

LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO BOLIVIANO EN EL DERECHO
INTERNACIONAL. EL CASO DE LAS COMUNIDADES CAUTIVAS
GUARANÍES EN EL CHACO CHUQUISAQUEÑO: OBSERVACIONES Y
CONSIDERACIONES DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

THE OBLIGATIONS OF BOLIVIAN STATE IN INTERNATIONAL
LAW. THE CASE OF CAPTIVE COMMUNITIES IN CHUQUISACA'S
CHACO: OBSERVATIONS AND RECOMMENDATIONS OF
INTERNATIONAL ORGANIZATIONS

Rev. boliv. de derecho n° 18, julio 2014, ISSN: 2070-8157, pp. 300-315



Ian
MIRANDA
SÁNCHEZ

ARTÍCULO RECIBIDO: 18 de septiembre de 2013

ARTÍCULO APROBADO: 14 de febrero de 2014

RESUMEN: En este artículo se examina la intervención de Organismos Internacionales en el Chaco chuquisaqueño. Debido a la existencia de comunidades cautivas en Chuquisaca surgen denuncias ante instancias internacionales, evidenciando relaciones de servidumbre y trabajo forzoso. Además, el artículo hace hincapié sobre la ausencia del Estado en la defensa y garantía de los derechos del Pueblo Guaraní.

PALABRAS CLAVE: Derechos humanos, pueblos indígenas, guaraníes, comunidades cautivas.

ABSTRACT: This article examines the involvement of International Organizations in Chuquisaca's Chaco. Due the existence of captive communities, complaints arose to International instances, showing relationships of servitude and forced labor. Besides, the article emphasizes the absence of the State in the defense and guarantee of the rights of the Guarani People

KEY WORDS: Human rights, indigenous peoples, Guaraní, captive communities.

SUMARIO: I. Introducción.- I. Comunidades cautivas y sistema de hacienda en el Chaco chuquisaqueño- 2. Tratados Internacionales: formas análogas de esclavitud.- II. Informes de organismos internacionales.- I. Informe de la Organización Internacional del Trabajo.- A) Situación de servidumbre laboral.- B) Recomendaciones de la OIT.- 2. Informe del Relator Especial de 2007.- 3- Informe del Foro Permanente para Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas.- A) Recomendaciones del Foro Permanente para Cuestiones Indígenas de la ONU.- a) Consentimiento previo, libre e informado.- b) Fortalecimiento Institucional.- c) Financiación y Reforma Agraria.- d) PIT, desarrollo y cooperación internacional.- e) Participación, diálogo social y fin de la discriminación.- 4. Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2007.- A) Recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2007.- 5. Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009.- A). Recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009.- I. Consideraciones finales.- I. Obligación axiológica y cumplimiento de las recomendaciones de Organismos Internacionales por el Estado boliviano.

I. INTRODUCCIÓN

I. Comunidades cautivas y sistema de hacienda en el Chaco chuquisaqueño

El 28 de enero de 1892, en el Chaco chuquisaqueño, la relación servidumbral entre hacendados y guaraníes fue consolidada por consecuencia de la masacre de Kuruyuki. La paulatina adjudicación y posesión de tierras, desde inicios del siglo XIX¹, derivó la sucesión de problemas servidumbrales y de trabajo forzoso. Xavier Albó, analizando la problemática guaraní, esquematizó la presencia patronal en tres hitos: conquista de territorio mediante el ganado; concesión estatal de territorio, como recompensa por la represión de indígenas tras la derrota de Kuruyuki; y finalmente, mediante el asentamiento y/o compra de tierras, consideradas baldías y fiscales, desconociendo la presencia de comunidades guaraníes².

La débil presencia del Estado en regiones rurales fue justificada por Remberto Capriles y Gastón Ardúz, encargados de elaborar el *Proyecto de Código de Trabajo de 1942*. Manifestaron, en el preámbulo del proyecto, la insuficiente experiencia de Bolivia en la legislación de políticas agrarias que sean efectivas en su cumplimiento

1 Albó, X. *Los Guarani-Chiriguano 3: la comunidad de hoy*. La Paz (1989): CIPCA, 19, en relación a la fundación de la República de Bolivia, adujo: "Algunas décadas después de la llamada 'Independencia' boliviana, el Pueblo Chiriguano fue perdiendo su propia Independencia, la que había logrado defender a lo largo de toda la colonia, de modo que a fines del siglo XIX estaba ya sometido a una situación de profunda y servil subyugación bajo los nuevos amos".

2 Albó, X. *Los Guarani-Chiriguano*, cit., 20.

• Ian Miranda Sánchez

Investigador en la Oficina Regional Santa Cruz del Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS). Ha realizado informes e investigaciones sobre la situación de los derechos humanos del pueblo guaraní; asimismo ha colaborado en sistematizaciones para la propuesta de adecuación del Estatuto Autonómico Departamental de Santa Cruz, conjuntamente con CEJIS. Fue participante del XXX Modelo de la Organización de Estados Americanos. Actualmente cursa estudios jurídicos en la Universidad Privada de Santa Cruz de la Sierra (UPSA).

en regiones alejadas de los centros urbanos; consideraron: "Aparte de la diversidad de regímenes de trabajo agrícola en Bolivia, el conocimiento incompleto que de ellos se tiene y la absoluta imposibilidad de desplazar hasta el campo los servicios de inspección de trabajo, constituirían, hoy por hoy, otros tantos obstáculos insuperables en esta materia"³. De esta manera se excluyó a trabajadores agrarios de la legislación laboral, dando a lugar la perennidad del problema patronal en el Chaco chuquisaqueño, como en otras regiones del país.

Por otra parte, el art. 12 de la Ley de Reforma Agraria de 1953 (LRA) conceptuaba al latifundio como: propiedades semi-feudales, de gran extensión, escasa producción y bajo un sistema servidumbral en relación a los campesinos⁴. Según Kevin Healy, sociólogo norteamericano, la región del Chaco chuquisaqueño no alcanzó a implementar la Reforma Agraria en su integralidad, debido a la presencia sistemática de hacendados en instituciones gubernamentales, denominó este proceso una *contrarreforma* de la normativa agraria⁵. A pesar que la LRA permitía la dotación de tierras con preferencia a indígenas y campesinos sometidos a regímenes semi-feudales, los hacendados del Chaco eludieron la normativa⁶.

Ante los hechos señalados y acaecidos por el Pueblo Guaraní, pudo instaurarse la *hacienda* como institución⁷, dando a lugar la consolidación de territorio de

3 V. en Cabanellas, G. *Tratado de derecho laboral: doctrina y legislación iberoamericana*, t. II, vol. IV. Buenos Aires (1987): Editorial Heliasta SRL., 3ª ed., 67.

4 A tenor del art. 12º LRA (1953), "El Estado no reconoce el latifundio que es la propiedad rural de gran extensión, variable según su situación geográfica, que permanece inexplorada o es explotada deficientemente, por el sistema extensivo, con instrumentos y métodos anticuados que dan lugar al desperdicio de la fuerza humana o por la percepción de renta fundiaria mediante el arrendamiento, caracterizado, además, en cuanto al uso de la tierra en la zona interandina, por la concesión de parcelas, pegujales, sayañas, aparcerías, u otras modalidades equivalentes de tal manera que su rentabilidad a causa del desequilibrio entre los factores de la producción, depende fundamentalmente de la plusvalía que rinden los campesinos en su condición de siervos o colonos y de la cual se apropia el terrateniente en forma de renta trabajo, determinando un régimen feudal, que se traduce en atraso agrícola y en bajo nivel de vida y de cultura de la población campesina".

5 Healy, K. *Caciques y patronos: una experiencia de desarrollo rural en el sur de Bolivia*. Cochabamba (1987): Centro de Estudios de la Realidad Económica, 40, citando a Ernest Feder, conceptualiza a la contrarreforma como el "conjunto de políticas prácticas, tradiciones o rumbos que individualmente o en conjunto buscan o tratan de deshacer cualquier reforma agraria que haya tenido lugar [...] La contrarreforma maniobra para mantener el poder y la posición de la élite latifundista y con él toda la estructura de la sociedad latinoamericana".

6 Por consiguiente, desde el año 1996, se plantearon demandas de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO). Las demandas, indígenas buscaron amparar sus derechos mediante la reconstitución territorial, esta política agraria representaría una solución al conflicto patronal-trabajador puesto que: "Se piensa que al resolver el problema de la tierra que demandaban las comunidades y el pueblo guaraní, también se resolverán los problemas como la servidumbre y el empatornamiento". V. Ministerio de Justicia, Defensor del Pueblo, Consejo de Capitanes Guaraníes de Chuquisaca. *Quiero ser libre, sin dueño*. La Paz (2006): Plural Editores, 57.

Según Alejandro Almaraz, la piedra angular para el proceso de liberación guaraní acobijaba su causa en la reconstitución territorial, además, la política estatal empoderaría su causa en la consolidación territorial de comunidades y/o pueblos indígenas para que establezcan su propiedad en sus tierras ancestrales. Véase Rosso, A. "Entrevista a Alejandro Almaraz Ossio: Semí esclavitud de familias guaraníes del Chaco boliviano". *Artículo Primero, Revista de debate Social y Jurídico* (2010). Nº 20, dedicado a *Derechos humanos de los pueblos indígenas y nueva constitución*, 65.

7 "Más que relaciones de semiesclavitud son relaciones de servidumbre, que se viene arrastrando probablemente desde hace uno o dos siglos, las cuales han marcado una parte fundamental de las relaciones estructurales con las cuales se instaló la 'hacienda' en esta parte del territorio boliviano. Esta, a su vez, ha sido una institución socioeconómica impuesta a raíz de la colonización del Chaco boliviano, fenómeno que además se ha dado en otras partes del país". Véase Rosso, A. "Entrevista", cit., 61.

hacendados y, ante la ausencia de Estado, las prácticas de trabajo forzoso y servidumbre por endeudamiento formaron parte del *habitus* laboral en la región chaqueña. Esta situación motivó la intervención de Organismos Internacionales.

2. Tratados Internacionales: formas análogas de esclavitud

La Convención sobre la Esclavitud de 1926, en su primer artículo, define la esclavitud como el “estado o condición de un individuo sobre el cual se ejercitan los atributos del derecho de propiedad sobre algunos”. Por consecuente, los Estados Americanos, en 1969, acordaron que “nadie puede ser sometido a esclavitud o servidumbre, y tanto éstas como la trata de esclavos y la trata de mujeres están prohibidas en todas sus formas”⁸. Ergo, ante la definición de la *Convención de 1926*, se derivaron conceptos de condiciones análogas a la esclavitud, como la servidumbre y trabajo forzoso. En este contexto la *Convención Suplementaria sobre Abolición de la Esclavitud* definió la servidumbre, en el artículo 1 (a) y (b), lo siguiente:

“a. La servidumbre por deudas, o sea, el estado o la condición que resulta del hecho de que un deudor se haya comprometido a prestar sus servicios personales, [...] como garantía de una deuda, si los servicios prestados, equitativamente valorados, no se aplican al pago de la deuda, o si no se limita su duración ni se define la naturaleza de dichos servicios;

b. La servidumbre de la gleba, o sea, la condición de la persona que está obligada por la ley, por la costumbre o por un acuerdo a vivir y a trabajar sobre una tierra que pertenece a otra persona y a prestar a ésta, mediante remuneración o gratuitamente, determinados servicios, sin libertad para cambiar su condición”.

Por otra parte, el *Convenio N° 29 sobre el Trabajo Forzoso de la Organización Internacional del Trabajo* (OIT) en su art. 2(1), define al trabajo forzoso como “[...] todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente”. Esta pena puede tratarse de la privación de cualquier derecho o ventaja⁹; verbigracia: sometimiento a trabajo forzoso por endeudamiento laboral.

Bajo estos tres conceptos, entendemos que el Pueblo Guaraní, según los instrumentos internacionales, fue sometido a condiciones de servidumbre y trabajo forzoso; por este motivo, las relaciones de esclavitud y semiesclavitud no constituyeron parte del sistema laboral en el Chaco. En consecuencia, las deplorables condiciones laborales en la región del Chaco, en marco de los Tratados Internacionales, pudieron

8 Art. 6.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

9 O'Donnell, D. *Protección Internacional de los Derechos Humanos*. Lima (1989): Comisión Andina de Juristas, 2ª ed., 107.

ser evidenciadas en los informes emitidos por Organismos Internacionales, invitados por el Estado Boliviano.

II. INFORMES DE ORGANISMOS INTERNACIONALES

I. Informe de la Organización Internacional del Trabajo

La intervención de Organismos Internacionales, preocupados por la situación de servidumbre en la región del Chaco boliviano, inició sus actividades el año 2004 a través de la investigación "*Enganche y Servidumbre por Deudas en Bolivia*"¹⁰ de la OIT. El estudio manifestó su preocupación por la situación del Pueblo Guaraní "donde trabajadores indígenas guaraníes laboran bajo un sistema servil y donde algunas comunidades se encuentran cautivas en el interior de haciendas agrícolas y/o ganaderas."¹¹ Pudo constatarse que el sistema de servidumbre por deudas, en la región del Chaco, resultó del anticipo de pago en bienes (especie) y/o dinero, originando un endeudamiento, con la finalidad de retener a los trabajadores. Los estudios de campo para el informe se realizaron en haciendas de los departamentos que conforman el territorio Guaraní en Bolivia: Santa Cruz, Chuquisaca y Tarija¹². Además, se contó con presencia de Organizaciones no Gubernamentales (ONG) como el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA), Instituto Antropológico Guaraní (IDAG), Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS) y la organización del Consejo de Capitanes Guaraníes de Chuquisaca (CCCh).

A) Situación de servidumbre laboral

De acuerdo a la OIT, la debilidad institucional posibilitó que las prácticas de servidumbre y trabajo forzoso dilaten el conflicto entre hacendados y guaraníes¹³. La presencia de hacendados en instituciones públicas, permitió la imposición de sus demandas e intereses respecto a la posesión de tierras y toma de decisiones políticas¹⁴. A pesar de la débil existencia de instituciones nacionales, como el Ministerio

10 La investigación de *Enganche y Servidumbre por deudas en Bolivia* estuvo a cargo del antropólogo Eduardo Bedoya Garland y el científico social Álvaro Bedoya Silva Santiesteban. El trabajo investigativo inició sus labores durante enero y marzo del 2004, pudiendo elaborar un estudio cualitativo, por medio de entrevistas, trabajo *in loco* y recopilación de información bibliográfica.

11 Beyoda Garland, E.; y Beyoda Silva-Santiesteban, Á. *Enganche y Servidumbre por Deudas en Bolivia*. Ginebra (2005): OIT, 47.

12 Para éste informe las inspecciones se realizaron en las siguientes provincias: Cordillera (Santa Cruz); Gran Chaco y O'Connor (Tarija); Hernando Siles y Luis Calvo (Chuquisaca).

13 "En dicha región, desde los años sesenta hasta la actualidad, lo hacendados cumplen funciones públicas, muchos son simultáneamente hacendados y autoridades políticas del lugar (subprefectos, presidentes de comités cívicos, alcaldes, etc.) y algunos han logrado ser autoridades nacionales." Cfr. Beyoda Garland, E., y Beyoda Silva-Santiesteban, Á. *Enganche y Servidumbre por Deudas en Bolivia*, cit., 47.

14 "Una muestra de las relaciones entre el poder, la influencia política y la concentración de tierras es el siguiente: a) El señor Federico Reynaga es un propietario que, [...], cuenta con 4 haciendas que son: Itarumau (con 1.800 has. aproximadamente), Itani/Ingre, que colinda con la comunidad de Tentayapi con una superficie de 2.670 has., Inti, con 650 ha., e Iguembito con aproximadamente 3.000 ha. b) Federico Reynaga ha sido corregidor entre

de Trabajo, Empleo y Previsión Social y el Ministerio de Justicia, los intereses de particulares llegaron a prevalecer ante los del Pueblo Guaraní¹⁵.

Otra de las preocupaciones del Estado y la OIT se enmarcó en las condiciones de trabajo. El informe pudo constatar que el pago de jornales oscilaba entre 10 y 15 bolivianos, resaltando la inequidad de pago entre hombres y mujeres. Ante la reducida remuneración se añade la figura del endeudamiento patronal, donde el hacendado es dueño de las mercaderías que vende a sus trabajadores, incluso con un sobreprecio superior al del mercado, dando a lugar una relación de servidumbre. De acuerdo a la OIT, el endeudamiento llega a someter al trabajador, obligándolo a quedarse a disposición del empleador hasta poder pagar la deuda. "Dicho régimen de relaciones laborales, posibilita mantener las cuantiosas deudas que someten a los trabajadores guaraníes que les impide migrar libremente a otras zonas de Bolivia donde los salarios son más altos".¹⁶

B) Recomendaciones de la OIT

El gobierno boliviano había manifestado su voluntad para elaborar una estrategia que elimine el trabajo forzoso ante la OIT¹⁷, dando a lugar, el año 2004, el compromiso de Bolivia y Perú para erradicar el trabajo forzoso. La OIT recomendó, para impulsar y proponer una agenda legislativa que erradique las formas de trabajo forzoso, la aplicación del *Convenio 29 sobre el trabajo forzoso* de la OIT¹⁸, haciendo hincapié la situación del Pueblo Guaraní.

Se mencionó la necesidad de incrementar los recursos humanos y económicos en las regionales de trabajo, donde se evidencie situaciones de trabajo forzoso. Para esto, observaron la necesidad de un trabajo interinstitucional entre Estado y ONG, pudiendo elaborar proyectos para sensibilizar acerca del problema del trabajo forzoso y difundir los Tratados Internacionales que rechacen formas análogas a esclavitud [trabajo forzoso y servidumbre]. Otra de las recomendaciones consistió en la adopción de un Plan de Acción Nacional de erradicación y lucha contra el trabajo forzoso en todas sus formas. Accesorio al Plan, se recomendó la promulgación de normativas que aseguren una relación laboral óptima por parte de los hacendados hacia sus trabajadores. Los trabajos del órgano Ejecutivo y Legislativo

los años 99 a 2004. c) En la gestión municipal anterior fue electo concejal. d) Actualmente tiene el cargo de consejero departamental." Cfr. Ministerio de Justicia, Defensor del Pueblo, Consejo de Capitanes Guaraníes de Chuquisaca. *Quiero ser libre, sin dueño*, cit., 55.

15 "[...] el fenómeno del trabajo forzoso en el Chaco no es sólo un fenómeno económico sino también marcadamente político y social puesto que los hacendados son parte importante de una compleja y hermética red de poder local." Cfr. Beyoda Garland, E., y Beyoda Silva-Santiesteban, Á. *Enganche y Servidumbre por Deudas en Bolivia*, cit., 58.

16 Beyoda Garland, E., y Beyoda Silva-Santiesteban, Á. *Enganche y Servidumbre por Deudas en Bolivia*, cit., 53.

17 OIT. *Una alianza global contra el trabajo forzoso: informe global con arreglo al seguimiento de la declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales del trabajo*. Ginebra (2005): OIT, 45.

18 Ratificado por el Estado boliviano el 31 de mayo de 2005.

fueron progresivos hasta la fecha. En cuanto al empoderamiento de tierras por parte del Pueblo Guaraní, la OIT recomendó acelerar el proceso de saneamiento según la Ley INRA. De esta manera se procedería a la reversión de tierras de hacendados que incumplan normativas laborales en contra de los guaraníes.

2. Informe del Relator Especial de 2007

Bolivia, en el año 2007, invitó al Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas. La visita del relator se realizó desde el 25 de noviembre al 7 de diciembre de 2007. El objetivo de la relatoría consistió en analizar el contexto indígena en Bolivia y elaborar propuestas que eviten las violaciones a los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas.

“Bolivia posee una estructura altamente desigual de la tierra, donde el 90% de los agricultores familiares, mayoritariamente indígenas, poseen el 10% de las tierras, mientras que el 90% de estas se encuentra en las manos de grandes propietarios.”¹⁹ A pesar de esta desigualdad Stavenhagen dio méritos a la implementación de la Ley N° 3545²⁰, norma que permitió incorporar la reversión de tierras por incumplimiento de la función económico-social²¹. La implementación de la ley permitiría la dotación de tierras a los pueblos indígenas, debido a que las tierras expropiadas serían tierras fiscales las cuales “serán dotadas de oficio o a solicitud de parte interesada, exclusivamente a favor de pueblos indígenas y/o originarios que como resultado del proceso de saneamiento de la propiedad agraria ni con la distribución de tierras fiscales hayan sido dotados con tierra suficiente en cantidad, calidad y ubicación geográfica para asegurar su subsistencia física y reproducción étnica”.²² Asimismo, el Relator pudo constatar la existencia de trabajo forzoso y relaciones de servidumbre en el Chaco²³, sin embargo, reconoció el trabajo desarrollado por el Estado para erradicar condiciones laborales sometidas a trabajo forzoso y/o servidumbre a través del Plan Interministerial Transitorio (PIT) 2007-2008. Este Plan, elaborado por sugerencias de otros Organismos Internacionales, tuvo la intención de impulsar la

19 ONU. A/HRC/9/11/Add. 2: Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen. Nueva York (2008): Naciones Unidas, 13, párr. 28.

20 Ley promulgada el 28 de noviembre de 2006 que modifica la Ley N° 1715 concerniente a la reconducción de la reforma agraria.

21 A pesar de la normativa, que permitiría la expropiación de tierras por incumplimiento de la función económico-social, no llegó a implementarse en la región del Chaco. Por este motivo, en mayo de 2005, el ex presidente Carlos Mesa promulgó el D.S. 28159, este decreto definiría los conceptos de familias cautivas y/o empatronadas; estableció el registro de familias y comunidades cautivas, asimismo su incorporación a la Ley General del Trabajo. Mesa permitió reconocer la existencia de las relaciones servidumbrales en el Estado, además de permitir iniciar la consolidación de territorio del Pueblo Guaraní.

22 Ley N° 3545, Artículo 34.11

23 “[...] entendiéndose como tales el servicio personal gratuito y el trabajo obligatorio bajo coacción o fraude, incluyendo formas de “enganche” y de servidumbre por deudas.”. Cfr. ONU. A/HRC/9/11/Add. 2: Informe, cit., 19, párr. 52.

reconstitución territorial de la nación guaraní, garantizar sus derechos individuales y colectivos y promover su desarrollo²⁴.

3. Informe del Foro Permanente para Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas

Bolivia solicitó, en el séptimo periodo del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas, la intervención de una Misión que pueda verificar las denuncias de prácticas de trabajo forzoso y servidumbre en comunidades guaraníes. La Misión contó con la participación de distintos Organismos Internacionales, entre ellos la OIT, ONU y la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO), los trabajos de campo se realizaron entre abril y mayo de 2009.

La Misión constató la existencia de trabajo forzoso de hombres y mujeres, frecuentemente sometidos a servidumbre y endeudamiento hacia sus hacendados. Esto se relaciona con la dificultad de acceso a tierras por parte del Pueblo Guaraní, generando situaciones de trabajo forzoso, aunque el Gobierno Boliviano ha gestionado la implementación de políticas que permitan la reversión de tierras a favor de las comunidades guaraníes del Chaco. Las condiciones laborales, de acuerdo a la Misión, son desiguales entre hombres y mujeres²⁵. Según el informe las mujeres llegan a percibir salarios más bajos en comparación a los hombres. Además, se comprobó, mediante entrevistas, la existencia de maltratos físicos y violencia de los hacendados contra sus trabajadores. Respecto al trabajo infantil, se evidenció, por medio de entrevistas, la existencia de trabajo servil de menores de edad. Siendo que Bolivia ha fijado como edad mínima de trabajo los 14 años, la situación en el Chaco es contraria, *inter alia*, la Misión observó escasa educación primaria y secundaria, la existencia de abuso sexual a niñas guaraníes y trabajo no remunerado a menores de edad.

En el informe se pudo comprobar la dificultad de libre asociación de indígenas guaraníes a la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG), puesto que los hacendados consideran estas asociaciones como traición por parte de los trabajadores: *La Misión recibió informes sobre numerosas violaciones tanto de libertad de asociación como de*

24 Objetivos específicos del PIT: "a) Garantizar los derechos individuales y colectivos de las personas, familias y comunidades del pueblo guaraní cautivas del chaco boliviano. b) Impulsar el proceso de reconstitución territorial del pueblo guaraní a través de la ejecución de procesos de saneamiento y replanteamiento de la propiedad agraria, y de la implementación de la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria. c) Asegurar a las familias liberadas condiciones de vida digna durante el proceso de asentamiento en comunidades. d) Desarrollar y ejecutar proyectos y programas productivos, de infraestructura y medioambientales. e) Ejecutar una estrategia de comunicación transversal a todo el proceso. f) Crear un mecanismo de ejecución, seguimiento y evaluación del Plan". ONU. *Información recibida de los gobiernos: estado plurinacional de Bolivia*. Nueva York (2010): ONU, 7, párr. 11.

25 "Trabajábamos de 6 de la madrugada a 6 de la noche. No teníamos ni un día de descanso, trabajábamos 7 días a la semana. No había escuela, los niños mayores cuidaban de los pequeños, si no se iban con la mamá al campo. Las mujeres no cobraban. Nunca hemos podido quejarnos hasta ahora, los dueños nos amenazaban."Entrevista a hombre guaraní, en ONU. *Foro permanente de las Naciones Unidas para las cuestiones Indígenas: Misión Bolivia, Informe y Recomendaciones*. La Paz (2010): Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. PDG Impresiones, 25.

circulación²⁶. De igual modo, ante la frágil institucionalidad, pudo evidenciarse la falta de imparcialidad en los sistemas administrativo y judicial, los cuales benefician a los hacendados. Cabe señalar que la débil presencia del Estado permitió la poca celeridad en el desarrollo del PIT. La cadena de problemas se enlaza con las autoridades políticas (quienes obstaculizaron el desarrollo del PIT), la escasa presencia del Tribunal Agrario (actual Tribunal Agroambiental) y la reducida presencia del gobierno nacional en el Chaco.

A) Recomendaciones del Foro Permanente para Cuestiones Indígenas de la ONU²⁷

El año 2009, el Foro Permanente de Naciones Unidas emitió una serie de recomendaciones concerniente a la situación del Pueblo Guaraní en la región del Chaco boliviano. Este documento es considerado importante, porque cimienta algunas bases para erradicar las condiciones de servidumbre y trabajo forzoso contra las familias guaraníes.

a) Consentimiento previo, libre e informado

Bolivia, a través del gobierno nacional y los gobiernos departamentales y locales, deben adoptar planes de acción para acabar con las prácticas de trabajo forzoso y discriminación de los Pueblos Indígenas. Asimismo, aplicar las recomendaciones del Foro, previo consentimiento e información a los Pueblos Indígenas. De acuerdo al Foro, corresponde a los gobiernos departamentales y locales ajustar sus Estatutos Autonómicos al régimen constitucional, teniendo en cuenta la erradicación de todo trabajo forzoso. La elaboración del Plan Nacional y Estatutos Autonómicos convendrían en aplicarse bajo el consentimiento previo, libre e informado de los Pueblos Indígenas.

b) Fortalecimiento Institucional

Es menester fortalecer la presencia de Instituciones Gubernamentales en zonas afectadas por las prácticas de trabajo forzoso²⁸. Para contar con la presencia institucional, incumbirá al Estado asegurar recursos humanos y económicos, resguardando la seguridad física de las y los trabajadores encargados de las regionales de trabajo o miembros de ONG en zonas donde exista trabajo forzoso. A su vez, el Estado "debe garantizar que los miembros de las fuerzas armadas, la policía, los

26 ONU. *Foro permanente de las Naciones Unidas para las cuestiones Indígenas: Misión Bolivia, Informe y Recomendaciones*, cit., 28.

27 ONU. *Foro permanente de las Naciones Unidas para las cuestiones Indígenas: Misión Bolivia, Informe y Recomendaciones*, cit., 35-45.

28 La Misión recomienda la presencia del Defensor del Pueblo; Ministerios Público; Trabajo, Empleo y Previsión Social; Educación; Salud Deportes; y Culturas. Además de la presencia de los vice ministerios Descolonización y de Interculturalidad. ONU. *Foro permanente de las Naciones Unidas para las cuestiones Indígenas: Misión Bolivia, Informe y Recomendaciones*, cit., 36.

fiscales y los jueces de la región del Chaco reciben capacitación en materia de derechos humanos [...] Los organismos locales de las Naciones Unidas deben ofrecer apoyo técnico y capacitación en esta materia.”²⁹ Respecto al cumplimiento de la ley, la Misión recomendó resguardar la integridad del sistema judicial, mediante la garantía de aplicación de Tratados y Convenios Internacionales en materia de Derechos Humanos. La Misión, por otra parte, recomienda iniciar acciones penales y aplicar sanciones a las personas que amanecen la libre asociación de indígenas guaraníes a la APG, ya que contraviene el art. 20 de la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, donde se menciona: “Toda persona tiene el derecho a la libertad de reunión y de asociaciones pacíficas”.

c) *Financiación y Reforma Agraria*

El gobierno nacional, de acuerdo al Foro, debe transferir recursos a organizaciones e instituciones indígenas, en marco del PIT. Los planes y proyectos a realizarse, de acuerdo a la Misión, debería ser efectuado entre el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social y el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), en coordinación con el Pueblo Guaraní. Respecto a la reconstitución territorial indígena, el Foro recomienda celeridad en los procesos de saneamiento, concesión de tierras y redistribución de la tierra a los Pueblos Indígenas. El financiamiento y apoyo podría ser solicitado a Banco Mundial, ONU o FAO. La reforma agraria, de acuerdo a las recomendaciones, deberá sujetarse a programas que garanticen programas de desarrollo para el acceso al agua, alimentación y educación.

d) *PIT, desarrollo y cooperación internacional*

Hasta que los Pueblo Indígenas no consoliden sus autonomías, es responsabilidad del gobierno nacional y los gobiernos departamentales aplicar políticas de desarrollo en las comunidades indígenas. Se deberá garantizar la salud, educación y seguridad social, de acuerdo al marco competencial dispuesto en la Constitución Política del Estado de 2009, también, se podrá contar con apoyo técnico y financiero de la ONU, para garantizar la seguridad alimentaria en la región. En cuanto a la participación de agrupaciones indígenas, debe ser garantizada, incluso en la evaluación de los logros propuestos por el PIT y otros Planes. Considerando que los Estados de Bolivia y Paraguay comparten relaciones culturales en cuanto al Pueblo Guaraní, el Foro exhortó la celebración de acuerdos y programas transfronterizos para la protección de los Pueblos Indígenas en la región de Chaco. De esta manera, se trabajaría en forma conjunta la erradicación del trabajo forzoso, además de acoger acciones extraterritoriales cuando emigrantes bolivianos lo soliciten en soberanía paraguaya.

29 ONU. *Foro permanente de las Naciones Unidas para las cuestiones Indígenas: Misión Bolivia, Informe y Recomendaciones*, cit., 38.

Estos acuerdos bilaterales podrán celebrarse conforme al consentimiento de los Pueblos Indígenas del Chaco.

e) *Participación, diálogo social y fin de la discriminación*

El gobierno “debe promover un diálogo entre las partes envueltas en conflictos laborales y de propiedad que incluya a organizaciones patronales y sindicales. Un objetivo primordial de dicho diálogo debe ser la mejora de la situación de los pueblos Guaraníes de la región del Chaco.”³⁰ Respecto a la discriminación contra los indígenas, el Foro exhortó la adopción de medidas que luchen contra la discriminación y reformar las condiciones de acceso a Registro Civil, sin que se efectúe desplazamientos a núcleos urbanos.

4. Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 20073 I

La CIDH realizó una visita *in loco*, a invitación del gobierno de Bolivia, para observar la situación de los derechos humanos en el país. La Comisión pudo observar que “(...) el contexto político y social de los últimos años que, caracterizado por la fragilidad institucional y la persistencia de los conflictos sociales, ha dificultado el diseño e implementación de medidas tendientes a superar dichos problemas, principalmente la falta de acceso a la justicia y la exclusión social.”³² Debemos comprender, que al momento de la visita (12 y 17 de noviembre de 2006), Bolivia afrontaba convulsiones político-sociales³³. La Comisión, analizando el contexto indígena del país, tomó en consideración la promulgación de la Ley 3545 de Reconducción de la Reforma Agraria. Por otra parte, se observó que el diseño y ejecución de explotación de recursos naturales se realiza sin la debida participación de Pueblos Indígenas, sin proceder una consulta previa, libre e informada.

Se pudo observar, con preocupación, las condiciones de servidumbre y trabajo forzoso con las familias guaraníes. Se estimó que 600 familias del Pueblo Guaraní del Chaco viven sometidas a sistemas análogos a la esclavitud, debido a la falta plena de reconstitución territorial y presencia del Estado. En la Misión, se tomó en cuenta la situación de servidumbre y trabajo forzoso con los Pueblos Indígenas, la CIDH mencionó que “[...] La gravedad de esta situación se ve exacerbada por la falta de respuesta estatal tanto en las instancias administrativas como judiciales, así como por la ausencia de políticas integrales dirigidas a solucionar la problemática con

30 ONU. *Foro permanente de las Naciones Unidas para las cuestiones Indígenas: Misión Bolivia, Informe y Recomendaciones*, cit., 43.

31 CIDH. *Acceso a la justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 34. Washington, D.C. (2007): OEA.

32 CIDH. *Acceso a la justicia e inclusión social*, cit., VII, párr. 3.

33 Tres hitos de convulsión social marcaron el año 2006, la conformación de la Asamblea Constituyente (agosto), el conflicto minero de Huanuni (octubre) y el Cabildo del Millón (diciembre).

toda la complejidad que ella comporta.”³⁴ Los agentes de la CIDH confirmaron la existencia de prestaciones de trabajo remuneradas deficientemente; por ende, ante la falta de necesidades básicas de subsistencia, los trabajadores llegan a endeudarse con sus patrones “por la provisión de víveres, ropa y otros productos, que puede llegar a ser vitalicia e incluso heredarse.”³⁵; por otra parte, los hacendados niegan tales condiciones, incluso llegan a considerar estas acciones como históricamente superadas, situación contraria a la realidad por la existencia de servidumbre y castigos físicos contra los trabajadores. Otra de las preocupaciones es la tenencia de tierras de los hacendados, debido a la subdivisión y sucesión hereditaria de las tierras entre familiares de los hacendados, siendo que las familias guaraníes no llegan a consolidar sus tierras ancestrales.

A diferencia de informes emitidos por otros Organismos, la CIDH es crítica respecto a la operatividad de funcionarios públicos en el Chaco boliviano. Ésta situación, se presenta por el incumplimiento o transgresión de las normativas relativas a derechos humanos y en otras circunstancias la situación es adversa, por la ausencia del Estado en la región.

A) Recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2007

La CIDH, en su informe, emitió recomendaciones muy reducidas en cuanto a las condiciones de trabajo del Pueblo Guaraní, debido a los diferentes ejes que consideró la Misión. Se recomendó priorizar los planes y proyectos para eliminar las relaciones de servidumbre y trabajo forzoso. Por otro lado, se consideró necesario fortalecer el proceso de titulación de tierras a Pueblos Indígenas. Asimismo, se solicitó la elaboración de un diagnóstico que identifique a todas las familias sometidas a servidumbre, identificando a los actores y considerando las fallas en las distintas instancias gubernamentales.

5. Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 200936

La CIDH publicó, el 25 de abril de 2008, un comunicado de prensa, manifestando la deplorable situación de las comunidades cautivas en Bolivia³⁷. El comunicado señaló que el Estado de Bolivia está obligado a tomar medidas que erradiquen las condiciones servidumbrales en el Chaco, además de cumplir con el proceso de titulación de tierras a los Pueblos Indígenas. De la misma forma, se exhortó al

34 CIDH. *Acceso a la justicia e inclusión social*, cit., XI-XII, párr. 25.

35 CIDH. *Acceso a la justicia e inclusión social*, cit., 78, párr. 259.

36 CIDH. *Comunidades Cautivas: situación del pueblo guaraní y formas contemporáneas de esclavitud en el Chaco de Bolivia*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 34. Washington, D.C. (2009): OEA.

37 CIDH. *Comunicado de prensa, N° 17/08: CIDH deplora situación de comunidades cautivas en Bolivia*. Washington, D.C.: OEA, 25/04/2008.

gobierno boliviano adoptar las medidas necesarias para que se resguarde el respeto a los derechos humanos³⁸.

Debido a las denuncias del Pueblo Guaraní, el 11 de marzo de 2008, durante el 131 periodo ordinario de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), se estableció una audiencia sobre el estado de las comunidades cautivas del Pueblo Guaraní en el Chaco boliviano. Los peticionarios fueron: Justo Molina, representante del CCCh; Leonardo Tamburini, del Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS); Liliana Tojo, del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL). Por parte del Estado boliviano: Reynaldo Cuadros Ayana, representante permanente de la OEA; y Alejandro Almaraz, viceministro de Tierras. Representando a la CIDH, se contó con la presencia de Liz Patricia Mejía, relatora de la CIDH para Bolivia. Los peticionarios presentaron información sobre las violaciones a los derechos humanos de las familias cautivas, dirigentes indígenas y representantes legales. A raíz de la audiencia, se pudo efectuar un compromiso, signado por los peticionarios y los representantes del gobierno de Bolivia³⁹, puesto que "Este fenómeno, conocido como 'comunidades cautivas' representan indudablemente formas contemporáneas de esclavitud que deben ser erradicadas de manera inmediata."⁴⁰

La visita *in loco* constató la existencia de violencia física por parte de los hacendados, asumiendo una postura paternalista frente sus trabajadores. Además, se observó el pago ínfimo de jornales, división de labores por estereotipos de género (dando a lugar una inequidad de pagos y distinto trato laboral) y trabajo infantil⁴¹. Por consecuencia de la servidumbre laboral, pudo evidenciarse el escaso

38 "La CIDH también ha tomado conocimiento de que se registraron hechos de violencia en zonas aledañas a las tierras que están en proceso de saneamiento. La Comisión fue informada sobre hechos de violencia en donde resultaron heridas numerosas personas en la noche del 13 de abril de este año en la Provincia Cordillera, Departamento de Santa Cruz. Asimismo, la Comisión Interamericana recibió información de que dos periodistas fueron agredidos físicamente, siendo retenidos durante horas, mientras que dirigentes de la Asamblea del Pueblo Guaraní informaron haber recibido amenazas de muerte." CIDH. *Comunicado de prensa, N° 17/08*, cit.

39 "a. Que el Estado boliviano adopte las medidas de protección necesarias para asegurar la integridad de todas las familias guaraníes que viven todavía en las haciendas, sus dirigentes y asesores quienes acompañan el proceso de implementación del plan de liberación del pueblo guaraní; b. [...] que la Comisionada Luz Patricia Mejía, Relatora para Bolivia y el Comisionado Víctor Abramovich, Relator sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, realicen una visita a Bolivia en el plazo más corto posible con el objetivo de poder constatar [...] los hechos denunciados que amenazan el proceso de reforma agraria y la seguridad de las familias cautivas del pueblo guaraní. En este acto los representantes del Estado formalizan la invitación oficial a la Comisión Interamericana; c. Que el Estado mantenga informada a la Comisión Interamericana en forma periódica sobre las medidas adoptadas y los avances logrados dentro del proceso de reconstitución territorial del Pueblo Guaraní; d. Que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar que el Tribunal Agrario Nacional resuelva en forma expedita las acciones interpuestas relacionadas al proceso guaraní, radicados en esa sede." OEA. *Acta de compromiso: Audiencia sobre Comunidades Cautivas 2/4/2008-SM-5001725*. Washington, D.C. (2008): OEA.

40 CIDH. *Comunidades Cautivas: situación del pueblo guaraní*, cit.

41 "Estos niños, si están en edad escolar, pueden asistir a la escuela; pero en horas de la tarde trabajan junto a sus padres cumpliendo algunas labores. Por ejemplo, se les asigna dos o tres surcos para cosechar maní y por ese trabajo se les reconoce con un kilo de arroz, azúcar o útiles escolares (hacienda Tacurbite de Jaime Quintana)." Ministerio de Justicia, Defensor del Pueblo, Consejo de Capitanes Guaraníes de Chuquisaca. *Quiero ser libre, sin dueño.*, cit., 49.

acceso a educación y la pérdida paulatina de usos y costumbres de las familias guaraníes. La libre asociación, de acuerdo a las entrevistas realizadas por la Misión, se ve coartada por los hacendados, quienes buscan medios para impedir la asociación de sus trabajadores a la APG. Igualmente, los hacendados toman represalias como el despido/expulsión de trabajadores, inhabilitándoles la oportunidad de trabajar en otras haciendas. El Estado boliviano, según la Misión, debería cumplir con el acceso a la propiedad al Pueblo Guaraní, cumpliendo con el art. 14 de la Convención 169 de la OIT donde “deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan [...]”⁴²; el acceso a tierras [propiedad] deberá ser otorgado colectivamente. Referente al acceso a la justicia, la Misión consideró que se debe adoptar procedimientos justos y equitativos con los guaraníes, tomando en cuenta las normas y procedimientos propios de la nación indígena.

A) Recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009

Bolivia, al ser un Estado soberano, está obligado a cumplir la normativa internacional concerniente a derechos humanos. El cumplimiento de tales disposiciones es inexcusable, ante el incumplimiento cualquier Estado es pasible de sanciones punibles por la Comunidad Internacional. El gobierno boliviano, por su inobservancia con el Pueblo Guaraní, no puede invocar a disposiciones internas, como justificación por el incumplimiento de un tratado⁴³, en este caso la erradicación de las formas análogas a la esclavitud.

La CIDH considera importante, no sólo erradicar las relaciones servidumbrales, sino reconstituir el territorio guaraní. Se debería asumir la responsabilidad de asumir medidas integrales, por parte de los tres niveles de gobierno, para permitir un acceso a la educación, salud y vivienda en los territorios guaraníes. A su vez, el Estado es responsable de asegurar las medidas para la reconstitución del territorio guaraní, como el saneamiento, expropiación y reversión de tierras. Asimismo, la dotación de tierras debe resguardar la subsistencia de las familias vivientes, garantizando el acceso a los recursos naturales que puedan disponer. La Misión sugiere que se investigue y sancione a las personas que continúen aplicando sistemas servidumbrales y de trabajo forzoso. Para esto, se deberá fortalecer la estructura judicial, articulando la jurisdicción penal con la agraria, dando celeridad en las etapas investigativas y procesales. Asimismo, se insta al estricto cumplimiento de las leyes laborales, relativas a las jornadas. En cuanto al acceso a la justicia, la CIDH sugiere la adopción de políticas y leyes eficaces para la reivindicación territorial guaraní. Por otra parte, el Estado, debe fortalecer su institucionalidad, asegurando la presencia de autoridades laborales en la región del Chaco, igualmente, asegurar el acceso gratuito de asistencia jurídica.

42 Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. U.N. Doc A/CONF.39/27 (1969). Artículo 14.1.

43 Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. U.N. Doc A/CONF.39/27 (1969). Artículo 27.

III. CONSIDERACIONES FINALES

Obligación axiológica y cumplimiento de las recomendaciones de Organismos Internacionales por el Estado boliviano

La situación del Pueblo Guaraní fue estudiada con detenimiento por las distintas Misiones, llegando a tener conclusiones en común y emitiendo recomendaciones similares, verbigracia: reconstitución territorial, presencia institucional del Estado, desarrollo de las disposiciones del PIT, elaboración de una agenda legislativa, entre otros avances. Aunque, se presentan retrocesos, como la promulgación de la Ley N° 429 del 31 de octubre de 2013, la cual amplía por 4 años los procesos de saneamiento, dificultando la reconstitución territorial demandada tiempo atrás por Pueblos Indígenas; y, la deficiente labor del Estado en la defensa de los derechos humanos en el Chaco.

Las intervenciones de los distintos Organismos, desde 2004, develó la deplorable situación de los guaraníes, evidenciándose la violación sistemática y persistente de los derechos humanos. Fue una violación sistemática, porque se instituía con la presencia de hacendados en instituciones públicas, en los gobiernos locales y departamentales; y fue persistente por la perennidad del problema, más de un siglo desde la batalla de Kuruyuki. Siendo que la soberanía comprende la totalidad del territorio de un Estado, la garantía y defensa de los derechos fundamentales por parte de los gobiernos fue deplorable debido a su ausencia. En consideración a los informes presentados por los Organismos Internacionales, hay que aclarar que no son vinculantes ni obligatorios ante la Comunidad Internacional, por no ser instrumentos de carácter *ius cogens*. No obstante, sentaron pautas para la elaboración de nuevas políticas que prevengan relaciones servidumbrales y de trabajo forzoso en el Chaco, como en el resto del país.

Por lo tanto, es obligación del Estado de Bolivia garantizar y proteger el ejercicio de los derechos humanos, aplicando las disposiciones de los Tratados internacionales ratificados. En consideración a las recomendaciones de los informes, es una obligación axiológica del Estado gestionar nuevas políticas que prevengan situaciones similares como las acaecidas por el Pueblo Guaraní, sin olvidar las disposiciones especiales, como la *Convención N° 169 de la OIT* donde se considera que: "los trabajadores pertenecientes a estos pueblos no estén sujetos a sistemas de contratación coercitivos, incluidas todas las formas de servidumbre por deudas"⁴⁴. Futuros gobiernos deben asegurar las garantías necesarias para evitar la existencia de comunidades cautivas, sometidas a servidumbre por deudas y trabajos forzados.

44 Art. 20 c) del Convenio 169 de la OIT Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.