

# LAS COMUNIDADES INTERCULTURALES Y LA POLÍTICA AGRARIA DEL GOBIERNO DE EVO MORALES

Fabiola Escárzaga

UAM-Xochimilco

## INTRODUCCIÓN

Analizaremos los alcances de la política agraria del gobierno de Evo Morales, cuyos mayores avances se han realizado mediante la política de colonización en el departamento de Pando, a partir de las denominadas comunidades interculturales que son nuevos asentamientos de migrantes quechuas y aymaras del occidente del país en territorio amazónico, y señalaremos las implicaciones que tiene el proceso en términos de las relaciones interculturales en la región en vía de colonización.

## EL PROBLEMA DE LA INTERCULTURALIDAD EN BOLIVIA

El término interculturalidad expresa la aspiración al establecimiento de relaciones de respeto y aceptación entre culturas diferentes en contenido y jerarquía, es decir a la superación del conflicto étnico, mediante la aceptación de la diversidad existente y la desaparición de las jerarquías construidas a partir de la diferencia cultural. No obstante, en la actual coyuntura polí-

tica de Bolivia, el uso del término intercultural no apunta a las conflictivas relaciones entre la cultura blanco-mestiza de raíz hispana dominante y las culturas indígenas subalternas, sino a las relaciones conflictivas entre sectores indígenas y populares diferentes de Bolivia,<sup>1</sup> centralmente, entre los nativos de la región occidental (altiplano y valles) aymaras y quechuas, y los nativos de la región oriental (del Chaco y la Amazonía) que corresponden a 32 etnias diferentes.

Tales sectores son portadores de distintas tradiciones civilizatorias, pautadas por el contrastado medio geográfico de su asentamiento originario: los primeros son campesinos comunitarios y los segundos son cazadores recolectores (algunos de ellos desarrollaron grados diversos de “campesinación” y sedentarización). La variada tradición civilizatoria o formas productivas ancestrales de cada sector han sido marcadas también por las distintas condiciones de sus procesos de colonización, las estructuras de dominación establecidas en las regiones, las formas de inserción al mercado y las diferentes identidades culturales. La región occidental ha estado densamente poblada desde antes de la colonización española, y la oriental permaneció como espacio “vacío” hasta mediados del siglo XX, cuando la presencia blanca a partir de la Colonia diezmó drásticamente a la población nativa de por sí poco densa.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> No porque se hayan resuelto las relaciones conflictivas en el primer nivel, sino porque las del segundo nivel han adquirido mayor visibilidad y relevancia política. Las primeras fueron caracterizadas de múltiples maneras en distintos momentos y por varios actores: durante el primer gobierno de Sánchez de Lozada con el término de multiculturalidad se pretendió resolverlas a través de un paquete de políticas “plurimulti” (la creación de Tierras Comunitarias de Origen, TCO, la Ley de Participación Popular, la Ley de Reforma Educativa, y la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, conocida como Ley INRA). Desde la perspectiva subalterna se formuló la ideología indianista-katarista desde fines de los años sesenta, mientras que el gobierno de Morales la enfrentó a través de la formulación de un discurso indigenista de contenido aymaro-centrista expresado por el canciller Choquehuanca y por el propio presidente Morales.

<sup>2</sup> Lehm señala que de acuerdo a estimaciones de Denevan, la población nativa de la región oriental llegaba a cerca de 500 000 habitantes y luego de un siglo de la fundación de la ciudad de Santa Cruz en 1561, se redujo en 1667 a 6 000, más tarde en

Los diferenciados patrones productivos y de ocupación del territorio propiciaron estrategias para enfrentar a los invasores y sus mecanismos de sujeción. Los nativos del occidente desarrollaron una tradición de enfrentamiento abierto contra sus opresores blancos y después también mestizos, siempre minoritarios, expresada en periódicas rebeliones. En cambio, los patrones de resistencia de los indígenas del oriente se manifestaron en estrategias de huida selva adentro para evitar la esclavitud por los terratenientes o la sedentarización y “campesinación” impuesta por las misiones jesuitas y franciscanas, tales estrategias de resistencia se fundaron en los sistemas religiosos nativos que inspiraron ideologías milenaristas, que llamaban a los grupos humanos a emigrar periódicamente a regiones inaccesibles en busca de la Tierra sin Mal, en el caso de los guaraníes, o de la Loma Santa de los mojeños, conformando un patrón de resistencia pacífica.<sup>3</sup>

Ambas regiones permanecieron prácticamente incomunicadas entre sí durante varios siglos, pero desde la segunda mitad del siglo XX se incrementaron las corrientes migratorias de campesinos del occidente para colonizar y poblar el territorio oriental, con el objeto de *a*) ampliar la frontera agrícola (necesaria para los campesinos sin tierra de occidente, y promovida por los gobiernos centrales y los grupos dominantes locales para incorporar a la actividad productiva territorios vírgenes), y *b*) proveer de fuerza de trabajo faltante en la región a los latifundistas, a la naciente agroindustria y al sector de servicios de las ciudades. Los migrantes collas son portadores de formas de

---

1687 una epidemia de viruela dejó a la región prácticamente despoblada, Zulema Lehm, *Milenarismo y movimientos sociales en la Amazonia boliviana. La búsqueda de la Loma Santa y la marcha indígena por el territorio y la dignidad*, La Paz, Apcob-CiddeBeni-Oxfam América, 1999. De acuerdo al censo de 2001 la población que se identificó como nativa en el oriente era de 309 115 personas.

<sup>3</sup> Los guaraníes fueron más rebeldes a la reducción en las misiones que los mojeños, Xavier Albó, Kitula Liberman *et al.*, *Para comprender las culturas rurales en Bolivia*, La Paz, Ministerio de Educación y Cultura, CIPCA, UNICEF, 1989 (Serie Bolivia Pluricultural y Multilingüe) y Lehm Ardaya, *op. cit.*

organización comunitaria, su experiencia sindical campesina de sus lugares de origen y tradiciones de lucha que aplicaron al proceso de colonización les permitieron adaptarse a un terreno y clima diferentes del suyo, y enfrentar enfermedades y amenazas desconocidas, por ellos mismos y sin ayuda del Estado.

Las condiciones de ese encuentro conflictivo entre diferentes identidades y culturas indígenas: nativos de tierras bajas y migrantes de tierras altas fueron marcadas por su común condición subordinada a los grupos dominantes locales, interesados en mantener una rígida separación entre ellos para impedir el surgimiento de lazos de solidaridad y alianzas en su contra. El dispositivo racista construido por las élites blancas y mestizas, para mantener su dominación sobre los indios, generó prejuicios y prácticas racistas entre los propios indios, que proyectan como irreconciliables las diferencias entre ellos: cambas/collas, cazadores-recolectores/campesinos, quechuas/aymaras, indios misionados/no misionados, etcétera.

Los dos grandes grupos señalados se descomponen en una multiplicidad de situaciones regionales, identidades y sectores que se han expresado en varias organizaciones indígenas y campesinas, de alcance nacional, sectorial y regional. Las del occidente alcanzaron en los últimos años relevantes grados de autonomía política frente a los partidos políticos tradicionales y desarrollaron estrategias de lucha de confrontación con los gobiernos neoliberales y constituyeron sus propios partidos.<sup>4</sup> Mientras que las organizaciones de los nativos del oriente se construyeron en su mayoría con el apoyo de Organizaciones no Gubernamentales (ONG), desarrollaron estrategias de lucha con menos confrontaciones y más negociación con los gobiernos, y se incorporaron a los partidos políticos mestizos tradicionales.

<sup>4</sup> El Movimiento al Socialismo (MAS) fue creado en 1995 a partir del movimiento cocalero del Chapare en Cochabamba, al frente del dirigente cocalero Evo Morales, y el Movimiento Indio Pachakuti (MIP) surgió en 2001 por el sector aymara de la Central Sindical Única de Trabajadores Campesinos (CSUTCB), bajo la conducción del dirigente aymara Felipe Quispe.

Tales procesos diferenciados impidieron las alianzas entre cambas y collas y afirmaron sus diferencias identitarias y políticas. Las organizaciones de los migrantes collas en el oriente establecieron mayor afinidad con las organizaciones de sus lugares de origen y permanecieron separadas de sus vecinos cambas.

Pese a su diversidad en programas y estrategias de lucha, todos los grupos contribuyeron con sus movilizaciones al desmoronamiento del sistema político vigente entre 1982 y 2005, al cuestionar las políticas neoliberales y la ancestral exclusión a la que han sido sometidos, y mediante su voto, llevaron a Evo Morales a la presidencia de Bolivia, rompiendo el monopolio sobre las decisiones políticas reservado a las élites blanco-mestizas. Así, los antes excluidos irrumpieron en la escena política para transformar las estructuras sociales y políticas excluyentes.

Hoy, uno de los mayores desafíos del gobierno indígena y de los distintos sectores indígenas es lograr el encuentro entre las diversas organizaciones indígenas y populares que han vivido sus procesos organizativos en forma separada y a veces contrapuesta. Dicha tarea implica el reto de aceptar sus diferencias y reconocerse mutuamente, para establecer la comunicación y articulación orgánica entre ellas. No de manera vertical desde el gobierno y su partido el MAS, como se ha hecho hasta ahora, sino desde las propias organizaciones sectoriales y de base, para apuntalar e impulsar al gobierno a concretar los cambios que sus movilizaciones reclamaron: expropiación de los grandes latifundios improductivos del oriente con el objeto de restituir sus territorios ancestrales a los pueblos indígenas de la región y dotar de tierras a los campesinos que no las tienen; la defensa de los recursos estratégicos frente a los intereses de las empresas transnacionales y su explotación sustentable; la nacionalización de los procesos de extracción de hidrocarburos y minerales y el aumento del valor agregado de sus productos; la distribución social de la riqueza generada; y la descolonización del Estado. Y para desactivar la estrategia de cooptación de los sectores indígenas y populares del oriente, que incluye a los nativos de la

región, los cambas,<sup>5</sup> y quechuas y aymaras que han emigrado desde el occidente, los collas,<sup>6</sup> que la oligarquía camba del oriente desarrolla con su proyecto de autonomía secesionista. Lo que ha convertido a la región oriental, los departamentos de la Media Luna (Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija), en el escenario central del actual conflicto político y social.

#### LOS LIMITADOS AVANCES DE LA REVOLUCIÓN AGRARIA HASTA SEPTIEMBRE DE 2008

El 2 de agosto de 2006, en la localidad de Ucureña, cuna de la Reforma Agraria de 1953, el presidente Evo Morales anunció con gran despliegue publicitario el inicio de la Revolución Agraria, sustentada en cuatro puntos: eliminación del latifundio y distribución de la tierra, crédito barato, maquinización agrícola (entrega de tractores) y acceso a mercados alternativos. Para aplicar este programa en noviembre de ese año se promulgó la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria (LRCRA), que actualiza sin reemplazar la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) de 1996,<sup>7</sup> pero otorga al presidente y al Poder Ejecutivo mayores facultades para revertir directamente los latifundios improductivos y lo mismo queda establecido en la propuesta de Nueva Constitución Política del

<sup>5</sup> El término *camba* era la forma genérica y despectiva de nombrar a los indígenas del oriente por parte de los sectores blanco-mestizos dominantes, quienes en los años noventa asumen para sí mismos tal denominación, a falta de otros atributos de identidad que reivindicar y para afirmar la alianza entre los terratenientes y sus indios en contra de las élites del occidente y los trabajadores migrantes del occidente.

<sup>6</sup> Llamados así por ser originarios del Qullasuyo, el cuadrante altiplánico y aymara del antiguo Tawantinsuyo.

<sup>7</sup> Desde su promulgación, los terratenientes del oriente cuestionaron la Ley INRA como anticonstitucional, al vulnerar la propiedad privada, y tener una visión andino centrista, pero en virtud de que los siguientes gobiernos, el del general Hugo Bánzer y de Jorge Quiroga (1997-2001) eliminaron el pago del impuesto a la tierra de los latifundios que la ley establecía, y que los latifundios no fueron afectados de ninguna forma, no se produjo un enfrentamiento con un gobierno que en realidad representaba sus intereses.

Estado (NCPE), con medidas como la verificación del derecho de la propiedad agraria de grandes latifundios improductivos (hay propiedades de hasta 800 000 hectáreas), reversión de las propiedades que no cumplan la Función Económico Social, redistribución en forma colectiva a los habitantes de los pueblos indígenas, tanto de las tierras bajas como de las tierras altas que no tienen tierra o la poseen de manera insuficiente, catastro rural, aplicación del saneamiento de tierras, titulación de TCO,<sup>8</sup> etc. Pero la ley fue impugnada ante el Tribunal Constitucional que carecía de quórum para resolver su legalidad y poco se pudo hacer para aplicarla.<sup>9</sup>

Durante sus primeros tres años la política agraria aplicada por el gobierno se limitó a los departamentos del oriente amazónico, en 2006 se entregaron varios títulos de propiedad colectiva de territorios indígenas que correspondían a procesos de saneamiento (delimitación de tierras disponibles y de la legalidad de las propiedades ocupadas) y dotación, iniciados durante los gobiernos anteriores pero después paralizados. No se entregaron nuevas tierras en el occidente andino, sólo se aceleró la firma de miles de títulos de propiedad también pendientes y se han iniciado algunos saneamientos nuevos.<sup>10</sup> Tampoco se entregaron tierras en el oriente a campesinos sin tierra del occidente, una vieja demanda que en este periodo quedó olvidada por los propios interesados, que dejaron de lado sus acciones de confrontación, confiando en la capacidad del gobierno para satisfacer sus demandas.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Tierras Comunitarias de Origen.

<sup>9</sup> El Poder Judicial integrado por una mayoría opositora siempre obstruyó las medidas del gobierno.

<sup>10</sup> Antes del gobierno de Morales se habían saneado menos de 10 millones de hectáreas, hasta mediados de 2009 se han saneado más de 26 millones de hectáreas y se pretende alcanzar 30 millones para finales de 2009. Fundación TIERRA, 5 de noviembre de 2009.

<sup>11</sup> Es el caso de los colonizadores de la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB), de los que hablaremos más adelante, y del Movimiento de

Según Urioste,<sup>12</sup> las acciones del gobierno central se limitaron a cancelar los apoyos que los gobiernos anteriores les proporcionaban a los agroindustriales de la soya del oriente con el fin de debilitar la base material que sustenta el poder político de las élites de la región, afectar la estructura latifundista y reemplazar el modelo agroindustrial orientado a la exportación. Modelo que abandonó la producción para el mercado interno por no ser rentable, dejó en manos de los pequeños productores campesinos e indígenas esa función, sin proporcionarles apoyo estatal, y que provocó la crisis alimentaria que vive Bolivia.<sup>13</sup> El gobierno se propone implantar un nuevo modelo productivo basado en los pequeños productores de alimentos para el mercado interno, y sólo de manera secundaria para la exportación, lo que implica enfrentar el modelo

---

Trabajadores Campesinos Sin Tierra de Bolivia (MST-B), fundado en el año 2000, integrado por aymaras y quechuas. Su estrategia ha sido la ocupación de tierras en propiedad colectiva y la organización del trabajo en forma comunitaria, esto ha creado hasta 2005 más de 100 asentamientos en los departamentos de La Paz, Santa Cruz y Tarija. En su congreso de marzo de 2007, resolvieron que mediante la coordinación directa con el Gobierno Popular lograrían “[...] la distribución equitativa de las tierras de manera práctica, ordenada y consensuada, sin que sea necesaria la acción directa de recuperación [...]” y por ello abandonaron la táctica de la ocupación de tierras. En [http://www.constituyentesoberana.org/3/pronunciamentos/jun2007/010607\\_1.html](http://www.constituyentesoberana.org/3/pronunciamentos/jun2007/010607_1.html).

Más tarde, el 30 de mayo de 2009, el dirigente del MST de Cochabamba anunció el reinicio de las tomas de nuevas tierras “tanto privadas como públicas que no cumplan una función social”, en todo el departamento “sin diferenciar si son del Estado, Fuerzas Armadas, Iglesia, sean de dominio privado o público” y señaló que se sienten “traicionados por el Gobierno”, que no avanzó en el cumplimiento de sus demandas. En <http://www.fmbolivia.com.bo/noticia12428-ante-la-pasividad-del-gobierno-movimiento-sin-tierra-anuncia-toma-de-tierras.html>.

<sup>12</sup> Miguel Urioste, “La disputa por la tierra en el oriente está en el centro del conflicto nacional”, agosto de 2008. En [http://www.ftierra.org/ft/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1164:rair&catid=130:ft&Itemid=188](http://www.ftierra.org/ft/index.php?option=com_content&view=article&id=1164:rair&catid=130:ft&Itemid=188).

<sup>13</sup> Una estrategia de la derecha autonomista del oriente contra el gobierno de Morales ha sido el aumento de las exportaciones de productos necesarios para el mercado interno, provocando su sistemático desabastecimiento.

internacional en auge de producción de soya y caña de azúcar para producir agrocombustibles.<sup>14</sup>

La estrategia política defensiva desarrollada por el gobierno de Morales hasta septiembre de 2008, frente a la virulenta oposición del oriente, impidió avanzar en el proceso de transformación de las estructuras agrarias del país, diluyó las muy cautas iniciativas tomadas en ese sentido, y peor aún, desestimuló las acciones de las organizaciones indígenas dirigidas a enfrentar a los grandes propietarios. No obstante, al parecer, las acciones emprendidas por el gobierno y la disposición combativa de los sectores populares, fortalecida por el triunfo electoral de Morales, resultaron suficientemente amenazadoras para los grupos dominantes en el oriente. Su estrategia contra el gobierno se propuso impedir sus avances y en buena medida lo logró.

#### LA ESTRATEGIA DE LA DERECHA AUTONOMISTA EN EL ORIENTE

La estrategia de las élites del oriente para enfrentar las medidas del gobierno contra los intereses latifundistas y evitar la aprobación de la NCPE que las institucionalice ha sido muy violenta, y se ha estimulado el odio y la confrontación racista y regionalista, entre cambas y collas, oriente y occidente. Para ello tal medida contó con los medios de comunicación (prensa, televisión, radio), propiedad de los principales latifundistas del departamento de Santa Cruz (Unitel, Red Uno), los cuales desarrollaron campañas de desinformación de la opinión pública urbana, para construir su base social entre los sectores

<sup>14</sup> El gobierno autorizó la compra de las acciones de la empresa privada GRAVETAL, la principal empresa acopiadora de soya y de granos en Santa Cruz por una empresa subsidiaria de PDVESA, la empresa estatal del petróleo de Venezuela, y ha otorgado créditos por cerca de 80 millones de dólares y entregado más de mil tractores a las pequeñas unidades campesinas. Urioste, "La disputa por..."

populares de la región. Lo que les permitió construir un escenario de ingobernabilidad en los cuatro departamentos de la Media Luna y Sucre: desde principios de 2008 los terratenientes impidieron a autoridades y funcionarios realizar las tareas de saneamiento de tierras; en varias ocasiones los comités cívicos autonomistas tomaron y destrozaron las oficinas del gobierno central, de organizaciones indígenas y de ONG que las apoyan en ciudades del oriente; también impidieron el arribo del presidente Morales a los aeropuertos de la región para la entrega de tractores y otros actos políticos; bloquearon sistemáticamente el funcionamiento de la Asamblea Constituyente en Sucre mediante agresiones racistas a los constituyentes indígenas y a los indígenas que se movilizaron en su apoyo, fue necesario prorrogar su duración por seis meses más para cumplir su cometido, después se obstruyó su promulgación, y se impidió que el referéndum constitucional se realizara en la fecha prevista, el 10 de agosto de 2008. Por estos métodos mantuvieron la iniciativa política durante esta etapa.

El eje de la estrategia de la derecha autonomista del oriente fue la promulgación y aprobación mediante referendos, de estatutos autonómicos para los cuatro departamentos de la Media Luna, realizados entre el 4 de mayo y el 22 de junio de 2008, los cuales no obstante su carácter ilegal no fueron impedidos por el gobierno central. Los estatutos de Santa Cruz, modelo para los otros departamentos, otorgan al gobierno departamental el poder para definir “la propiedad, regularización, distribución, redistribución y administración de las tierras del Departamento”. Se elimina la figura de la reversión del latifundio (expropiación sin indemnización), al negar la facultad del Estado central para administrar los derechos de acceso y uso de los recursos naturales renovables como la tierra, el agua y el bosque, y garantizar así la persistencia del latifundio. Sólo se reconoce a los pueblos indígenas nativos su derecho a las Tierras Comunitarias de Origen, excluyendo a la población migrante quechua y aymara, que hoy por hoy constituye la

mayoría indígena y campesina del departamento de Santa Cruz (56%). Crea un órgano para el seguimiento de las políticas departamentales de tierras, el Consejo Agrario Departamental, cuyos miembros serán acreditados por el gobernador, sin considerar la representación de la población indígena y de los migrantes quechuas y aymaras establecidos en el departamento. Establece que el gobernador firmará todos los títulos de propiedad de las tierras y no el presidente de la República y que el Departamento de Santa Cruz elaborará y aprobará su propia ley de tierras.<sup>15</sup> Todo ello contraviene la legislación vigente, incluyendo a la NCPE. Bajo el amago de la secesión de la región, la derecha autonomista ha querido evitar que las luchas de los movimientos sociales, que en los últimos años modificaron la correlación de fuerzas políticas en el occidente, se trasladen al oriente y contaminen a los “pacíficos” nativos y los vuelvan tan radicales y agresivos como los del occidente. Pretenden desconocer al gobierno central porque ahora es ocupado por un indio que amenaza la persistencia de sus privilegios de élite económica y de casta blanca.

El clima de confrontación llegó a su punto más álgido con la matanza de 18 personas en la localidad de El Porvenir, en el departamento de Pando, el 11 de septiembre de 2008, crimen cometido por un grupo de choque organizado y equipado por la prefectura (el gobierno departamental), que atacó a indígenas desarmados y pacíficos, mientras se dirigían a una asamblea y decidían qué hacer para defender las instalaciones del Instituto Nacional de Reforma Agraria que suponía la destrucción de los documentos que sustentaban trámites de saneamiento y dotación de tierras en curso y los títulos de propiedad de sus tierras. Las fuerzas policíacas de la localidad no intervinieron para evitar la agresión. Sólo después de varios días de ocurrida la tragedia, el gobierno central declaró el estado de

<sup>15</sup> Fundación TIERRA, “Estatutos autonómicos y latifundios: posición institucional de la Fundación Tierra”, 7 de abril de 2008. En [http://www.ftierra.org/ft/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=135&Itemid=65](http://www.ftierra.org/ft/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=135&Itemid=65).

emergencia en el departamento y se ordenó la captura del prefecto Leopoldo Fernández por su responsabilidad en la masacre. Ante la grave situación, la Unión de Naciones de América del Sur (UNASUR), integrada por los presidentes de varios países latinoamericanos, intervino llamando a la negociación entre el gobierno y los prefectos de la Media Luna. El gobierno declaró persona non grata al embajador norteamericano, quien abandonó el país. En esa coyuntura el país estuvo al borde de la guerra civil.

#### LA NEGOCIACIÓN EN EL CONGRESO PARA LA APROBACIÓN DE LA NCPE

Luego del 11 de septiembre, al rebasar la derecha los límites de lo tolerable, las organizaciones indígenas y populares del oriente y occidente del país convocaron de manera autónoma a una marcha hacia la ciudad de Santa Cruz, que se proponía cercarla, acción que afirmaba la solidaridad de las más beligerantes organizaciones del occidente, con sus hermanos del oriente, que menos organizados y sin la protección de las fuerzas del orden habían estado desde el inicio del gobierno a merced de los sistemáticos ataques de grupos de choque de la oligarquía. La movilización duró dos semanas, las formas pacíficas de protesta acostumbradas en la región se quedaron a un lado. Cuando la marcha se encontraba a 30 kilómetros de Santa Cruz, el gobierno y los dirigentes de la Coordinadora Nacional por el Cambio (CONALCAM) convencieron a los movilizados de levantar el cerco, evitando así que llegaran a ocupar el centro de la ciudad, como era su propósito.

Para superar la crisis política, el gobierno desarrolló una doble estrategia, por una parte, convocó junto con la CONALCAM a la marcha desde Caracollo (Oruro) a La Paz (199 km), que inició el 13 de octubre, en dirección contraria a la marcha previa, para presionar a la oposición en el Congreso y lograr la

ratificación de la ley de convocatoria al referéndum sobre la NCPE. La marcha fue multitudinaria, en los últimos kilómetros se incorporó el presidente Morales. La noche previa a la sesión, el 20 de octubre, la Plaza Murillo estaba tomada por los manifestantes. Paralelamente, dentro del Congreso se negoció con los partidos de oposición para garantizar los votos de los dos tercios necesarios para la aprobación de la ley, producto de la negociación, se modificaron 200 de los 411 artículos del proyecto de nueva Constitución elaborado por la Constituyente, algunos de manera radical, como el Art. 398 relativo al límite máximo de la propiedad agraria entre 5 000 o 10 000 has, y el 399 en que se estableció que la anterior no tendría carácter retroactivo, cediendo el oficialismo a la oposición en una de las demandas sociales más importantes y que había sido el núcleo de la confrontación con las oligarquías del oriente. La presión de la movilización y la negociación dentro del Congreso lograron finalmente la aprobación de la convocatoria al referéndum que se realizaría el 25 de enero de 2009.

Para Urioste,<sup>16</sup> el pacto logrado entre el gobierno y la oposición de la Media Luna y de los partidos PODEMOS, Unidad Nacional (UN) y Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) en el Congreso, significó la postergación indefinida de la inicialmente llamada Revolución Agraria, en especial en cuanto a la reversión de los latifundios por extensión. Pero también considera que ese repliegue táctico era la única salida posible para lograr la convocatoria al referéndum constitucional que le otorgue al gobierno la legitimidad necesaria que asegure la continuidad del proceso de cambio por seis años más, con la reelección de Morales en diciembre de 2009.

<sup>16</sup> Miguel Urioste, "La Reforma Agraria en la nueva constitución", 29 de octubre, 2008. En [http://www.ftierra.org/ft/index.php?option=com\\_content&view=article&id=709:rair&catid=130:ft&Itemid=188](http://www.ftierra.org/ft/index.php?option=com_content&view=article&id=709:rair&catid=130:ft&Itemid=188).

Para Chumacero y Guerrero,<sup>17</sup> las modificaciones de la propuesta original permitieron avances en otros temas respecto a la Constitución anterior: que atribuía el dominio originario sobre la tierra a favor del Estado o de la nación, en tanto que la nueva Constitución establece que la tierra es de propiedad y dominio originario del pueblo boliviano, correspondiéndole al Estado su administración y control (Arts. 348 y 349). Otro avance es la definición del latifundio, como la tenencia improductiva de la tierra, la propiedad que no cumple la Función Económica Social mantiene relaciones de servidumbre o de semiesclavitud con sus trabajadores<sup>18</sup> o supera las extensiones permitidas por ley. Asimismo, se institucionaliza la figura de la reversión de la propiedad agraria por tenencia latifundiaria o por incumplimiento de la Función Económica Social,<sup>19</sup> que permita eliminar el latifundio y la redistribución equitativa de tierras. Se igualan derechos colectivos a la tierra de diversos sectores no considerados antes y se establece un nuevo tipo de propiedad, el Territorio Indígena Originario Campesino, que comprende a las actuales TCO, pero también a las propiedades de comunidades interculturales, originarias y campesinas del país.

Luego de la crisis de septiembre, el gobierno asumió una estrategia más ofensiva contra sus adversarios.<sup>20</sup> El referéndum para la aprobación de la Constitución resultó todo un éxito desde la perspectiva del gobierno, y a partir de él ha

<sup>17</sup> Juan Pablo Chumacero, y Ramiro Guerrero, "Sobre el régimen agrario en el proyecto de nueva constitución", en Fundación TIERRA, octubre de 2008. En [http://www.ftierra.org/ft/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=135&Itemid=65](http://www.ftierra.org/ft/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=135&Itemid=65).

<sup>18</sup> Desde 2004, la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) denunció la condición de esclavitud de más de 100 familias guaraníes en el Chaco, en los departamentos de Santa Cruz, Chuquisaca y Tarija. Guisela López Rivas, "Etnias en extinción", en *El Deber*, Santa Cruz, agosto, 2004.

<sup>19</sup> Una estrategia de los latifundistas ha sido la acumulación improductiva de la tierra para el "engorde", es decir, concentración de tierras para la especulación.

<sup>20</sup> El 1° de noviembre suspendió a la DEA (Drug Enforcement Administration) de Estados Unidos en la zona, por ser parte activa en una "conspiración contra el Gobierno Nacional", financiando a grupos "delincuenciales" y por su apoyo al "golpe de Estado fallido en Bolivia".

logrado la división de la oposición, negociando con una parte de ella y enfrentando las acciones de los sectores más radicales. En un nuevo clima más favorable, el gobierno se propuso avanzar con ritmo más acelerado en su programa de dotación de tierras.

#### LA VINCULACIÓN DEL GOBIERNO CON LAS ORGANIZACIONES INDÍGENAS Y POPULARES

A lo largo de su mandato de casi cuatro años Morales ha ensayado diversas estrategias de articulación de las organizaciones indígenas y populares para consolidarlas como base social de su gobierno, tales estrategias han sido más defensivas que ofensivas, respuestas generalmente tardías a las acciones desestabilizadoras de la derecha del oriente, lo que desde nuestro punto de vista expresa desconfianza hacia las iniciativas autónomas de las organizaciones sociales y una tendencia a establecer mecanismos clientelares que capitalicen su fuerza organizativa y de movilización, postergando el cumplimiento de sus demandas previas y sacrificándolas en la negociación con la oposición, como vimos antes. Por su parte, las organizaciones indígenas y populares reemplazaron las formas de hacer política que prevalecieron entre las más activas en la etapa anterior de movilización, sustentada en mecanismos de deliberación local basadas en las asambleas y la toma de decisiones de abajo-arriba, para definir las demandas y las estrategias de lucha. En la nueva etapa predominan dinámicas de articulación vertical con el gobierno, con el MAS y con el presidente. El fortalecimiento de los dirigentes hace que actúen como delegados del gobierno ante las bases y estén distanciados de ellas. La expectativa de la satisfacción de sus demandas por el gobierno indio y su identificación con él ha convertido a las organizaciones sociales, antes independientes, en estructuras capilares de incorporación de sus miembros en el nuevo Estado. Sus fines ya no son

buscados mediante la confrontación con sus adversarios sino por la adhesión al gobierno.

Durante el primer año de gobierno, la estrategia central del presidente Morales fue sujetar las organizaciones sociales a las estructuras partidarias del MAS, puntal de ella fue la convocatoria a la Asamblea Constituyente del 6 de marzo de 2006, que en contra de la demanda surgida de la movilización popular de realizar una “Asamblea Constituyente sin intermediación partidaria”, limitó a los partidos, asociaciones políticas ciudadanas y pueblos indígenas (del oriente) con registro legal, el derecho a concurrir en el proceso deliberativo, dejando fuera a las organizaciones sociales, sindicales y comunales, que debieron acogerse a las siglas del MAS para participar de manera subordinada.<sup>21</sup> O como lo señala un dirigente indígena de Pando, en muchos casos los candidatos a la Constituyente no fueron los que las bases habían elegido, sino los que las instancias locales y regionales del MAS impusieron en todo el país. Por ello no fueron mayoritariamente indígenas los elegidos como constituyentes.<sup>22</sup> Complemento de esta estrategia ha sido promover en la dirigencia de las organizaciones sociales a elementos cercanos al MAS y al presidente Morales, desplazando a los que no eran afines.<sup>23</sup> Esta virtual exclusión de las organizaciones de base de la política del gobierno indígena y de la Asamblea Constituyente, debilitó a las organizaciones sociales y al propio gobierno frente a la oposición de derecha. Al iniciar el gobier-

<sup>21</sup> Patricia Chávez y Dunia Mokrani, “Los movimientos sociales en la Asamblea Constituyente. Hacia la reconfiguración de la política”, en *OSAL*, año VIII, núm. 22, Buenos Aires, CLACSO, septiembre de 2007.

<sup>22</sup> Como señala Cristián Domínguez, entrevista de Fabiola Escárzaga, septiembre, de 2008.

<sup>23</sup> Mecanismo que tiene antecedentes en la etapa anterior en la estrategia del MAS denominada “paralelismo sindical”, que creó organizaciones paralelas a las existentes, cuando sus militantes no lograban encabezarlas. Fue el caso de la CSUTCB (2001), el MST (2004). Era parte de la disputa por el liderazgo entre Evo Morales con el MAS y el dirigente aymara radical Felipe Quispe con el partido Movimiento Indio Pachakuti (MIP). Luego del triunfo electoral del MAS sólo quedaron vigentes las direcciones masistas en organizaciones únicas.

no se creó el Viceministerio de Coordinación con los Movimientos Sociales y Sociedad Civil (VMCMS-SC), dependiente del Ministerio de la Presidencia, reemplazando al Viceministerio de Asuntos Estratégicos, cuya función era la gestión de la gobernabilidad y conflictos. Tarea que continúa cumpliendo la nueva estructura, estableciendo así dos vías complementarias, una desde el Poder Ejecutivo y otra desde el partido del presidente, el MAS.<sup>24</sup>

La estrategia inicial ha sido parcialmente modificada, concediendo gradualmente mayor peso político a las organizaciones sociales, tanto en su capacidad de movilización, como en la atención y cumplimiento de sus demandas, es decir, reconociéndolas como una contraparte con la que se debe negociar y a la que se debe incluir de una manera más activa, no sólo en el MAS, sino en los ámbitos de decisión gubernamental, al reconocer que necesita de su fuerza para enfrentar a la derecha. El mecanismo de relativa apertura hacia las organizaciones sociales fue la creación del Pacto de Unidad, en septiembre de 2006, como instancia de vinculación entre organizaciones de distintos sectores indígenas y campesinos, los constituyentes del MAS y el gobierno. El Pacto de Unidad se creó en el complejo contexto de una Constituyente bloqueada sistemáticamente por la oposición de derecha partidaria (PODEMOS, MNR y UN), en la que no sólo se negociaban y definían los alcances de las transformaciones del país con los partidos de oposición, sino con los diversos sectores e intereses representados en el MAS y se encaraban las acciones de boicot cada vez más intensas de grupos de choque en las calles de Sucre, sede de la Constituyente. Se necesitaba por ello hacer visible el apoyo de las organizaciones sociales a “sus” constituyentes, las cuales se movilizaban para protegerlos de las agresiones.

<sup>24</sup> En [http://www.sicoes.gov.bo/documentos/07-0025-17-56246-1-1\\_TR\\_20070411151056.pdf](http://www.sicoes.gov.bo/documentos/07-0025-17-56246-1-1_TR_20070411151056.pdf).

Las organizaciones sociales, por su parte, buscaban incidir en la profundización de los cambios en la estructura del Estado y en la Reforma Agraria, que esperaban ver plasmados en la NCPE, y lograr que ésta se promulgara. En ese momento se discutía la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, que la derecha bloqueaba. Las organizaciones participantes en el Pacto de Unidad eran en esencia sectores indígenas y campesinos de oriente y occidente.<sup>25</sup> Llama la atención la ausencia de los coccaleros, tanto los de El Chapare organizados en la Coordinadora de las Seis Federaciones del Trópico de Cochabamba (COCA TRÓPICO), como las de los Yungas en La Paz, nucleados por el Consejo de Federaciones Campesinas de los Yungas (COFECAY), su ausencia responde probablemente al hecho de que sus demandas centrales no se jugaban por la vía de la nueva Constitución, o a que los primeros tienen como dirigente a Evo Morales (quien fue reelegido en ese cargo en 2007), son parte del MAS y sus intereses están directamente representados por el presidente. Los segundos han estado alejados del MAS desde tiempo atrás.

En enero de 2007 se creó otra instancia de vinculación entre las organizaciones sociales y el gobierno, la Coordinadora por el Cambio (CONALCAM), sus objetivos eran apoyar el programa de reformas del gobierno y definir “la línea política y revolucionaria, democrática y cultural”. Tal instancia está integrada por miembros del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo (tres diputados y una senadora por el MAS), y de la Asamblea Constituyente (presidenta y vicepresidente), y por 16 representantes

<sup>25</sup> Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB), Federación Nacional de Mujeres Indígenas, Originarias y Campesinas-Bartolina Sisa (FNMC-BS), Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ), Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC), Central de Pueblos Étnicos Mojeños del Beni (CPEMB), Asamblea del Pueblo Guaraní (APG), Movimiento de Trabajadores Campesinos Sin Tierra de Bolivia (MST-B), Asociación Nacional de Regantes y Sistemas Comunitarios de Agua Potable (ANARESCAPYS). En <http://www.constituyente soberana.org/info/?q=node/835>.

de 9 organizaciones sociales, indígenas y no indígenas.<sup>26</sup> La CONALCAM es complemento del Pacto de Unidad, y con ello se amplía el número de sus integrantes, lo que permitió extender el escenario de su movilización, desde el entorno restringido de la Constituyente en Sucre, hacia otros escenarios de la acción desestabilizadora de los grupos de choque de la derecha. El acontecimiento que motivó su creación, según el documento oficial, fue la violenta agresión perpetrada el 11 de enero de 2007 en la ciudad de Cochabamba, por grupos de choque a campesinos desarmados que se manifestaban en rechazo a la convocatoria del prefecto de Cochabamba Manfred Reyes Villa, a un nuevo referéndum autonómico, que había sido rechazado en ese departamento.<sup>27</sup> El saldo fue de tres muertos (dos manifestantes y un policía) y más de 200 heridos. El incidente mostró la fuerza creciente y la actitud beligerante de la oposición de derecha y su expansión al departamento occidental, bisagra entre oriente y occidente, y bastión cocalero del MAS. Sucre, como vimos, fue ganado también por la oposición, de manera que la Media Luna crecía de cuatro a seis departamentos.

En enero de 2008 encontramos nuevamente la noticia del nacimiento de la CONALCAM, pero ahora como Coordinadora Nacional por el Cambio, presidida por el presidente Evo Morales, con capacidad para pedir la destitución de autoridades del Poder Ejecutivo y fiscalizar y sugerir cambios en las políticas del Gobierno. Está integrada entre 25 y 30 organizaciones

<sup>26</sup> CSUTCB, CIDOB, CNMCIQB-BS, Federación Nacional de Trabajadoras del Hogar de Bolivia (FENATRAHOB), (CPEMB), Confederación de Jubilados, Confederación de Luz y Fuerza, Confederación Nacional de Maestros de Educación Rural de Bolivia (CONMERB), y CONAMAXPE. La composición de la misma está marcada por la mayor cercanía de sus dirigentes con el gobierno. En [http://constituyentesoberana.org/3/propuestas/gobierno/enero2007/230107\\_1.html](http://constituyentesoberana.org/3/propuestas/gobierno/enero2007/230107_1.html).

<sup>27</sup> El referéndum sobre autonomías convocado y realizado en las mismas fechas de la Asamblea Constituyente (marzo de 2006), sólo contemplaba las autonomías departamentales demandadas por la derecha del oriente, por ello el gobierno de Morales llamó a votar en contra de ellas y sólo ganaron en los departamentos de la Media Luna.

y con una directiva de 10.<sup>28</sup> Nuevo matiz que subraya su condición de instancia subordinada a la figura presidencial. El 17 de septiembre de 2008, luego de la intensa crisis política reseñada atrás, CONALCAM y la Central Obrera Boliviana (COB) firmaron el acuerdo denominado “Por la defensa de la democracia, la unidad y la integridad del país”, por la otrora hegemónica organización sindical nacional la cual a pesar de mantener distancia frente al gobierno hasta entonces, aceptaba sumarse y aportar su peso ahora simbólico al capital político de Morales, para enfrentar los planes secesionistas y golpistas de la derecha del oriente.<sup>29</sup>

En 2007 se constituyó otra agrupación, la Coordinadora de Organizaciones Indígenas-Campesinas de Bolivia (COINCABOL), que integra a las organizaciones sociales de carácter nacional vinculadas a la problemática agraria.<sup>30</sup> A diferencia de la anterior, no nace de la iniciativa del gobierno sino de un organismo multilateral, el Fondo Indígena,<sup>31</sup> sus pautas de acción están definidas por el Proyecto de Fortalecimiento de Políticas Públicas Inclusivas e Interculturales (PFPPII) iniciado en enero de 2007, financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), su objetivo es brindar apoyo a los pueblos, organizaciones y parlamentarios indígenas de Bolivia para participar en condiciones de igualdad en el desarrollo económico,

Más tarde, el gobierno incorporó en el proyecto constitucional otros niveles de autonomía: regional, municipal e indígena, para contrarrestar a las departamentales.

<sup>28</sup> En [http://www.la-razon.com/versiones/20080124\\_006161/nota\\_247\\_538205.htm](http://www.la-razon.com/versiones/20080124_006161/nota_247_538205.htm).

<sup>29</sup> En <http://www.fmbolivia.com.bo/noticia4333-cob-y-conalcam-firman-pacto-de-unidad-para-defender-la-integridad-de-bolivia.html>.

<sup>30</sup> CSUTCB, CNMCIQB-BS, CIDOB, CSCIB Y CONAMAQ.

<sup>31</sup> Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y El Caribe, organismo multilateral de cooperación internacional especializado en la promoción del autodesarrollo y el reconocimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas. Se creó en 1992, es uno de los Programas de Cooperación Iberoamericana. Lo constituyen 22 países miembros, 19 estados de América Latina (Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela), y 3 extrarregionales (Bélgica, España y Portugal). En <http://www.fondoindigena.org/quees.shtml>.

social y político organizacional de los pueblos indígenas, articulando institucionalmente su gestión con el gobierno.<sup>32</sup> Se define como una instancia de coordinación, articulación, gestión y concertación de acciones políticas, sociales, económicas y culturales mediante una agenda conjunta, en beneficio del desarrollo de los Pueblos Indígenas Originarios Campesinos y Comunidades Interculturales de Bolivia; tiene carácter técnico y su objetivo de coordinar, articular y estructurar planes, programas y proyectos en la perspectiva propia hacia el logro del “Vivir Bien”.<sup>33</sup>

La primera aparición pública de la COINCABOL fue la participación en el Taller de Socialización el 19 de julio de 2007, en el que presentó su plan estratégico a los organismos de la cooperación internacional.<sup>34</sup> En diciembre de 2008 entregó al gobierno boliviano los planes estratégicos de cada una de las organizaciones indígenas que la integran para ser incluidas en sus acciones, lo que denota su mayor capacidad para incidir en las políticas públicas. Su presencia ha sido más visible a partir del año 2009. Por sus objetivos y carácter la COINCABOL instituye una relación de acatamiento de las organizaciones sociales participantes a la gestión de las ONG, que tradicionalmente han sustentado su control político sobre ellas en la razón técnica a la que las organizaciones sociales deben recurrir para el logro de sus objetivos, y con el apoyo financiero que la cooperación internacional les proporciona.

Tanto CONALCAM como COINCABOL aparecen bajo el membrete del Pacto de Unidad, lo que señala su reconocimiento por el gobierno, pero la primera es un instrumento de movilización política de las organizaciones sociales decidida por el gobierno;

<sup>32</sup> En [http://www.fondoindigena.org/notiteca\\_notas.shtml?x=15999](http://www.fondoindigena.org/notiteca_notas.shtml?x=15999).

<sup>33</sup> En <http://prensa.politicaspUBLICAS.net/index.php/latina/bolivia-planes-de-las-organizaciones-ind>.

<sup>34</sup> AECI (España), JICA (Japón), USAID (Estados Unidos), UNICEF, UNFPA y PNUD (Naciones Unidas), OPS/OMS, Comisión Europea, BID, IICA (Interamericano para la agricultura), GTZ-PADEP (Alemania) y la Cooperación Técnica Belga, entre otros. En [http://www.fondoindigena.org/notiteca\\_notas.shtml?x=15999](http://www.fondoindigena.org/notiteca_notas.shtml?x=15999).

mientras que la COINCABOL es la iniciativa de una agencia de la cooperación internacional que habilita la capacidad organizativa de los sectores indígenas para ejercer un contrapeso al gobierno e incidir sobre él en la dirección y sobre todo en el avance real del programa agrario, bajo los criterios técnicos de ella, pero también como un instrumento de acción política. Por su parte, varias ONG vinculadas a la problemática agraria no son externas al gobierno, son parte integrante de él, en particular las que han trabajado en el oriente desde hace mucho tiempo.<sup>35</sup>

#### EL VALOR ESTRATÉGICO DE PANDO

El programa de dotación de tierras del gobierno de Morales comenzó por el departamento de Pando, considerado como “el nudo problemático del marginado territorio amazónico de Bolivia”, y el menos poblado del país.<sup>36</sup> La Amazonía boliviana es una región interdepartamental que abarca más de 100 000 km<sup>2</sup>.<sup>37</sup> El Programa de Asentamientos Humanos en Pando que

<sup>35</sup> Un ejemplo de ello es Carlos Romero, quien proviene de Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS), fue ministro de Desarrollo Rural y Agropecuario desde el inicio del gobierno, y como tal le correspondió negociar con la oposición y lograr la aprobación del nuevo texto constitucional, actualmente es ministro de Autonomías.

<sup>36</sup> De acuerdo al censo de 2001, en Pando vive 6.28% de la población total del país, en las proyecciones para 2009 la cifra subió a 7.62%, con 78 250 habitantes (estimaciones propias a partir de [www.ine.gov.bo](http://www.ine.gov.bo)). Su territorio representa 5.8% del territorio nacional con 63 827 km<sup>2</sup>. (Mapa de Sudamérica, 1996, La Paz.) Su población mayoritaria no es indígena (83.8%), hay un porcentaje significativo de migrantes collas: aymara (5.3%) y quechua (4.1%), y una minoría nativa: mojeños (1.3%), guaraní (0.5%), chukitano (0.3%), y otros tres pueblos nativos (4.8%).

<sup>37</sup> Está conformada por la totalidad del departamento de Pando y parte de los departamentos de Beni y La Paz. En ella predominan los bosques altos de tierra firme (74% del territorio) ricos en biodiversidad y productos no maderables como la quina, la goma vegetal y el palmito, en la actualidad se explota la castaña y la madera tropical en beneficio de los “barraqueros”, latifundistas que mantienen en condiciones de esclavitud a la población nativa y a los migrantes collas asentados en la región. Wilson García Mérida, “En Pando se dirime el porvenir de Bolivia”, 13 de septiembre, 2009. En <http://grupoapoyo.org/basn/node/7588>.

forma parte de la Nueva Política de Tierras, consiste en el poblamiento por campesinos andinos del poco poblado territorio amazónico, para incorporar a la actividad productiva grandes territorios no explotados y poco poblados, combatir la pobreza y satisfacer la demanda de tierras de los indígenas nativos y andinos que carecen de ellas. Pero el programa se propone alcanzar objetivos estratégicos más amplios que los señalados, en virtud de que la región amazónica cuenta con importantes reservas petroleras y auríferas codiciadas por empresas transnacionales, es frontera con Brasil y es la más alejada del centro político del país, históricamente aislada y relegada, es por ello la zona más vulnerable para la soberanía nacional.

Durante más de cuatro décadas, los gobiernos bolivianos fomentaron la invasión de ciudadanos brasileños que ahora tienen una relevante presencia en la región: son narcotraficantes, contrabandistas de oro y maderas preciosas, y campesinos sin tierra. Así, el objetivo estratégico prioritario del gobierno es integrar la Amazonía boliviana al resto del territorio nacional, en palabras del ministro de la presidencia Juan Ramón Quintana,<sup>38</sup> mediante ese proyecto, “el Estado Plurinacional de Bolivia asume tareas elementales de construcción democrática, propias de un clásico Estado Nacional”, para rescatar a “un vasto territorio sumido en el miedo y el silencio de servidumbres propias del siglo XIX, para consolidar lo nacional-boliviano, contra la antipatria de los separatistas organizados y financiados por la CIA”.<sup>39</sup> Se propone la construcción del Estado nación boliviano no logrado por los gobiernos nacionalistas y neoliberales anteriores, lo que resulta contradictorio con la caracterización del nuevo Estado como plurinacional, plasmado en la NCPE y en el discurso del gobierno, aspiración que proviene de la reivindicación indígena en las luchas del periodo previo, que cuestionó no sólo la incapacidad de la minoría

<sup>38</sup> Oficial del Ejército Nacional en retiro definitivo y sociólogo.

<sup>39</sup> *Loc. cit.*

blanco-mestiza para construir la nación mestiza homogénea, sino el proyecto mismo de construir esa nación, que excluía a los indios, o los incluía a condición de desindianizarse. Para el gobierno, el ejército es un actor central en el programa de colonización de Pando, su presencia es indispensable para proteger los nuevos asentamientos frente a las posibles agresiones de las fuerzas de choque de la oligarquía de la región. Con ese fin se conformó el Comando Amazónico, cuyas tareas son “afirmar la soberanía que Bolivia estaba perdiendo en Pando y estimular el desarrollo productivo y la vertebración territorial (construcción de caminos y puentes y tendido de redes de telecomunicaciones)”. Está presente también un Comando Binacional integrado por venezolanos, que apoyan solidariamente en la tarea de preservar los bosques amazónicos.

El programa de colonización en Pando recuerda la estrategia de colonización del Imperio inca a través de los mitimaes, asentamientos conformados a partir del traslado de grandes poblaciones de unas regiones a otras del territorio andino, en los que se imponía el uso de la lengua quechua a los habitantes de los territorios conquistados, que eran culturalmente diversos, con el fin de homogeneizarlos, armonizar sus relaciones y garantizar su adhesión al Imperio.<sup>40</sup> Pero tal vez los alcances del actual proceso no resulten tan ambiciosos como los del Imperio inca, debido a la precariedad de sus recursos y a lo limitado de sus objetivos.

<sup>40</sup> El Inca Garcilaso de la Vega, *La utopía incaica. Primera parte de los Comentarios Reales*, Navarra, Salvat/Alianza, 1972, pp. 115-117.

## EL PROGRAMA DE COLONIZACIÓN EN PANDO Y LAS COMUNIDADES INTERCULTURALES

Una vez aprobada la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria en noviembre de 2006, se inició el proceso de saneamiento en Pando, que concluyó a fines de 2007, por él se identificaron 3 700 004 has de tierras fiscales, de ellas 2 254 808 eran “no disponibles” por razones de conservación y 1 445 196, “disponibles” y por tanto susceptibles de ser distribuidas. Para agosto de 2009 habían sido distribuidas 741 186 has entre campesinos pobres nativos de Pando en 58 comunidades, se cumple así la prelación establecida en la ley respectiva. Otras 704 010 quedaron disponibles y de ellas 208 500 has serán distribuidas entre 3 000 familias de campesinos andinos sin tierras que emigrarán a tierras bajas para colonizarlas, formando 40 nuevas “comunidades interculturales” en siete municipios de Pando. Los nuevos asentamientos debían iniciarse en 2008, pero la ofensiva de la oposición en el departamento retrasó el inicio del programa. Fue finalmente el 10 de agosto de 2009, cuando el ministro Quintana encabezó la inauguración de los primeros asentamientos interculturales. El gobierno elaboró un “Modelo de Asentamiento Humano” variable, según se trate de poblaciones locales o comunidades migrantes, y de acuerdo a las características biofísicas, a los sistemas productivos y al contorno sociocultural del espacio. El programa establece la dotación de infraestructura en distintos niveles.<sup>41</sup> Complementariamente se desarrollarán varios proyectos productivos para que los pobladores de los nuevos asentamientos diversifiquen

<sup>41</sup> Red caminera, agua potable, energía eléctrica; equipamiento social: escuela, posta sanitaria, sede social, plaza, área deportiva, parque infantil, cabina de telecomunicación, mercado y pulperías, lavanderías y baños ecológicos; equipamientos de apoyo a la producción: banco de semillas, vivero, molino, aserradero (en comunidades agroforestales), carpintería, centro de acopio, silos, instalaciones de transformación de productos, procesadoras de alimentos, etcétera.

su dieta alimenticia y generen excedentes para la comercialización de castaña, cacao, ganado lechero y cría de peces.

La oposición de derecha cuestionó el programa de colonización con diversos argumentos: que los nuevos colonos fueron llevados con engaños por el gobierno a lugares pantanosos no aptos para la actividad productiva; que las tierras no serán de propiedad privada sino comunitaria y los campesinos no podrán venderlas, transferirlas o heredarlas y no podrán beneficiarse de las mejoras que introduzcan en ellas; que no se consultó debidamente a los habitantes originarios de la región. El mayor cuestionamiento es el uso electoral del programa por parte del gobierno, que iniciado en vísperas de las elecciones presidenciales de diciembre de 2009, modificará sustancialmente sus resultados al aportar 8 000 votos de los colonizadores para el MAS, en el departamento menos poblado del país que tiene unos 20 000 votantes en total.<sup>42</sup>

#### DE COLONIZADORES A COMUNIDADES INTERCULTURALES

En la nueva política de colonización, los colonizadores han cambiado de nombre, desde 2009 son “comunidades interculturales” y la antigua Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB), fundada en 1971, ha cambiado su nombre por el de Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia (CSCIB), con el argumento de que “en tiempos de descolonización, un sector de ‘colonizadores’, no cabe en el país”. En su página oficial,<sup>43</sup> la CSCIB se define como la organización de los Reconstituídos Pueblos Originarios de Bolivia (aymaras, quechuas, guaraníes, chimanes, ayoreos y otros) que han emigrado de las altas cumbres de los Andes a zonas subtropicales en busca de mejores condiciones de vida. Rechazan

<sup>42</sup> Wilson García Mérida, “Las verdades de Pando, las mentiras de un Diputado”, 30 de agosto, 2009. En <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2009083005>.

<sup>43</sup> En <http://www.cscbbol.org>, mayo 08 /2007.

para ellos mismos el término colonizador aplicado por el gobierno desde el inicio de la colonización, porque éste ignora su condición de pueblos milenarios de lo que hoy se llama Bolivia, pues los colonizadores en muchos casos regresaban a tierras que antes de la Colonia formaban parte de los pisos ecológicos de aymaras y quechuas; es una triste ironía dicen, “somos extranjeros en nuestras propias tierras”. Los colonizadores declaran como objetivos de su lucha: la autodeterminación de las naciones originarias de Kollasuyo y la Amazonía, y la unidad de los sectores marginales para cambiar el sistema neoliberal por otro más justo, equitativo y solidario, sin excluidos, ni oprimidos, ni explotados. Sus demandas concretas al Estado son: saneamiento interno (por el acuerdo de los propios campesinos y sin el costo que significa el hecho por los técnicos del gobierno) y dotación de nuevas tierras fiscales, apoyo a la comercialización del café, electrificación y rebaja de tarifas eléctricas, reparación de caminos y construcción de caminos vecinales, delimitación municipal y creación de nuevos municipios, reconocimiento a los productores de coca, plazas para maestros, etc.<sup>44</sup> La confederación está constituida por 24 federaciones regionales y departamentales, las cuales representan a un millón de colonos que radican en siete departamentos del país.<sup>45</sup> Reivindican orgullosos su contribución a la resistencia contra los referendos autonómicos de los departamentos de la Media Luna, lucha en la que fueron vanguardia, lo que quedó plasmado en el hecho de que su dirigente Fidel Surco, es el vicepresidente de la CONALCAM.

Para el gobierno, el cambio de nombre de colonizadores por comunidades interculturales busca dar un sentido diferente al proceso de colonización del que tuvo en los gobier-

<sup>44</sup> Álvaro García Linera [coord.], Marxa Chávez León y Patricia Costas Monje, *Sociología de los movimientos sociales en Bolivia. Estructuras de movilización, repertorios culturales y acción política*, La Paz, Diakonía/Oxfam, 2005.

<sup>45</sup> La Paz, Cochabamba, Santa Cruz, Beni, Tarija, Sucre. Es en los primeros cuatro donde tienen mayor fuerza.

nos desarrollistas y oligárquicos anteriores, que fue la concentración de la tierra por latifundistas para especular con ella, y también modificar la históricamente conflictiva relación entre los migrantes collas y los indígenas nativos de las regiones colonizadas, armonizando las relaciones entre diferentes. Acorde con la nueva concepción, la COINCABOL también cambió su nombre inicial de Coordinadora de Organizaciones Indígenas-Campesinas de Bolivia, por el de Coordinadora de Organizaciones Indígenas, Campesinas y Comunidades Inter-culturales de Bolivia.

## CONCLUSIONES

El cumplimiento de las demandas agrarias de las organizaciones indígenas y campesinas por parte del gobierno y su cristalización en la NCPE, motor de las grandes movilizaciones de la etapa anterior, ha enfrentado dificultades de diverso tipo. Una no menor ha sido la falta de voluntad política del gobierno de Evo Morales para avanzar en ellas. La decisión del gobierno de excluir a las organizaciones de base de la Asamblea Constituyente y la imposición de mecanismos clientelares a través del MAS, como única vía de estar en ella y en el propio gobierno, ha tenido como consecuencia la cancelación del carácter autónomo de la acción política de dichas organizaciones, mediante la cooptación y la imposición de liderazgos subordinados al MAS, al gobierno y al presidente Morales. Se ha construido una base social incondicional al gobierno pero carente de iniciativa y de fuerza política. Lo que en conjunto debilitó la propia fuerza del gobierno para enfrentar a sus mayores enemigos, la derecha oligárquica del oriente, escudada en la causa de las autonomías departamentales. A ella se le otorgaron grandes concesiones y se le dejó crecer durante los primeros tres años del gobierno.

El proyecto popular de descolonización del Estado proponía la inclusión de los mayoritarios y heterogéneos sectores indígenas y populares en un nuevo estado plurinacional, la nacionalización de los hidrocarburos, la defensa de los recursos estratégicos, la expropiación de los grandes latifundios improductivos del oriente y la distribución social de la riqueza, lo que en conjunto significaba revertir la hegemonía neoliberal; pero el gobierno actuó muy cautamente para no alterar los equilibrios regionales, avanzando poco en estos propósitos. Se ha priorizado, en cambio, la construcción de la nación mestiza, nunca lograda por las élites blanco-mestizas, actualizando un proyecto nacional-popular que fue cuestionado por los movimientos sociales más radicales y políticamente autónomos del espectro boliviano, por no representar sus intereses. La posibilidad de inclusión que se ha diseñado es subordinada y acotada al proyecto de construcción nacional y de construcción de una nueva gobernabilidad.

Por parte de las organizaciones sociales y de los sectores populares mayoritarios, podemos observar una tendencia dominante a la reactivación de una memoria corta,<sup>46</sup> no en el sentido de la asunción de una identidad campesina sobre la memoria larga indígena que ha sido ya reivindicada en los años anteriores de lucha, sino en el punto de la subordinación a un gobierno nacional-popular que representa la satisfacción de las demandas populares accesibles en las condiciones actuales, demandas sentidas sin duda por amplios y diversos sectores populares, pero que al mismo tiempo neutraliza los programas radicales enarbolados en los años previos por un conjunto de organizaciones sociales, que dirigieron las movilizaciones que llevaron a la desestabilización de los gobiernos neoliberales y construyeron las condiciones para la llegada al gobierno de Evo Morales. Esta memoria corta

<sup>46</sup> Con base parcialmente, en la formulación de Silvia Rivera. Silvia Rivera Cusicanqui, *Oprimidos pero no vencidos. Luchas del campesinado aymara y qhechwa de Bolivia 1900-1980*, Ginebra, Naciones Unidas, 1986.

está marcada también por la relación subordinada a las instancias de asesoría técnica, ONG, que en el caso de las organizaciones del oriente fueron los activos promotores de su creación y formulación de sus programas de lucha, menos confrontativos con los gobiernos, incorporados a los partidos tradicionales y distanciados de las organizaciones sociales del occidente, asumiendo intereses diferenciados de ellas.

Como vimos, los objetivos del programa de colonización en Pando van más allá de la satisfacción de la demanda de campesinos sin tierra y representa un avance limitado en ese sentido. Tiene en cambio un mayor alcance estratégico en términos de la construcción nacional: la integración del territorio amazónico al resto del país, debilitar la hegemonía de las oligarquías regionales sobre la región amazónica y en general sobre el oriente, y para revertir lo avanzado por ellas en el proceso de institucionalización de sus autonomías en los primeros años del gobierno de Morales.

El riesgo es que los objetivos estratégicos que enmarcan el programa de colonización del gobierno subordinen los intereses concretos de los sectores indígenas involucrados en el proceso: los nativos cambas, por una parte, y los nuevos colonizadores collas beneficiados por la dotación de tierras “disponibles”, por la otra. Lo que ocurriría si las condiciones para el establecimiento de los asentamientos no son las adecuadas a las realidades concretas de esos territorios, a las demandas y necesidades de cada sector, a sus intereses diferenciados y si no se consigue equilibrar los beneficios recibidos por unos y otros y si no se construyen los mecanismos eficaces para conciliar los diferentes intereses, tradicionalmente contrapuestos, que permitan una real convivencia intercultural armónica. Si los colonizadores collas son vistos por el gobierno, en un sentido pragmático, sólo como avanzadas político-militares para construir la hegemonía del gobierno y de su partido el MAS en los territorios de la hegemonía de la oligarquía camba, sólo para disputarles esa hegemonía y para afirmar la soberanía nacional sobre

esos territorios, pero no se atiende a la satisfacción real de sus intereses y necesidades, son grandes los riesgos de activar nuevos conflictos interétnicos entre indígenas cambas y collas, nativos y migrantes que los grupos dominantes locales buscarán atizar para defender sus propios intereses y enfrentar al gobierno.

El verdadero diálogo intercultural entre cambas y collas, tanto en un nivel local en las zonas de colonización, como en un ámbito nacional entre las dos regiones históricamente separadas y enfrentadas, no se dará por la vía de un sometimiento vertical y clientelar de las organizaciones sectoriales al gobierno, y la anulación de su iniciativa a través de las estructuras diseñadas por el gobierno hasta ahora, Pacto de Unidad/CONALCAM, etc., sino por la comunicación horizontal y acuerdo para desarrollar iniciativas propias en contra de las condiciones de exclusión, entre las organizaciones de base de los distintos sectores y para proponer desde abajo y presionar al gobierno del cambio para que las transformaciones se concreten realmente.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBÓ, XAVIER, Kitula Liberman, Armando Godínez y Francisco Pifarré, *Para comprender las culturas rurales en Bolivia*, La Paz, Ministerio de Educación y Cultura/CIPCA/UNICEF, 1989 (Serie Bolivia Pluricultural y Multilingüe).
- Constituyente Soberana, “Nace la Coordinadora por el Cambio”, 23 de enero, 2007. En [http://constituyentesoberana.org/3/propuestas/gobierno/enero2007/230107\\_1.html](http://constituyentesoberana.org/3/propuestas/gobierno/enero2007/230107_1.html).
- CHÁVEZ, PATRICIA y Dunia Mokrani, “Los movimientos sociales en la Asamblea Constituyente. Hacia la reconfiguración de la política”, en *OSAL*, año VIII, núm. 22, Buenos Aires, CLACSO, septiembre de 2007.
- CHUMACERO, JUAN PABLO y Ramiro Guerrero, “Sobre el régimen agrario en el proyecto de nueva constitución”, Fundación TIERRA, octubre de 2008. En [http://www.ftierra.org/ft/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=135&Itemid=65](http://www.ftierra.org/ft/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=135&Itemid=65).
- DE LA VEGA, EL INCA GARCILASO, *La utopía incaica. Primera parte de los Comentarios Reales*, Navarra, Salvat/Alianza, 1972.
- FUNDACIÓN TIERRA, “Estatutos autonómicos y latifundios: posición institucional de la Fundación Tierra”, 7 de abril, 2008. En [http://www.ftierra.org/ft/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=135&Itemid=65](http://www.ftierra.org/ft/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=135&Itemid=65).
- \_\_\_\_\_, “Gobierno boliviano pretende llegar a 30 millones de tierras saneadas hasta finales de 2009”, 5 de noviembre, 2009. En [http://www.ftierra.org/ft/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1594:rair&catid=75:tierra&Itemid=66](http://www.ftierra.org/ft/index.php?option=com_content&view=article&id=1594:rair&catid=75:tierra&Itemid=66).
- GARCÍA LINERA, ÁLVARO [coord.], *Sociología de los movimientos sociales en Bolivia. Estructuras de movilización, repertorios culturales y acción política*, La Paz, Diakonía/Oxfam, 2005.
- GARCÍA MÉRIDA, WILSON, “La Ley de Reconducción Comunitaria y la nueva Constitución amplían la mirada indígena en Bolivia”, 21 de julio, 2009. En [www.kaosenlared.net/noti-](http://www.kaosenlared.net/noti-)

cia/amazonia-para-estado-boliviano-pisar-fuerte-pando-mandato-constitucion.

\_\_\_\_\_, “Del ‘Plan Vinto’ al Plan Pando”. En [http://www.argenpress.info/2009/07/amazonia-para-el-estado-boliviano-pisar\\_23.html](http://www.argenpress.info/2009/07/amazonia-para-el-estado-boliviano-pisar_23.html).

\_\_\_\_\_, “La mitomanía nazi-racista”, 24 de julio, 2009. En <http://grupoapoyo.org/basn/node/6640>.

\_\_\_\_\_, “Las verdades de Pando, las mentiras de un Diputado”, 30 de agosto, 2009. En <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2009083005>.

\_\_\_\_\_, “En Pando se dirime el porvenir de Bolivia”, 13 de septiembre, 2009. En <http://grupoapoyo.org/basn/node/7588>.

\_\_\_\_\_, “Las Fuerzas Armadas de Bolivia se suman a la revolución agraria en Pando”, 16 de septiembre, 2009. En <http://www.kaosenlared.net/noticia/fuerzas-armadas-bolivia-suman-revolucion-agraria-pando>.

\_\_\_\_\_, “Las Comunas de Pando: ya se configuran los nuevos pueblos interculturales”, 17 de septiembre, 2009. En <http://www.kaosenlared.net/noticia/comunas-pando-ya-configuran-nuevos-pueblos-interculturales>.

LEHM ARDAYA, ZULEMA, *Milenarismo y movimientos sociales en la Amazonía boliviana. La búsqueda de la Loma Santa y la marcha indígena por el territorio y la dignidad*, La Paz, Apcob/CiddeBeni/Oxfam America, 1999.

LÓPEZ RIVAS, GUISELA, “Etnias en extinción”, en *El Deber*, Santa Cruz, agosto de 2004.

PLATA, WILFREDO, “¿Existe en Bolivia un proceso de cambio en marcha?”, Fundación TIERRA, 11 de julio, 2008. En [http://www.ftierra.org/ft/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=135&Itemid=65](http://www.ftierra.org/ft/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=135&Itemid=65).

SANJINÉS DELGADILLO, ESTEBAN, “El procedimiento normal para distribución de tierras”, Fundación TIERRA, 14 de agosto, 2009. En [http://www.ftierra.org/ft/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=134&Itemid=65](http://www.ftierra.org/ft/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=134&Itemid=65).

SERVINDI, “Bolivia: Planes de las organizaciones indígenas serán incluidos en Plan Nacional de Desarrollo”, 18 de diciembre, 2008. En <http://www.servindi.org/actualidad/6179>.

URIOSTE, MIGUEL, “La disputa por la tierra en el oriente está en el centro del conflicto nacional”, 22 de agosto, 2008. En [http://www.ftierra.org/ft/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1164:rair&catid=130:ft&Itemid=188](http://www.ftierra.org/ft/index.php?option=com_content&view=article&id=1164:rair&catid=130:ft&Itemid=188).

\_\_\_\_\_, “La Reforma Agraria en la nueva constitución”, 29 de octubre, 2008. En [http://www.ftierra.org/ft/index.php?option=com\\_content&view=article&id=709:rair&catid=130:ft&Itemid=188](http://www.ftierra.org/ft/index.php?option=com_content&view=article&id=709:rair&catid=130:ft&Itemid=188).

\_\_\_\_\_, “¿Nuevo ciclo de reformas agrarias en América Latina?”, Fundación TIERRA, 12 de noviembre, 2008. En [http://www.ftierra.org/ft/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1164:rair&catid=130:ft&Itemid=188](http://www.ftierra.org/ft/index.php?option=com_content&view=article&id=1164:rair&catid=130:ft&Itemid=188).