar los siguientes tipos de mensajes relacionados con los derechos de los pueblos indígenas, que han posibilitado la definición de ámbitos de análisis que reflejan las hipótesis de trabajo<sup>237</sup>.

#### I. Origen de los derechos indígenas

- i. Los derechos indígenas nacen con el gobierno del MAS
- ii. Los derechos indígenas son invento de las Organizaciones no Gubernamentales
- iii. Proceso de reconocimiento de los DPI desde los instrumentos jurídicos en el ámbito internacional

#### II. El respeto, protección y realización de los derechos indígenas

- i. Los derechos indígenas vulneran los derechos humanos.
- ii. Los derechos indígenas discriminan a la población no indígena
- iii. Los derechos indígenas son complementarios al resto de los derechos y contribuyen a la diversidad y a la democracia.
- iv. Los derechos indígenas polarizan el país
- v. El gobierno vulnera los derechos indígenas
- vi. Los derechos indígenas salvan al mundo del sistema capitalista.

#### III. La lucha de los pueblos indígenas por la reivindicación de sus derechos

- i. La autonomía indígena implica división
- ii. La corriente indigenista dentro de la Asamblea Constituyente asfixió otras propuestas de visión del país
- iii. Lo plurinacional atenta a la unidad del país
- iv. Las acciones de reivindicación de los derechos indígenas son herramienta política del oficialismo.

---

<sup>237</sup> Esta metodología es fruto de un análisis minucioso de la información con que se cuenta para el periodo analizado.

Asimismo, en el proceso de monitoreo de prensa se ha podido detectar varias atribuciones y sobrenombres con referencia étnica, relacionados con valoraciones del sujeto indígena. Sobre este tema se profundizará más adelante.

## 4.1 PRINCIPALES HALLAZGOS

El diario que otorgó más importancia al tema indígena fue *La Razón* con 34% del total de los mensajes analizados, seguido por *El Deber* con 31% y *Los Tiempos* con 23%. *El Correo del Sur* concedió relativamente poco espacio al tema de los derechos indígenas (12%).

En cuanto al género de los mensajes relacionados con los derechos indígenas, los diarios analizados dan mayor espacio a las notas ampliadas (38%). En el segundo lugar están las noticias (22%) seguidas por las opiniones (17%). Los editoriales, solicitadas y foto noticias obtuvieron el mismo nivel porcentual (6%), seguidos por reportajes (4%) y entrevistas (1%)<sup>238</sup> ..

Respecto a los segmentos temáticos identificados, los mensajes relacionados con el respeto, protección y realización de los derechos indígenas tuvieron mayor cobertura (29%) seguido por el porcentaje del segmento relacionado con el proceso de reivindicación de los pueblos indígenas de sus derechos (15%). En el tercer lugar está el segmento correspondiente al origen de los derechos indígenas (8%), otros tipos de mensaje que no fueron relacionados con ninguno de los segmentos identificados obtuvieron 48%.

### 4.1.1 Origen de los derechos indígenas

En el segmento relacionado con el origen y reconocimiento de los derechos indígenas los temas ligados al reconocimiento de los derechos indígenas desde el ámbito internacional aparecieron con más frecuencia (6% del total de la información analizada). En este contexto, la condena de los hechos de violencia sucedidos en Sucre en mayo del 2008 por parte de

---

<sup>238</sup> No obstante, se observa la falta de un debate profundo respecto a los derechos indígenas, dado que entre los géneros periodísticos analizados casi no aparece entrevista con líderes indígenas o campesinos y tampoco con líderes de opinión o representantes de la oposición. Prevalece forma *coyuntural y reactiva* de informar ya que es casi inexistente el periodismo de investigación. A partir del monitoreo de prensa se pudo comprobar, también, un bajo nivel de pluralismo noticiero. No hubo mucha variedad en cuanto a los temas abordados. Al mismo tiempo, las opiniones fueron presentadas desde limitadas perspectivas y visiones, la tendencia especialmente marcada por el diario *El Deber*.

varios organismos internacionales y la aprobación por la ONU de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas en septiembre del 2007 fueron los temas principales<sup>239</sup>.

De acuerdo con los otros dos tipos de discursos identificados, que obtuvieron el mismo nivel porcentual (1%), los derechos indígenas nacieron con el gobierno del MAS o fueron inventados por las organizaciones no gubernamentales. El accionar de las organizaciones no gubernamentales se describe como “*ocioso indigenismo confrontacional*” en un país donde los indígenas son “*minoría demográfica*”<sup>240</sup>. Otros segmentos temáticos y el resto de la información analizada constituyen el 92% del total.

#### 4.1.2 El respeto, protección y realización de los derechos indígenas

En el segmento ligado al respeto, protección y realización de los derechos indígenas se dio mayor cobertura<sup>241</sup> a dos tipos de mensajes que obtuvieron 7% del total de la información respectivamente, siendo las afirmaciones más recurrentes en la muestra analizada:

1. Los derechos indígenas polarizan el país
2. El gobierno vulnera a los derechos indígenas

Los pueblos originarios son vistos como un factor que divide a los bolivianos, incluso en algunos medios se habla de una “*verdadera invasión*”<sup>242</sup>. Este tipo de mensaje aparece frecuentemente en el contexto de las denuncias sobre la servidumbre en la región de Chaco. Los testimonios de los indígenas guaraníes que viven bajo el régimen de trabajo forzoso son interpretados como estrategia del gobierno que está buscando enfrentamiento con la oposición<sup>243</sup>. Asimismo, se presenta la protección de los derechos del pueblo Guaraní como pretexto para la arbitraria e injusta redistribución de tierra y desestabilización del proceso autonómico<sup>244</sup>. En este sentido, el diario *El Deber* niega la existencia de las prácticas

---

<sup>239</sup> Cabe resaltar este hallazgo que refleja el poco interés de los medios por abordar, investigar o informar sobre los DPI desde la iniciativa propia, ya que estos aparecen en los medios a través de los manifiestos y comunicados pagados por las propias organizaciones como por los mecanismos de protección de los derechos humanos del sistema interamericano y de Naciones Unidas. Por otra parte, se evidencia el impacto noticioso que significó la aprobación de la “Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas”.

<sup>240</sup> *El Deber*, 02.05.08, opinión.

<sup>241</sup> Para este contexto se entiende por *cobertura* a la preeminencia de un tema en la información, opinión, enfoque editorial y contenido de las columnas de opinión en un medio. A diferencia de la otra acepción referida al privilegio de la información a ciertas fuentes.

<sup>242</sup> *Los Tiempos*, 23.11.07, nota ampliada.

<sup>243</sup> *La Razón*, 14.04.08, nota ampliada.

<sup>244</sup> *Correo del Sur*, 06.05.08, noticia; *El Deber*, 04.05.08, opinión.

servidumbres y cuestiona el origen indígena de los guaraníes con la finalidad de afirmar que Bolivia es un país de mestizos<sup>245</sup>.

Este discurso forma parte de la línea ideológica- institucional del gobierno departamental y líderes cívicos de Santa Cruz, que discrimina a los sectores rurales. *“Los medios no tienen agenda propia, se dejan llevar por la agenda regional. La prensa cruceña habla de la necesidad de ser críticos con el poder pero no son críticos con el poder local. Son militantes del prefecto”*<sup>246</sup>.

En algunas noticias que abordaron el tema de las movilizaciones sociales en respuesta a los hechos de violencia sucedidos en Sucre el 24 de mayo del 2008, se habla de los *“Movimientos sociales cometiendo desmanes”*, citando el discurso de los grupos de poder que denominan a los indígenas *“tropas de choque del gobierno”*<sup>247</sup>.

Desde distintas perspectivas, en algunos casos contradictorias entre sí, otros medios denuncian al Gobierno Nacional por vulnerar los derechos indígenas. Para respaldarse alegan la ausencia gubernamental en el Chaco, donde viven las familias cautivas<sup>248</sup>, y una supuesta inoperancia para resolver el problema del pueblo Yuqui que se encuentra en peligro de extinción<sup>249</sup>.

En la cobertura informativa relacionada con el proceso constituyente resalta la noticia acerca de la denuncia de los sectores indígenas que acusan al gobierno de haber vulnerado sus derechos por haber excluido la representación directa en la Asamblea Plurinacional, *“la cuota indígena”*<sup>250</sup>.

De acuerdo con el contenido del 6 % del total de la información analizada, los derechos indígenas son complementarios al resto de los derechos y contribuyen a la diversidad y a la democracia. Este tipo de mensaje surge en opiniones y editoriales como respuesta al discurso racista de los grupos opositores al gobierno, la *Unión Juvenil Cruceñista*<sup>251</sup> y los grupos

---

245 *El Deber*, 02.05.08, opinión.

246 Entrevista con Gisela López, 10.06.09.

247 *El Deber*, 08.06.08, opinión.

248 *Los Tiempos*, 19.07.08, noticia.

249 *La Razón*, 30.05.07, 31.05.07, notas ampliadas.

250 *La Razón* 01.08.07, nota ampliada. Aunque no existen muchos casos similares de los indígenas que denuncian vulneración de sus derechos al gobierno Central, es posible inferir, a riesgo de hacer una generalización, que si les interesa a los medios de comunicación mostrar que existen conflictos entre las organizaciones indígenas y el Gobierno Nacional.

251 *La Razón*, 15.06.08, opinión.

responsables por las humillaciones y violencia en contra de los campesinos en Sucre y otros actos racistas<sup>252</sup>.

Llaman la atención las opiniones que relacionan las acciones de reivindicación de los derechos indígenas con la violación de los derechos humanos (5%). El diario *Correo del Sur* comentó los hechos de violencia en Sucre de la siguiente manera: “*Movilización campesina derivó en serios enfrentamientos*”<sup>253</sup>.

En relación a la VI marcha indígena por la Autonomía Indígena que emprendió la CIDOB, durante el proceso constituyente, los diarios *El Deber* y *La Razón* publicaron notas en las cuales se refieren a esta movilización como “*sufrimiento*”<sup>254</sup> que necesita la intervención de la Defensoría de la Niñez<sup>255</sup>. Al mismo tiempo, al tratar las movilizaciones indígenas o campesinas se presenta una imagen “salvaje” de los pueblos originarios: “*Los indígenas anuncian una marcha con arcos y flechas*”<sup>256</sup>.

La afirmación: “*Los derechos indígenas discriminan a la población no-indígena*” aparece en el 3% de la muestra analizada. Acerca del trabajo de la Asamblea Constituyente, algunos medios señalan que el proyecto del MAS y su énfasis en la protección de los derechos indígenas es discriminatorio<sup>257</sup>.

Dentro de las noticias analizadas se ha podido identificar un escaso porcentaje, menos del 1%, de mensajes que describen a los pueblos indígenas como el sector que salva al mundo del sistema capitalista, defendiendo sus derechos colectivos y preservando valores basados en la vida comunitaria.

El resto de la información analizada, y otros segmentos temáticos constituyen el 71% del total.

---

252 *La Razón*, 08.06.08, nota ampliada.

253 *Correo del Sur*, 11.06.08, nota ampliada.

254 *La Razón*, 11.07.07, nota ampliada.

255 *El Deber*, 11.07.07, nota ampliada.

256 *La Razón*, 08.09.08, noticia.

257 Gisela López opina que “Cuando los medios de comunicación hablan de los derechos indígenas los líderes de opinión saltan y dicen que los indígenas se creen ciudadanos de primera clase, cuestionando el tema de la representación directa”.

#### 4.1.3 La lucha de los pueblos indígenas por la reivindicación de sus derechos.

En cuanto a los temas priorizados en el bloque relacionado con el proceso de reivindicación por parte de los pueblos indígenas de sus derechos, los siguientes mensajes fueron los más reiterados en comparación con los otros discursos identificados:

1. Lo plurinacional atenta a la unidad del país (5% del total de la información).
2. Las acciones de reivindicación de los derechos indígenas son herramienta política del oficialismo (5% del total de la información).

El concepto de lo plurinacional es presentado como una etapa de transición hacia un “Estado confederado” o elemento que genera división a través de incorporación del elemento étnico en el discurso público. Asimismo, marchas, cumbres y movilizaciones indígenas son percibidas como instrumento del partido MAS e impulsadas por el gobierno para alcanzar sus metas políticas<sup>258</sup>.

Por su lado, algunos dirigentes indígenas reconocen el hecho de ser utilizados por el oficialismo en la Asamblea Constituyente: *“Somos originarios acá dentro de la plenaria pero reconocemos que somos derivados cuando se trata de pedirle plata al tesoro general de la nación”*<sup>259</sup>.

La Autonomía Indígena fue identificada por los diarios como un factor que genera división en 4% de la cobertura periodística analizada. En relación con la asamblea constituyente el diario *La Razón* describió las autonomías indígenas como las que *“...mantienen enfrentados al oficialismo y a la oposición en la comisión de autonomías”*<sup>260</sup>.

Escasas notas afirmaron que la corriente indigenista dentro de la Asamblea Constituyente “asfixió” otras propuestas de visión del país (1%). Casi no hubo información noticiosa en la que se plantee que “lo plurinacional” contribuye a la unidad de Bolivia.

Los segmentos temáticos mencionados anteriormente y el resto de la información analizada obtuvieron 85% del total de la muestra.

Los resultados demuestran una llamativa cantidad de mensajes que contienen adjetivaciones/sobrenombres con referencia étnica (8% del total de la información

---

258 *La Razón*, 18.07.07, nota ampliada.

259 *El Deber*, 03.07.07, nota ampliada.

260 *La Razón*, 08.06.07, nota ampliada.

analizada). En algunas notas los sobrenombres fueron citados como parte del discurso de los grupos de poder, en otras aparecen sin fuente atribuida, es decir, suscritas por el periodista. Los sobrenombres más recurrentes plantean que los pueblos indígenas son inferiores al resto de la sociedad (29% de las adjetivaciones).

Los indígenas son denominados “indios cimarrones”<sup>261</sup>, “silvícolas”<sup>262</sup>, e incluso se está usando el término “cruce”<sup>263</sup> para referirse a mestizaje. También se está cuestionando su origen étnico; la opinión editorial del diario *Los Tiempos* se refirió a los pueblos indígenas como a “los llamados originarios”<sup>264</sup>, mensaje que se viene reforzando en otros diarios. Cabe mencionar que el ex presidente Carlos Mesa en su discurso publicado en *La Razón* afirmó que Bolivia no es de mayoría indígena<sup>265</sup>.

En el segundo plazo están los mensajes relativos a la suciedad (17%): “indio de mierda”, “collas de mierda”<sup>266</sup> seguidos por los sobrenombres con referencia a la inmoralidad (13%): “sinvergüenzas” “desgraciados”, “descarados”<sup>267</sup>. Incluso se habla de una “raza maldita”<sup>268</sup>. Las atribuciones fueron citas del discurso racista de la oposición, la *Unión Juvenil Cruceñista* y de los grupos responsables de la humillación de los campesinos en Sucre. También aparecen adjetivaciones con tinte racista, dirigidas a Silvia Lazarte- la presidente de la Asamblea Constituyente: “chola ignorante”, “prepotente”, “malcriada”, “intransigente” que fueron criticados por la opinión editorial del diario *Los Tiempos*<sup>269</sup>.

El mismo nivel porcentual obtuvieron los sobrenombres que aluden una supuesta militancia de los indígenas en el MAS (13%): “alborotadores contratados por el Gobierno”<sup>270</sup>, “escudo para los objetivos de Evo Morales”<sup>271</sup>. Gisela López opina que este mensaje es uno de los más recurrentes en los medios de comunicación, especialmente al referirse a las movilizaciones indígenas: “En los editoriales los calificaron de hordas masistas embriagados, masas rebeldes, cuando mantenían un cerco a Santa Cruz”<sup>272</sup>.

---

261 *Correo del Sur*, 18.04.08, noticia.

262 *El Deber*, 13.05.07, nota ampliada.

263 *Ibidem*.

264 *Los Tiempos*, 10.07.07, editorial.

265 *La Razón*, 06.11.07, noticia.

266 *La Razón*, 08.06.08, solicitada.

267 *Los Tiempos*, 21.01.07, reportaje.

268 *La Razón*, 15.06.08, opinión.

269 *Los Tiempos*, 22.11.07, editorial.

270 *El Deber*, 08.06.08, opinión.

271 *La Razón*, 28.05.08, nota ampliada.

272 Entrevista con Gisela López, 10.06.09.

También aparecen mensajes en los que se citan declaraciones sobre un supuesto retraso cognitivo de los pueblos originarios (12%), por ejemplo “chola ignorante”<sup>273</sup>. Estos fueron utilizados como ejemplos para condenar el discurso racista.

También se ha podido identificar el uso de los diminutivos: “collitas”, “cholita”<sup>274</sup> y los adjetivos posesivos: “nuestros campesinos”<sup>275</sup>. Los dos tipos constituyeron 8% respectivamente del total de las adjetivaciones identificadas.

A modo de reflexión final sobre el presente estudio, vale destacar que los medios de comunicación, de un tiempo a esta parte, se refieren a temas relacionados con los pueblos indígenas con una gran cobertura.

Es posible que la autoidentificación del Presidente Morales como indígena, así como su discurso con muchas referencias “indigenistas”, influya en este incremento de la cobertura informativa de la temática indígena.

Sin embargo, se constata en el estudio que gran parte de estos mensajes distorsionan la información por falta de un adecuado tratamiento de los derechos indígenas y de una exigua campaña pública sobre la fuente de estos derechos y su articulación al conjunto de los instrumentos universales de derechos humanos.

Otra de las constataciones importantes es que el tratamiento de la temática indígena está politizado. Muestra de ello es que bloques opositores al Gobierno interpretan el movimiento indígena como una amenaza para la población boliviana. Esta situación, sin duda, puede significar un retroceso en la construcción de visiones pluralistas y respetuosas de la convivencia de la diversidad<sup>276</sup>.

---

273 *Los Tiempos*, 22.11.07, editorial.

274 *La Razón*, 15.06.08, opinión.

275 *La Razón*, 17.10.07, opinión.

276 En este contexto, se necesita otorgar importancia a la sensibilización de los comunicadores. Para tal fin varios actores, como Estado, organizaciones gremiales de los periodistas, Defensor del Pueblo, organismos internacionales de DDHH y organizaciones no gubernamentales, deberían impulsar acciones educativas e incidir para generar mayor objetividad en los medios de comunicación.

## Capítulo 5: Midiendo la brecha de implementación de los derechos humanos de los Pueblos Indígenas

## Índice

<b>Índice.....</b>	<b>0</b>
<b>5.1 MEDIR LA BRECHA DE IMPLEMENTACIÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>5.2 METODOLOGÍA DE CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES DE DERECHOS HUMANOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS .....</b>	<b>3</b>
1.1. Cómo y para qué medir los derechos humanos	3
1.2. Los tipos de indicadores y sus ámbitos de análisis	6
1.3. De la representación literaria de los derechos a la identificación de sus dimensiones	8
1.4. Método operativo para determinación de atributos	9
1.5. La medición y el método de valoración	10

## 5.1 MEDIR LA BRECHA DE IMPLEMENTACIÓN

Retomando la afirmación de Rodolfo Stavenhagen, hay una “brecha de implementación” entre los avances y arreglos jurídicos y jurisdiccionales de los países y la materialización de los derechos de los pueblos indígenas en políticas públicas y programas estatales que garanticen la realización de los mismos.

En este contexto, parece indispensable contar con instrumentos que permitan medir si esta “brecha de implementación” va disminuyendo o aumentando. Para tal efecto, surge la pregunta si el grado de avance en el respeto, protección y realización de los derechos humanos de los pueblos indígenas es medible o cuantificable.

La respuesta se va acercando a que sí es posible. No por justificaciones matemáticas o jurídicas, sino más bien en las experiencias que ya se están ensayando al respecto. Se han realizado importantes avances, por ejemplo, en lo que se refiere a la medición de la implementación jurídica<sup>277</sup>. De entre ellos resalta el trabajo de Diego Iturralde del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), elaborado por encargo del Fondo Indígena, y concentrado en la protección de los DPI, a través de la adecuación normativa en cada uno de los países<sup>278</sup>.

Sin embargo, todavía no se han desarrollado, hasta lo que este estudio ha podido indagar, indicadores que midan la brecha en la implementación de estos derechos<sup>279</sup>, lo que incluye la protección institucional y jurisdiccional, complementaria a la normativa, y el ejercicio y goce de estos derechos por parte de los sujetos titulares de los mismos, los pueblos indígenas.

No obstante, hay planteamientos conceptuales con avances metodológicos para encarar este reto. Tal es el caso de la propuesta de Raquel Yrigoyen Fajardo, quién presenta dos propuestas de monitoreo de los derechos indígenas. Este estudio las utiliza como base metodológica e intenta avanzar en su explicación.

---

<sup>277</sup> Se han desarrollado muchos sistemas de seguimiento a las normas referidas a los pueblos indígenas. Por ejemplo el desarrollado por el Banco Interamericano de desarrollo (BID) o el “Political Database of the Americas of Georgetown University”.

<sup>278</sup> **VER SISTEMA DE MONITOREO DE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS Y LA PROMOCIÓN DEL BUEN VIVIR DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, PRODUCIDO PARA EL FONDO INDÍGENA POR EL CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SUPERIORES EN ANTROPOLOGÍA SOCIAL, 2009**

<sup>279</sup> En el mismo sentido la Comisión Andina de Juristas CAJ presenta una batería de indicadores para medir los derechos mínimos de los pueblos indígenas (Ver Rosember Ariza Santamaría, Borrador Inicial Informe “Indicadores de progresos en materia de derechos de los Pueblos Indígenas”, sin fecha).

Como la definición de indicadores sobre derechos humanos aún está en construcción<sup>280</sup>, este estudio propone las bases para una metodología para el desarrollo de un Sistema de Indicadores de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas (SIDHPI), definido como:

Esfuerzo técnico, sistemático e integrado para conceptualizar, operacionalizar y medir, por medio de un conjunto de instrumentos, la diversidad de aspectos relacionados al respeto, protección y realización de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas<sup>281</sup>.

Para alcanzar este objetivo, se planteó aplicar los estudios de caso, caracterizados en el capítulo 3 del presente documento. A través del sondeo se conoció las características de la información que se quiere medir, en los ámbitos relacionados con el sujeto obligado- Estado y, por otro lado, con el sujeto titular de esos derechos- pueblos indígenas.

Vale decir, que a partir de la sistematización de la información recabada en estos ámbitos es que se propone unos métodos de medición de las variables relacionadas a los derechos humanos. Se piensa que esto podría ser un aporte a la discusión nacional e internacional sobre el Sistema de Indicadores de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas.

---

<sup>280</sup> Como menciona Marcela Ferrer (2007), la temática cobró especial importancia a fines de la década de 1990, en el marco del Programa de Reforma de las Naciones Unidas y el llamado del Secretario General para que las agencias del Sistema incorporaran el enfoque de derechos humanos dentro de sus actividades (Naciones Unidas, 1997). Desde ahí, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha desarrollado diversas iniciativas para identificar y definir indicadores para el monitoreo de los derechos humanos en el mundo, haciendo hincapié en explorar las posibilidades de utilizar las estadísticas e información disponible (PNUD, 2000; Naciones Unidas, 1999; 2001 y 2006). Además, las agencias de Naciones Unidas han desarrollado diversas estrategias para aplicar el enfoque de derechos humanos a sus áreas específicas de trabajo, como también definir indicadores.

<sup>281</sup> Definición que está basada en la definición de Sistema de Indicadores Sociales, propuesta por (Setien, 1993). En: María José Rodríguez, Modelos Sociodemográficos: Atlas social de la ciudad de Alicante, Tesis Doctoral, Universidad de Alicante, 2000.

## 5.2 METODOLOGÍA DE CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES DE DERECHOS HUMANOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

### 1.1. Cómo y para qué medir los derechos humanos<sup>282</sup>

Se hace necesario complementar los datos e indicadores sociales y económicos ya existentes, como referentes para el análisis de las obligaciones progresivas de los Estados frente a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Así, se hace importante procurar medir la realización progresiva de los derechos y no directamente el grado de desarrollo económico y social del país, aun cuando este grado de desarrollo pueda servir como un factor relevante en la determinación de algunas obligaciones estatales (CIDH, 2008)<sup>283</sup>.

En este tenor, y siguiendo el análisis de Ferrer (2007)<sup>284</sup>, los indicadores tienen como una de sus principales utilidades mostrar la dirección que debe ser seguida por los Estados, como el principal garante de los derechos humanos. Vale decir, que un indicador referido a una dimensión particular de un derecho, se convierte en guía de las políticas públicas, ya que muestra el camino hacia la meta o “estado deseado” de ese derecho<sup>285</sup>.

Un primer criterio para proponer instrumentos de medición de derechos humanos es, entonces, el establecer que los derechos nunca podrán medirse íntegramente sólo por medio de las estadísticas, pues las cuestiones a las que se refieren no pueden reflejarse en cifras (PNUD, 2000).

En este sentido los indicadores de derechos humanos, continúa Ferrer, deben permitir medir **la distancia** que existe entre la formulación jurídica de los derechos y su expresión concreta. La utilidad de un sistema de indicadores entonces, puede compararse con los “observatorios”, que luego de instalar sus instrumentos de medición, que permiten conocer

---

<sup>282</sup> Los indicadores se pueden usar como instrumento para: i) formular mejores políticas y vigilar los progresos realizados; ii) determinar los efectos no deseados de leyes, políticas y prácticas; iii) determinar qué actores (y factores) están influyendo en la realización de los derechos; iv) Poner de relieve si esos actores están cumpliendo sus obligaciones; v) advertir de antemano posibles violaciones y poder adoptar medidas preventivas; vi) fortalecer el consenso social respecto de decisiones difíciles que deban adoptarse frente a la limitación de recursos; y vii) sacar a la luz cuestiones que han sido desatendidas o silenciadas (PNUD, 2000).

<sup>283</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales, OEA/Ser.L/V/II.132, Doc. 14, 19 julio 2008 Organización de los Estados Americanos

<sup>284</sup> Marcela Ferrer Lues, *Derechos humanos en población: indicadores para un sistema de monitoreo*, Serie población y desarrollo N° 73, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, Chile, 2007

<sup>285</sup> Ibidem.

las distintas dimensiones de un área de preocupación particular, puedan a su vez realizar un seguimiento del comportamiento de lo que se quiere medir en esas dimensiones a lo largo del tiempo (Ferrer, 2007).

Sin embargo, y aunque existe consenso sobre la importancia, utilidad y objetivos de los indicadores de derechos humanos, la discusión no ha logrado coherencia y aún existen muchas áreas sin acuerdo teórico (Green, 2001)<sup>286</sup>.

Los requisitos de los indicadores de derechos humanos, por otra parte, son los comunes a los que debe tener cualquier indicador: los de *validez y confiabilidad*<sup>287</sup>. También se ha sugerido: disponibilidad y periodicidad de los datos, desagregación, capacidad de ser comparados internacionalmente y transparencia de la metodología (Malhotra y Fasel, 2005)<sup>288</sup>. Al mismo tiempo los indicadores deben ser balanceados (reduciendo la ambigüedad en la medición), sensitivos hacia los cambios deseados y hacia grupos específicos, motivadores hacia el desempeño, prácticos (susceptibles de ser desarrollados, precisos y disponibles), legítimos y claros para quienes se ven afectados por ellos (Sano, 2005).

Vale decir que se caracteriza a los indicadores de derechos humanos a partir del uso y versatilidad que deben tener para representar diferentes contextos y grados de desarrollo ya que otra de las cualidades que deben tener los indicadores es poder ser comparables.

Por otro lado, dado que la comunidad internacional ha acordado la universalidad de los derechos humanos, surge otro debate sobre la aplicación universal o no de los indicadores, ya que algunos Estados arguyen razones culturales o socioeconómicas para no cumplir con los compromisos. En este contexto, se han hecho sugerencias en sentido de considerar indicadores que miden cuestiones universales, y que pueden ser utilizados en comparaciones internacionales, e indicadores que son sensibles a determinados contextos culturales (ONU 2003 y 2006).

---

<sup>286</sup> Citado por Ferrer (2007): Sano, Hans-Otto (2005), "Human Rights Indicators, Purpose and Validity", documento presentado a Expert Meeting on Human Rights Indicators, del 11 al 13 de marzo, 2005. De estas se pueden distinguir tres áreas problemáticas en la discusión [(Sano, 2005, citado por Ferrer (2007)): i) ausencia de consenso sobre la evaluación del cumplimiento y carencia de datos confiables sobre violaciones en términos globales; ii) falta de consenso sobre cómo medir los derechos económicos, sociales y culturales; y iii) ausencia de distinciones claras entre indicadores de desempeño e indicadores de esas violaciones en términos globales

<sup>287</sup> El PNUD define Confiables, como la cualidad "*que permite que diferentes personas los utilicen y obtengan resultados congruentes; y Válidos, que establecen criterios que permitan medir lo que se pretende medir*" (PNUD, 2000)

<sup>288</sup> Citado por Ferrer, 2007: Malhotra, R; y N. Fasel (2005), "Quantitative Human Rights Indicators - A survey of major initiatives", documento presentado a Expert meeting on human rights indicators, del 11 al 13 de marzo, 2005.

Al respecto Ferrer afirma que, aunque dicha recomendación es valiosa, sobre todo para establecer metas y líneas base, es importante tener en cuenta que los indicadores muchas veces se utilizan en forma independiente y se desprenden del contexto. Por lo que concluye que parece más adecuado construir un sistema de indicadores de derechos humanos que permita realizar comparaciones internacionales y pueda ser utilizado independientemente del contexto (Ferrer, 2007).

En este marco, cabe distinguir dos características que son particulares de los indicadores de derechos humanos: La primera referida a la capacidad de medir a través del tiempo la realización progresiva (en especial para los derechos económicos, sociales y culturales); los mejoramientos en los estándares (en el caso de los derechos civiles y políticos), y la no regresión. La segunda característica se refiere a la capacidad de desagregación. Se sugiere que, en tanto sea posible, todos los datos pertinentes se desglosen para poder vigilar la situación de los grupos vulnerables (Green, 2001)<sup>289</sup>.

En este contexto, los indicadores de derechos humanos, aún cuando sean desagregados, dan cuenta de situaciones promedio, que de todas formas pueden entrañar violación de derechos. Ya que, teóricamente, si bien los derechos humanos deben ser ejercidos por todas las personas, la violación es la misma si afecta a una persona o a un millón. Por ello, gran parte de las acciones tradicionales desarrolladas por los organismos de supervisión de los tratados se han basado en el análisis y defensa de casos individuales. Con estos fundamentos, Ferrer (2007), establece que son cinco dimensiones que deben tomarse en cuenta para la construcción de indicadores de derechos humanos: *i*) los criterios de definición de las dimensiones que debe medir el indicador; *ii*) los tipos de indicadores que se deben construir; *iii*) el establecimiento de metas; *iv*) las diferencias entre los indicadores de derechos humanos y los indicadores socioeconómicos o sociodemográficos utilizados comúnmente; y *v*) las fuentes de información.

Un referente fundamental (teórico y conceptual) para los indicadores de derechos humanos son los tratados y convenciones de derechos humanos, como también otros documentos elaborados por los comités que supervisan su cumplimiento. (Ferrer, 2007).<sup>290</sup>

---

<sup>289</sup> Citado por Ferrer, 2007: Green, M. (2001), "What we talk about when we talk about indicators: current approaches to human rights measurement", Human Rights Quarterly, Vol. 23, Johns Hopkins University Press.

<sup>290</sup> Los tratados de DDHH y los documentos de los comités son fundamentales en el proceso de elaboración de indicadores por lo menos por dos razones. Primero, porque el contenido u operacionalización de un derecho

Un documento discutido en la reunión de los presidentes de los órganos creados en virtud de los tratados (Naciones Unidas, 2006a), resume el consenso observado en la literatura y señala tres cuestiones importantes para la definición del contenido de los derechos o la determinación de las dimensiones a medir:

- i) La consolidación de los indicadores para un derecho específico, basados en el contenido normativo de ese derecho, debe reflejar el carácter intersectorial de las normas y principios de derechos humanos (no discriminación, indivisibilidad, rendición de cuentas, participación);
- ii) El objetivo fundamental de la evaluación debe ser medir el esfuerzo por parte de los Estados, y su “intención” o “aceptación” de las normas de derechos humanos, y la consolidación de sus esfuerzos. Al ser los derechos humanos interdependientes e indivisibles, los resultados y los esfuerzos para obtener resultados en un derecho, pueden depender de la promoción y protección de otros derechos;
- iii) El marco que se adopte debe poder reflejar la obligación de la entidad encargada de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos.

Al respecto Raquel Yrigoyen (2009)<sup>291</sup>, comenta que la medición de los esfuerzos del Estado, como sujeto obligado, es necesaria pero no suficiente. Para verificar el grado de cumplimiento de un derecho es imprescindible medir el grado de su ejercicio por el sujeto titular. El goce efectivo del derecho es la prueba efectiva de que el derecho se cumple. Esto mide el impacto o efecto de las acciones del sujeto obligado y del sujeto titular (Yrigoyen, 2009).

## **1.2. Los tipos de indicadores y sus ámbitos de análisis**

La ONU (2006)<sup>292</sup> recomienda distinguir entre indicadores de estructura, proceso y resultado, definiéndolos como:

⇒ *Indicadores estructurales*: ratificación o aprobación de los instrumentos y existencia de mecanismos institucionales básicos que se consideran necesarios para facilitar la

---

depende tanto de su definición original como de su interpretación posterior. Segundo, los mismos tratados aluden a indicadores, y esto ayuda no sólo a definir el contexto de aplicación del derecho, sino también a reforzar los aspectos operacionales para respetar, proteger y garantizar ese derecho (Ferrer 2007).

<sup>291</sup> Comentarios enviados por Raquel Yrigoyen al presente escrito en su versión preliminar.

<sup>292</sup> Citado por Ferrer (2007).

realización de un derecho humano en cuestión. Miden la intención del Estado o su aceptación de las normas internacionales.

⇒ *Indicadores de proceso*: relacionan los instrumentos de políticas públicas con hitos que se convierten en indicadores de resultados. Los indicadores de proceso corresponden a todas las medidas adoptadas por el Estado para hacer efectiva su intención o aceptación de las normas de derechos humanos y alcanzar los resultados que corresponden a la realización de un determinado derecho humano.

⇒ *Indicadores de resultado*: reflejan logros individuales y colectivos, que indican el estado de realización de un derecho en determinado contexto. Permiten evaluar la realización y el disfrute de un derecho.

Para el caso específico de los derechos humanos de los pueblos indígenas, Raquel Yrigoyen (2008)<sup>293</sup>, propone integrar a la propuesta antes mencionada con las dimensiones de valoración desde los sujetos titulares del derecho, los pueblos indígenas. De esta manera se proponen dos campos de análisis, guiadas por preguntas generadoras:

⇒ Indicadores de **cumplimiento** del derecho, vinculados a la acción del sujeto obligado: Estado (Estructura y proceso). La observancia estatal se verifica en los ámbitos de la adecuación normativa, la implementación institucional y la protección jurisdiccional.

⇒ Indicadores de **ejercicio y goce** del derecho, vinculados al sujeto titular del derecho: Pueblos Indígenas. Se verifica el nivel de disfrute del derecho por parte de sus titulares en los siguientes ámbitos: aumento de la participación efectiva de PI en las decisiones que les afectan, reducción de la discriminación o brechas injustas y el aumento del control de su destino libremente determinado.

Esta propuesta tiene la virtud de trabajar en los dos campos de la dinámica social como es la acción del sujeto obligado -la autoridad pública (incluyendo la evaluación del grado de conocimiento de los derechos por parte de los agentes estatales)- y las acciones del beneficiario o el titular de los derechos -los pueblos indígenas- incluyendo los impactos efectivos de las acciones tanto estatales como de los pueblos mismos en el goce de los derechos.

---

<sup>293</sup> Documento de trabajo enviado por Yrigoyen Fajardo (raquelyf@alertanet.org) a Jennifer Guachalla Escobar de la Defensoría del Pueblo en Bolivia.

### 1.3. De la representación literaria de los derechos a la identificación de sus dimensiones

Para cada derecho humano que se quiera analizar, se debe traducir el texto de la norma jurídica a un número limitado de atributos característicos que faciliten la selección de los indicadores<sup>294</sup>.

De esta manera se utilizan para los derechos humanos de los Pueblos indígenas los dos instrumentos internacionales más importantes como son el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), ratificado por Bolivia mediante la Ley 1257 el año 1991, y la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, elevada a rango de Ley (3760) en octubre de 2007.

El proceso de identificación de atributos de los derechos, que en definitiva serán las variables, susceptibles de someterse a medición, es reconocido como un *proceso de operacionalización*, por la investigación empírica de las ciencias sociales (Boudon, R. y Lazarsfeld, P., 1985)<sup>295</sup>. Este proceso tiene cuatro fases:

1. *Representación literaria del concepto*, considerada como expresión verbal de un concepto de imágenes (o dimensiones). En el caso que nos ocupa, los artículos de los instrumentos internacionales de derechos serían sus representaciones verbales.
2. *Especificación del concepto*. A través de la identificación de sus atributos (o dimensiones que lo componen) se definen las variables a ser medidas. Ésta es la traducción en términos operativos y mensurables de las nociones familiares. (De Miguel y Sevilla-Guzman, 1973)<sup>296</sup>.
3. *Elaboración de indicadores*, para la cuantificación de los atributos o dimensiones. Es, en definitiva, la medición operativa de éstos. Por ello, se relacionan con la multidimensionalidad del concepto. La identificación de atributos está condicionada por

---

<sup>294</sup> La definición de los atributos permite avanzar en la puesta en práctica de las normas de derechos humanos, y el resultado es una categorización que es clara y más “tangible” para facilitar la selección de indicadores. En la medida de lo posible, los atributos tienen que basarse en una lectura exhaustiva de la norma jurídica, y definirse de manera que se excluyan mutuamente (Naciones Unidas, 2006<sup>a</sup>, Citado por Ferrer, 2007).

<sup>295</sup> En: María José Rodríguez, Modelos Sociodemográficos: Atlas social de la ciudad de Alicante, Tesis Doctoral, Universidad de Alicante, 2000.

<sup>296</sup> Citado por Ferrer (2007): Sano, Hans-Otto (2005), “Human Rights Indicators, Purpose and Validity”, paper presentado a Expert Meeting on Human Rights Indicators, del 11 al 13 de marzo, 2005.

los objetivos de la investigación —vale decir, qué se quiere medir de los conceptos— y en ella deben tomarse en cuenta las condiciones de validez y confiabilidad.

4. *Formación de índices*, A partir de la reunión de varios indicadores, se reducen sus respectivas características a una sola. Los índices muestran el estado de situación de un conjunto de conceptos o de uno solo (De Miguel y Sevilla-Guzmán, 1973). En el caso del presente estudio, los conceptos podrían ser los tipos de derechos (consulta, tierra, territorio, etcétera).

Estas fases desarrolladas por Lazarsfeld (1985)<sup>297</sup>, sin embargo, solo otorgan al estudio un marco teórico referencial, ya que dado el objetivo de desarrollar un sistema de indicadores, el estudio abordará ampliamente solo los primeros tres pasos.

#### **1.4. Método operativo para determinación de atributos**

A partir de la experiencia metodológica del trabajo de campo, se propone una suerte de método operativo para identificar atributos de los derechos de los pueblos indígenas. La determinación de los atributos se hizo en dos momentos:

##### ***A. Selección de los conceptos - artículos de los instrumentos jurídicos***

Luego de identificar el tipo de derecho que se quiere medir —por ejemplo, el derecho a la consulta—, se identificaron los artículos de los instrumentos jurídicos referidos a ese derecho: el Convenio 169 de la OIT (Convenio) y la Declaración de NN.UU. sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Declaración).

Son dos tipos de artículos que expresan los derechos que se quiere medir y que se seleccionan:

- ⇒ Los artículos y contenidos en los instrumentos jurídicos que se refieren directamente al tipo de derecho que se quiere medir. Del ejemplo planteado, *Consulta*, se tienen del Convenio: Art. 6, Art. 15-2; de la Declaración: Art. 19, Art. 32.2, referidos al reconocimiento explícito del derecho de consulta y del proceso mismo.
- ⇒ Los artículos que, de acuerdo con el principio de indivisibilidad, que caracteriza a los derechos humanos, dan las condiciones necesarias, previas o posteriores, para que los

---

<sup>297</sup> Ibidem.

derechos de consulta puedan respetarse, protegerse y realizarse. Del ejemplo planteado, *Consulta*, se tiene del Convenio: Art. 7-3, Art. 7-4, Art. 12, Art. 13-1, Art. 15-1, Art. 35; de la Declaración: Art. 8-2, Art. 13-2, Art. 18, Art. 26-1, Art. 28-1, Art. 32-1, Art. 32-3, Art. 39. Los artículos mencionados abordan el reconocimiento del derecho al territorio, el derecho a la prevención y el resarcimiento por daños o afectaciones al mismo, el derecho de participación y asistencia por parte de los Estados y otros.

Ambos tipos de artículos tienen similar importancia, aunque mayores dimensiones o atributos surgirán del primero.

### ***B. Atributos representativos de los conceptos – Agrupación de artículos***

Un segundo paso es la comparación de artículos de los diferentes instrumentos jurídicos junto a sus atributos para identificar a los que son representativos para un concepto o derecho. Para el ejemplo que definimos —la consulta—, elegimos los atributos que puedan ser medidos y sean comunes a todos los artículos sobre procedimientos de consulta.

Ya con los atributos identificados se construyen preguntas en los dos campos, sujeto obligado (Estado) y sujeto titular de derechos (pueblos indígenas), en sus seis ámbitos antes mencionados, para conocer las características de cada uno de esos ámbitos. Muchos atributos requieren para su medición la formulación de más de una pregunta.

De esta manera, se define *indicador* como un registro de fenómenos que pueden ser observados en forma directa y que mide los atributos (variables) (Quintana, 2008)<sup>298</sup>.

## **1.5. La medición y el método de valoración**

La medición, se puede definir como la asignación de *números* a observaciones, de conformidad con ciertas reglas. El indicador tiene que cumplir con el requisito de *computabilidad*, además de la *validez* y *confiabilidad*. De esta manera, con la medición se presume objetividad, es decir que los fenómenos que pretendemos analizar son realidades de algún modo tangibles y que los indicadores utilizados para su medición reflejan de manera objetiva tales fenómenos (Quintana, 2008).

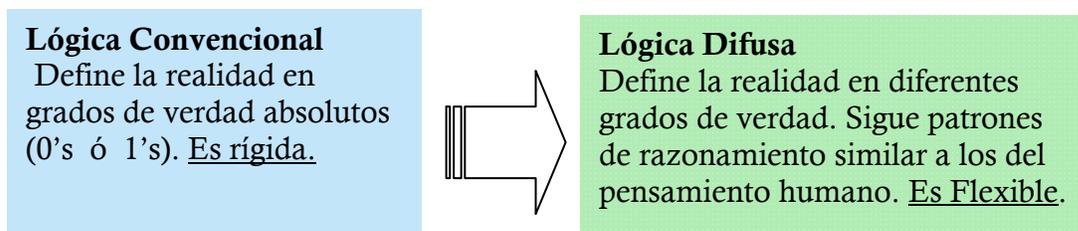
Luego de conocer los resultados de la sistematización del trabajo de campo, se propone un modelo distinto al usualmente utilizado en la medición y valoración en las ciencias sociales.

---

<sup>298</sup> Eva Quintana, *Nociones Básicas sobre Medición*, Escuela Virtual PNUD, 2008

### *Cálculo de indicadores basados en la lógica difusa*

Una de las disciplinas matemáticas más utilizadas en los últimos años, es la denominada *lógica difusa o borrosa*, que utiliza expresiones que no son totalmente ciertas ni completamente falsas, a diferencia del determinismo de la *lógica booleana*<sup>299</sup>. La lógica difusa procura crear aproximaciones matemáticas en la resolución de ciertos tipos de problemas, produciendo resultados exactos a partir de datos imprecisos, con la constatación de que los valores de verdad asumidos por ciertos enunciados aunque no son deterministas, no necesariamente son desconocidos. Estos enunciados son tipos especiales de lógicas multivaluadas (Morales-Luna, 2002)<sup>300</sup>.



Es así que en un conjunto clásico, como señala (Olivas Varela, 2001)<sup>301</sup> se asigna el valor 0 ó 1 a cada elemento para indicar la pertenencia o no a dicho conjunto. Con la lógica difusa, esta función puede generalizarse de forma que los valores asignados a los elementos del conjunto caigan en un rango particular, y con ello indiquen el grado de pertenencia de los elementos al conjunto en cuestión. Esta función se llama “función de pertenencia” y el conjunto por ella definida “Conjunto Borroso”. La función de pertenencia “ $\mu$ ” A por la que un conjunto borroso A se define, siendo  $[0, 1]$  el intervalo de números reales, incluidos el 0 y el 1, tiene la forma:

$$\mu_A = X_{\mu} \rightarrow [0, 1]$$

<sup>299</sup> El *Algebra de Boole*, sistema algebraico que contiene al *cálculo proposicional* y la *Teoría de conjuntos*, es un sistema matemático deductivo que parte desde la noción que un elemento pertenece o no a un conjunto determinado por lo que una proposición solo admite dos valores: verdadero o falso, definiendo la realidad en grados de verdad absolutos (0's ó 1's).

<sup>300</sup> Guillermo Morales-Luna, Introducción a la lógica difusa, Centro de Investigación y Estudios Avanzados del IPN, México, 2002

<sup>301</sup> José Angel Olivas Varela, La lógica borrosa y sus aplicaciones, 2001.En: <http://www.astic.es/SiteCollectionDocuments/Astic/Documentos/Boletic/Boletic%2024/artimono2.pdf>, vistado 15 de Junio de 2009

Es decir, mientras que en un conjunto clásico los elementos pertenecen o no pertenecen a él totalmente<sup>302</sup>, en los conjuntos borrosos hay **grados de pertenencia** en referencia a un universo local, entonces, “A” será un Subconjunto Borroso de “B” cuando:

$$\mu_A(x) \leq \mu_B(x), \forall x \in X$$

La lógica difusa fue desarrollada a mediados de a mediados de los años sesentas del s. XX, por Loftly Zadeh<sup>303</sup>, quién utilizando el principio de *incompatibilidad*<sup>304</sup> introdujo el concepto de conjunto difuso, por su potencial de reproducir aceptablemente los modos usuales de razonamiento, considerando que la certeza de una proposición es una cuestión de grado (Pérez, 2004)<sup>305</sup>.

Zadeh afirma que la lógica difusa es más humana, “es el sentido común frente al idealismo racionalista”. La mente humana siempre gradúa la realidad, porque siempre hay posibilidades intermedias y graduables. De esta manera la lógica difusa asocia incertidumbre a la estructura de un conjunto de datos<sup>306</sup> (Zadeh, 1965)<sup>307</sup>.

Años más tarde Arnold Kaufmann y Jaime Gil Aluja, intuyen las grandes posibilidades de los razonamientos contenidos en el trabajo Zadeh, para el estudio de las ciencias sociales, y, particularmente a los problemas económicos y de gestión. En esta área, el pensamiento humano, tan cargado de matices, juega un papel fundamental (Gil Aluja, 1999)<sup>308</sup>.

---

<sup>302</sup>  $\mu_A(x) = 1$  si  $x \in A$ ;  $\mu_A(x) = 0$  si  $x \sim \in A$

<sup>303</sup> Previamente, Max Black (1909 - 1989), en un artículo de 1937 titulado "Vagueness: An exercise in Logical Analysis" y Karl Menger (1902 - 1985) con los artículos de 1942 "Statistical Metrics" y los de los años 50 sobre relaciones borrosas de indistinguibilidad, sentaron las bases de lo que hoy es una teoría tan utilizada y con tan buenos resultados.

<sup>304</sup> “Conforme la complejidad de un sistema aumenta nuestra capacidad para ser precisos y construir instrucciones sobre su comportamiento disminuye hasta el umbral más allá del cual, la precisión y el significado son características excluyentes”.

<sup>305</sup> Procesamiento y optimización de espectros raman mediante técnica de lógica difusa, Tesis doctoral Universitat Politècnica de Catalunya (España), 2005.

<sup>306</sup> “En lenguaje natural se describen objetos o situaciones en términos imprecisos: grande, joven, tímido (...) El razonamiento basado en estos términos no puede ser exacto, ya que normalmente representan impresiones subjetivas, quizá probables pero no exactas. Por ello, la Teoría de Conjuntos Borrosos se presenta más adecuada que la lógica clásica para representar el conocimiento humano, ya que permite que los fenómenos y observaciones tengan más de dos estados lógicos”(Olivas Varela, 2001).

<sup>307</sup> Citado por: Doris Sáez, “Lógica difusa, redes neuronales y control predictivo. Técnicas modernas de control”, Seminario AADECA-UBA, Buenos Aires, 2002.

<sup>308</sup> Jaime Gil Aluja, Génesis de una Teoría de la Incertidumbre, Discurso pronunciado por el profesor Gil Aluja en el Acto en el que se le impuso la Gran Cruz de la Orden Civil de Alfonso X el Sabio, 1999. En <http://www.encuentros-multidisciplinares.org/Revistan%BA6/Jaime%20Gil%20Aluja%201.pdf>, visitado 15 de junio

En este sentido el acercamiento de la lógica matemática a la medición de temas que pueden conducir a un alto nivel de subjetividad- como el de derechos humanos en general, y de los derechos de los pueblos indígenas, en particular- puede significar un importante avance en lo que es el establecimiento de indicadores de línea de base y de monitoreo.

### ***El establecimiento de metas: el indicador Ideal***

El uso de la lógica difusa y conjuntos borrosos, se hace atractivo para medir los derechos humanos de los pueblos indígenas, ya que puede utilizar la tercera dimensión que plantea Ferrer (2007) como es la establecer metas (ver supra).

De tal manera el indicador ideal- que es una suerte de descriptor (Gil Lafuente, Tito Arandes 2006)<sup>309</sup>, del indicador de derechos humanos de los pueblos indígenas (IDHPI) de óptimo respeto, protección y realización- se designa con la letra D. Es decir, que las dimensiones y atributos de D son susceptibles de ser definidos por acuerdo o arreglo, de un *ente especializado* destinado para tal efecto.

La conformación de este *ente especializado*, es una decisión de especial cuidado, que corresponderá asumir a la instancia competente de desarrollar este sistema de indicadores de medición y monitoreo. Este puede tomar la forma de “comité de expertos” o de “punto focal especializado” y su rol es el de fijar un D, para cada uno de los derechos humanos que se quiere medir. Esta calificación numérica de D puede utilizar por ejemplo una escala semántica de diez medidas u otra que se considere pertinente.

Es evidente que la etiqueta lingüística relacionada a cada número del segmento [0, 1] responde a un modelo tipo y, por tanto, no debe ser considerado como inmutable sino sujeto a los cambios pertinentes según el contexto y cambios en el tiempo (Gil Lafuente, Tito Arandes 2006).

De esta manera se tiene que el grado de pertenencia “ $\mu$ ” para  $i$  observaciones de “C” atributos que hacen al concepto (o derecho):

$$\begin{aligned} \mu_i &\in [0, 1], \\ i &= 1, 2, \dots, n \end{aligned}$$

---

<sup>309</sup> *Jaime Gil Lafuente, Jaime Tinto Arandes*, El boom en la gestión deportiva: La elección en base a la idea de subconjunto borroso. Artículo de la Universidad de los Andes, Venezuela, 2006. Disponible en <http://www.saber.ula.ve/simple-search?query=conjunto+borroso&start=0>. Visitado 15 de junio de 2009.

Donde el indicador ideal (descriptor) D, se puede presentar en la forma siguiente:

$$D = \begin{array}{ccccccc} & C_1 & C_2 & C_3 & & C_{n-1} & C_n \\ \hline & \mu_1 & \mu_2 & \mu_3 & \dots & \mu_{n-1} & \mu_n \end{array}$$

El tilde que figura debajo de la letra D pone de manifiesto que el subconjunto es borroso, a diferencia de los subconjuntos booleanos (en éstos no se pone el tilde) en los cuales las cualidades, características o singularidades no admitirían matización (Gil Lafuente, Tito Arandes 2006).

Ahora bien, ya definida la meta, se procede a medir las  $m$  observaciones o participantes “P” en el recojo de información, (siendo  $m$  el número finito) sean instituciones u organizaciones indígenas

$$P_j = \begin{array}{ccccccc} & C_1 & C_2 & C_3 & & C_n & \\ \hline & \mu_1^{(j)} & \mu_2^{(j)} & \mu_3^{(j)} & \dots & \mu_n^{(j)} & \end{array}$$

$$j = 1, 2, \dots, m$$

, donde  $\mu_i^{(j)} \in [0, 1]$  representa el grado de pertenencia (característica cuantificada)  $i$ ,  $i = 1, 2, \dots, n$  poseída por cada observación o participante “P<sub>j</sub>”, donde  $j = 1, 2, \dots, m$ .

### ***La noción de “distancia” para la medición de los IDHPI***

El concepto de distancia expresa, en cierto modo, el grado de “alejamiento” existente entre dos objetos físicos o mentales. En nuestro caso, reflejará el alejamiento entre el indicador ideal (D) y las distintas observaciones “P<sub>j</sub>”<sup>310</sup>.

Lo que se trata en realidad no es medir el estado en sí del ejercicio o garantía del derecho, sino más bien medir cuánto esta situación se aleja del ideal o de la meta establecida. Ya que la distancia si es susceptible de ser cuantificada.

<sup>310</sup> Esta es quizá la propiedad más importante que permite la lógica difusa para lograr cuantificar y medir el respeto, protección y realización de los derechos humanos de los pueblos indígenas. Resuelve el permanente cuestionamiento de que es imposible medir o cuantificar el goce de un derecho por su grado de subjetividad y por la diversidad de situaciones que se pueden dar en su ejercicio.

Hay cuatro formas para calcular distancias: Distancia de *Hamming* generalizable a distancia linear, Distancia euclidiana o distancia cuadrática, Distancia de *Hamming* generalizada relativa, y Distancia relativa euclidiana, que se utilizan según el tipo de problema estudiado (Tinto Arandes, 2006)<sup>311</sup>.

Se utilizará la primera, la distancia de Hamming en sus dos formas. Para el caso de este método se traduce en la distancia entre el derecho ideal D y las observaciones P:

$$d(D, P_j) = \sum_{i=1}^n |\mu_i - \mu_i^{(j)}| = |\mu_1 - \mu_1^{(j)}| + |\mu_2 - \mu_2^{(j)}| + \dots + |\mu_n - \mu_n^{(j)}|$$

Para la realización de comparaciones se acostumbra a emplear la llamada “distancia relativa de Hamming”. Su obtención es sencilla. Basta dividir la distancia absoluta por el número de características, cualidades o singularidades, en nuestro caso  $n$  (Gil Lafuente, Tito Arandes 2006).

$$\delta(D, P_j) = \frac{1}{n} \cdot d(D, P_j) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n |\mu_i - \mu_i^{(j)}| = \frac{1}{n} (|\mu_1 - \mu_1^{(j)}| + |\mu_2 - \mu_2^{(j)}| + \dots + |\mu_n - \mu_n^{(j)}|)$$

La distancia de esta manera se convierte en el valor de indicador de los atributos de cada derecho estudiado para cada uno de las observaciones hechas.

Resalta Gil Lafuente, que “entre las cualidades más apreciadas en las distancias de *Hamming* destaca su gran sencillez y facilidad de cálculo que la hacen muy operativa” (Gil Lafuente, Tito Arandes, 2006), a diferencia de las otras técnicas existentes para medir distancias.

Todo este marco conceptual permite sentar las bases para un eventual *Sistema de Indicadores de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígena*, ya que propone una alternativa de respuesta a uno de los temas más sensibles en el debate actual: ¿Cuál es la regla o instrumentos de mediación que permite cuantificar el estado de situación de un derecho humano?. Ya que tal como se muestra en el recuadro siguiente cuando se mide la distancia es también posible conocer el estado de situación del derecho respecto al *ideal*.

---

<sup>311</sup> *Jaime Gil Lafuente, Jaime Tinto Arandes*, El boom en la gestión deportiva: matemática borrosa, técnicas y operadores., Artículo de la Universidad de los Andes, Venezuela, 2006. Disponible en <http://www.saber.ula.ve/simple-search?query=conjunto+borroso&start=0>. Visitado 15 de junio de 2009.

## Otra forma de interpretar la metodología

Raquel Yrigoyen F<sup>312</sup>.

Tomando el ejemplo del uso de los idiomas indígenas en los procesos de consulta, se podría dar un valor a cada hecho. Si se da un peso total al ideal de cumplimiento, digamos 100, siendo el incumplimiento o distancia total cero (0). Entonces, se mediría:

- 1) El uso de idiomas indígenas a través de traducción de documentos, que se subdividiría en documentos importantes y los que no lo son tanto.
- 2) Interpretación (o traducción simultánea) en reuniones: que se subdividiría en importantes y las que no lo son tanto.

A cada ítem se le daría un **peso específico de antemano**, como aparece abajo.

De otro lado, se darían pesos relativos de acuerdo al número de documentos a traducir y las reuniones realizadas, esto según **cada caso concreto**.

Por ejemplo, el peso de traducción de documentos en total es 50, asignándose 30 para documentos importantes y 20 para otros. Se dividiría el peso entre el número de documentos que debieron haber sido traducidos y se coloca el valor que corresponde a los documentos efectivamente traducidos. Por ejemplo, si había 3 documentos importantes, se divide el peso (30) entre 3, por lo que cada uno tiene el valor de 10. Si se tradujo 1, entonces se pone 10/30. Y si había 4 documentos menos importantes (cada uno con el valor de 5/20) de los que se tradujeron 2, entonces se pone 10/20. En total, en documentos se habría llegado a un puntaje de 20/50.

Lo mismo pasaría en el caso de la interpretación. Digamos que el total es 50. La interpretación en reuniones formales es de 30 y las no formales o de coordinación 20. Cada peso se divide entre el número de reuniones que se dieron en la vida real y se suma el valor. Por ejemplo, con relación a las reuniones importantes, primero se divide el peso de este rubro (30) entre el número de reuniones que hubo en la vida real (5), lo que da como valor individual de cada una de 6. Luego se multiplica por el número de reuniones en las que efectivamente hubo intérprete. Si sólo hubo intérprete en dos, el valor sería de 12/30. Y con relación a las reuniones menos importantes o de coordinación, si hubo unas 5 de estas reuniones cada una tiene el valor de 4/20. Si sólo hubo intérprete en 2, entonces tendría el valor de 8/20. En síntesis, con relación al uso de idiomas indígenas en las reuniones de consulta habría un cumplimiento de 20/50.

En total, considerando documentos traducidos (20/50) y reuniones (20/50), el uso de idiomas indígenas en los procesos de consulta llega a 40/100. Esto se puede afirmar como grado de cumplimiento (40%). Y el grado de distancia sería el opuesto (60%)

Traducción/ interpretación a idiomas indígenas	Pesos relativos del total ideal	Número total de hechos a evaluar	Todos: 100	Algunos/as: importantes (peso: 30)	Algunos/as no tan importantes (peso: 20)	Ninguno= 0	Valor efectivo o real
Documentos	50	3 importantes  4 no tanto		Se tradujo 1 /3 docs.= 10/30	2/4 docs.  =  10/20		20/50
Reuniones	50	5 importantes  5 no tanto		2/5 reuniones = 12/30	2/5  =  8/20		20/50
Valor Total	100			22/60	18/40		40/100

El grado de cumplimiento en este punto sería de 40%, por ejemplo, requiriendo siempre una explicación cualitativa de los contenidos.

<sup>312</sup> Enviado como parte de los aportes hechos a la versión borrador de este documento.

## Conclusiones

Este estudio está compuesto por cinco capítulos que son complementarios entre sí. No obstante, cada uno en sí mismo aborda un tema específico de análisis. Por estas características, se proponen cinco conclusiones:

- ⇒ Los derechos indígenas son parte del conjunto de derechos humanos y son un aporte fundamental en su profundización y ampliación, puesto que nutren de manera decisiva las reflexiones sobre el sentido, alcance y fin último de los derechos humanos en el contexto plural que caracteriza a la comunidad de naciones.
- ⇒ En Bolivia, aunque se ha desarrollado significativamente el marco jurídico para el respeto de los derechos humanos de los pueblos indígenas, todavía persisten problemas en su realización y protección, y en asuntos fundamentales para los pueblos indígenas como el acceso a la tierra y el territorio, a los recursos naturales, a la educación y a la salud. Asimismo, se constata la persistencia de discriminación, relaciones de servidumbre, impedimentos para el ejercicio de derechos políticos y violaciones graves del derecho a la consulta de los pueblos indígenas.
- ⇒ En Bolivia la “brecha de implementación” entre la protección normativa y la realización de los derechos indígenas es difícil de franquear. El Estado, que es el sujeto obligado a respetar, proteger y realizar estos derechos, tiene muchas limitaciones para cumplir con esos deberes. Entre las falencias más preocupantes están el desconocimiento de la normativa básica (nacional e internacional) de protección de los derechos indígenas y su inadecuada interpretación; la precaria institucionalidad para la realización de estos derechos; la dispersión de acciones para la realización de los derechos indígenas; y la contradicción entre el discurso político, impregnado de “lo indígena”, y una visión de desarrollo basada en la explotación de recursos naturales que pasa por alto los derechos territoriales indígenas.
- ⇒ La discriminación de las personas indígenas en la sociedad boliviana, según reflejan medios de comunicación escritos, todavía no está superada. Para abordar de manera sistémica esta problemática, son pertinentes las recomendaciones que hace cerca de 30 años propuso José Martínez Cobo, en su emblemático *Estudio del problema de discriminación contra las poblaciones indígenas*. Cobo propone, entre otras cosas, desarrollar y realizar campañas sistemáticas, persistentes y generalizadas contra las concepciones equivocadas, los prejuicios fijos y las ideas erróneas o distorsionadas sobre las poblaciones indígenas en todo tipo de manifestaciones; en los textos educacionales y materiales educativos, por ejemplo.
- ⇒ Es urgente medir, a través de indicadores, la brecha entre el reconocimiento jurídico de los derechos indígenas y su concreción en políticas públicas y programas estatales. Así, se puede monitorear la realización de estos derechos y su efectivo ejercicio y goce por parte de los pueblos indígenas. Hasta lo que este estudio pudo indagar,

todavía no se ha avanzado en la definición de indicadores capaces de medir efectivamente la realización los mencionados derechos. El presente estudio hace un aporte a ese debate proponiendo una metodología de construcción de indicadores de derechos humanos de los pueblos indígenas.