

La Paz y Sucre, Bolivia

1º de octubre de 2015

DE TRIBULACIONES A TRIBUNALES: RECONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN QHARA QHARA

Ammy Kennemore

Doctorante en antropología política con experiencia en pluralismo jurídico, derechos indígenas, derechos humanos, ciudadanía y desarrollo. Tiene Maestría en Antropología y Estudios Latinoamericanos. Actualmente trabaja como asistente editorial de la revista académica *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*. Ha dictado cursos sobre métodos de etnografía, estudios latinoamericanos, antropología del desarrollo y escritura argumentativa.

Este artículo se basa en la conversación sostenida con el ex *quraca* Samuel Flores, de la *marka Quila Quila*, nación *Qhara Qhara*. Este pueblo de habla quechua habita en el departamento de Chuquisaca. La ex autoridad originaria cuenta las experiencias de su nación en la exigencia del saneamiento de su territorio. Gracias a su experiencia y su memoria, aquí compartimos las estrategias, experiencias y lecciones del caso para reflexionar sobre los derechos fundamentales de los pueblos indígenas al exigir sistemas de justicia de acuerdo con sus propias normas y cosmovisiones.

Las autoridades originarias de la *marka Quila Quila*, de la nación *Qhara Qhara*, presentaron una acción popular de inconstitucionalidad al Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) de Bolivia para interpelar dos artículos del Decreto 29215 de la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), que exigen la personería jurídica para el trámite de demanda de territorios indígenas. El TCP resolvió revocar la resolución 001/2015 del INRA y notificar al presidente del Estado Plurinacional para la depuración de las normas que contradicen la Constitución Política del Estado.

Pluralismo jurídico y el bloque de constitucionalidad

El pluralismo jurídico es una de las bases del Estado Plurinacional de Bolivia, porque es una manera de romper con el modelo estatal mono cultural, mediante el reconocimiento de diversos modos de vida, cosmovisiones, sistemas de regulación social y resolución de conflictos. Está basado en los principios de unidad, complementariedad y reciprocidad, equidad y solidaridad.

El pluralismo jurídico es producto de la acumulación histórica de experiencias y procesos de lucha de los pueblos indígenas por el territorio, la autodeterminación y la representación propia. Fue planteado por los propios pueblos y por los movimientos sociales en la Asamblea Constituyente que se llevó a cabo entre los 2006 y 2008 y fue aprobado como parte de la nueva Constitución Política de Estado (CPE) en el 2009.

Sin embargo, ese aspecto del Estado Plurinacional ha sido debilitado sucesivamente. Primero por cambios drásticos al anteproyecto de la CPE, como resultado de negociaciones entre los partidos políticos, lejos del espacio de participación y discusión de la Asamblea. Luego por una serie de leyes y decretos, que restringen los derechos fundamentales de las naciones y pueblos indígenas. Por ejemplo, las leyes del TCP y de Deslinde Jurisdiccional, que disminuyen las competencias de la Jurisdicción Indígena Originaria Campesina (JIOC) otorgadas por la nueva Constitución, y le anteponen la autoridad y legitimidad de la jurisdicción ordinaria (JO) (*Ramiro Molina Rivero, El pluralismo jurídico en Bolivia: derecho indígena e inter legalidad, 2011*). Además, decretos que modificaron leyes, como el Decreto Supremo (DS) 29215 de 2 de agosto de 2007 de la Ley del INRA,



Diálogos Textos breves sobre desarrollo rural solicitados por el IPDRS

institucionalizaron formalismos administrativos y jurídicos que generan obstáculos para que las naciones y pueblos indígenas exijan sus derechos fundamentales al territorio y al gobierno propio.

En ese contexto y, a pesar de las limitaciones que han señalado muchos analistas, el marco jurídico establecido por la CPE, articulado con el bloque constitucionalidad de los convenios internacionales, creó mecanismos fundamentales para que las naciones y pueblo indígenas puedan exigir los derechos a territorio y autodeterminación (ver por ejemplo *Bartolomé Clavero, Derecho indígena y cultural constitucional en América Latina, 1994; Boaventura de Sousa Santos y José Luis Exeni Rodríguez, Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Bolivia, 2012; y Luis Tapia, Consideraciones sobre el Estado Plurinacional, 2010*).

Un aspecto principal del marco jurídico es el derecho a la reconstitución de la unidad territorial pre colonial, basado en la Resolución del 13 de septiembre de 2007 de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y en la Ley de los Derechos de los Pueblos Indígenas, promulgada en Bolivia el 7 de noviembre del mismo año.

En el ámbito internacional, la noción de “sistema jurídico” de naciones y pueblos indígenas se fortaleció mediante el Artículo 34 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que reconoce la existencia de autoridades, normas, procedimientos, valores y sanciones relacionados con la resolución de conflictos y la administración de justicia.

Por otro lado, la jurisdicción indígena fue establecida en la CPE, en los artículos 2 y 30, especialmente, por los cuales se garantiza el derecho de las naciones y pueblos indígena originario campesinos a la libre determinación, autonomía, a su cultura y al ejercicio de sus sistemas jurídicos propios, en el marco de la unidad del Estado. Mientras que el artículo 179 establece el principio de la igualdad jerárquica entre las cuatro jurisdicciones que componen el órgano jurídico del Estado: JIOC, JO, Jurisdicción Agroambiental (JA) y Jurisdicción Especial (JE).

Las movilizaciones, luchas y exigencias de por el territorio y la autodeterminación dieron paso a ese terreno legal complejo, que a menudo lleva tantas oportunidades como limitaciones.

El ejercicio de derechos fundamentales

Al exigir el saneamiento de su Territorio Comunitario de Origen (TCO), los comunarios de la nación *Qhara Qhara* han aprendido a manejar ese complejo terreno legal. Inicialmente, encontraron un gran obstáculo en el Decreto 29215 del INRA, que incorporó dos artículos que exigen la personería jurídica para titular la TCO.

El formalismo de tener que conformar una “asociación social” va en contra de sus derechos, como explica don Samuel Flores, la ex autoridad originaria de la nación *Qhara Qhara*:

No necesitamos otra identidad, porque nosotros, como naciones, como pueblos, nos auto determinamos y el Estado tendría que actuar directo. Según ese Decreto, ahora la situación es al revés, el Estado quizás ve organizaciones de la sociedad civil y no a las comunidades. Dependía del Estado para tener personería jurídica implica la falta de consulta a nivel local en contra de nuestros derechos a exigir justicia, representación y participación, de acuerdo con nuestras propias normas, y una limitación estructural y burocrática para pedir nuestro derecho a tierra y territorio. Así dependimos del Estado como naciones y pueblos indígenas, un Estado que vino en la historia después de nosotros, aunque se llame república, como antes, o Plurinacional, como ahora. Eso hemos entendido, que nosotros no podemos exigir el reconocimiento Estado, siendo que vino después de nosotros. Así hemos interpretado del tema de la preexistencia. Las naciones y pueblos indígenas tienen territorios preexistentes y no necesitamos reconocimiento ¿no?

Por años, los comunarios *Qhara Qhara*, con sus seis ayllus, trabajaron para reconstituirse como nación y reunir su territorio pre colonial. Desde 2007 hicieron una recopilación de documentos



Diálogos Textos breves sobre desarrollo rural solicitados por el IPDRS

ancestrales, títulos de la colonia que están en el Archivo de Indias, en Sevilla de los años de 1523 y 1732 y, paralelamente, hicieron los trámites para registrarse y contar con la certificación de pueblo indígena, requisitos para armar la demanda por su territorio.

El municipio de Sucre (ciudad donde está asentado el TCP) anuló el trámite de la *marka Quila Quila*, sobre la base de que en esa localidad también hay una organización sindical, que cuenta con su propia personería jurídica. Por su parte, el municipio de la localidad quiso frenar el proceso de saneamiento (obligatorio como requisito) por su interés económico sobre los recursos naturales, mientras que los comunarios pretenden utilizar otros mecanismos para negociar directamente con las empresas extranjeras que quieren explotar los recursos dentro de su territorio. Por ejemplo, en 2012, dialogaron directamente con una empresa francesa para pedir la Consulta Previa (obligatoria por Ley) para llegar a un acuerdo sobre el cuidado del medioambiente, de las concesiones legales y de la participación directa, y que ésta no trabaje con otras organizaciones ajenas a la comunidad.

Claramente, el ejercicio del derecho de los pueblos indígenas a territorio y autodeterminación podría desafiar el *statu quo* del Estado y del capital del extractivismo. Este hecho explica, en parte, la función política subyacente de los formalismos para evitar el ejercicio de sus derechos fundamentales, así como la respuesta de muchos funcionarios públicos frente a la auto identificación y la reconstitución de los ayllus en la región. Según Samuel Flores, ellos los obviaron por no tener la exigida personería jurídica, diciendo que son "supuestamente ayllus" o "son chutos" (quiere decir falsos).

En ese sentido, los procesos históricos de fragmentación social y territorial disminuyen la fuerza de las comunidades, tanto en las épocas colonial y republicana como en la de las políticas de asimilación del Estado posrevolucionario y las de "dividir y vencer" de hoy en día. Esto se expresa en los conflictos sociales. Como ha explicado Flores:

La organización sindical y las comunidades campesinas pierden su identidad cultural, y no tienen derecho de clasificar en la demanda de tierras. Han interpretado que las organizaciones indígenas no pertenecen a la comunidad y pierden su derecho también porque, de forma contraria, los sindicatos presentan sus alegatos, varios documentos, diciendo que nosotros no somos originarios, que no somos ayllus.

El año 2012, cuando se habían agotado las posibilidades burocráticas del procedimiento, se encontró otra estrategia, la de la autenticación para el Censo Nacional de Población. Samuel Flores explicó que ese año la *Marka Quila Quila* entró al censo como parte de la Nación *Qhara Qhara*, cumpliendo de ese modo la autenticación que el Estado necesitaba. Desde entonces están reconocidos por el Estado como nación y, con eso, presentaron la acción popular al TCP, demandando la inconstitucionalidad de los Artículos 357 y 396.II del Decreto Supremo 29215 del INRA, por ser contrarios a los Artículos 1, 30.II.4 y 6 y 410.II de la CPE; 1.1 y 2, 14.1, 2 y 3 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); y, 2 y 33.1 de la Declaración de las Naciones Unidas para los Pueblos Indígenas.

El TCP revocó la Resolución Administrativa 001/2015 emitida por el Director Departamental del INRA del departamento de Chuquisaca y admitió la acción de inconstitucionalidad concreta interpuesta por los representantes del Pueblo Indígena *Quila Quila*.

El caso ha sido un aprendizaje clave para ellos, como reflexiona el dirigente Flores:

Con ese resultado nos damos cuenta que las naciones y pueblos indígenas no pueden ser subordinados con formalismos administrativos y, asimismo, el Estado no es mono cultural sino plurinacional. Las naciones indígenas no somos formalismos del Estado.

Según Flores, más de 129 naciones están paralizadas en el saneamiento de sus territorios por el tema de las personerías jurídicas debido a las resoluciones del INRA, y desafiar ese tema es fundamental para que otras naciones y pueblos indígenas exijan sus derechos fundamentales. Como él anota:

Tenemos que actuar como naciones, como pueblos, y no como organizaciones; porque si vamos como organizaciones vamos a ir en contra la Constitución, porque ésta no reconoce organizaciones sociales sino naciones y pueblos indígenas, basada en la preexistencia histórica.

El Tribunal de Justicia Indígena

A partir de esa experiencia, y conociendo la CPE y el bloque de constitucionalidad, los comunarios de *Qhara Qhara* constituyeron un tribunal de las naciones y pueblos indígenas, de acuerdo con su autodeterminación y autogobierno, para compartir este mecanismo con pueblos y ejercer sus derechos fundamentales.

El Tribunal de Justicia Indígena ya está llevando casos de forma directa, de otras comunidades, relacionados con demandas de territorio y conflictos, y de acuerdo con sus normas propias. Cada nueva experiencia le brinda más vivencia y más vigencia y la legitimidad de la justicia indígena está en pleno escenario de la plurinacionalidad. Ahora están integrando otras naciones e incorporando mecanismos para ejercer plenamente el pluralismo jurídico.

Un momento importante fue la relación con el Tribunal Agroambiental, otra jurisdicción que forma parte del órgano jurídico del Estado Plurinacional. Los miembros del Tribunal Indígena se sentaron con los jueces agroambientales y con autoridades de pueblos de los *ayllus* y *markas* e indígenas de las tierras bajas, para discutir el mecanismo de coordinación y cooperación que resuelva los conflictos que llegan a la Justicia Agroambiental, para que ésta decline sus competencias en favor de la JIOC, y que sus autoridades “no estén dando vueltas de atrás del Tribunal Agroambiental o de la Justicia ordinaria”, espacios que excluyen y disminuyen la Justicia Indígena.

El Tribunal de Justicia Indígena también sirve para desafiar los formalismos del Estado y fortalecer más litigios de inconstitucionalidad, para exigir la “depuración de normas jurídicas que van en contra a los derechos fundamentales de las naciones y pueblos indígenas”. Esto amplía la lucha en temas de tierras, exigiendo la Consulta Previa y anulando títulos otorgados por el Estado a personas no indígenas dentro sus territorios.

Auto representación directa

Otro ámbito importante es la representación directa en las Cartas Orgánicas, que se contempla cuando los municipios están en la jurisdicción de las TCO. Es un mecanismo clave para las naciones y pueblos indígenas cuando son minoría en un municipio y no pueden optar por la autonomía indígena, permitiéndoles, empero, ejercer el derecho de representación por normas propias. Hay municipios planteando este derecho, los propios *Qhara Qhara* lo consolidaron con el referéndum del 20 de septiembre de 2015, con la inclusión en el Estatuto Autonómico de Chuquisaca de los derechos políticos de las naciones indígenas, el autogobierno y la libre determinación, entre otros aspectos.

Aparte de lo anterior, los *Qhara Qhara* están preparando a sus autoridades y líderes para apoyar el trabajo del Tribunal Indígena. Difunden y comparten sus experiencias, mediante módulos con título académico y la posible institucionalización el próximo año en Sucre. La formación de sus propios expertos en el terreno de la CPE y del bloque de constitucionalidad es reforzada con libros de acta y resoluciones propias, que documentan sus experiencias y fortalecen la memoria de los jóvenes y las futuras autoridades.

Las posibilidades que brinda el Tribunal a las naciones y pueblos indígenas para abrir nuevos caminos en sus luchas para territorio y autodeterminación son muchas. El antropólogo boliviano Ramiro Molina recuerda que: “El Estado Plurinacional no es un tema de debate meramente intelectual, aunque tiene su vertiente teórica, es un hecho práctico, de una realidad en construcción” (“El pluralismo jurídico”, 2011, 362).



Diálogos Textos breves sobre desarrollo rural solicitados por el IPDRS

Desde esa perspectiva, las acciones constantes de las naciones y pueblos indígenas para exigir sus derechos fundamentales fomentan el significado del Estado Plurinacional disputado hoy en día. Para Samuel Flores, la clave radica en hacer esto sin las condiciones de actores ajenos a las comunidades sino desde sus propias bases y de acuerdo con sus propias normas.

Las cosas no se hacen como dice el gobierno con una ley, con un decreto, sino como estamos luchando, con sacrificio se consiguen. Los derechos no quedan así solo en papel, estamos materializando la Constitución.

**Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad del autor y no comprometen la opinión y posición del IPDRS.*