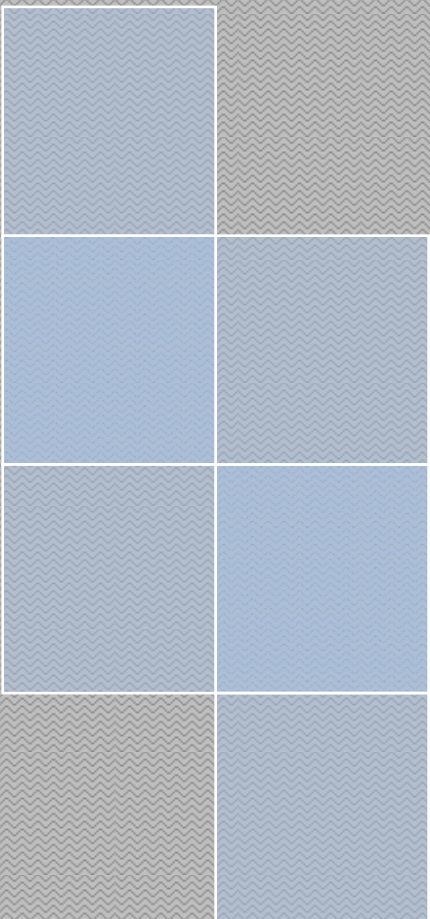




Servicio Alemán de Cooperación Social Técnica (DED Bolivia)

Programa Fomento del Diálogo
Intercultural en el Chaco Boliviano

FAMILIAS GUARANÍ EMPATRONADAS

ANÁLISIS DE LA
CONFLICTIVIDAD Y
ESTRATEGIA DE
TRANSFORMACIÓN
DE CONFLICTO



Elaboración:

Equipo técnico del Programa “Fomento del Diálogo
Intercultural en el Chaco Boliviano”

Edición:

Servicio Alemán de Cooperación Social Técnica - DED
Calle 21 de Calacoto No. 17, esquina José Aguirre Achá
(Zona Los Pinos)
E-mail: ded@dedbol.org
Web: www.dedbol.org
La Paz - Bolivia

© Servicio Alemán de Cooperación Social Técnica - DED
Santa Cruz de la Sierra - Bolivia, febrero 2008

FAMILIAS GUARANÍ EMPATRONADAS

ANÁLISIS DE LA CONFLICTIVIDAD Y ESTRATEGIAS DE TRANSFORMACIÓN DE CONFLICTO

INTRODUCCIÓN.....	5
I. Descripción y perfil del conflicto	7
1. Descripción.....	7
2. Inicio y localización del conflicto.....	9
3. Los actores involucrados en el conflicto.....	12
3.1. Los actores directos e indirectos.....	12
3.2. Mapeo de actores	15
4. Dinámica del conflicto	19
5. Causas del conflicto	22
6. Factores escaladores del conflicto	24
7. Intensidad del conflicto	25
8. Tendencia del conflicto.....	26
II. Estrategia de transformación del conflicto	29
1. Visión de Cambio	29
2. Necesidades de Cambio	29
3. Potenciales de Cambio.....	32
4. Prestaciones del Programa	34
4.1. Fomento de Capacidades.....	34
4.2. Fomento de Diálogo-Debate-Deliberación.....	35
4.3. Estrategias de Comunicación.....	35
4.4. Acompañamiento del proceso	36
4.5. Análisis y monitoreo de proceso	36
4.6. Gestión de conocimientos	37
BIBLIOGRAFÍA	38

INTRODUCCIÓN

El presente documento muestra los resultados del análisis de la conflictividad en el tema de las familias guaraníes que viven en condiciones de servidumbre en el Chaco boliviano. A su vez, plantea una estrategia de trabajo con la cual se busca transformar esta problemática de manera pacífica y constructiva, mediante acciones que involucren a instituciones del Estado y la Sociedad Civil.

Este documento ha sido elaborado basándose en la metodología propuesta por el *Peace and Conflict Impact Assessment* - PCIA (Impactos de Intervenciones en la Paz y Conflicto), y forma parte de las actividades contempladas dentro de la fase de preparación del Programa Fomento del Diálogo Intercultural entre Grupos de Población Indígena y No - Indígena del Chaco Boliviano (DED: 2007).

La información utilizada se obtuvo en una breve incursión efectuada en los municipios de Monteagudo, Muyupampa, Huacareta y Camiri, las tres primeras semanas de octubre de 2007. En dichas visitas, nos entrevistamos con los principales actores involucrados en la temática señalada. Además, se revisó la literatura especializada en el tema, así como documentos específicos producidos por la Defensoría del Pueblo y la OIT. Igualmente, accedimos a los diversos textos legales generados en los últimos cuatro años. Otra parte de los datos que se utilizan proviene del Taller “Análisis de Conflictos y Construcción de una Visión de Cambio y Paz para el Chaco Boliviano”, realizado por el DED en diciembre del 2007, en la ciudad de Santa Cruz.

Siguiendo la metodología de análisis de conflictos propuesta por el PCIA, presentamos los resultados en dos secciones diferentes.

En la primera de ellas, describimos y analizamos de manera detallada las características que guarda la conflictividad asociada con las familias guaraníes señaladas. Son siete los puntos que se desarrollan en esta parte: Descripción del conflicto, Inicio y localización, Actores involucrados, la Dinámica del conflicto, sus Causas, los Factores y las Tendencias del conflicto.

En la sección segunda, se presentan los lineamientos básicos que permitirán transformar la conflictividad en cuestión. Estos lineamientos son desarrollados a partir de la exposición de tres factores: Visión de Cambio (que es el ideal de paz al cual se debería arribar), Necesidades de Cambio (las acciones imprescindibles que deberán realizarse con la finalidad de alcanzar dicha Visión de Cambio), y Potenciales de Cambio (las capacidades institucionales existentes, que requerirán apoyo para impulsar su protagonismo y servir como nexo entre las partes en conflicto). En el último acápite de esta sección señalamos cuáles son las acciones concretas –o



prestaciones- que se pueden realizar en el marco del Programa, y de qué manera dichas acciones se pueden articular con la labor de instituciones que trabajan el tema de la servidumbre guaraní.



I. DESCRIPCIÓN Y PERFIL DEL CONFLICTO

1. Descripción

El conflicto –objeto de análisis del presente estudio– está vinculado con las condiciones de servidumbre¹ en las cuales se encuentran hoy algunas familias guaraníes que viven en haciendas del Chaco boliviano. Estas haciendas son los remanentes de un modelo de latifundio que se desarrolló en esta región a fines del siglo XIX y que ha mantenido algunas de sus características hasta el presente.

Esta forma local de latifundio se sustenta en una alta concentración de tierras y en un uso prioritario de fuerza laboral no remunerada. Además, se caracteriza por una escasa inversión en tecnología pecuaria y agrícola, y por la relación marcadamente paternalista entre patrones y peones; dicha relación promueve la lealtad entre ambos y limita la intervención del Estado en la regularización de derechos laborales.

La realidad de las familias guaraníes mencionadas puede describirse a partir de los siguientes aspectos: falta de acceso a una educación escolar fuera de las relaciones de servidumbre, permanente pérdida de elementos culturales propios, limitado ejercicio de derechos ciudadanos y participación política, paulatina pérdida de sus tradicionales formas de reproducción económica, escasa integración con la economía regional y, en muchos casos, la condición de víctimas de violencia física.

Las acciones políticas de los actores que tratan de mantener vigente dicho sistema hacendatario y las de aquellos que buscan hacerlo desaparecer definen el escenario del conflicto. En dicho conflicto están involucrados directamente los propietarios de las haciendas y las familias de origen guaraní sometidas a condiciones de servidumbre. Sin embargo, desde hace más de diez años, se hallan también involucradas en esta problemática diferentes entidades de la Sociedad Civil, de la Iglesia Católica, de la Cooperación Internacional y, últimamente, del Estado.

El espacio donde sobrevive el sistema hacendatario chaqueño coincide con el espacio territorial histórico guaraní, el cual en la actualidad es reclamado como propio por las organizaciones políticas y sociales que representan o apoyan a este pueblo indígena.

1. A lo largo del texto, cuando hablemos de las condiciones de servidumbre en las que viven las familias guaraníes, utilizaremos en el mismo sentido las siguientes formulaciones: "trabajo empatronado", "trabajo forzoso", "trabajo no-remunerado", "servidumbre guaraní", "guaraníes empatronados o "familias cautivas". Todos estos conceptos nos remiten a la definición oficial que se encuentra en el Decreto Supremo 28159, en donde se especifica que: "Son familias y comunidades guaraníes empatronadas y/o cautivas, aquellas que trabajan por cuenta ajena, en condiciones de subordinación y dependencia, en labores propias de la actividad agropecuaria y que son retribuidas en especie, dinero, mixto y en otros casos en los que no se establece retribución alguna, ubicadas al interior de propiedades privadas individuales en espacios histórica y ancestralmente ocupados por ellos en las provincias Cordillera, Luis Calvo, Hernando Siles, O'Connor y Gran Chaco de los Departamentos de Santa Cruz, Chuquisaca y Tarija, y que no tienen tierra en propiedad".



Desde inicios de los años 90, la intervención de la Iglesia Católica y de algunas ONG, en coordinación con las organizaciones políticas guaraníes, ha hecho posible el desarrollo de acciones para “liberar” a aquellas familias dispuestas a abandonar las haciendas.

Desde el año 2003, el Estado ha tratado de desarrollar acciones concretas con el afán de encarar la situación de las familias guaraníes mencionadas. El paso más importante en este sentido se dio durante el año 2005, con la promulgación del Decreto Supremo 28159.²

Basándose en esta norma legal, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Justicia y el Consejo de Capitanes Guaraníes de Chuquisaca (CCCh) realizaron, durante el mismo 2005, una misión de campo con la finalidad de verificar y recopilar información. Luego de esta visita, fue emitida la Resolución Defensorial RD/SCR/00002/2005/DH, en la que se plasman recomendaciones dirigidas a diferentes entidades y autoridades públicas. El gobierno actual (2008) ha emitido tres dispositivos legales más, referidos a esta problemática: la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria 3545³; el Decreto Supremo 29292, que aprueba y asigna recursos al Plan Interministerial Transitorio para el Pueblo Guaraní 2007-2008⁴; y el Decreto Supremo 29215, que posibilita la expropiación de aproximadamente 180 mil hectáreas de tierras en el Chaco chuquisaqueño.

Finalmente, con las iniciativas gubernamentales se ha conseguido hacer visible una situación de conflictividad que se hallaba en estado latente. Esta visibilidad se ha hecho más evidente en los años 2006 y 2007, con las acciones que se están llevando a cabo (denuncias de trabajo forzado y aceptación de demandas de tierras indígenas) y con las que se realizarán más adelante (expropiaciones, compras de tierras, sanciones pecuniarias). Dichas acciones involucran a las propias organizaciones indígenas guaraníes, a algunas ONG y a agencias de la Cooperación Internacional.

La iniciativa gubernamental ha sido respondida por los hacendados y sus aliados –las élites locales– con amenazas de actos violentos, la negación pública de la existencia de la servidumbre guaraní o la exigencia de compensaciones financieras por las tierras que serán expropiadas. Una confrontación abierta aún no se ha desarrollado; pero, en un futuro cercano, es previsible que el escenario chaqueño se polarice.

Resulta necesario añadir que la realidad descrita se desarrolla en una región que en los últimos años ha adquirido una importancia económica y política notable, pues alberga las reservas de hidrocarburos más importantes del país. Por tanto, la conflictividad asociada

2. En el acápite sobre Dinámica del Conflicto del presente documento, se señalan detalles sobre este Decreto Supremo.

3. En adelante nos referiremos a ella solamente como la Ley 3545.

4. En adelante nos referiremos a él solamente como el Plan Interministerial Transitorio.



con la servidumbre guaraní no está desligada de las expectativas –generadas en los actores regionales involucrados– por el beneficio económico al que podrían acceder (las rentas hidrocarburíferas que corresponden a municipios, sub-prefecturas y territorios indígenas).⁵

2. Inicio y localización del conflicto

Con la derrota del pueblo guaraní ante al ejército republicano –y la posterior masacre acontecida en la localidad de Kuruyuki en 1892– se inició la paulatina pérdida del territorio que este grupo controlaba. A la vez, comenzó un intenso proceso de cambio en la forma de vida –autónoma– que habían llevado. En efecto, fue esa victoria militar la que permitió insertar, de manera compulsiva, a los pobladores sobrevivientes de este grupo indígena en el sistema de trabajo forzado.

A lo largo del siglo XX el Estado boliviano no sólo ignoró esta situación, sino que alentó dicho sistema de dominación. Lo promovió al dotar con grandes superficies de tierras a algunas familias vinculadas con las élites políticas regionales. Así, el latifundio chaqueño se expandió gracias a la desidia y a un solapado respaldo estatal.

La Reforma Agraria de 1953 –que en la región andina liberó a los indígenas de las haciendas– no tuvo mayores efectos en el Chaco boliviano, pues aquí las haciendas mantuvieron a sus peones bajo las mismas condiciones de sujeción que existían antes del dictado de esa norma legal.

En los años 70, el deterioro de la economía agropecuaria, debido a la pérdida de mercados y la baja productividad, hizo que este sector entrara en una fuerte crisis. Esta situación provocó que una parte de los guaraníes empatronados dejaran de ser utilizados como mano de obra. Entonces, muchos de ellos debieron partir de las haciendas. En este nuevo contexto, los hacendados desarrollaron nuevas modalidades de trabajo forzoso. En algunos casos, se los volvía a utilizar de manera temporal o se les pagaba con mercancías. En otros, se los involucraba en jornadas laborales que excedían las ocho horas, o cuyos salarios se hallaban por debajo de lo que estipulan las leyes laborales del país (E. Bedoya y A. Bedoya; 2005).

En la actualidad, de acuerdo con la investigación de la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Justicia y el CCCh (2005), existen cuatro modelos distintos de haciendas chaqueñas. Sólo dos de ellas dependen todavía de la mano de obra guaraní empatronada. Una se sustenta de manera exclusiva por la servidumbre guaraní,

5. Los conflictos asociados con las actividades hidrocarburíferas en la región del Chaco serán abordados con precisión en un documento específico que se viene elaborando. Dicho documento forma parte del conjunto de informes sobre Análisis de Conflictos que se lleva a cabo como parte de las actividades previas a la implementación del Programa "Fomento del Diálogo Intercultural entre Grupos de Población Indígena y No - Indígena en el Chaco Boliviano".



mientras que la otra combina ese tipo de fuerza laboral con la de peones temporales. Los otros dos modelos de haciendas basan sus sistemas productivos en fuerza laboral asalariada temporal.

Las familias que aún viven sometidas bajo un régimen de trabajo empatronado se encuentran en haciendas ubicadas en los municipios de Huacareta y Muyupampa (Chuquisaca) y en la jurisdicción que corresponde a la Capitanía del Alto Parapetí (municipios de Cuevo y Lagunilla, en Santa Cruz). La misma situación existe en las provincias Gran Chaco y O' Connor, que corresponden al Chaco tarijeño (Ibíd: 49).

En el Plan Interministerial Transitorio se señala que los datos más confiables para cuantificar a las familias guaraníes empatronadas se encuentran en el “Proyecto para la Liberación de las Comunidades Cautivas y Empatronadas Guaraníes” (MDS; APG: 2005). Considerando esta fuente, presentamos el siguiente cuadro:

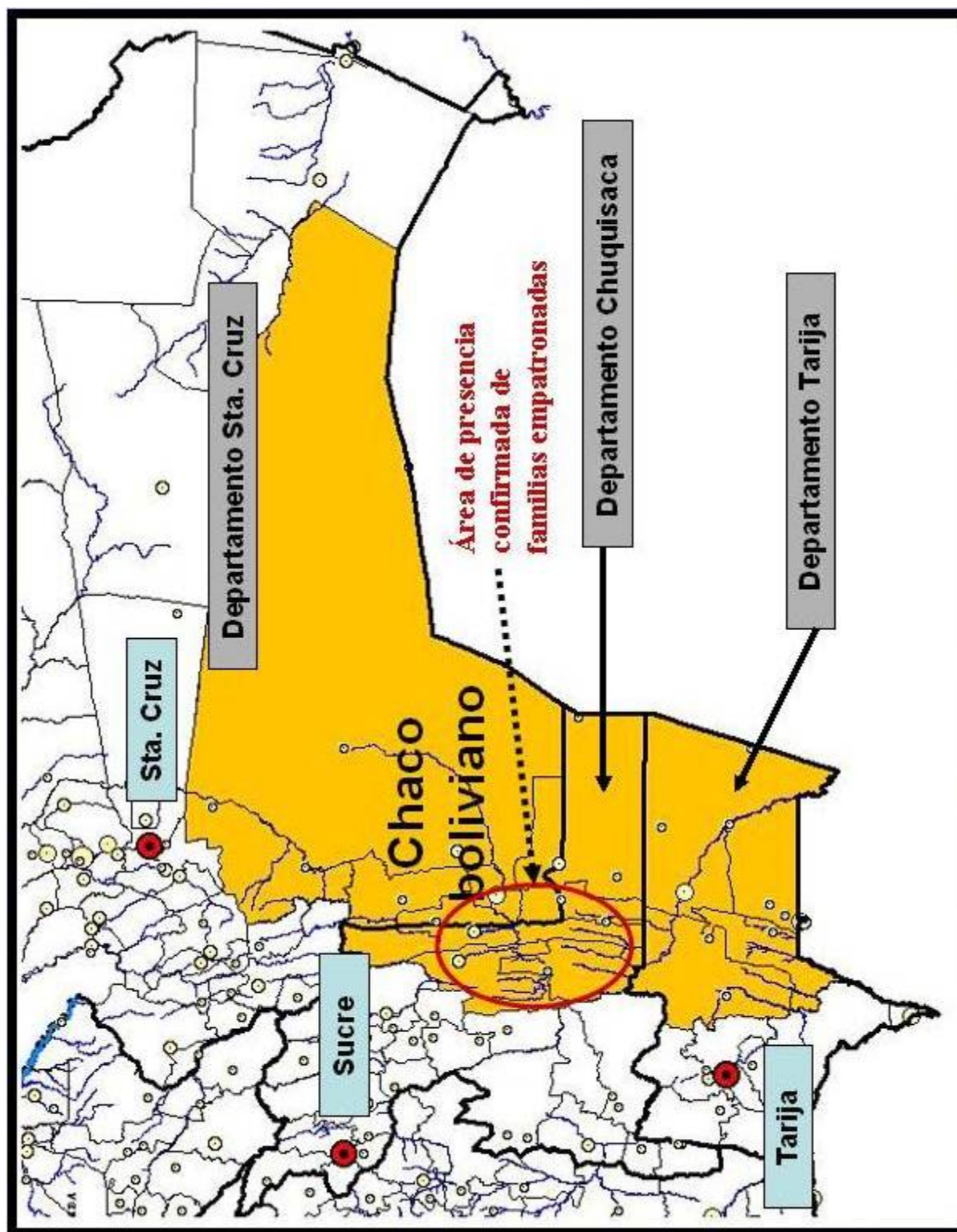
CUADRO N° 1
NÚMERO DE FAMILIAS EMPATRONADAS DE ACUERDO
A DEPARTAMENTO Y MUNICIPIO

Departamento	Municipio	N° de Familias
Santa Cruz	Lagunillas	96
Santa Cruz	Cuevo	353
Chuquisaca	Huacareta	500
Chuquisaca	Muyupampa	100
Total		1049

Elaboración propia.
FUENTE: Plan Interministerial Transitorio.

No obstante, en este documento no se consiguen datos sobre el número de familias guaraníes que también habitan en las mismas condiciones en el Chaco tarijeño.

Mapa N° 1
Ubicación de Familias Empatronadas en el Chaco Boliviano, 2008



Elaboración propia.

3. Los actores involucrados en el conflicto

Desde la perspectiva del análisis que venimos realizando, presentamos a continuación las relaciones que establecen los diferentes actores involucrados en la temática del conflicto.

3.1. Los actores directos e indirectos

Como ya fue señalado, los actores que intervienen de manera directa en el conflicto son varios: de un lado, los propietarios de las haciendas; del otro, las diversas entidades que acompañan, asesoran y respaldan a las familias guaraníes que viven en condiciones de servidumbre. Entre estas entidades, se pueden mencionar las organizaciones indígenas locales y regionales (Asamblea del Pueblo Guaraní, Consejo de Capitanes de Chuquisaca, Capitanía del Alto Parapetí y Consejo de Capitanes de Tarija), así como diferentes reparticiones estatales (Ministerio de Trabajo, Viceministerio de Justicia Comunitaria, Viceministerio de Tierras e Instituto Nacional de Reforma Agraria). En ese mismo afán se hallan las familias guaraníes libres, pues indican el camino por el cual deberán transitar las familias que pugnan por su liberación. En razón de lo anteriormente expuesto, todo este conjunto de actores fue denominado Actores Directos.

Otros actores también son involucrados en el desarrollo de este conflicto, aunque de manera colateral; a ellos los denominaremos Actores Indirectos. Dentro de este conjunto se encuentran en primer término las propias familias guaraníes empatronadas, pues debido a su extrema vulnerabilidad –y a pesar de ser parte central del conflicto– no juegan un rol protagónico dentro de este escenario. También forman parte de este conjunto la Defensoría del Pueblo y las ONG presentes en la región (CEJIS, CIPCA y Fundación Nor Sud), puesto que mantienen posturas y prácticas institucionales sensibles hacia el tema de las familias guaraníes. Los gobiernos municipales, las prefecturas y las subprefecturas mantienen posturas menos cercanas –o ambiguas– frente a estos intereses. En el lado opuesto –también como Actores Indirectos– se encuentran los gremios que representan a hacendados y a sectores que detentan el poder político y económico regional. Por último, la prensa nacional e internacional –que ha dado cobertura al tema con una actitud abierta y solidaria hacia la situación de las familias guaraníes– juega un papel particular, aunque también de manera colateral.

Con la finalidad de mostrar de manera sintética cuáles son los Intereses y las Posiciones de cada uno de los Actores (Directos e Indirectos) involucrados en el tema que nos concierne, presentamos el siguiente cuadro:



CUADRO N° 2
POSICIONES E INTERESES DE LOS ACTORES DIRECTOS E INDIRECTOS

Actores Directos	Intereses	Posiciones
Hacendados	Conservar el derecho propietario sobre las tierras que aducen les pertenecen. Seguir aprovechando la fuerza laboral no remunerada.	Negar la existencia de familias guaraníes en condiciones de servidumbre. Demandar compensaciones en el caso de expropiaciones de tierras.
Organizaciones indígenas	Obtener el derecho de posesión sobre los recursos naturales que existen en las áreas que exigen les sean revertidas. Controlar la aplicación del Plan Interministerial Transitorio, a nivel administrativo y financiero. Fortalecer su protagonismo político a nivel regional y nacional.	Compromiso de lucha por la liberación de las familias empatronadas. Demanda de la “reconstitución territorial de la nación guaraní”.
Familias guaraníes liberadas	Consolidar y ampliar el derecho propietario sobre la tierra y los recursos naturales, en aquellas áreas donde ahora habitan. Consolidar las nuevas formas de vida autónomas, a nivel político y económico que han conquistado. Mejorar sus condiciones materiales de vida.	Descontento por el hecho de no haber consolidado sus aspiraciones de construir una vida digna, en condiciones de libertad. No recibieron el respaldo financiero, técnico y material suficiente.
Entidades Estatales	Implementar exitosamente el Plan Interministerial para que la política gubernamental –en el tema indígena– pueda ser percibida como un éxito a nivel local, nacional e internacional.	La vigencia de relaciones laborales forzadas y una desigual distribución de tierras son condiciones inaceptables en una sociedad moderna y democrática, e incompatible con el derecho nacional e internacional.



Actores Indirectos	Intereses	Posiciones
Defensor del Pueblo	resionar al Estado para que cumpla los preceptos constitucionales y los convenios internacionales –a los cuales se ha adscrito– que sancionan el trabajo forzoso y no remunerado.	Dar seguimiento a la Resolución Defensorial RD/SCR/00002/2005/DH y al Plan Interministerial Transitorio. Actitud vigilante para que los acuerdos y los avances alcanzados en este aspecto se materialicen.
Familias guaraníes empatronadas	Beneficiarse del proceso de reconocimiento de derechos indígenas permitido por las nuevas normas legales del país. Beneficiarse de los programas estatales y de ONG, respaldados por la cooperación internacional. Mejorar sus condiciones materiales de vida.	La situación de servidumbre y su falta de acceso a la tierra es una realidad tangible e inaceptable.
Organizaciones no gubernamentales	Presionar al Estado para que cumpla los preceptos constitucionales y los convenios internacionales en materia de derechos humanos individuales y colectivos de los pueblos indígenas. Consolidar su presencia institucional, como entidades interesadas en el respeto de los derechos indígenas.	La vigencia de relaciones laborales forzadas y una desigual distribución de tierras son condiciones inaceptables en una sociedad multiétnica y democrática. Acompañar y respaldar a las organizaciones indígenas en la aplicación de las normas legales que prescriben el trabajo forzoso indígena y reconocen derechos territoriales.
Cooperación Internacional	Apoyar al Estado para que cumpla los preceptos constitucionales y los convenios internacionales en materia de derechos humanos individuales y colectivos de los pueblos indígenas. Aumentar las capacidades institucionales de actores estatales y de la sociedad civil, para que permitan la implementación efectiva de políticas públicas de derechos humanos.	La prestación de servicios de asistencia técnica y apoyo financiero puntual al Plan Interministerial debe permitir una implementación eficaz. Ello se hará sobre basándose en una coordinación interinstitucional amplia, una gestión y un monitoreo sensible de la conflictividad estructural coyuntural relacionada.
Gobiernos municipales.	Mantener una imagen positiva de la gestión pública para conservar sus espacios políticos, en alianza con las élites locales.	Negar la existencia de familias guaraníes en condiciones de servidumbre.
Elites económicas y políticas, y entidades que representan a los hacendados	Conservar su posición de poder en la zona, tratando de acercarse a algunos sectores de las dirigencias indígenas.	Negar la existencia de familias guaraníes en condiciones de servidumbre.



Actores Indirectos	Intereses	Posiciones
Comunidades campesinas y entidades que los representan	Ampliar su acceso a tierras con capacidad agrícola y ganadera.	No se toma en cuenta la situación de exclusión de los campesinos.
Prefecturas y Sub-Prefecturas	Promover el apoyo institucional (de ONGs y Estado) para incrementar su capacidad productiva. Mantener su legitimidad política ante la población que los respaldó electoralmente y ante la sociedad nacional y la comunidad internacional.	Todo el apoyo institucional (de las ONG y el Estado) está dirigido a los guaraníes. La ambigüedad de su postura –de aceptar oficialmente la Resolución Defensorial y no promover ninguna acción al respecto– busca no entrar en contradicción con los actores involucrados.
Medios de comunicación, nacionales e internacionales	Mostrar la realidad de la familias guaraní, que viven en condiciones de servidumbre, de una manera impactante, porque resulta conmovedor para la opinión pública que desconoce la realidad chaqueña.	Debido a una sensibilidad, cada vez mayor, hacia el tema indígena en la opinión pública nacional e internacional, la información que se transmite tiene una postura “solidaria” frente al tema de las familias guaraníes que viven en condiciones de servidumbre.

Elaboración propia.

FUENTE: Entrevistas a informantes clave.

3.2. Mapeo de actores

En el mapeo de actores (gráfico N° 1) se visualizan los diferentes actores con presencia directa o indirecta en el escenario de conflicto, y sus relaciones. Dado que son numerosos los actores que intervienen, hemos aglutinado los mismos en categorías como se indica en el cuadro siguiente:



CUADRO N° 3

ACTORES DIRECTOS E INDIRECTOS, CLASIFICADOS SEGÚN CATEGORÍAS

Categorías	Actores
Organizaciones no gubernamentales y de la Cooperación Internacional	CEJIS, CIPCA, Fundación Nor Sud, DED, IBIS, PADEP, COSUDE
Organizaciones indígenas	APG, CCCH, CCT
Organizaciones gremiales locales	AGASCUEVO, FEGACH, Asociación de Ganaderos de Huacareta
Ministerios del Gobierno y Directorio del Plan Interministerial Transitorio I	Ministerio de la Presidencia, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Justicia, Ministerio de Planificación del Desarrollo, Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Rural
Gobiernos municipales	Huacareta, Monteagudo y Muyupampa

Elaboración propia.

FUENTE: Trabajo de campo.

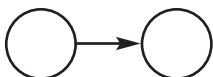
Este procedimiento responde básicamente a la necesidad de contar con un mapeo de actores que sea transparente. Sin embargo, hay que subrayar que puede haber –y en parte hay– posiciones e intereses diferentes entre actores pertenecientes a una sola categoría.

En el mapeo se distingue entre actores con presencia directa y con presencia indirecta de la siguiente manera:



Los actores con presencia directa en el escenario de conflicto se visualizan en forma de círculo, y los que tienen presencia indirecta con medio círculo.

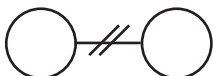
Las relaciones entre los actores se visualizan dependiendo de si, ésta es de conflicto de dominio/presión, de cooperación, interrumpida o frágil/débil:



Una flecha entre dos partes del conflicto representa una relación de dominio o una fuerte influencia.

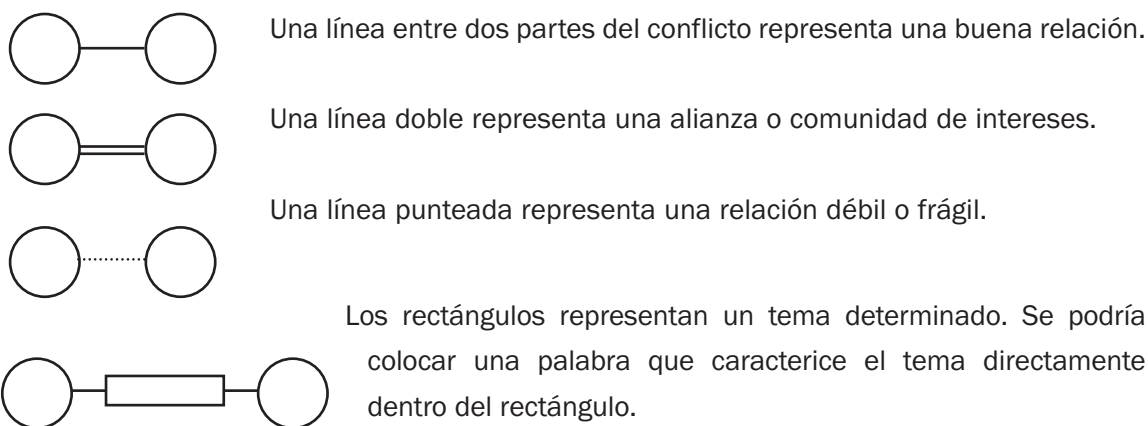


Las líneas en zigzag () representan una relación conflictiva.



Una línea atravesada por dos rayas transversales representa una relación interrumpida.





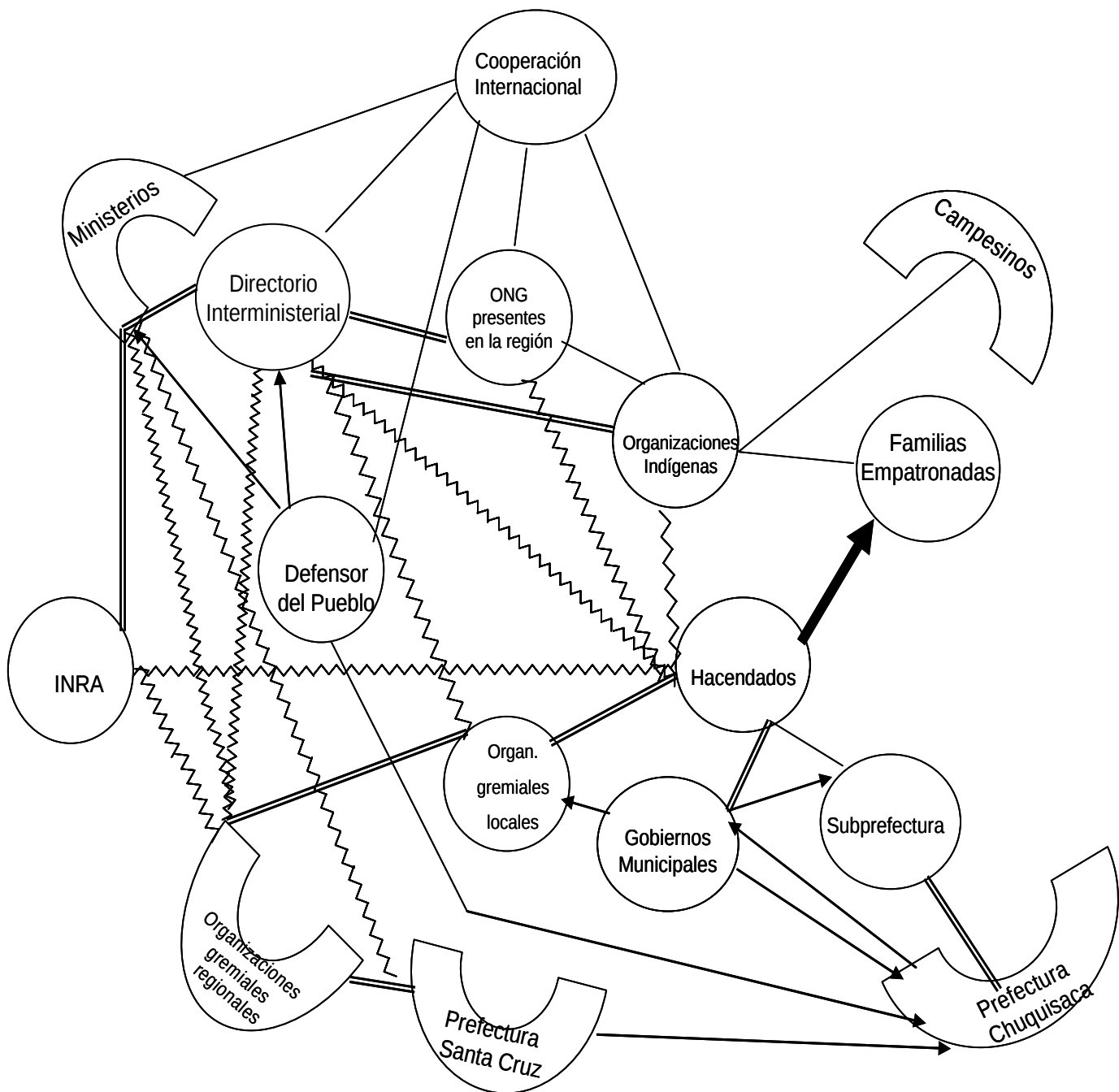
Elementos que resaltan en el mapeo realizado

- En el conflicto están presentes tres grandes grupos de actores: El Gobierno, a través de sus ministerios e instituciones. Los hacendados y sus aliados: organizaciones gremiales, municipios. Y las organizaciones indígenas, que representan los intereses de las familias empatronadas, con sus aliados e instituciones de apoyo: organizaciones no gubernamentales y la cooperación internacional (entre ellos, IBIS y DED).
- Entre los sectores de Gobierno y las Organizaciones Indígenas –con sus instancias de apoyo– hay una relación fuerte debido a la coordinación que se ha establecido con el Consejo Interministerial, su Directorio y su Gerencia.
- Las familias empatronadas no tienen un rol protagónico en el conflicto debido a la fuerte presión que los hacendados ejercen sobre ellas.
- No hay actores que tengan relaciones de cooperación/coordinación con todos los grupos identificados. Sin embargo, sí hay actores que están presentes en el escenario y no tienen una relación de conflicto con uno de los grupos; entre ellos destaca el Defensor del Pueblo.
- Otros actores, si bien no tienen una relación de conflicto con otro grupo, están indirecta o directamente vinculados con un grupo que sí tiene una relación de conflicto con otros. Es el caso de la cooperación internacional. La misma puede ser vista como alineada con uno de los bloques.
- Predominan los conflictos entre entidades gubernamentales y los hacendados con sus aliados. Esta situación permite afirmar que el conflicto regional podrá tener efectos sobre el conflicto entre el Gobierno y las élites orientales. Y también puede ocurrir al revés: los conflictos en el Chaco pueden ser tomados/instrumentalizados y funcionalizados en las confrontaciones a nivel nacional.



Gráfico N° 1

Mapeo de Actores



Elaboración propia.

4. Dinámica del conflicto

Como el tema de las familias cautivas ha capturado la atención pública desde los años 90 y las acciones para enfrentar esta realidad han sido diversas, a continuación describimos los hitos más importantes de este proceso.

Inicios de los años 90

Con la irrupción del movimiento indígena de tierras bajas y su reconocimiento inicial por parte del gobierno de Jaime Paz Zamora, la situación de las familias guaraníes empatronadas pasa de un conflicto oculto de opresión a un conflicto visible y público. La Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) plantea dentro de su programa político la erradicación de la servidumbre en todo el Chaco boliviano. El tema comienza a ser percibido por los medios de comunicación del país.

1997

En este año, con la intervención de la ONG CIPCA y la iglesia católica, se facilita la salida de familias empatronadas de algunas haciendas. Se compran terrenos para que éstas se instalen y desarrollen una vida autónoma. Este proceso se reafirma, empleando la misma metodología, a través de la ONG Medicus Mundi en los años 2000 y 2001. No obstante, muchas de las familias que vivieron esta intervención retornaron a las haciendas, porque en su situación de autonomía formal no tuvieron un acompañamiento adecuado (que les permitiera desarrollar nuevas capacidades organizativas y productivas). Aquellas familias que lograron conformar comunidades libres debieron enfrentar un nuevo modo de vida, que los obligó a adaptarse a modelos productivos diferentes y a modificar sus nexos con la sociedad regional. Este sector, si bien se ha apartado de las relaciones de servidumbre, muestra un alto grado de vulnerabilidad (debido a su desconocimiento del nuevo espacio social y natural con el cual se relacionan).

1999

En este año, el Ministerio de Justicia inicia con el apoyo de la Cooperación Suiza la implementación del Proyecto “Empoderamiento de Pueblos Indígenas” –cuyo objetivo es abordar la problemática de las familias empatronadas– a través de la oficina de Derechos Humanos para Pueblos Indígenas de Chuquisaca. Desde el inicio de sus actividades, esta oficina recibe múltiples denuncias por maltrato físico y moral, e incluso tráfico de menores. Los casos denunciados son derivados al Ministerio Público para su investigación; pero son obstruidos por los grupos de poder locales y se logra así mantener la impunidad. Un solo caso llegó a la instancia jurisdiccional correspondiente, y alcanzó



una sentencia condenatoria por sometimiento de esclavitud a dos niños (Ministerio de Justicia: 2007).

2003 - 2005

Durante la breve gestión gubernamental de Carlos Mesa (2003-2005), se realizan algunas acciones. El 2003 se suscribe un convenio con la APG para resolver el problema de tierras de las familias empatronadas de la zona del Alto Parapetí. El año siguiente, 2004, se conforma una comisión interinstitucional con diferentes organismos estatales⁶ y se realiza una misión de campo para identificar la realidad de las familias guaraníes. El resultado es un Informe entregado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la cual expresa una especial preocupación por el tema (Defensoría del Pueblo: 2007). Ese mismo año dos investigadores de la OIT especializados en el tema de trabajo forzoso visitan la región y elaboran un Documento de Trabajo⁷, que igualmente genera preocupación en este organismo internacional. Este proceso culmina con la promulgación del Decreto Supremo 28159, el mismo que define los conceptos de familias y comunidades cautivas y/o empatronadas. Por medio de este D.S. se delegan responsabilidades para encarar el problema al Ministerio de Trabajo y al Instituto Nacional de Reforma Agraria⁸. Igualmente, se elabora la primera versión del “Proyecto: Liberación de Familias y Comunidades Cautivas”.⁹

En noviembre de este mismo año (2005) el Defensor del Pueblo recomienda a los tres poderes del Estado ejecutar estrategias y políticas para revertir la “semiesclavitud” del pueblo Guaraní de Chuquisaca. Para tal efecto, se emitió la mencionada Resolución Defensorial RD/SCR/00002/2005/DH. Por medio de este documento, se interpela a diferentes instancias del Estado y a diversos órganos del poder local.¹⁰ La Resolución se emite basándose en la investigación realizada entre mayo y noviembre del 2005, con el respaldo del Ministerio de Justicia y el CCCh. Dicha investigación incluyó la edición de un video, en el cual se muestran las condiciones de vida de los guaraníes a través de testimonios y reportajes que hablan sobre su estado de servidumbre.

6. En esta visita participaron el Ministerio de Asuntos Campesinos, Indígenas y Agropecuarios, el Viceministerio de Justicia, el Defensor del Pueblo, y la APG.

7. Ambos investigadores elaboran el Documento de Trabajo “El régimen de servidumbre en las comunidades cautivas guaraníes y haciendas del Chaco boliviano”, Eduardo Bedoya G. y Álvaro Bedoya S., 2005.

8. Se plantea que la servidumbre guaraní debería resolverse –como un problema laboral– a través de la Ley General del Trabajo y –como un problema de acceso a tierras– por medio del proceso de aplicación de la Ley INRA.

9. Este Proyecto estuvo a cargo del Ministerio de Desarrollo Sostenible, a través del Viceministerio de Tierras. A pesar de esta iniciativa gubernamental, la Defensoría del Pueblo sostiene que su implementación tuvo una serie de falencias, porque no se contemplaron medidas claras para abolir el sistema de servidumbre y empatronamiento (Defensoría del Pueblo: 2007).

10. La interpelación se hace a los Ministerios de Desarrollo Sostenible, Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios, al Ministerio de la Presidencia, al Ministerio del Trabajo, al Viceministro de Justicia, al Presidente del Consejo de la Judicatura, al Prefecto de Chuquisaca, al Presidente de la Corte Departamental, al Director Distrital de Salud de Chuquisaca, al Director Distrital de Educación de Chuquisaca, al Director Nacional del INE, y a los alcaldes municipales de San Pablo de Huacareta, Monteagudo y Villa Vaca Guzmán (de las provincias Luis Calvo y Hernando Siles del departamento de Chuquisaca).



2006

Este año, el Ministerio de Justicia –a través del Proyecto Pueblos Indígenas y Empoderamiento, dependiente del Viceministerio de Justicia Comunitaria, y en alianza con el CCCH– consigue el respaldo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para contratar un abogado que asesore a los guaraníes empatronados en la defensa de sus derechos laborales. En el desempeño de sus actividades, el asesor legal confirma que las relaciones laborales de las familias guaraníes no se basaban en retribuciones monetarias y que las deudas que contraían con los patrones podían transmitirse de una generación a otra o trasladarse de un patrón a otro, en el caso de que cambiaran de hacienda. En junio del mismo año, el asesor legal junto con una comisión conformada por el Viceministerio de Justicia Comunitaria, representantes del CCCH, miembros de la OIT y funcionarios del Proyecto Pueblos Indígenas y Empoderamiento, hacen un recorrido por las haciendas más grandes de la provincia Hernando Siles para intervenir en los procesos de conciliación laboral. A pesar de la renuencia y la reacción agresiva de algunos hacendados, acceden a dichos procesos y reconocen la existencia de trabajadores empatronados en sus haciendas.

2007 -

El gobierno actual emitió el Decreto Supremo No. 29292, con el cual se pone en marcha el Plan Interministerial Transitorio¹¹. Este Plan se ejecutará bajo un modelo de cogestión y participación equitativa con la APG, a través de un Directorio y una Gerencia. A continuación, presentamos los objetivos del Plan:

Objetivo general

Sentar las bases para generar condiciones de vida digna para las familias guaraníes empatronadas en el Chaco boliviano, erradicar el trabajo forzoso y promover el desarrollo social, cultural y económico, en el proceso de reconstitución territorial de la “Nación Guaraní”, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien” y de las demandas históricas del Pueblo Guaraní.

Objetivos específicos:

- a. Garantizar y restituir el ejercicio de los derechos humanos fundamentales de los guaraníes del Chaco boliviano.

11. Dicho Plan se encuentra a cargo de los Ministerios de Trabajo, Justicia (Viceministerio de Justicia Comunitaria), Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente (Viceministerio de Tierras, Instituto Nacional de Reforma Agraria), de la Presidencia (Componente de Transversalización de los Derechos de Pueblos Indígenas), de Producción y Microempresa y del Ministerio de Planificación.



- b. Impulsar el proceso de reconstitución territorial de la nación Guaraní a través de la ejecución de procesos de saneamiento y replanteo de la propiedad agraria y de la implementación de la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria.
- c. Ejecutar un programa de contingencia para asegurar a las familias liberadas condiciones de vida digna durante el proceso y el asentamiento en comunidades.
- d. Ejecutar programas y proyectos productivos, de infraestructura y medioambientales.
- e. Ejecutar una estrategia de comunicación transversal a todo el proceso.
- f. Mecanismos de ejecución, seguimiento y evaluación del Plan.

Debe considerarse que con Ley 3545 (de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria) se regula la expropiación y la reversión de tierras.¹² Al final de noviembre de 2007, el gobierno nacional puso en marcha esta nueva ley –para lo cual se aprobó el Decreto Supremo 29215–, autorizando la expropiación de 180.000 hectáreas en el departamento de Chuquisaca. También se inició el proceso de reversión de tres haciendas en el municipio de Huacareta. Adicionalmente, se decidió admitir una nueva demanda de Tierra Comunitaria de Origen (TCO) en Alto Parapeti, donde se iniciarán trabajos de pericias de campo bajo la modalidad de Saneamiento TCO en los próximos meses. El 28 de enero de 2008, el Presidente de la República, Evo Morales, entregó a la APG 30 títulos ejecutoriales que corresponden a una superficie de 373.813 hectáreas de tierra, ubicadas en las provincias Cordillera de Santa Cruz y Luis Calvo y Hernando Siles de Chuquisaca¹³.

De tal manera, con la existencia del Plan Interministerial Transitorio, con el inicio de los procesos de reversión y expropiación de tierras y las nuevas demandas de TCO de los últimos meses, el conflicto asociado con la servidumbre guaraní se hace cada vez más perceptible. Las reacciones contra las organizaciones indígenas guaraníes (APG y CCCH), el gobierno central y algunas ONG son señales claras de que se ha consolidado un nuevo escenario en el Chaco boliviano.

5. Causas del conflicto

Consideramos que son cinco las causas más importantes que generan la conflictividad asociada con la servidumbre guaraní. Las dos primeras son de carácter histórico y social; las otras tres tienen que ver con la intervención estatal.

12. La expropiación de la propiedad agraria procede por causa de utilidad pública calificada por Ley. En este caso se indemniza al propietario. En cambio, la reversión de tierra se activa cuando no se cumple la "Función Económica Social", y también cuando hay relaciones servidumbrales. En este caso, no se produce ningún tipo de indemnización.

13. La entrega se realizó en la localidad de Ivo, en el marco de la conmemoración de un aniversario más de la batalla de kuruyuki.



- a) El paulatino despojo de tierras a los guaraníes por parte de los hacendados en los últimos cien años.

Este proceso se ha dado de manera simultánea con la construcción de una estructura de poder controlada por los propios hacendados o sectores afines a éstos; la desestructuración de formas propias de organización social, económica y cultural; y el sometimiento a relaciones de trabajo forzado.

- b) La discriminación étnica y la exclusión en la vida política regional.

La negación de sus derechos ciudadanos durante un largo periodo refleja la situación de dominio y sujeción en la que han vivido las familias guaraníes empatronadas. Si bien se vienen produciendo cambios con relación al pasado, la situación de dominación persiste y todavía se basa en criterios “raciales” y “culturales”.

- c) El Estado –en especial, los gobiernos previos al año 2003– no protegió los derechos humanos de las familias que vivían empatronadas.

El poco interés del Estado por encarar el tema de la servidumbre guaraní ha significado evadir un conflicto latente y potenciar su escalada a futuro. Hay tres razones que explican esta actitud estatal:

- i) Los hacendados han formado parte de los grupos de poder –o se relacionaban con ellos– a través de partidos políticos. Eso les garantizó –en los espacios municipales, departamentales y nacionales– la neutralización de cualquier intento de política pública a favor de la erradicación del empatronamiento y del trabajo forzado. En ese sentido, ha existido una especie de complicidad entre –por una parte– los intereses de hacendados y sus representaciones corporativas, y –por otra– las diferentes instancias del Estado, a nivel local y/o nacional.
- ii) La sociedad chaqueña se construyó sobre sistemas de valores propugnados por los grupos de poder. Desde esa perspectiva, el indígena fue considerado como “salvaje” “flojo” o inferior. Por tanto, no podía compartir los mismos derechos que el “blanco/mestizo” y debía someterse a su patrón. Eso explicaba y justificaba la sanción o represión de cualquier acto de “rebeldía” indígena y la indiferencia de la sociedad chaqueña frente a la existencia de poblaciones empatronadas.



- iii) La débil presencia estatal en la región no permitió la aplicación de procedimientos funcionales básicos de justicia que garanticen el ejercicio de derechos humanos en la población guaraní.
- d) El proceso agrario que se inicia con la Revolución Nacional del 52 consolida tierras para los hacendados.

Al contrario de lo que sucedió en la parte andina del país, la Ley de Reforma Agraria del 53 fortaleció el poder de los hacendados chaqueños. Esto se hizo en desmedro de la población guaraní y en contradicción con sus propios postulados. Esta situación tampoco ha quedado resuelta con la aplicación de la Ley INRA.

- e) En el Chaco Chuquisaqueño, en el proceso de saneamiento que se inició con la Ley INRA, resultaron favorecidos los propietarios de haciendas agropecuarias.

En el marco de aplicación de la Ley INRA, los hacendados lograron la titulación de la mayor parte de la superficie que demandaron. Sin embargo, a la población guaraní se le concedió superficies mínimas, o simplemente no se la contempló en el referido proceso. Así mismo, la posibilidad de demanda de TCO que contemplaba dicha Ley, asumida por las comunidades de Alto Parapetí, fue constantemente postergada y no tuvieron respuesta sobre el estado de la misma.

6. Factores escaladores del conflicto

Se han identificado los siguientes factores como los principales escaladores del conflicto:

- Las diferentes interpretaciones y la manipulación de información que actores involucrados en el conflicto realizan sobre la Ley 3545.
- Posibles fricciones en el proceso de ejecución del Plan Interministerial Transitorio (entre Organizaciones Indígenas, Organismos del Estado, el Directorio y la Gerencia del Plan, y otros probables actores que intervengan).
- Las grandes expectativas generadas de parte de las organizaciones indígenas y las propias familias empatronadas hacia el Plan Interministerial Transitorio.
- La falta de difusión sobre el proceso de ejecución del mencionado Plan está generando incertidumbre, temores y tensión en el sector no indígena.
- El sector campesino se siente excluido del proceso. Este sector está viendo que solamente se está beneficiando y tomando en cuenta al sector indígena, a pesar de que ellos sufren parcialmente modalidades similares de trabajo forzoso en las haciendas donde laboran.



- La posición determinante de las autoridades del gobierno nacional en cuanto a hacer cumplir la ley. En los casos que no se cumpla la FES (Función Económica y Social), o que esté sustentada en el trabajo de peones en condición de servidumbre forzada, y en las haciendas donde se verifique que hay personas cautivas, se procederá a la reversión y expropiación de tierras.
- La intervención de actores con una actitud meramente técnica legalista y sin una estrategia sensible al contexto y a la conflictividad.
- La falta de disposición al diálogo intersectorial y de instancias de intermediación que tengan legitimidad.

7. Intensidad del conflicto

Como efecto de las actividades de diferentes ONG, el Defensor del Pueblo, las Organizaciones Guaraníes (APG, CCCH, CCT) y el Gobierno Nacional, cada vez más familias empatronadas conocen sus derechos y empiezan a ver de otra manera sus relaciones con los hacendados. De la misma forma, los hacendados han percibido que su situación legal –en relación con sus trabajadores y como propietarios de tierras– es precaria; por lo que comprenden que los espacios de poder, que detentaban en la región, están cambiando.

A pesar de esta nueva realidad, las familias empatronadas todavía no han desarrollado capacidades organizativas y políticas lo suficientemente fuertes como para jugar un rol protagónico en el conflicto. Por el momento, el conflicto tiene dos grupos de actores que contienden de manera abierta: de un lado se encuentran los hacendados, sus gremios y sus aliados; y, de otro, las entidades que acompañan y asesoran a las familias guaraníes empatronadas.

La intensidad del conflicto se ha hecho manifiesta y ha originado momentos de crisis, en los que se han producido acontecimientos violentos.¹⁴ Esta situación se ha presentado con el inicio del proceso de reversión y expropiación de tierras, en el marco de la aplicación de la ley 3545 (en particular, del artículo 157) y con el anuncio de las primeras medidas que contempla el Plan Interministerial. Por estar referido de manera estricta al tema de la servidumbre guaraní, transcribimos a continuación el artículo 157 de la Ley 3545.

14. Las acciones de violencia hasta este momento han sido puntuales y, en gran medida, han tenido un carácter psicológico. Especialmente, han sido amenazas a dirigentes de las organizaciones guaraníes o al personal de INRA. Sólo en dos ocasiones se han producido ataques físicos directos: uno al delegado del gobierno nacional en Chuquisaca y otro a la oficina de una ONG involucrada en la problemática.



EL BENEFICIO DE LA SOCIEDAD Y EL INTERÉS COLECTIVO EN EL CUMPLIMIENTO DE LA FUNCIÓN ECONÓMICO-SOCIAL RESPECTO A LAS RELACIONES SERVIDUMBRALES

El beneficio de la sociedad y el interés colectivo son inherentes al cumplimiento de la función económico-social, por lo que las actividades productivas que desarrolle un propietario no deben ser contrarias a esta previsión.

Donde exista un sistema servidumbral, trabajo forzoso, peonazgo por deudas y/o esclavitud de familias o personas cautivas en el área rural, que violentan lo establecido en los Artículos 5 y 157 de la Constitución Política del Estado, en Convenios Internacionales ratificados por el Estado Boliviano, Artículos 144 y 145 de la Ley N° 3464, Numerales 3 y 4 de la Ley N° 1715, y la Disposición Final Cuarta de la Ley N° 1715 son contrarias al beneficio de la sociedad y el interés colectivo, en consecuencia implica el incumplimiento de la función económico-social, aunque en el predio existieren áreas efectivamente aprovechadas y se estará a las previsiones de la Ley y el presente Reglamento.

No se reconocen las deudas de obligaciones personales como resultado de relaciones servidumbrales, trabajo forzoso, peonazgo, esclavitud o cautiverio.

De establecerse que con relación al personal asalariado exista incumplimiento de obligaciones laborales, el Instituto Nacional de Reforma Agraria denunciará a la instancia competente.

No obstante, las acciones violentas pueden considerarse como reacciones aisladas, pues hasta el momento los hacendados no han reaccionado de manera conjunta y sistemática. De manera concreta, no se sabe qué acciones tomarán y realmente qué alianzas efectivas podrán articular. En algunas ocasiones, a través de los medios de comunicación, han advertido sobre una defensa irrestricta de las haciendas, reclamado espacios de diálogo, y exigido procesos de consultas y acceso a informaciones sobre las medidas que se están tomando.

8. Tendencia del conflicto

Como ya fue señalado, el conflicto respecto a las familias cautivas está en escalada. En esa perspectiva, podemos visualizar tres escenarios posibles:

Escenario 1. Latente

Los actores mantienen sus posiciones mientras se desarrolla el proceso de saneamiento, la identificación de causas de reversión o expropiación de acuerdo con lo establecido en



la ley 3545. En el caso de expropiación con indemnización, como anuncia el gobierno, se puede prever una conflictividad manejable; ello si los procesos legales proceden en plazos razonables y con resultados mínimamente satisfactorios, tanto para la población y las organizaciones indígenas como para los hacendados expropiados.

Dentro de este mismo ámbito, es importante hacer notar que, si las instituciones que participan en la aplicación del Plan Interministerial Transitorio no respetan las estrategias de las organizaciones indígenas y las acciones a emprender no se hacen de manera coordinada con estas organizaciones, la problemática de las familias empatronadas guaraníes puede devenir en una simple acción de defensa de derechos humanos sin impactos contundentes.

Escenario 2. Transformación del conflicto

El Plan Interministerial Transitorio se concreta de manera integral con todos sus componentes, es ejecutado con las capacidades institucionales y operativas suficientemente eficientes y eficaces, resiste una fuerte politización del proceso y prioriza los resultados e impactos reales. En este escenario se haría necesaria una estrategia abierta y flexible de los actores locales involucrados, incluyendo élites locales y gobiernos municipales.

Dentro de esta perspectiva, la alternativa de priorizar la expropiación con compensación bajará considerablemente la posibilidad de enfrentamientos violentos en la aplicación de las acciones que prevé el Plan Interministerial Transitorio.

Escenario 3. Alternancia entre situaciones latentes y crisis

Los actores involucrados radicalizan sus posiciones y toman “medidas de hecho”, generando alianzas con otros actores. Estas alianzas afectarían la conformación de acuerdos sostenibles y equitativos, a nivel regional y nacional. Las situaciones de crisis se pueden generar cuando algunos actores asuman la violencia como un medio legítimo para resolver los conflictos. El recurso a la violencia implicaría serios riesgos para la seguridad y la integridad de personas identificadas con cualquiera de las partes en conflicto. De hecho, ello acarrearía efectos negativos para la gobernabilidad de la región y, por ende, afectaría el desarrollo económico y social local.

Los tres escenarios posibles llevan a plantearnos algunas interrogantes sobre la real capacidad de intervención del Estado en el conflicto que hemos abordado:

- ¿Tiene el Estado la capacidad de aplicar en la región una política integral que responda a las expectativas de las familias empatronadas (nuevos asentamientos con



condiciones de vida dignas) y de las organizaciones indígenas (reconstitución territorial del pueblo guaraní), sin atizar aún más las confrontaciones entre los actores involucrados?

- ¿Tiene el Estado la capacidad de brindar seguridad al personal involucrado –y al que se involucrará más adelante– en la aplicación de los procedimientos legales establecidos?
- ¿Tiene el Estado la disposición política de promover una convivencia intercultural y pacífica entre los diferentes actores regionales involucrados en el conflicto que comparten el espacio territorial chaqueño?

Sin dudas, en estos momentos el Estado boliviano tiene en sus manos la enorme responsabilidad de resolver uno de los casos más dramáticos de trabajo forzoso y discriminación étnica que subsiste en el país –y en todos los países andinos–, mismo que se creía superado con la Reforma Agraria de 1953. Las normas legales vigentes, los tratados internacionales a los que se halla adscrito el Estado, el respaldo de la Cooperación Internacional y de numerosas organizaciones no gubernamentales, así como la decisión política de las organizaciones políticas guaraníes, formarían parte de un escenario totalmente favorable que debería transformar de manera definitiva y pacífica la realidad de las familias empatronadas guaraníes.



II. ESTRATEGIA DE TRANSFORMACIÓN DEL CONFLICTO

1. Visión de Cambio

La visión de cambio trasciende la problemática de las familias empatronadas, porque la erradicación de la servidumbre y del trabajo forzoso es inherente a la construcción de un desarrollo regional intercultural y democrático. Y es que el desarrollo regional únicamente puede asentarse sobre la base de la equidad social y del pleno ejercicio de los derechos humanos, elementos indispensables para una convivencia democrática y pacífica entre los diferentes grupos socioculturales.

En la región existen las condiciones para una convivencia intercultural basada en el respeto y la equidad entre indígenas, campesinos, pequeños propietarios y hacendados. Esta situación requiere que la población Guaraní –al igual que los otros grupos poblacionales– logre altos niveles de inclusión y participación social en los espacios de toma de decisiones, basándose en el ejercicio efectivo de sus derechos. La redistribución equitativa y la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra son los pilares sobre los cuales deberán sostenerse estas nuevas relaciones sociales, políticas y económicas.

2. Necesidades de Cambio

- Erradicación de la servidumbre y empatronamiento:

El Estado boliviano –en una acción coordinada y de largo aliento entre los niveles nacional, departamental y municipal– erradica la servidumbre en el Chaco, basándose en políticas y programas integrales. Por medio de la intervención estatal se resuelven los problemas centrales, en aquellas zonas donde subsisten condiciones de servidumbre y empatronamiento. Se logra una redistribución equitativa de tierra, se respetan los derechos laborales y ciudadanos, y se dotan de servicios básicos a las nuevas comunidades. Se implementan servicios de salud y de educación de acuerdo con la realidad guaraní. Igualmente, se promueve la construcción de caminos vecinales y regionales, y se apoya tanto la construcción de programas de desarrollo agropecuario sostenible como la comercialización de excedentes.

- Reconstitución territorial:

El pueblo guaraní ha reconstituido su territorio, respetando los derechos sobre la tierra de los otros grupos poblacionales (campesinos y hacendados) basándose en una aplicación correcta y justa de las leyes y políticas agrarias vigentes. El resultado del proceso de transformación debe crear las condiciones para una convivencia pacífica e



intercultural en el mismo espacio regional. No se trata de que los sectores dominantes –los hacendados– desaparezcan por la reversión y expropiación, sino de que acepten una redistribución equitativa de la tierra; con lo cual la población indígena pueda desarrollarse dignamente en los ámbitos sociales, económicos y culturales.

- Presencia del Estado

Para avanzar en los dos puntos anteriores, es necesario que el Estado haga sentir su presencia a través de mecanismos que aseguren la aplicación de las normativas vigentes. Es prioritario que exista una presencia calificada del Estado en los siguientes temas:

- i) Derechos humanos
- ii) Tierra, recursos naturales
- iii) Desarrollo local/regional concurrente
- iv) Gobiernos municipales con capacidad de implementar políticas inclusivas
- v) Fomento del desarrollo agropecuario sostenible

- Autodeterminación:

La población guaraní goza de derechos de autodeterminación, bajo los principios de autonomías indígenas reconocidas en la nueva Constitución del Estado y en la Declaración de los Derechos Indígena de las Naciones Unidas (2007). En los espacios de decisión pública (municipal, departamental y nacional), donde se formulan y aplican políticas públicas, la población guaraní y sus organizaciones negocian y concertan políticas relevantes que permiten su desarrollo social y económico integral.

- Información y capacitación:

La población indígena y no indígena accede a información y capacitación oportuna y actualizada sobre normativas relacionadas con los derechos humanos colectivos e individuales (legislación laboral, participación ciudadana, gestión pública, tierra-territorio, industrias extractivas etc.). La aplicación de esta nueva normatividad deberá llegar a las poblaciones rurales para sensibilizarlas y concientizarlas, y crear así las condiciones adecuadas para el ejercicio pleno de los derechos humanos individuales y colectivos.

- Cambio de estructuras en el poder local:

Para lograr una convivencia democrática e intercultural en la región, se requiere una estructura de poder local más participativa e inclusiva. Este aspecto nos remite a las



necesidades de cambio y paz desarrolladas en el documento sobre “Gestión Pública Municipal”¹⁵:

- i) Mayor atención a las demandas de las comunidades indígenas por parte de las autoridades municipales. Esta necesidad se refiere al procesamiento de las demandas de las comunidades, así como a la generación de mayores espacios para articular las ofertas institucionales y las demandas de la sociedad.
 - ii) La construcción de un sentido inclusivo desde y para el espacio municipal. La clave para hacer frente a esta necesidad estriba en la generación de confianza entre los actores que intervienen en el ámbito local.
 - iii) Información accesible y comprensible acerca de la gestión pública municipal. Esta necesidad remite tanto a la transparencia de las decisiones y acciones de los funcionarios/as públicos/as como al control ciudadano efectivo en la gestión pública.
- Fortalecimiento de las organizaciones indígenas:

Es necesario el desarrollo de capacidades que permitan un mayor protagonismo de las capitanías comunales, zonales y de los concejos departamentales de la APG en las políticas y programas del Estado relacionadas con la erradicación de la servidumbre y el empadronamiento. Esta necesidad remite –por un lado– a que los representantes de las organizaciones indígenas adquieran destrezas y habilidades, y –por otro– a enriquecer y retroalimentar la implementación de las políticas desde su realidad y visión guaraní. Para ello, se deben prever:

- i) Actividades de formación para cualificar la participación indígena en los gobiernos locales, así como apoyo para el funcionamiento de las estructuras organizativas comunales, zonales y regionales de los Consejos de Capitanes Guaraníes. De esta forma, los indígenas podrán constituirse en promotores permanentes de sus derechos.
- ii) Promover la participación activa de las instituciones del Estado y de la sociedad civil en la resolución progresiva del empadronamiento y servidumbre guaraní. Para ello, se fomentará la generación de espacios conjuntos de coordinación y concertación que atiendan y den seguimiento a esta problemática.
- iii) Fomento de capacidades en métodos alternativos de resolución de conflictos con la finalidad de desarrollar formas de diálogo constructivas entre organizaciones indígenas, hacendados y campesinos; y entre organizaciones indígenas e instancias del Estado.

15. El documento Gestión Pública Municipal. Análisis de la Conflictividad, DED, 2008, también forma parte del conjunto de informes sobre Análisis de Conflictos que se vienen llevando a cabo como parte de las actividades previas a la implementación del Programa Fomento del Diálogo Intercultural entre Grupos de Población Indígena y No - Indígena en el Chaco Boliviano.



- Seguimiento al cumplimiento y eficacia de políticas públicas:

La aplicación de la Resolución Defensorial del 12/2005 y del Plan Interministerial Transitorio representa un enorme desafío para el Estado. En este proceso de implementación, es factible suponer que se generarán obstáculos tanto para las instituciones del Estado involucradas como para las propias organizaciones indígenas. En ese sentido, se requerirá construir mecanismos de seguimiento y control social para asegurar el cumplimiento de las normas establecidas y garantizar la eficacia de las mismas. Una retroalimentación permanente entre los actores involucrados permitirá ajustes y el desarrollo de nuevas capacidades, y garantizará que los objetivos trazados puedan ser cumplidos. Para ello, se deben prever:

- i) Análisis y monitoreo de la conflictividad en la implementación del Plan Interministerial Transitorio y de las acciones previstas en las recomendaciones de la Resolución Defensorial.
- ii) Despliegue de una estrategia de comunicación masiva a nivel regional y local sobre la intervención estatal, sobre todo en lo referente a los temas tierra, trabajo forzado y derechos ciudadanos.
- iii) Facilitación de espacios de diálogo entre las partes en conflicto para acordar acuerdos sostenibles y equitativos, incluyendo el seguimiento de estos acuerdos en reuniones de coordinación interinstitucional.

3. Potenciales de Cambio

Los potenciales de cambio y paz se encuentran articulados con la implementación de políticas estatales dirigidas a los actores directos e indirectos. Se pueden señalar los siguientes:

- La formulación de una política integral para la resolución de la problemática de la servidumbre y el empadronamiento representa una clara preocupación estatal. Esta iniciativa se ha visto fortalecida por la alianza entre el Gobierno (mediante seis ministerios) y la Asamblea del Pueblo Guaraní (mediante sus instancias nacionales, departamentales y zonales). Dicha iniciativa, además, ha logrado mayor legitimidad, porque ha sido respaldada por una amplia campaña de información a través de los medios masivos de comunicación.
- Algunos actores directos e indirectos consideran importante trabajar bajo una perspectiva de “transformación pacífica del conflicto”. Dentro de esta línea, se puede mencionar al Defensor del Pueblo, al Ministerio de Trabajo, al Ministerio de Justicia, a la Fundación Nor Sud, la Cooperación Suiza (COSUDE), la Cooperación Alemana, (PADEP-GTZ y DED), entre otros.



- Con la Ley 3545 se ha creado un mecanismo legal para corregir la aplicación errónea de la Ley INRA. Por medio de esta última se volvía a consolidar, como en 1953, grandes propiedades agropecuarias a costa del pueblo guaraní. En la actualidad, existe una gran posibilidad de lograr una distribución más equitativa de la tierra.
- Existen varios proyectos de organizaciones no gubernamentales –que desarrollan su trabajo en la región– que contribuyen a resolver, de manera directa o indirecta, los diferentes niveles y dimensiones del conflicto en cuestión. Entre estas entidades, se puede nombrar a CIPCA que cuenta con proyectos de desarrollo rural integral, de apoyo a nuevos asentamientos de familias liberadas y de fortalecimiento institucional de las organizaciones indígenas y la participación ciudadana. Además, la Fundación Nor Sud implementa, empleando para ello fondos provenientes de la Comisión Europea, un proyecto específico sobre derechos humanos.¹⁶ Por otra parte, CEJIS apoya al CCCH en el fortalecimiento institucional, la capacitación y la asesoría legal en lo concerniente al proceso de regularización de derechos propietarios de tierra.
- La Cooperación Internacional ha expresado su voluntad e interés por colaborar a mediano plazo con las políticas gubernamentales sobre la problemática en cuestión. El gobierno calcula un costo de 30 Millones de USD a mediano plazo para crear las condiciones necesarias para la redistribución de tierras, medidas de contingencia, acceso a servicios básicos y desarrollo rural sostenible.
- A pesar de que subsiste una fuerte influencia de los hacendados en las políticas municipales regionales (por consiguiente, la exclusión indígena se mantiene, el interés por fortalecer instancias locales de derechos humanos es limitado y las demandas de inversión social de las comunidades indígenas no son atendidas adecuadamente), también se puede observar un proceso lento pero sostenido de democratización e institucionalización en los gobiernos municipales. Estos progresos se ven fortalecidos por la asistencia técnica que brinda la cooperación alemana¹⁷, que considera transversales los temas de “pobreza”, “género” e “interculturalidad”; a través de su trabajo en dichos temas, promueve una mayor inclusión social y políticas locales de defensa de los derechos humanos.
- La existencia de un seguimiento periódico de la Resolución del Defensor del Pueblo (11/2005) crea espacios de intercambio para monitorear los avances y las debilidades

16. Nos referimos al Proyecto “Promoción de los derechos de las familias de la etnia guaraní que viven en condiciones de servidumbre y empadronamiento en el Chaco chuquisaqueño”.

17. Especialmente en lo que concierne a Planificación Estratégica Municipal de Desarrollo, dentro de las líneas del Plan Nacional de Desarrollo (desarrollo digno, democrático y productivo) y el Desarrollo Institucional de los Gobiernos Municipales. Todo ello se construye basándose en un marco estratégico institucional y/o un Cuadro de Mando Integral.



en el cumplimiento de las recomendaciones. Estos espacios, a su vez, constituyen un ámbito adecuado para establecer coordinaciones interinstitucionales y evaluar las características de este tipo de conflictividad. En ese sentido, un paso importante ha sido la creación –por parte del poder ejecutivo– del Directorio entre los Ministerios involucrados y la APG, que viene monitoreando el proceso de implementación del Plan Interministerial Transitorio.

- La Asamblea del Pueblo Guaraní ha fortalecido –en la actual coyuntura– su posicionamiento y reconocimiento como actor político de alta relevancia que sustenta su actuar en un discurso político radical, una capacidad sólida de negociación, propuestas técnicas pragmáticas y acciones de resistencia civil bien calculadas. Esta fortaleza constituye también riesgos, porque tiende a negar la importancia de desarrollar un imaginario de convivencia pacífica e intercultural en la región, desaprovechar oportunidades de diálogo y cerrar posibilidades de definiciones intermedias basadas en negociaciones y compromisos.

4. Prestaciones del Programa (propuestas en 6 líneas de acción)

4.1. Fomento de Capacidades

Fortalecer las capacidades de las contrapartes y aliados para la transferencia de conocimientos y capacidades a destinatarios en temas de prevención de crisis y transformación de conflictos.

Institución	Prestación
- Fundación Nor Sud - Defensor del Pueblo - Directorio/Gerencia del Plan Interministerial - Ministerio de Trabajo - Ministerio de Justicia - APG - CCCH - Capitanía de Alto Parapetí - Consejo de Capitanes de Tarija. - PADEP	Realizar programas de capacitación al personal de la Gerencia del Plan Interministerial, Equipos ministeriales, Defensor del Pueblo, Fundación Nor Sud, APG/CCCH/CCT y otros interesados en análisis, gestión y transformación de conflictos. Desarrollar programas de capacitación y formación de autoridades y servidores públicos, como también de líderes y promotores indígenas en temas de DDHH, participación social/ciudadana y análisis, gestión y transformación de conflictos.

4.2. Fomento de Diálogo-Debate-Deliberación

Fomentar, mediante las organizaciones contrapartes y aliadas, espacios de diálogo, debate y deliberación.



Institución	Prestación
- Fundación Nor Sud - Defensor del Pueblo - Directorio/Gerencia del Plan Interministerial - Ministerio de Trabajo - Ministerio de Justicia - APG - CCCH - Capitanía de Alto Parapetí - Consejo de Capitanes de Tarija. - PADEP	Facilitar la constitución y el funcionamiento de espacios e instancias de coordinación y seguimiento para la atención y erradicación de la servidumbre y el empadronamiento. Estos espacios pueden ser formales (instancias con normas) o informales. Los mismos espacios deben ser aprovechados para realizar un seguimiento de acuerdos, políticas o recomendaciones oficiales (Resolución Defensorial, Plan Interministerial). Esta facilitación tiene como objetivo la consecución y concretización de acuerdos sostenibles y equitativos. Facilitar eventos y espacios de diálogo intercultural con otros sectores o instituciones que permitan a las familias guaraníes fortalecer y afirmar su identidad cultural. Este elemento es esencial para construir una activa participación en los procesos de desarrollo social y económico de sus comunidades en el ámbito municipal.

4.3. Estrategias de Comunicación

Capacitar, asesorar y apoyar a las contrapartes y aliados para que ejecuten estrategias comunicacionales masivas dirigidas a la difusión de información oportuna y plural, fortaleciendo una cultura democrática y de justicia social.

Institución	Prestación
- Defensor del Pueblo - Fundación Nor Sud - Fundación UNIR - Ministerio de justicia - Directorio / Gerencia del Plan interministerial - CEJIS - APG - CCCH - Capitanía de Alto Parapetí - Consejo de Capitanes de Tarija.	Por medio del Defensor del Pueblo, el Proyecto de Derechos Humanos de Fundación Nor Sud, la APG/CCCH y la Unidad de Comunicación del Programa, articular una estrategia de comunicación bien diseñada a nivel local y regional. Por medio de esta estrategia se informará de manera oportuna y fidedigna sobre las políticas públicas aplicadas a la sociedad civil y a las instancias estatales involucradas. Desarrollar materiales impresos y microprogramas radiales (cuñas micro-programas, espacios de diálogo, etc.) sobre el tema, con una cobertura, local, regional y nacional. Desarrollar eventos educativos (en cooperación con otras organizaciones) para servidores públicos y autoridades indígenas y campesinas con contenidos relevantes de derechos humanos individuales y colectivos.

4.4. Acompañamiento del proceso

Acompañar a contrapartes y aliados en el apoyo que brindan a los procesos de prevención, gestión y transformación de conflictos en los temas seleccionados.



Institución	Prestación
- Defensor del Pueblo - Ministerio de justicia - Directorio / Gerencia del Plan interministerial - APG - CCCH - Capitanía de Alto Parapetí - Consejo de Capitanes de Tarija. - PADEP	Acompañar al Directorio/Gerencia del Plan Interministerial, APG/CCCH, CCT, Defensor del Pueblo, Fundación Nor Sud y otras organizaciones aliadas para que se materialicen las recomendaciones o recordatorios de deberes, en el proceso de restitución de los derechos vulnerados. Promover un monitoreo de los conflictos relacionados con la reconstitución de estos derechos.¹⁸ Basándose en un convenio previo entre el Directorio/Gerencia del Plan Interministerial y la Cooperación Alemana, apoyar la introducción de elementos esenciales para la transformación de conflictos y el monitoreo sensible a los conflictos, en función de la aplicación de los dispositivos legales. Por medio del Directorio/Gerencia del Plan Interministerial Transitorio, APG/CCCH/CCT, el Defensor del Pueblo y la Fundación Nor Sud, apoyar el seguimiento de casos priorizados de conflictividad relacionados con los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas, así como con los derechos humanos. Posteriormente, se podrán generar recomendaciones defensoriales y políticas públicas específicas sobre la reconstitución de los derechos señalados. Fomentar la incorporación y el reconocimiento de las necesidades de las familias guaraníes en las políticas de los gobiernos municipales y los Planes de Desarrollo Municipal en la región del Chaco boliviano, en cooperación con GTZ-PADEP, los ministerios de Presidencia y Planificación al Desarrollo, la Fundación Nor Sud, la Red PCCS y otros aliados.¹⁹ Se fortalecerán los SLIM y las Defensorías de la Niñez, sobre todo en municipios seleccionados con presencia de familias empatronadas. Consideramos que la debilidad institucional de los gobiernos municipales los involucra como cómplices indirectos en la vulneración de los derechos humanos.

4.5. Análisis y monitoreo de proceso

Analizar y monitorear los conflictos en la región del Chaco de manera periódica, conjuntamente con las organizaciones contraparte y aliados (observatorio de conflictos).

18. Se priorizan los temas de saneamiento de la TCO Alto Parapetí, la expropiación y reversión de tierras en el Chaco chuquisaqueño a favor de la población indígena, y la regularización de derechos colectivos y ciudadanos de la población guaraní (carnetización, acceso a servicios etcétera).

19. En el caso de PADEP de la GTZ, se trabaja actualmente con los gobiernos municipales de Yacuiba, Villamontes, Camiri, Muyupampa, Monteagudo y Huacareta, en la adaptación de sus planes de desarrollo municipal orientados a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo. Además del asesoramiento que se realiza en el proceso de desarrollo institucional de los gobiernos municipales, en general, y de políticas sectoriales, en particular. Hasta el momento el DED trabaja de manera coordinada con PADEP, para mejorar el desempeño institucional de algunos gobiernos municipales en temas de desarrollo económico local y gestión integral de recursos hídricos. Se podría prever en el futuro incluir como política específica el tema de DDHH para poblaciones vulnerables; lo que es completamente coherente con el enfoque de PADEP, que considera los temas de pobreza, género, juventud e interculturalidad como temas transversales importantes para lograr una participación más equitativa y una convivencia democrática en la región.



Institución	Prestación
- Defensor del Pueblo - Fundación UNIR - Ministerio de Justicia - Ministerio de Trabajo - Directorio / Gerencia del Plan interministerial - APG - CCCH	Apoyar en el seguimiento periódico para el cumplimiento de la Resolución Defensorial y el Plan Interministerial, basándose en un análisis y un monitoreo de la conflictividad. Realizar informes periódicos al Directorio/Gerencia del Plan Interministerial Transitorio, las Unidades Ministeriales de Gestión de Conflictos, como las representaciones departamentales y a la jefatura nacional de atención y prevención de conflictos sociales del Defensor del Pueblo. Facilitar insumos para la consolidación del Sistema de Prevención, Monitoreo y Alerta Temprana de Conflictos (observación, investigación, registro informático, análisis y monitoreo periódico de los conflictos) de los Ministerios y del Defensor del Pueblo, en relación a la problemática de las familias empatronadas en el Chaco.

4.6. Gestión de conocimientos

Sistematizar las experiencias, junto con las organizaciones contraparte y aliados, para difundir las alternativas en otras regiones del país y a nivel de gobiernos (nacional y departamentales).

Institución	Prestación
- Defensor del Pueblo - Directorio / Gerencia del Plan Interministerial - APG - CCCH - Ministerio de Trabajo - Ministerio de Gobierno - PADEP - Ministerio de Justicia	Fortalecer las capacidades del Directorio/Gerencia del Plan Interministerial Transitorio, las organizaciones indígenas, el Defensor del Pueblo y los otros involucrados en sistematización participativa de experiencias, como herramienta para analizar la dinámica del conflicto a través del tiempo. A su vez, permitir aprendizajes que apoyen al mejoramiento del desempeño de la intervención, considerando aspectos de sensibilidad a la conflictividad existente con una visión de transformación del conflicto a mediano y largo plazo.



BIBLIOGRAFÍA

BEDOYA, Eduardo y Álvaro BEDOYA

2005 “El régimen de servidumbre en las comunidades cautivas guaraníes y haciendas del Chaco boliviano”. En: *Enganche y servidumbre por deudas en Bolivia*. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra, Suiza. Pp. 47-65.

COOPERACION TÉCNICA ALEMANA (DED)

2008 “Gestión Pública Municipal. Análisis de la Conflictividad”. DED. Santa Cruz, Bolivia. 37 p.

COMBES, Isabelle

2005 “Las batallas de Kuruyuki. Variaciones sobre una derrota chiriguana”. *Boletín del Instituto Francés de Estudios Andinos*, Lima, N° 34 (2). Pp. 221-233.

DEFENSOR DEL PUEBLO

2007 “Servidumbre y Empatronamiento en el Chaco”. En Rev: *Derechos Humanos y Acción Defensorial*. Año 2, N° 2. Bolivia. Pp. 219-232.

SAIGNES, Thierry

2007 “Historia del pueblo chiriguano”. (I. Combes, Ed.). IFEA. La Paz, Bolivia. 332 p.



FUENTES

MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y ASAMBLEA DEL PUEBLO GUARANÍ

2005 Proyecto para la Liberación de las Comunidades Cautivas y Empatronadas Guaraníes. Bolivia.

MINISTERIO DE TRABAJO, MINISTERIO DE JUSTICIA, MINISTERIO DE DESARROLLO RURAL AGROPECUARIO Y MEDIO AMBIENTE, Y MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA.

2007 Plan Interministerial Transitorio 2007 - 2008 para el Pueblo Guaraní. La Paz, Bolivia. 18 p.

MINISTERIO DE JUSTICIA Y VICEMINISTERIO DE JUSTICIA COMUNITARIA, PUEBLOS INDÍGENAS Y EMPODERAMIENTO.

2007 Esclavitud en el Chaco (resumen ejecutivo). Bolivia. 3 p.

www.derechoshumanosbolivia.org/bvdocs/PRIMER%20RESUMEN%20EJECUTIVO.pdf

1996 Ley INRA

2005 Resolución Defensorial RD/SCR/00002/2005/DH

2005 Decreto Supremo 28159

2006 Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria 3545

2007 Decreto Supremo 29215

2007 Decreto Supremo 29292

2007 Decreto Supremo 29354

