



Saneamiento de la tierra en seis regiones de Bolivia 1996-2007

Ismael Guzmán (Coordinador)

Eulogio Núñez

Pelagio Pati

Julio Urapotina

Miguel Valdez

Alfredo Montecinos



Cuadernos de
investigación 69

Saneamiento de la tierra en seis regiones de Bolivia 1996-2007

Ismael Guzmán (Coordinador)
Eulogio Núñez
Pelagio Pati
Julio Urapotina
Miguel Valdez
Alfredo Montecinos

La presente investigación y publicación ha sido apoyada por Novib y EED.

Guzmán, Ismael, coord.

Saneamiento de la tierra en seis regiones de Bolivia: 1996-2007 / Ismael Guzmán; Eulogio Núñez; Pelagio Pati; Julio Urapotina; Miguel Valdez; Alfredo Montecinos. La Paz: CIPCA, 2007

332 p.; fots., grafs., maps., tbls. - (Cuadernos de Investigación; N° 69)

D.L. 4-1-2335-07

ISBN: 978-99954-35-05-9

TENENCIA DE LA TIERRA / PROPIEDAD DE LA TIERRA / SANEAMIENTO DE TIERRAS / TIERRAS PÚBLICAS / TIERRAS COMUNALES / TCO / PROPIEDAD JURÍDICA / LATIFUNDIO / RECURSOS NATURALES / TERRITORIO / PARTICIPACIÓN DE LA MUJER / GUARAYO - SANTA CRUZ / CHACO BO / AMAZONIA BO / ALTIPLANO BO / MOJOS-BENI

333.32 / G993s

D.R. © CIPCA Centro de Investigación y Promoción del Campesinado

Casilla 5854, La Paz - Bolivia

Teléfono: (591-2) 2432276 - Fax (591-2) 2432269

Correo electrónico: cipca@cipca.org.bo

Website: www.cipca.org.bo

Mayo 2008

Colaboraron en el estudio:

Gisela López, CIPCA Santa Cruz

Armengol Caballero, CIPCA Norte

Marcelo Arandia, CIPCA Cordillera

Eduardo Acevedo, CIPCA Cochabamba

Producción: Grupo Design

Impreso en Bolivia

Printed in Bolivia

ÍNDICE

Presentación	7
Introducción	9
PARTE PRIMERA	
RESULTADOS A DIEZ AÑOS DEL PROCESO DE SANEAMIENTO	15
CAPÍTULO 1	
PROBLEMÁTICA DE LA TIERRA EN BOLIVIA	17
1.1. RASGOS GENERALES	17
1.1.1. Tres momentos que caldearon el debate sobre la propiedad y el acceso a la tierra	17
1.1.2. Enfoques sobre la propiedad de la tierra y sus antagonismos	21
1.1.3. Inequidad en la distribución de la tierra	24
1.2. PROBLEMÁTICA DE LA TIERRA Y EL TERRITORIO	25
1.2.1. La tierra como factor de poder y pobreza	25
1.2.2. El territorio, una incómoda reivindicación	27
1.2.3. El mito de las TCO como nuevos latifundios	32
1.3. DATOS GLOBALES DEL SANEAMIENTO	38
1.3.1. Saneamiento a nivel nacional	38
1.3.2. Datos según modalidad de saneamiento	39
1.3.3. Tierras fiscales y financiamiento del proceso de saneamiento	40
CAPÍTULO 2	
CONSTATAciones SOBRE LA REGULARIZACIÓN DEL DERECHO PROPIETARIO DE LA TIERRA	41
2.1. ÁMBITO TÉCNICO-JURÍDICO	42
2.2. TIERRA Y GESTIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES	59
2.3. ÁMBITO SOCIOPOLÍTICO	70
2.4. ÁMBITO DE LA PARTICIPACIÓN FEMENINA	87

PARTE SEGUNDA

EXPERIENCIAS DE SANEAMIENTO EN SEIS REGIONES	89
--	----

CAPÍTULO 3

LOS CASOS DEL CHACO Y ZONA GUARAYOS	91
-------------------------------------	----

3.1. EL CHACO	91
3.1.1. Antecedentes de la problemática de la tierra y los recursos naturales en el Chaco boliviano	91
3.1.2. Actores sociales en torno al acceso y propiedad de la tierra	99
3.1.3. Caracterización del proceso de saneamiento	102
3.1.4. Resultados del proceso de saneamiento	113
3.1.5. Algunos hallazgos en el proceso de saneamiento	124
3.1.6. Retos y perspectivas de desarrollo a partir de la gestión territorial indígena	130
3.2. GUARAYOS	133
3.2.1. Aspectos generales	134
3.2.2. El proceso de saneamiento en la TCO Guarayos	138
3.2.3. Resultados del proceso de saneamiento	142
3.2.4. Valoración del proceso de saneamiento	143
3.2.5. Retos y perspectivas a futuro	149
3.2.6. Potencial productivo de la TCO Guarayos	151

CAPÍTULO 4

LA AMAZONIA	153
-------------	-----

4.1. NORTE AMAZÓNICO	153
4.1.1. Algunas características del Norte amazónico	153
4.1.2. Antecedentes de la problemática agraria	157
4.1.3. Actores sociales en torno al acceso y propiedad de la tierra	161
4.1.4. Caracterización del proceso de saneamiento	166
4.1.5. Evaluación del proceso de saneamiento	183
4.1.6. Tareas pendientes	185
4.1.7. Cambios en la estructura de la tenencia de tierras	188
4.1.8. Proyección del desarrollo local a partir de la propiedad jurídica de la tierra	193
4.2. LA AMAZONIA SUR	196
4.2.1. Aspectos sociodemográficos	197
4.2.2. Caracterización del acceso a la tierra	198
4.2.3. Caracterización del proceso de saneamiento	203
4.2.4. Evaluación del proceso de saneamiento	224
4.2.5. Relaciones de poder y su vínculo con la tenencia de la tierra	230
4.2.6. Tenencia de la tierra en Mojos	231
4.2.7. Proyección del desarrollo local a partir de la propiedad jurídica de la tierra	235

CAPÍTULO 5
OCCIDENTE _____ 243

5.1. VALLES DE COCHABAMBA _____	243
5.1.1. Caracterización del acceso a la tierra en los valles de Cochabamba _____	243
5.1.2. Actores sociales en torno al acceso y propiedad de la tierra _____	246
5.1.3. Caracterización del proceso de saneamiento _____	250
5.1.4. Evaluación del proceso de saneamiento _____	255
5.1.5. Reacciones al proceso de saneamiento _____	256
5.1.6. Relaciones de poder y su vínculo con la tenencia de la tierra _____	258
5.1.7. Proyección del desarrollo local a partir de la propiedad jurídica de la tierra _____	259
5.2. ALTIPLANO DE LA PAZ _____	261
5.2.1. Antecedentes de la problemática agraria _____	262
5.2.2. Actores sociales en torno al acceso y propiedad de la tierra _____	265
5.2.3. Caracterización del acceso a la tierra _____	270
5.2.4. Caracterización del proceso de saneamiento _____	273
5.2.5. Evaluación del proceso de saneamiento _____	280
5.2.6. Proyecciones del desarrollo local a partir de la propiedad jurídica _____	281

PARTE TERCERA

UN AJUSTE PARCIAL DE LA NORMA AGRARIA, DIEZ AÑOS DESPUÉS _____	283
--	-----

CAPÍTULO 6

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LEYES AGRARIAS _____	285
--	-----

6.1. COMPARACIÓN ENTRE LA LEY DE RECONDUCCIÓN COMUNITARIA Y LA LEY INRA _____	285
6.1.1. Ampliación del plazo para concluir el proceso de saneamiento de la propiedad agraria _____	286
6.1.2. Función Económico-Social _____	287
6.1.3. Responsabilidad para otorgar Personería Jurídica _____	288
6.1.4. Reversión de tierras _____	289
6.1.5. Predios con familias cautivas _____	289
6.1.6. Expropiación de la propiedad agraria _____	290
6.1.7. Nuevas atribuciones y limitaciones de la judicatura agraria _____	291
6.1.8. Modalidades de distribución de tierras fiscales _____	292
6.1.9. Transferencia de la propiedad agraria y mantenimiento de la información catastral _____	293
6.1.10. Nueva composición de la Comisión Agraria Nacional _____	294
6.1.11. Equidad de género _____	294
6.1.12. Reconocimiento de nuevas formas de titulación de tierras: Titulación sin más trámites y el saneamiento interno _____	295
6.1.13. Control social _____	296
6.1.14. Apoyo estatal a asentamientos humanos _____	296
6.1.15. Desconcentración del INRA _____	297
6.1.16. Anulación de los Planes de Ordenamiento Predial (POP) _____	297

6.2. TEMAS PENDIENTES PARA EL DEBATE Y DEFINICIÓN	298
6.2.1. Parámetro técnico de carga animal	298
6.2.2. Redefinición del tamaño de las propiedades medianas y empresas agropecuarias	299
6.2.3. Servidumbres ecológicas legales	300
6.2.4. Contratos de arrendamiento y aparcería de la tierra	301
6.3. ACCESO DE LAS MUJERES A LA TIERRA EN LA LEGISLA- CIÓN AGRARIA	303
6.3.1. Aspectos jurídicos	303
6.3.2. El difícil paso de las normas a las prácticas	308
6.3.3. Aspectos económicos	310
6.3.4. Aspectos sociales	311
6.3.5. Aspectos culturales	311

CAPÍTULO 7

VALORACIONES DE LA LEY N° 3545, DE RECONDUCCIÓN CO- MUNITARIA DE LA REFORMA AGRARIA	313
--	-----

7.1. ALGUNAS VALORACIONES SOBRE LA VIGENCIA DE LA LEY N° 3545, A UN AÑO DE SU PROMULGACIÓN	313
7.2. PERCEPCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES INDÍGENAS CAMPESINAS SOBRE LA APLICACIÓN DE LA LEY N° 3545	318
7.2.1. Organización de mujeres campesinas	318
7.2.2. Organizaciones campesinas mixtas	320
7.2.3. Organizaciones indígenas de tierras bajas	321

BIBLIOGRAFÍA	327
--------------	-----

PRESENTACIÓN

El año 1996, al debatir los componentes centrales del nuevo plan estratégico de CIPCA, los dirigentes campesinos indígenas insistieron que uno de los desafíos que debería afrontar la institución para acompañar las luchas de las organizaciones, era precisamente el de Tierra y Territorio. Aspecto que hasta ese momento era considerado dentro de las acciones de fortalecimiento y asistencia a la producción, pues se entendía como un factor importante de la viabilidad de la propuesta económica, y por tanto inmersa a ella.

Desde aquel momento, en CIPCA se propusieron resultados y se incorporaron líneas de trabajo y estructura institucional para atender la creciente demanda de las comunidades, sus organizaciones y dirigentes. El principal indicador del desafío fue tierra y territorio definitivamente titulado a favor de comunidades y pueblos campesino indígenas.

La operativización de la Ley INRA de 1996 demandó a muchas instituciones, a la cooperación internacional, al gobierno de Bolivia y, principalmente, a las organizaciones campesinas indígenas, una permanente movilización de recursos humanos y materiales para aprovechar las oportunidades que presentaba. Como se expone en la presente sistematización, oportunidades que para hacerse efectivas requirieron de una movilización permanente, sistemática, continua.

En los primeros diez años, al tiempo que se generaron demandas y expectativas, se pudieron lograr algunos resultados concretos. Sin embargo, existieron muchos momentos de desaliento. Los retrasos sistemáticos de todo el proceso de saneamiento de la tierra, las permanentes desviaciones de los funcionarios públicos encargados del cumplimiento de la Ley, la defensa de intereses ilegales e ilegítimos, que amparados en representación gremial, involucraron a las organizaciones de productores y empresarios en la conducción del organismo técnico de la ejecución del saneamiento.

El entorno institucional, demandó una vigilia continua y sin pausa impuesta por las organizaciones campesinas indígenas, que al fortalecer sus carteras de tierra y territorio, cualificaron de manera sobresaliente la capacidad de discernimiento de los líderes indígenas y campesinos sobre este asunto en particular.

Al acercarse los 10 años de saneamiento, y por tanto la vigencia del proceso y sus instituciones, nuestro criterio fue el continuar con el proceso de saneamiento. Procedimiento necesario para conocer el estado de la situación en cuanto a la distribución y posesión de la tierra. Pese a que es posible que los resultados no termi-

nen de satisfacer a ningún sector, es indudable que un proceso de esta naturaleza permitirá conocer la realidad de la distribución y posesión de la tierra, frenando la actitud de aquellos sectores que hacen de la ilegalidad y la ausencia de información un mecanismo habitual para la apropiación de los recursos naturales.

La experiencia acumulada en los 10 años precedentes, el cambio de actores en la conducción del Estado, y por tanto del Instituto Nacional de Reforma Agraria, la participación activa de las organizaciones campesinas indígenas en la reforma a las Leyes y la consideración especial de los intereses de los sectores privados, genera nuevas expectativas en la reorientación del proceso, que es de esperar que se traduzca en una mayor eficiencia de las autoridades públicas.

En los doce últimos años, los equipos regionales de CIPCA acumularon experiencia, información y conocimiento sobre la complejidad de la titulación de la tierra y los territorios, y aún en menor medida sobre la distribución de las tierras fiscales. Es precisamente éste el reto y el valor del documento que tenemos entre manos, presentar una visión nacional a partir de experiencias concretas y diversas en seis regiones de Bolivia.

Es posible, es necesario y es insalvable continuar y concluir el proceso de saneamiento de tierras, lo ocurrido en el Alto Parapetí, en el Chaco boliviano, en el que los poseedores de tierra evitan el ingreso del INRA para realizar el relevamiento de información en terreno, con la complicidad de autoridades locales y departamentales, no tiene justificación, a menos que se proponga mantener el estado de ignorancia de la población, sus organismos privados y públicos, sobre cómo se apropian, se usan y disponen los recursos naturales sustentados en la tierra. Amén de las connotaciones políticas, étnicas y sociales en las que derivó el conflicto con el Pueblo Guaraní.

Los que trabajamos en Desarrollo Rural, somos conscientes que los datos de posesión de la tierra, son indispensables para ampliar el debate sobre las connotaciones económicas, sociales y ecológicas que conlleva cada tipo de propiedad y explotación agropecuaria y forestal. Aspectos sobre los cuales también se encuentran pistas importantes en el presente documento.

Es inevitable hacer referencia a la situación de tensión y conflicto en el que se desarrolla toda actividad intelectual y técnica-operativa, relacionada a la distribución de los recursos naturales, principalmente el referido a la tierra y el territorio; la historia del país está llena de ejemplos. Por ello, el trabajo que ponemos a su consideración busca interesar al conjunto de la población de Bolivia, y no sólo al lector involucrado en la temática, porque de la manera que se resuelvan los conflictos, del uso, aprovechamiento y sostenibilidad de las acciones en el medio rural, depende la imagen de país que queremos construir y, por tanto, del país en el que queremos vivir.

Oscar Bazoberry Chali
Director General de CIPCA

INTRODUCCIÓN

La Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria, N° 1715, más conocida como Ley INRA, promulgada en octubre de 1996, tiene por objeto establecer el régimen de distribución de tierras y regular el saneamiento de la propiedad agraria en Bolivia. A diez años de su promulgación –lapso en el que se debió concluir el saneamiento de la tierra tal como señala dicha norma–, la información estadística y social y los resultados preliminares muestran que aquello no se ha logrado. Algunas de las razones son:

La capacidad institucional del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) para redistribuir tierras fiscales y dirimir conflictos sobre el derecho propietario ha sido ampliamente rebasada en algunos departamentos del país; la pugna por la tierra pasó al plano de la confrontación directa entre partes afectadas, involucrando a otros actores sociales y políticos –incluso a otras instancias públicas como prefecturas y el mismo gobierno nacional, aumentando la dimensión política del conflicto–, lo que a su vez contribuyó a obstaculizar el avance del proceso e incrementar aún más las tensiones entre partes involucradas.

El proceso de regularización del derecho propietario sobre la tierra en estos diez años de aplicación de la Ley N° 1715, adoleció de una estrategia integral, compacta y sólida para encarar esta difícil tarea; de ahí sus magros resultados estadísticos y sociales.

Asimismo, los resultados alcanzados no tienen correspondencia con el esfuerzo económico, social y político que los ha sustentado desde 1996. Como consecuencia, se evidenció la pérdida significativa de legitimidad de la institucionalidad agraria del país y el aumento de pugnas entre sectores empresariales (agrícolas, ganaderos, forestales) y campesino-indígenas, debido a la contraposición de intereses sectoriales respecto al derecho propietario sobre la tierra y los recursos naturales.

La pugna por la tierra y los recursos naturales, tan expresivamente jurídica, pero profundamente política, contribuye a explicitar las contradicciones sociales, étnicas y económicas del país. Éstas, a su vez, han sido generadas por la incongruencia de las políticas de tierras implementadas por el Estado a lo largo de su historia, que por lo general se caracterizaron por la carencia de criterios de equidad, falta de visión de largo plazo y la exclusión de las diversas visiones culturales sobre la tierra y los recursos naturales.

En Bolivia, y particularmente en sus regiones bajas, la tierra y los recursos naturales constituyen un factor de poder en torno al cual se han desplegado tanto estrategias políticas, mediáticas, discursivas y de instrumentalización de la institucionalidad agraria, como, a su vez, contestatarias y tendientes a contrarrestar el proceso de concentración de la tierra y los recursos naturales, sobre todo en las últimas tres décadas.

Así, la pugna por estos recursos es la expresión de una lucha intersectorial cuyas fuerzas tienden a lograr cierto equilibrio que, ante la debilidad institucional del Estado, contribuye a su vez a la prolongación del propio conflicto.

Las dimensiones política, económica, social y étnico-cultural de esta tensión en torno al proceso de regularización del derecho propietario sobre la tierra, son resultado de al menos dos visiones de desarrollo predominantes en el escenario de las relaciones sociales del país, sustentadas en el tipo de propiedad de la tierra: propiedad individual (sea empresarial o no) y propiedad comunitaria.

Estas dos formas de propiedad muchas veces llevaron a conflictos de diverso tipo: los más visibles son quizá los de carácter étnico y regional entre el sector empresarial y el indígena y campesino, que se cruzan con intereses de carácter político y están vinculados al logro de prerrogativas mediante la incidencia en la orientación de políticas públicas generadas desde los espacios de toma de decisiones, sobre los cuales también hay grados diversos de disputa.

Pero también se registran tensiones sociales de magnitudes muy heterogéneas, entre campesinos e indígenas de una misma región y/o entre los de diferentes regiones. Así, la tónica general, son los escasos logros en el saneamiento de tierras: 10,7% de la superficie titulada, a diez años de la promulgación de la norma (2006).

Pero una mirada más regionalizada y localizada muestra que los resultados son diversos y en algunos casos hasta alentadores, como diversas han sido también las prácticas, aprendizajes y experiencias de las organizaciones campesinas e indígenas que han participado en estos procesos.

Es por eso que con el presente trabajo pretendemos sistematizar experiencias concretas del proceso de saneamiento en regiones distintas del país, a fin de tener la referencia de casos específicos que permitan completar una propia evaluación sobre este proceso.

El trabajo está dividido en tres partes y siete capítulos. El primer capítulo contiene algunas puntualizaciones de la problemática de tierras en el país y la estadística básica que deja este proceso al término de los diez años de promulgación de la Ley N° 1715; el segundo capítulo constituye una esquematización de un conjunto de constataciones hechas en diversos ámbitos de la regularización del derecho propietario de la tierra.

Los tres capítulos posteriores sistematizan experiencias concretas en la aplicación del proceso de saneamiento en seis regiones distintas del país, con sus logros y desaciertos.

Los capítulos sexto y séptimo contienen un estudio comparativo de las continuidades y los cambios entre la Ley N° 1715 y la Ley N° 3545 o Ley de Reconducción Comunitaria, y una evaluación preliminar de su aplicación a un año de su promulgación, desde la experiencia tanto del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA) como de organizaciones campesinas e indígenas.

La primera y segunda parte se sustentan en los resultados y procesos desarrollados entre octubre del año 1996 y octubre del año 2006. La tercera parte se refiere al proceso iniciado por el nuevo gobierno con la ampliación del plazo de siete años para concluir el saneamiento de la tierra y la aplicación de la Ley N° 3545.

Este esfuerzo por sistematizar el proceso de regularización del derecho propietario sobre la tierra ha sido encarado a partir de los resultados estadísticos y sociales que deja el proceso. La orientación del trabajo está definida por la experiencia institucional de CIPCA en su apoyo al proceso de saneamiento de tierras en las diferentes regiones de su cobertura y los resultados alcanzados por las organizaciones campesinas e indígenas.

Así, por el alcance nacional de las constataciones esquematizadas y por lo representativo, geográfica y orgánicamente, de los casos específicos de saneamiento sistematizado (Chaco, Guarayos, Amazonia, Valles y Altiplano), el presente trabajo pretende reflejar la regularización del derecho propietario de la tierra y el estado actual de la tenencia de este recurso natural en buena parte de Bolivia.

Metodológicamente, se encaró primero la sistematización del proceso de saneamiento de seis estudios de caso en seis regiones del país; en segundo lugar, se estableció el conjunto de constataciones generales sobre la base de la sistematización y otros datos obtenidos. Los casos definidos son:

1. Chaco. Se tomó como referencia la experiencia de la Provincia Cordillera del Departamento de Santa Cruz donde el conflictivo proceso de saneamiento protagonizado, entre otros, por el movimiento indígena, dio lugar a que el proceso se desarrollara sobre todo bajo la modalidad de Tierras Comunitarias de Origen (TCO). La cobertura incluye otras zonas del Chaco como las Provincias Luis Calvo y Hernando Siles, de Chuquisaca, y Gran Chaco, de Tarija. Los resultados son diversos: en algunas zonas el saneamiento dejó como saldo para el sector indígena cifras ostensiblemente bajas; en otros, las comunidades guaraníes, si bien no lograron lo que demandaron, pudieron acceder a superficies de tierra mediante recortes a predios que no cumplían la Función Económico-Social (FES). La pugna en esta zona está concentrada mayormente entre indígenas y ganaderos-hacendados.

2. Zona Guarayos. Además de un ligero panorama regional, se tomó la experiencia de la zona de Guarayos, donde el sector indígena reivindica el derecho histórico sobre tierras colectivas, pero es cuestionado a su vez por los grandes intereses de otros sectores económicos. Los conflictos son protagonizados por indígenas, agro-empresarios y campesinos de diversa procedencia, en una especie de fuego cruzado. Aquí también se ha experimentado la acción del Movimiento Sin Tierra (MST), que en vista de que el Estado no logró recuperar tierras fiscales sobre lo cual cifró esperanzas, intervino de hecho en la ocupación de tierras en manos de grandes propietarios que no estaban cumpliendo la FES.

3. Norte amazónico. Esta región involucra al Departamento de Pando y la Provincia Vaca Diez del Departamento del Beni. Además de la población indígena, es relevante, estadísticamente, el sector campesino

por su experiencia de planteamiento de propuestas de políticas públicas y de acuerdos y negociación con diversos actores y sectores, que facilitó su acceso a la propiedad de la tierra y marcó línea en la orientación de la nueva distribución de tierras a través del saneamiento. Los antagonismos más visibles en este caso se dieron entre los concesionarios castañeros y campesino-indígenas.

4. Amazonia sur. En esta región caracterizamos el caso de Mojos, donde la experiencia está centrada en TCO y tierras comunales, ambas como forma de propiedad de la tierra colectiva propugnada por el sector indígena en tanto que es población demográficamente predominante en la zona. Aquí, ganaderos e indígenas protagonizan el conflicto en torno a la tierra.

5. Valles. El proceso de saneamiento y titulación con base en la Ley N° 1715 tuvo también sus particularidades: el minifundio, la escasez de tierras cultivables y la falta de títulos para los herederos, sumados al comportamiento de los residentes y a las migraciones temporales o definitivas a tierras tropicales del Chapare y Santa Cruz, concentraron el saneamiento en algunas zonas (alturas y Chapare) y en los valles propiamente dichos. El sector de referencia para esta región es el campesino.

6. Altiplano. Para esta región se seleccionó, como referencia concreta, los Municipios Jesús de Machaca y Viacha de la Provincia Ingavi del Departamento de La Paz, y al sector campesino, por ser estadísticamente el más representativo de la región. Por las condiciones y la dinámica propias del proceso de saneamiento en el altiplano (distinto al de otras regiones), la sistematización recoge la problemática relacionada con la insuficiencia de tierras y de su acceso, además de la gestión comunal y familiar de este recurso. Como se sabe, en la parte occidental del país la Reforma Agraria iniciada en 1953 tuvo como consecuencia la distribución de tierras a campesinos, sin que se logre comprender el modo aymara de gestión y acceso a la tierra, vinculado a la forma organizativa de las comunidades y ayllus.

Las fuentes de información que dispusimos y utilizamos para sustentar este trabajo son las siguientes:

- Bases de datos del INRA a las que tuvimos acceso, para procesarlas y generar cuadros estadísticos que respaldan las constataciones del presente documento.

- Archivos, memorias, mapas, inventarios, apuntes de campo, memoriales, evaluaciones y otros documentos de disponibilidad institucional del CIPCA, en los que se han ido registrando acontecimientos y ausencias en el proceso de saneamiento.
- Actas, acuerdos interinstitucionales, evaluaciones internas, votos resolutivos, testimonios y otros documentos de las organizaciones indígenas y campesinas, según cada región.
- Referencias bibliográficas, para respaldar o complementar la información respecto al proceso de saneamiento y los resultados que deja al cabo de los diez años.

Finalmente, para los fines de argumentación metodológica, este trabajo es resultado de una investigación en la que los técnicos involucrados (por la característica de sus funciones, de acompañamiento y asesoramiento) se constituyeron en observadores participantes y actores del debate de todo el proceso de saneamiento, hasta donde se encuentra, al cabo de diez años de promulgación de la Ley N° 1715 y el primer año de aplicación de la Ley N° 3545.

PARTE PRIMERA

RESULTADOS A DIEZ AÑOS DEL PROCESO DE SANEAMIENTO

CAPÍTULO 1

PROBLEMÁTICA DE LA TIERRA EN BOLIVIA

1.1. RASGOS GENERALES

En este capítulo se abordarán dos aspectos centrales en la problemática de la tenencia de la tierra que fueron determinantes en la orientación y desenlace del proceso de saneamiento desde el inicio de su ejecución: por una parte, las lógicas de propiedad de la tierra (propiedad individual y propiedad colectiva) cuyo vigor equilibra, en cierta forma, la correlación de fuerzas en torno a la lucha por el acceso a éste recurso; por otra, la puesta en agenda, por los sectores sociales, de la temática agraria en el marco jurídico y en el debate político cuestionando la falta de equidad en su distribución.

1.1.1. Tres momentos que caldearon el debate sobre la propiedad y el acceso a la tierra

Este debate sobre la propiedad y el acceso a la tierra es anterior a la República, aunque en el último medio siglo se ha expresado –en lo que corresponde a la intervención de los sectores sociales populares rurales– en al menos tres aspectos claramente marcados: la concepción sobre el derecho propietario, la estrategia de consolidación de la tierra y la época histórica en que fueron políticamente expresadas.

a) La redistribución de tierras a campesinos

Si bien la problemática del acceso a la propiedad de la tierra ya se visibilizó políticamente a partir de 1936, la revolución de 1952 representa un punto culminante en la redistribución de tierras a favor de campesinos y la eliminación del estado de servidumbre en las haciendas que concentraban la tierra en el altiplano, pero especialmente en los valles. El Decreto Ley de Reforma Agraria promulgado en 1953¹ constituyó el corolario de este emprendimiento de los campesinos por redefinir el derecho sobre la tierra².

Luego de la desintegración del sistema de hacienda en tierras altas y cuando la minifundización de la tierra empezaba a constituirse en un problema en esa misma región, los campesinos inician un proceso de migración para colonizar las diversas zonas de tierras bajas del país³, inicialmente dirigida desde el Estado y casi simultáneamente emprendida por ellos mismos de manera espontánea, como nueva estrategia de demanda de dotación de tierras para su sector.

Estos emprendimientos coinciden con un proceso de concentración de tierra con fines latifundistas, por parte de grupos pertenecientes a elites económicas que, posteriormente, constituirá un factor de generación de conflictos, por momentos insostenibles, con campesinos y pueblos indígenas nativos del lugar.

Estas dos medidas – redistribución de tierras y colonización de nuevas tierras – asumidas por el sector campesino, contribuyeron en su momento a encarar el problema de la carencia de tierras y a alcanzar

¹ Un rasgo del actual marco jurídico agrario es la convivencia jurídica entre Ley INRA, del 18 de octubre de 1996 y el Decreto Ley N° 3464 de Reforma Agraria, del 2 de agosto de 1953, elevado a rango de Ley el 29 de octubre de 1956. Pese a que muchos artículos de la Ley de Reforma Agraria de 1953 fueron derogados, ésta continúa vigente mientras no sea abrogada. De hecho, varios temas y conceptos de 1953 siguen vigentes en la Ley N° 1715, entre ellos, el trabajo como fuente del derecho propietario de la tierra, el concepto de latifundio, etc. Asimismo, varios de los objetivos de la norma agraria de aquella época continúan planteados como pendientes.

² Operativamente, estamos incluyendo en la categoría de campesino a los colonizadores, por constituir estos, socioculturalmente, un mismo sector, aunque orgánicamente respondan a estructuras distintas.

³ Se entiende por tierras bajas de Bolivia a la amplia región que abarca el oriente, chaco y amazonia, que comprende los Departamentos de Santa Cruz, Beni, Pando, provincia Iturralde de La Paz, provincias Chapare y Carrasco de Cochabamba, provincias Hernando Siles y Luis Calvo de Chuquisaca y la provincia Gran Chaco de Tarija. (Paz, En: Artículo Primero N° 14, 2003: 25). La extensión total de este vasto territorio alcanza a más de las dos terceras partes del territorio nacional.

una parcial solución al respecto. Pero también constituyeron un factor de redefinición del derecho propietario de la tierra, especialmente en tierras altas del país, puesto que se democratiza el acceso a la misma.

b) La defensa de los territorios indígenas

La marcha indígena “Por el Territorio y la Dignidad”, de 1990, protagonizada por los pueblos indígenas de la amazonia boliviana⁴, actualizó el problema del derecho a la tierra, pero esta vez reconfigurado en una nueva dimensión: la demanda indígena planteó el concepto de “territorio” que implícitamente expresa la reivindicación de algún grado de ejercicio de gobierno autonómico.

En este sentido, durante el proceso de elaboración de la Ley INRA el alcance del concepto de “territorio” fue objeto, especialmente, de fuertes polémicas. Algunas voces advertían acerca del riesgo de que, amparados en este concepto, los pueblos indígenas abrigarían pretensiones autonómicas o de autodeterminación que podrían derivar en la constitución de “pequeños Estados”; o al menos se les otorgaría la motivación de hacerlo en el futuro.

En esa razón, y para asegurar que la atención a las demandas indígenas no exceda al del derecho a la tierra, se optó por un término sustituto bastante restrictivo: Tierras Comunitarias de Origen (TCO). No obstante, el concepto de “territorio” continúa muy arraigado en la concepción indígena y pese a que no siempre fue un componente explícito en la plataforma de demandas indígenas durante el proceso de saneamiento, de alguna manera está inserto en el discurso reivindicativo de este sector social.

En definitiva, el planteamiento de los territorios indígenas constituyó un elemento generador de debate en torno al acceso y derecho a la tierra, incorporando el tipo de propiedad como nueva dimensión

⁴ La divulgación del concepto de “pueblos indígenas” en el país tiene base en el uso de este concepto por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el texto del Convenio 169, ratificado mediante Ley N° 1257 del 11 de julio de 1991. El documento de la OIT aclara que el término no conlleva la dimensión que le asigna el derecho internacional para los Estados soberanos. (Terceros, 2004: 22). La adopción de la definición de “pueblos indígenas” en nuestro país se circunscribe a los pueblos de la zona de tierras bajas, que le han dotado un contenido identitario, al margen de cualquier significación externa que se le quiera dar, pese a que el debate en torno a la pertinencia del término continúa sin resolverse. En tierras altas por ejemplo se reivindica la denominación de pueblos originarios.

del debate y motivando, asimismo, un sacudón a la estructura actual de la tenencia de la tierra, al punto que incidió en la promulgación de una nueva ley agraria, la 1715.

Así se inició un proceso de definición técnica y jurídica del derecho propietario sobre la tierra, en el que la propiedad colectiva se constituye también en un componente de alcance jurídico central del derecho propietario, pese al rechazo generado por el sector agro empresarial y una corriente del sector campesino⁵.

c) La ocupación de tierras

Otro momento clave en el que se reinstala el debate por el acceso a la tierra es el inaugurado por el MST⁶. En la concepción de este movimiento campesino, la esperanza de que el Estado pueda recuperar tierras fiscales para redistribuirlas (según señala la ley), con opción preferencial entre quienes no la tienen o la tienen de manera insuficiente, se hacía cada vez menos creíble: por tanto había que intervenir de hecho en la ocupación de aquellas tierras en manos de grandes propietarios que no estaban cumpliendo la Función Económico-Social, y así lo hicieron en varias ocasiones.

Esto reactivó nuevamente el debate nacional sobre el derecho a la tierra y constituyó un argumento más para acelerar el proceso de saneamiento de tierras, de avance lento, y en muchos casos estancado. Pero esta arremetida del Movimiento Sin Tierra, no sólo extrapoló el debate en torno al derecho propietario sobre la tierra, sino también provocó —quizá por primera vez— la intervención abierta y movilizadora de los grandes propietarios en la definición de estrategias sectoriales para defender sus tierras.

Esta situación generó violencia de parte de grupos civiles ligados al latifundio, pero sobre todo violencia de Estado en las acciones de

⁵ La CAO tiene como uno de sus planteamientos la eliminación de la figura de las TCO; organizaciones como la CSUTCB a la cabeza de Rufo Calle, por ejemplo, han expresado su desacuerdo con el carácter colectivo de la propiedad de la tierra y reivindican más bien la propiedad individual; asimismo la titulación de la TCO Lecos en el parque Madidi, fue objeto de una publicitada movilización social demandando la anulación de este título y exigiendo la redistribución de la tierra.

⁶ El MST, en tanto actor central en este ámbito histórico, argumenta que no se trata de ocupación de tierras sin uso, sino de la recuperación de tierras de propiedad originaria que fueron acaparadas por latifundistas con fines especulativos.

desalojo de los predios ocupados por los campesinos sin tierra. En noviembre del 2001, en Pananti, Provincia Gran Chaco del Departamento de Tarija, se dio el suceso más violento: mataron a seis personas pertenecientes al MST y a una de la parte de los propietarios.

Si bien se establece así una nueva estrategia de acceso a la tierra, que se suma a las anteriores, este cuestionamiento a las características y alcance del derecho propietario sobre la tierra sale nuevamente a la palestra y, al igual que la intervención de los indígenas como actores directos en torno a la tierra, motiva el involucramiento de actores institucionales, como los de derechos humanos, para tomar registro y denunciar la violencia generada (Defensor del Pueblo, Asamblea Permanente de Derechos Humanos), y también de organismos bilaterales y multilaterales de apoyo financiero para involucrarse en el proceso global del saneamiento.

1.1.2 Enfoques sobre la propiedad de la tierra y sus antagonismos

El acceso al derecho propietario sobre la tierra se debatió en Bolivia bajo dos tipos de enfoques, vinculados directamente a las lógicas de propiedad, que en determinados momentos alcanzaron grados elevados de antagonismo, tal como, en cierta forma, ocurre en la actualidad:

1) El de carácter étnico, escenificado por la coexistencia, no siempre tolerante, entre el tipo de propiedad individual sustentado sobre todo por el sector agro-empresarial y ganadero, versus el tipo de propiedad comunitaria o colectiva que responde a las lógicas de acceso a la tierra por parte del movimiento indígena originario. Aquí estamos hablando de diferencias de carácter cualitativo, puesto que se trata de concepciones distintas de relación hombre-naturaleza y, por tanto, su tratamiento afecta a enfoques de carácter jurídico, económico y de gestión pública.

2) El de carácter clasista, expresado en la diferenciación entre productor agropecuario empresarial y productor campesino. Si bien este tipo de acceso a la tierra expresa un problema más cuantitativo, connota también diferenciaciones de tipo social: por definición, la norma privilegia al empresario agropecuario en cuanto a superficie de tierra a la que accede (hasta un tope de 50.000 hectáreas), mientras que esa

misma norma por definición limita drásticamente al campesino (con una media típica de 50 hectáreas). Los recientes cambios de orden jurídico, político, económico y social, no han afectado en lo esencial esta condición.

El enfoque de carácter clasista en el acceso a la tierra, conlleva la confrontación política entre dos grupos contrapuestos: los pequeños propietarios contra los grandes propietarios. Lamentablemente este problema no logró ser superado por la Reforma Agraria de 1953 y al parecer tampoco ha sido debidamente encarado por la Ley agraria N° 1715 de 1996; por tanto cualquier esfuerzo que se haga por solucionar el problema de la carencia o la insuficiencia de tierras de un sector social del país, sólo será paliativo, puesto que una solución de fondo pasa por democratizar el acceso a la tierra bajo parámetros de equidad distributiva.

Desde esta perspectiva, el problema de la tierra es una cuestión de justicia social entre clases sociales; pero así se margina también otro problema de igual dimensión social, que se expresa en la realidad desde una dimensión étnica en la que necesariamente intervienen variables como el territorio histórico.

A diferencia de la situación anterior, en esta dimensión étnica no sólo entra en cuestionamiento la superficie que posee uno u otro actor social, sino también el tipo de propiedad, las lógicas productivas a su interior y el tipo de gestión que se aplica a los recursos naturales que posee.

La propiedad colectiva sobre la tierra es una reivindicación histórica de los pueblos indígenas que responde a una tradición ancestral de acceso a la propiedad de la tierra. Pese a la sistemática arremetida de parte del Estado y los grupos de poder a lo largo de la historia del país, esta forma de propiedad se ha conservado, incluso de forma clandestina, mientras que la sociedad blanco-mestiza desplegaba toda su fuerza política e institucional desde el Estado para proscribirla definitivamente y homogeneizar la lógica de propiedad individual de la tierra.

Esta situación constituyó una fuente permanente de generación de conflictos de naturaleza étnica que recobra fuerza en la actualidad.

En términos de debate, las posturas de los actores sociales involucrados se expresan en un triángulo discursivo de sentido cruzado: el sector de la pequeña propiedad dirige su cuestionamiento al de la

propiedad empresarial, y éste expresa igual repudio, planteando incluso la eliminación jurídica del sector de la propiedad comunitaria; en cambio este último amplía su cuestionamiento al etnocentrismo de la institucionalidad estatal y la sociedad oficial en su conjunto, porque en el caso de tierras bajas, se reconocen a sí mismos como víctimas históricos de los procesos de colonización republicana, pero también de la ampliación de la propiedad empresarial.

El escenario de confrontación política e ideológica de estas lógicas se ha revitalizado en la última década y coincide con un período de reconfiguración de las fuerzas políticas del país, lo que sirvió también de escenario para ampliar la problemática al campo político y trascender su tratamiento más allá del plano estrictamente jurídico.

La salida a esta confrontación de lógicas pasa necesariamente por alcanzar algún grado de equidad social, pero también de igualdad de jerarquía entre sí, de modo que esté expresada en el marco jurídico, en la definición de políticas de desarrollo y en la actitud de la gestión pública. En otras palabras, pasa por la incorporación efectiva de principios de tolerancia en todos los campos socioculturales.

El marco jurídico y sobre todo la institucionalidad agraria del país no contribuyeron de manera efectiva a superar esta situación antagónica, puesto que cada sector se mantiene defendiendo el tipo de propiedad de sus tierras y cuestionando el ajeno.

De ahí que campesinos e indígenas fustiguen la gran propiedad e incluso planteen incorporar en la norma constitucional el regular la superficie máxima de cada predio (al respecto se manejan cifras como cinco mil e incluso dos mil hectáreas).

Pero también el sector empresarial y una corriente del sector campesino propugnan abiertamente la eliminación de las TCO como forma de propiedad. En cambio, el sector indígena reconoce como mayor mérito de Ley N° 1715 el reconocimiento jurídico del sistema de propiedad colectiva de la tierra, que amplió sus argumentos para reforzar su lucha reivindicativa sobre el derecho a la tierra y el territorio.

El problema está presente y su desenlace en cierta forma estará condicionado por otros factores de orden político, como el grado de acceso a los espacios de toma de decisiones y el nivel de competencia político-administrativo entre el gobierno nacional y las instancias estatales de nivel departamental.

1.1.3. Inequidad en la distribución de la tierra

Según el Informe de Desarrollo Humano 2005 del PNUD, un grupo de 100 familias poderosas tienen concentradas bajo su propiedad alrededor de 25 millones de hectáreas, mientras que dos millones de familias campesinas e indígenas tienen acceso propietario a una superficie de cinco millones de hectáreas.

Es decir, este grupo reducido de familias ha logrado concentrar cinco veces más tierra que la que tienen las familias campesinas indígenas, situación que refleja de manera contundente la inequidad en el acceso al derecho propietario sobre este recurso; eso se traduce en pobreza para sectores campesinos e indígenas, y en inestabilidad política y social que incluso influye fuertemente en la orientación de la agenda política (PNUD, 2005).

El Ministerio de Agricultura en un diagnóstico realizado el año 2004, registra que el 87% de las tierras (28 millones de hectáreas) está en manos solamente del 7% de propietarios de dotaciones agrícolas y que los campesinos tienen solamente cuatro millones de hectáreas (13%) de tierras (PASOC-CIPCA, 2007: 74).

Gonzalo Flores detalla: “A fines de los años ochenta, las propiedades pequeñas (el 80%) poseían sólo el 2,5% de la tierra; las medianas (el 18,1%), el 12,1% y las grandes (el 1,8%), el 85,3%”. (Flores, 1999).

Para las tierras bajas, Romero grafica la situación en los siguientes términos:

En el oriente se constituyeron 22.260 propiedades con una superficie de 35,3 millones de hectáreas, de las que el 62% son grandes propiedades, en una extensión de 23,3 millones de ha, distribuidas en 3.798 predios, mientras que 6.909 pequeños propietarios de hasta 50 hectáreas, fueron beneficiados con 114 mil hectáreas. Pese a la prohibición legal de la doble dotación, se puede constatar que casi 4 mil personas se beneficiaron con dos o más dotaciones, sobre 14,3 millones de hectáreas. La mayor cantidad de dotaciones dobles se produjo en Santa Cruz con 1.016, Beni con 694 y La Paz con 486. Las irregularidades y corrupción en el proceso de distribución de tierras configuraron una estructura agraria dual: latifundio dominante en el oriente, minifundio extendido en el occidente” (Romero, 2007).

Según datos del INRA en el Departamento de Santa Cruz, entre 1953 y 1992 se ha distribuido el 30% (13.046.798 hectáreas) de la ex-

tensión total distribuida a nivel nacional al 10% de beneficiarios registrados (66.325) a nivel nacional; es decir, casi un tercio de las tierras distribuidas ha sido copado por tan sólo el 10% de los beneficiarios.

Además, hasta 1978, el 95,9% del total de tierras distribuidas en ese departamento ha sido entregado bajo el sistema de propiedad individual, mientras que las dotaciones bajo el sistema de propiedad colectiva, sólo representaron el restante 4,1%.

En cambio en el Departamento del Beni hasta 1984 se ha distribuido una superficie mayor a los seis millones de hectáreas, de las cuales cuatro millones fueron distribuidas a 2.500 propietarios con predios de entre 100 y 2.000 hectáreas (Antezana, citado por Romero); un millón de hectáreas fue distribuida entre 450 beneficiarios con predios comprendidos entre 3.000 y 10.000 hectáreas; el restante un millón, benefició a 45 propietarios, con predios cuyas superficies oscilan entre 10.000 y 40.000 hectáreas (Romero, 2003).

Pasará algún tiempo más para tener estadísticas mucho más completas sobre la tenencia de la tierra en el país y a partir de ahí poder proyectar cuantitativamente la problemática de la concentración de la tierra. Sin embargo, los datos parciales expresan claramente los niveles de concentración existentes en la realidad, particularmente en tierras bajas.

Esta situación explica en parte la emergencia de conglomerados organizados, como el MST, así como el grado de tensión social en torno al acceso al derecho propietario sobre la tierra y la dimensión política que adquirió dicha problemática.

1.2. PROBLEMÁTICA DE LA TIERRA Y EL TERRITORIO

1.2.1. La tierra como factor de poder y pobreza

Pese al espíritu de redistribución y equidad que pueda expresar la norma en el papel, la concentración de la tierra en la actualidad es un hecho innegable y constituye un problema no resuelto que genera conflicto social y disminuye la legitimidad del Estado en materia agraria.

En un país fuertemente rural como Bolivia, la concentración de la tierra constituye un factor de poder y es eso lo que tanto complica el acceso a la propiedad de la tierra en estos últimos años de modificación

de correlación de fuerzas en los espacios de gobierno. Incluso ha generado escenarios de confrontación entre niveles de gobierno regional y nacional, donde, además, los gobiernos locales muchas veces también asumen posición en sentidos no siempre homogéneos.

Es una constatación que los sectores agroindustriales empresariales, por su vínculo sociopolítico más urbanizado, establecen directamente en el nivel de gobierno regional sus redes de control y manejo del poder, y, por tanto, prescinden de los espacios locales. En cambio, los vínculos sociopolíticos de sectores como el ganadero, particularmente en la región del Beni, están más vinculados con lo rural y por tanto defienden los espacios locales de poder como fuente de garantía para el ejercicio de sus prerrogativas, sin que ello implique ausencia en los espacios regionales.

Pero esta relación de posesión de tierras como factor de poder en un sector social, se presenta de manera casi dialéctica a la carencia o insuficiencia de tierras como factor de pobreza rural que afecta a otros sectores sociales. En este sentido, la problemática del acceso a la propiedad de la tierra necesariamente debe ser abordada de manera integral, e ineludiblemente pasa por la afectación de intereses sectoriales si se pretende superar la pobreza e incorporar ciertos principios de equidad.

En tierras altas, es ya por demás conocido que el problema de la tierra pasa por el minifundio, migración y pobreza. Esta situación de los campesinos le genera conflictos al gobierno y afecta a otros sectores sociales a través del Movimiento Sin Tierra, pero también ocasiona conflictos internos como los de linderos, una mayor presión sobre la tierra (el espacio reducido no permite los procesos de descanso y rotación de cultivos), acceso al agua para riego, etc.

En cambio, para el sector campesino de tierras bajas el acceso a la tierra es una solución para el presente, puesto que a largo plazo su actual actividad productiva está en riesgo ante la inminente fragmentación de su propiedad por el proceso de sucesión hereditaria, lo que probablemente dará lugar en el futuro a un nuevo proceso de redefinición del derecho propietario en un círculo de retorno cíclico.

De otro lado, en el Chaco y la Amazonia el sistema extensivo de producción ganadera constituye un ejemplo de ineficiencia en el aprovechamiento de la tierra. A este efecto, el gobierno debería alentar programas de modernización tecnológica y administrativa de este rubro,

lo que daría lugar a una optimización del uso de la tierra y, con ello, a saldar dilemas como la escasez de este recurso.

1.2.2. El territorio, una incómoda reivindicación

Para el Estado, instrumentalizado por grupos de poder económico ligados a la propiedad de la tierra, proscribir la propiedad colectiva de la tierra fue un objetivo esencial a lo largo de la historia boliviana. Eso es lo que se pretendió con la primera Constitución Política del Estado, con las medidas de Melgarejo, con la Ley de Exvinculación y, en cierto modo, con la Ley de Reforma Agraria de 1953.

Esto muestra la incomodidad de una parte de la sociedad oficial por la presencia de una concepción de acceso y propiedad de la tierra distinta, que obstaculiza la “pureza” de un proyecto de país modernista, homogeneizante y monocultural. Pero también prueba la capacidad de sobrevivencia de una visión de producción material y reproducción cultural fuertemente arraigada a la tierra y a los recursos naturales bajo otra forma de relación de propiedad.

Con el relanzamiento de la reivindicación del *territorio* retomada por los pueblos indígenas de tierras bajas en 1990⁷, se inauguró un nuevo capítulo en el escurridizo juego de la conservación-proscripción de la propiedad comunal de la tierra; y esta vez el escenario político tien-

⁷ El territorio entendido “(...) desde una perspectiva cultural, como espacio construido por los grupos sociales a través del tiempo, a la medida y a la manera de sus tradiciones, pensamientos, sueños y necesidades, territorios que significan mucho más que espacio físico poblado por distintas formas de vida que se relacionan, cooperan y compiten entre sí; lo que permite concebir al territorio como un campo relacional” (Restrepo, 1999: 4).

Desde una perspectiva más socioeconómica, se define el Territorio como, “todo espacio que es actualmente imprescindible para que un pueblo indígena acceda a los recursos naturales que hacen posible su reproducción material y espiritual, según sus características propias de organización productiva y social. Este espacio se puede presentar, según sea el caso, de manera continua o discontinua” (Balza, 2001: 80).

La propuesta de Ley de Pueblos Indígenas, elaborada por la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) y oficializada en 1987, plantea la demanda de autonomía en los territorios indígenas, la cual fue rechazada por el gobierno por considerar que el pedido de territorios autónomos desconocía la existencia del Estado boliviano y pretendía negar la autoridad del gobierno nacional (Terceros, 2004: 29).

El concepto de territorio desde la propuesta manejada por la organización indígena, abarca la totalidad del hábitat, es decir, “las áreas ocupadas en actividades de producción, caza, pesca y recolección, las necesarias para la preservación de los ecosistemas y los sitios sagrados, que les garanticen su crecimiento y desarrollo; con derecho al uso y manejo de los recursos naturales existentes y a organizar su vida conforme a sus tradiciones y valores, con jurisdicción y ejercicio de autoridad. Es decir un espacio autónomo de desarrollo económico, social, cultural y político” (CIDOB. En: Terceros, 2004: 35).

de a reducir desigualdades, al parecer favoreciéndole parcialmente el nuevo contexto al movimiento indígena.

No obstante su renovada capacidad de acción política y un contexto político menos desfavorable, la confrontación de los tipos de propiedad sobre la tierra le ha inflingido a este movimiento al menos dos derrotas: la reducción del alcance del concepto de territorio reivindicado (reducido a Tierra Comunitaria de Origen) y la disminución significativa de los espacios territoriales demandados, lo que implica un freno brusco a la postulada reconstrucción del territorio histórico.

Pese al reconocimiento de la propiedad colectiva en el marco jurídico, aunque reducida a los términos actuales, esta reivindicación debe soportar la presión y el cuestionamiento de su razón de ser, de parte del sector agro empresarial, de un sector del movimiento campesino e incluso de parte de la opinión pública que empieza a incorporar en su idea el distorsionado discurso de “las TCO como nuevos latifundios del país”, idea totalmente falsa como lo constataremos en el siguiente acápite. Pero además, con este argumento de carácter cuantitativo contra las demandas de TCO no se hace otra cosa que distorsionar el sentido esencialmente cualitativo de la reivindicación indígena, que va más allá del número de hectáreas de tierra.

Para los sectores sociales populares del área rural y en especial la población indígena, la tierra no sólo representa una opción laboral: constituye, además, un escenario de desarrollo de los campos económicos, orgánicos, políticos y culturales, vital para las comunidades campesinas y para los pueblos indígenas, en tanto factor de ejercicio de los derechos colectivos fundamentales.

La Ley INRA define las Tierras Comunitarias de Origen como: “los espacios geográficos que constituyen el hábitat de los pueblos y comunidades indígenas y originarios a los cuales han tenido tradicionalmente acceso y donde mantienen y desarrollan sus propias formas de organización económica, social y cultural, de modo que aseguran su sobrevivencia y desarrollo” (Artículo 41, parágrafo I, numeral 5).

La ley opta por el término TCO, desechando el de territorio, pero en lo discursivo se lo equipara con el concepto de territorio reconocido por el convenio 169 de la OIT (Terceros, 2004: 36). Sin embargo, en la práctica, a la TCO se la entiende simplemente como un tipo de propiedad desde la lógica de la sociedad globalizada que, excepto por la imposibilidad de enajenación de la tierra vía el mercado, rompe totalmente la concepción indígena.

Aunque el territorio indígena, al menos en los términos actuales, no sólo implica relaciones, actividad reproductiva y circulación sociocultural al interior del espacio territorial, sino que también involucra relaciones con otros grupos, con otros sectores sociales y por tanto circulación hacia fuera del territorio. Esto último implica además establecer negociaciones, definir términos de acuerdos y alianzas, lograr consensos intersectoriales, participar en la toma de decisiones de carácter regional, etc.

En las tierras altas, la resistencia por la vigencia de la propiedad colectiva efectuada por los pueblos originarios es anterior a la república. En cambio, en las tierras bajas la defensa de este mismo sistema de propiedad se produjo sobre todo a partir de la década de 1950 en coincidencia con la implementación de la Reforma Agraria. Paradójicamente le tocó a la misma institucionalidad agraria creada a raíz de ese proceso, es decir, el Instituto Nacional de Colonización y el Servicio Nacional de Reforma Agraria, dotar aquellas tierras que fueron avasalladas y usurpadas a los pueblos indígenas por grupos colonizadores y agro empresariales. Este proceso de avasallamiento de tierras indígenas y posterior legalización jurídica de parte del Estado en favor de otros actores económicos, fue mucho más acelerado en los períodos de dictadura militar, donde la dotación privilegió especialmente a grupos poderosos afines al gobierno de turno⁸.

Pese a todo este complejo relacionamiento, con el planteamiento oficial por parte del movimiento indígena de reivindicar el derecho histórico al territorio (expresado inicialmente a través de la marcha indígena denominada "Por el Territorio y la Dignidad"), inevitablemente se inicia en Bolivia un proceso de redefinición social del derecho propietario de la tierra, planteado desde el escenario político. Esto dio lugar a la emisión de decretos supremos y un nuevo régimen agrario,⁹ aunque ello no fue suficiente para superar el problema de la propiedad

⁸ Esta situación perjudicó enormemente a los tradicionales poseedores del territorio histórico y favoreció en la misma proporción a pequeños grupos externos al sector indígena, llegados al lugar, puesto que la ausencia de títulos de esos territorios históricos, constituyó el argumento para justificar el despojo de tierras que practicaron a medida que penetraron en los espacios territoriales del mundo indígena, ya que los operadores de la norma agraria, a la hora de dirimir el mejor derecho propietario tomaron como único referente válido el valor de los documentos de propiedad y el referente de la Función Económico Social, y no así el derecho histórico ni la función social que, sobradamente, cumplen casi la totalidad de los territorios demandados (Guzmán, 2004: 23). También primaron otros factores que en su momento constituyeron una traba para la legalización y, consiguientemente, la consolidación de la tierra en el marco de esta última lógica, como por ejemplo el desconocimiento a veces absoluto de los mecanismos jurídicos y procedimientos administrativos para legalizar la posesión, o el costo económico que implica un trámite de este tipo (pasajes, estadía, honorarios de abogados, etc.).

⁹ Paquete de decretos supremos que reconocen nueve territorios indígenas en tierras bajas en 1999 (Decretos Supremos N° 23582 [Territorio Mosenén], N° 23500 [Territorio Weenhayek], N° 23109 [Territorio Chiquitano], N° 23109 [Territorio Yuki o Biá], N° 23110 [Territorio Mosenén Chimán o Pilón-Lajas], N° 23108 [Territorio Araona], N° 22610 [Territorio Isiboro-Sécure], N° 22609 [Territorio Sirionó] y N° 22611 [Territorio Indígena Multiétnico y Territorio Indígena Chimán]; intervención del Consejo Nacional de Reforma Agraria (Decreto Supremo N° 23331 del año 1992); intervención del Instituto Nacional de Colonización (Decreto Supremo N° 23418 del año 1993), y promulgación de la Ley N° 1715 de 1996 y su reglamento.

de la tierra que, para entonces, ya estaba abiertamente planteado en el debate y formaba parte de las cada vez más conflictivas relaciones políticas entre sectores sociales involucrados en el acceso y tenencia de la tierra.

En este nuevo contexto, debido a que la norma agraria aún no estaba reglamentada, inicialmente hubo una serie de dudas sobre cómo plantear las demandas de territorios indígenas. Sin embargo, la urgencia de iniciar el saneamiento impidió reflexionarlo mejor, puesto que continuaba el despojo de tierras por parte de los terceros a un ritmo creciente, lo que en muchos casos hacía insostenible la situación (Terceros, 2004: 64).

La primera marcha indígena, de 1990, contribuyó a consolidar su organización para encarar el planteamiento de demandas territoriales; por su parte, el apoyo institucional al movimiento indígena también coadyuvó a generar condiciones para encarar este nuevo reto.

No obstante la necesidad y la legitimidad de las demandas, algunas adolecieron de un mayor afinamiento socio-organizativo, de modo que las superficies definidas no siempre fueron el resultado de consensos entre las comunidades indígenas correspondientes a la demanda, ni respondían a la dimensión del territorio histórico del pueblo o la parcialidad indígena involucrada, sino que en algunos casos primó simplemente el entusiasmo de una parte de su dirigencia (ya sea por lo desproporcionado o por lo restringido de la superficie demandada), o, al final, el requerimiento fue el resultado de la influencia de técnicos que no siempre contaban con el suficiente conocimiento de la realidad y expectativas de las comunidades afectadas, ni de la historia cultural y sociopolítica de la zona en cuestión.

En otros casos, también influyó la actitud malintencionada, no sólo de funcionarios de la institucionalidad agraria, sino también de asesores y/o técnicos de apoyo, que en el fondo respondían a otros intereses. Asimismo, fue determinante la falta de voluntad política del INRA y la actitud abiertamente parcializada de empleados de esta institución.

Un ejemplo claro es la demanda territorial Movima I, en el Beni, la cual fue tan conveniente a los intereses de ganaderos de la zona que éstos facilitaron la logística necesaria para agilizar el saneamiento, proceso que concluyó en tiempo récord pero con resultados perjudiciales para la organización indígena. Esta TCO logró consolidar sólo el 22% de la superficie demandada.

Otro ejemplo llamativo es la demanda Avatiri Ingre en el municipio de Huacareta, Chuquisaca, donde los técnicos y asesores de la organización, éstos últimos allegados e incluso familiares de hacendados de la zona, e infiltrados en la organización indígena, lograron que el diseño final de la demanda estuviera pensado para favorecerlos de la mejor manera posible, con resultados insólitos para la organización indígena demandante: de 13.850 hectáreas demandadas, hasta la Evaluación Técnica Jurídica (ETJ) únicamente habían consolidado 20 hectáreas¹⁰.

En tierras altas también se habla de algunas demandas inviables por la extensión de sus superficies y porque incorporan centros urbanos grandes e incluso ciudades, aunque las condiciones ecológicas, sociopolíticas y las características de los actores involucrados son muy distintas a las de tierras bajas.

¹⁰ Pese a que este trabajo ya estaba concluido, agregamos una referencia que marca un hito para el movimiento indígena, no tanto por reparar la situación del caso de la TCO en cuestión, sino como parte de un proceso de reconstrucción del territorio histórico guaraní. El pasado 28 de noviembre de 2007, se promulgó el Decreto Supremo N° 29215, que establece:

Artículo 1. (Objeto). I. El presente Decreto Supremo tiene por objeto establecer la existencia de la causal de expropiación por utilidad pública de reagrupamiento y redistribución de la tierra, con fines de dotación a favor del Pueblo Indígena Guaraní del departamento de Chuquisaca. Incluye a todas las comunidades que forman parte de las Tierras Comunitarias de Origen Itikaraparirenda, Asociación Comunitaria "Zona Huacareta", Tentayapi, Asociación Comunitaria "Zona Machareti" y Avatiri Ingre.

Así como las comunidades y asentamientos guaraníes que son parte de las zonas o Capitanías Guaraníes de Ingre, Huacareta, Añimbo, Muyupampa, Iguembe, Machareti, Ivo, Santa Rosa y Guacaya-Mboicobo; cuyas necesidades espaciales aún no han sido cubiertas ni con el saneamiento de la propiedad agraria ni con la dotación de tierras fiscales.

II. A fin de asegurar el proceso de reagrupamiento y redistribución de la tierra con fines de dotación a favor del pueblo indígena Guaraní del departamento de Chuquisaca existe la necesidad de expropiar propiedades agrarias en una superficie de ciento ochenta mil hectáreas (180.000 has), ubicadas en las provincias Luis Calvo y Hernando Siles del departamento de Chuquisaca.

Artículo 2. (Expropiación de predios). Se instruye al INRA la ejecución del procedimiento de expropiación de los predios que de acuerdo a ley pueden ser afectados a este fin, en coordinación con la Superintendencia Agraria, en el marco de sus competencias establecidas por las normas vigentes.

Artículo 3. (Recursos) I. El Tesoro General de la Nación programará, en función a su flujo de caja y en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente, para la gestión 2008, los recursos económicos necesarios para la cancelación de los montos indemnizatorios.

II. El Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente, sustentado en la información técnica y legal correspondiente, solicitará al Ministerio de Hacienda la transferencia de recursos a favor del Instituto Nacional de Reforma Agraria-INRA, que permita el cumplimiento del presente Decreto Supremo. <http://www.inra.gov.bo/porta/v2/Docs/noticias/uploads/281107.doc>

Otro de los aspectos que ingresó en discusión a la hora de plantear las demandas, por lo menos en los círculos más allegados al movimiento indígena, fue la modalidad de propiedad colectiva que se plantearía. Al respecto hubo dos posturas sustentadas: la tierra comunal y la TCO; cada una mereció debate sobre ventajas y desventajas¹¹.

Al final, ambas formas de propiedad fueron aplicadas según la decisión de cada pueblo y organización indígena, basada en las características de acceso a la tierra (comunidades con continuidad y comunidades con discontinuidad geográfica, por ejemplo), las condiciones y opciones geográficas y jurídicas prevalecientes en el entorno inmediato, el nivel de fortaleza orgánica y la influencia del enfoque sustentado por los asesores más allegados de cada organización indígena.

1.2.3. El mito de las TCO como nuevos latifundios

La carga discursiva a nivel mediático por parte del sector agroempresarial, señala a los indígenas como nuevos latifundistas y que “favorecidos por la norma agraria, han concentrado para sí hasta un tercio de la superficie objeto de saneamiento del país”.

Lo sistemático de la emisión de este discurso pareciera haber logrado revertir, de alguna manera, la opinión pública favorable a las reivindicaciones del movimiento indígena; incluso ciertos sectores campesinos se muestran ahora disconformes ante esta aparente posición privilegiada.

Según datos del INRA, hasta el año 2005 la población indígena ha demandado un total de 39 millones de hectáreas, lo que en términos absolutos representa una superficie significativa.

¹¹ Entre las ventajas de sanear como tierra comunal se señala la posibilidad de consolidar la tierra más fácilmente, puesto que se trata de áreas de ocupación efectiva y actual, y responde a la forma más habitual de uso de sus tierras y de sus recursos; en cambio en la modalidad de TCO, las ventajas van en sentido de que la figura de territorio permite consolidar aquellas áreas que son de acceso a actividades no cotidianas, pero que forman parte de las estrategias de vida económica y cultural, garantiza el derecho a un número mayor de comunidades y facilita una administración de carácter territorial (Terceros, 2004: 61).

En algunas de las zonas como la de Mojos, en el Beni, la experiencia de saneamiento de tierras comunales no ha sido de lo más óptima, por lo reducido de las superficies consolidadas; en cambio en el Norte amazónico, las tierras comunales han significado una buena estrategia por la superficie que lograron titular los campesinos como sector. Por supuesto que a ello contribuyeron de manera distinta en cada zona, las condiciones del estado de la propiedad de la tierra.

Sin embargo, lo que no se señala es que de la superficie demandada a la superficie consolidada, vía titulación o certificación, hay diferencias cuantitativas muy grandes. La superficie demandada sufre un primer recorte al momento de la admisión por parte del INRA (de los 39 millones de hectáreas demandadas, el INRA sólo admitió 32 millones); un segundo recorte se experimenta al momento de la mensura en las pericias de campo y, finalmente, el recorte más significativo se da por el descuento de toda la superficie de los terceros existentes en la TCO. Recordemos que en muchos casos la demanda engloba no sólo predios particulares, sino también áreas urbanas que, obviamente, son recortadas en desmedro de la superficie inicial de la demanda (MAIPO-MDS-INRA-INE, 2005).

En tierras bajas la situación de demandas de TCO y su reducción progresiva, a medida que avanzan las fases del proceso es la siguiente, con datos al 15 de junio del 2006.

Cuadro N° 1.1.
Situación actual de saneamiento y titulación de TCO
en tierras bajas de Bolivia (en hectáreas)

Regionales	Superficie solicitada por CIDOB	Superficie a sanear	Superficie Mensurada	Sin terceros	Con terceros	Superficie recomendada por los EINE(1)	Superficie Titulada a favor de TCO
APG	9.866.452	3.297.210	3.396.194	627.867	2.240.457	3.194.068	979.944
ORCAWETA	195.639	195.639	209.316	22.268	187.048	300.169	0
CIRABO	1.739.806	1.859.062	1.978.321	1.149.882	549.138	1.085.372	738.423
CPIB	7.744.067	5.544.805	3.678.891	1.939.334	843.395	655.391	660.043
COPNAG	2.196.736	2.200.003	2.100.973	1.064.818	685.034	1.349.882	970.202
CPITCO	371.541	371.540	365.383	357.095	8.288	222.486	357.095
CPILAP	936.959	1.184.980	605.604	444.583	69.606	490.647	422.135
CIPOAP	193.553	41.921	69.449	25.675	43.774	22.492	25.675
CPESC	5.253.292	3.065.948	2.206.981	1.449.134	718.883	1.546.820	503.926
Mojeños	437.133	437.133	567.789	404.336	131.557	0	0
TOTALES	28.935.178	18.198.241	15.178.901	7.484.992	5.477.180	8.867.327	4.657.443

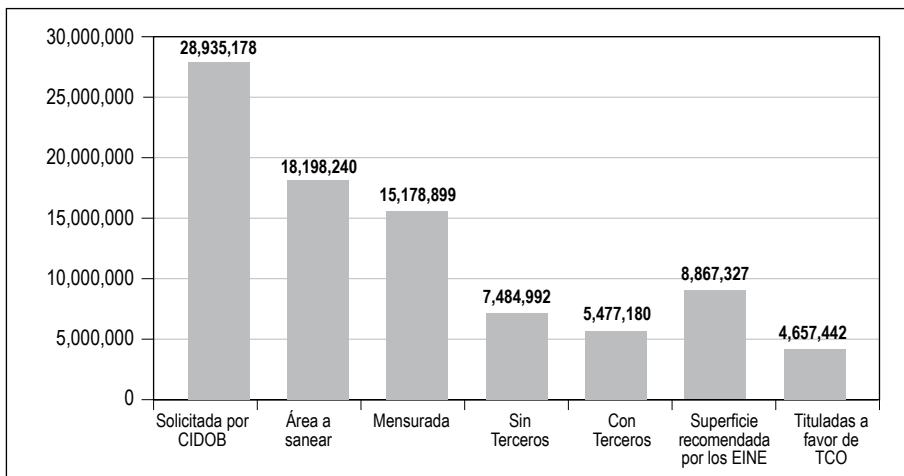
(1) Estudio de Identificación de Necesidades Espaciales

Fuente: Elaboración propia con datos del INRA.

Con base en esta información tenemos el Gráfico 1.1, que muestra con elocuencia que entre la superficie demandada y la superficie mensurada ya hay una reducción del 47,5%; la reducción es mayor cuando comparamos entre la superficie demandada y la superficie sin terceros: 74,1% de reducción respecto a la superficie demandada.

Otro factor que relativiza aún más la dimensión de las demandas de TCO es la calidad de la tierra. En el altiplano, por ejemplo, en las llamadas macro TCO, proporciones significativas de su superficie están constituidas por tierras áridas e improductivas; en la amazonia también las TCO tienen áreas de curichis (superficie de terrenos bajos anegadizos, con agua permanente o estacional) y yomomos (especie de pantano con una colcha flotante de vegetación). Igualmente afecta a algunas demandas la sobreposición parcial o total con áreas protegidas (parques nacionales o de otras categorías), donde si bien la ley señala que no existe incompatibilidad alguna, en la realidad se trata de una limitación en la posesión y administración efectiva por parte de la población indígena que lo habita.

Gráfico N° 1.1.
Situación actual de saneamiento y titulación de TCO
en tierras bajas de Bolivia



Fuente: Elaboración propia con datos del INRA.

Como los datos existentes a la fecha, mientras no se haya concluido con el proceso de saneamiento, son insuficientes para mostrar la real dimensión cuantitativa del acceso a la propiedad de la tierra por parte del sector indígena, efectuamos una aproximación a la realidad desde dos puntos de entrada:

Ejercicio 1. Población indígena de tierras bajas sobre superficie consolidada

Desde la perspectiva de la organización indígena, cada indígena, por su arraigo con el territorio, es un potencial habitante de los territorios demandados, así esté residiendo en un centro urbano. Bajo este razonamiento, y en base a los datos que maneja la CIDOB, los pueblos indígenas de tierras bajas suman un total de 700.000 habitantes y la superficie con saneamiento concluido de alrededor de diez millones de hectáreas, lo que da por resultado un equivalente a 14,3 hectáreas por habitante.

Según los datos del INE (2001), la población indígena de tierras bajas es de 447.475 habitantes (cifra que indudablemente se incrementó en estos seis años desde la realización del último censo de población), el mismo ejercicio da un per cápita de 22,3 hectáreas por persona. Pero aunque la superficie consolidada se duplicaría al término del proceso de saneamiento, cosa nada probable, el equivalente de tierra por habitante indígena sería tan sólo de 44,6 hectáreas.

Ejercicio 2. Relación ha/habitante indígena según beneficiarios directos de las demandas de TCO

Como referencia para corroborar lo dicho acerca de las superficies reales, en los Departamentos de Santa Cruz, Beni y Pando, la población indígena ha demandado en calidad de TCO una superficie de 11,2 millones de hectáreas, mientras que el Estado ha recomendado 8,2 millones de hectáreas. Esta última superficie (en el inverosímil caso que se consolidara al 100%), dividida entre aproximadamente 88.500 beneficiarios indígenas, da un promedio de 90 hectáreas por persona y 550 hectáreas por familia (MAIPO-MDS-INRA-INE, 2005); pero la consolidación como resultado del proceso de saneamiento de tierras, tiende a ser aún mucho menor a los resultados de este ejercicio estadístico.

Un ejercicio similar con las demandas de TCO que se encuentran íntegramente dentro del Departamento del Beni -aquellas que al menos tienen Resolución Final de Saneamiento (RFS)-, nos da el siguiente cuadro:

Cuadro N° 1.2.
Reducción de superficies de TCO demandadas en el Beni

TCO	Superficie demandada (hectáreas)	Superficie admitida total (hectáreas)	Superficie titulada o con RFS	
			Hectáreas	% respecto de la demanda
Baures	505.574,50	233.271,90	135.417,02	26,8
Canichana	33.292,20	33.098,80	27.080,30	81,3
Cavineño	524.616,50	520.358,50	468.117,00	89,2
Cayubaba	651.578,20	652.711,20	156.142,08	24,0
Chacobo/pacahuara	510.540,70	509.359,50	485.260,12	95,0
Joaquiniano	345.258,70	344.668,60	168.688,86	48,9
Moré	81.722,80	81.798,90	60.753,21	74,3
Movima I	27.219,20	27.013,60	11.254,16	41,3
Movima II	2.360.479,20	741.878,40	45.811,21	2,4
Takana cavineño	272.631,70	291.369,00	182.729,81	67,0
TICH (chiman)	400.836,60	399.817,50	337.360,64	84,2
TIM (multiétnico)	343.259,80	341.325,80	365.483,26	106,5
TIM II	442.457,70	440.362,90	407.585,00	92,1
TIMI	97.725,00	97.627,20	49.078,44	50,2
TIS (sirionó)	62.903,40	62.504,90	52.408,71	83,3
Total	6.660.096,20	4.777.166,70	2.953.169,82	44,3

Fuente: CIDOB, 1998; INRA, 2006; INRA, 2007¹²

Los resultados estadísticos son contundentes, en sentido de que las superficies reales de las TCO sólo constituyen el 44,3% de la demanda presentada por las organizaciones indígenas en el Beni, o sea que la reducción respecto a la demanda inicial es de 55,7%.

Si estas mismas cifras, sólo con las TCO que tienen datos de beneficiarios, las distribuimos por persona (como si fuese de propiedad privada, sólo para el ejercicio), con variantes significativas de una a otra TCO, redondeando se obtiene un promedio de 70,5 ha/persona y un equivalente de 352,78 ha/familia; por supuesto con rangos muy variables de TCO a TCO: con una máxima de 389,4 ha/persona y 1.947,2 ha/familia en la TCO Moré, y una mínima de 10,1 ha/persona y 50,6 ha/familia en la TCO Sirionó.

Las referencias expuestas en estos dos ejercicios estadísticos demuestran inapelablemente el mito de “las TCO como nuevos latifundios del país”, pero el contraste es mucho más drástico si comparamos

¹² Para la construcción de estos datos apelamos a información del INRA actualizada a diciembre del año 2007, esta trasgresión de temporalidad –extra 10 años de promulgación de la Ley N° 1715– se debe a la necesidad de contar con datos más completos para argumentar lo expuesto.

con la existencia de predios de terceros en el Beni y Santa Cruz, cuyas superficies sobrepasan las 40 mil y 60 mil hectáreas como son los casos del predio Rapulo Ltda., Elsner Hnos., entre otros (<http://www.cejis.org/html/modules/news/article.php?storyid=6>; 25 septiembre de 2007).

Además, si consideramos las lógicas económicas de la población indígena (actividad de caza, pesca y recolección) y en muchos casos la baja calidad de la tierra consolidada por éstos, concluiremos que se trata de superficies mínimas, en muchos casos sin margen de proyección para el desarrollo sociocultural de estos pueblos. El cuadro siguiente muestra detalles que comprueban esta conclusión:

Cuadro N° 1.3.
Relación superficie de TCO por habitante

N°	TCO	Beneficiarios	Ha consolidadas	Situación del proceso	Ha/Persona	Ha/Familia
1	TIM 2	2.628	407.585,00	Titulada	155,09	775,47
2	Cavineño	2.954	468.117,00	Titulada	158,47	792,34
3	Chácobo Pacahuara	1.280	485.260,12	Titulada	379,11	1895,55
4	Moré	156	60.753,21	Titulada	389,44	1947,22
5	Joaquiniano	2.044	168.688,86	Titulada	82,53	412,64
6	Cayubaba	3.084	156.142,08	Titulada	50,63	253,15
7	Canichana	920	27.080,30	Titulada	29,44	147,18
8	Movima 1y 2	4.453	57.065,37	Titulada	12,82	64,08
9	TIM	3.789	365.483,26	RFS y ETJ	96,46	482,30
10	TICH	6.789	337.360,64	---	49,69	248,46
11	TIMI	2.942	49.078,44	RFS	16,68	83,41
12	Baures	3.071	135.417,02	Titulada	44,10	220,48
13	TIS	5.154	52.206,13	Titulada	10,13	50,65
TOTAL		39.264	2.770.237,43		70,55	352,77

Fuente: Elaboración propia en base a datos INRA 2007, CPTI-CIDOB.

Otro dato al respecto: durante los diez años de vigencia de la Ley N° 1715, el Estado prácticamente no ha dotado tierras a los indígenas (salvo casos excepcionales). Sólo se ha limitado a sanear la superficie que éstos ya tenían como propiedad en ejercicio. Lo que adicionalmente se les vaya a dotar (en el hipotético caso de que así ocurra), corresponderá a una acción del Estado para superar la insuficiencia de tierras de este sector social.

1.3. DATOS GLOBALES DEL SANEAMIENTO

El objetivo en esta parte del trabajo es realizar una aproximación muy general a la información estadística sobre el estado del proceso de saneamiento hasta los diez años de la promulgación de la Ley N° 1715, es decir, hasta el 17 de octubre de 2006, para dar el referente estadístico sobre el cual se desarrolla la caracterización de dicho proceso¹³. Graficamos globalmente aquí lo avanzado.

1.3.1. Saneamiento a nivel nacional

Según datos del INRA, desde la promulgación de la Ley INRA, en octubre de 1996, hasta el 17 de octubre del año 2006, las tierras que ingresaron en el proceso de saneamiento sumaban 46.159.787 hectáreas en todo el país, equivalente al 43,24% sobre el total de superficie nacional objeto de saneamiento, que asciende a un total de 106.751.723,4 hectáreas (INRA, 2006).

El desglose de esta superficie según estado de saneamiento, se especifica en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 1.4.
Estado del saneamiento de tierras en Bolivia

Estado de saneamiento	Superficie en ha	%
Titulada	11.384.775,55	10,66
Por titular	18.859.091,77	17,67
En proceso	15.915.920,23	14,91
Sin sanear	60.591.935,87	56,76
Superficie total objeto de saneamiento	106.751.723,43	100,00

Fuente: INRA, 2006.

No obstante, del total de tierras que ingresaron al proceso de saneamiento hasta la fecha señalada, sólo el 10,7% ha concluido con la titulación o certificación, el resto se encuentra en alguna fase anterior del proceso. Asumimos que estas cifras oficiales responden a una sistematización institucional conjunta con sus regionales departamentales.

¹³ Las estadísticas del proceso de saneamiento, a la fecha de publicación del presente trabajo, se han modificado significativamente con respecto a las que presentamos en el presente acápite (hasta octubre del 2006); pues, según datos a diciembre del 2007 del INRA, se tiene una superficie saneada a nivel nacional del 32,6%; superficie en proceso de saneamiento: 13,6%; superficie por sanear: 53,8%.

En el siguiente desglose de la superficie titulada por departamento, se muestra que el departamento con mayor porcentaje de titulación de tierras es Pando y el más rezagado es Oruro:

Cuadro N° 1.5.
Superficie titulada por departamento

Estado de saneamiento	Superficie en ha	%
Beni	2.445.808,82	11,70
Chuquisaca	693.303,74	13,59
Cochabamba	563.799,87	10,28
La Paz	963.615,95	7,50
Oruro	177.985,69	3,55
Pando	1.609.744,59	25,52
Potosí	679.838,31	6,43
Santa Cruz	4.101.161,14	11,14
Tarija	149.517,40	4,03
TOTAL	11.384.775,55	10,66

Fuente: INRA, 2006.

Se advierte que en el Departamento de Pando, el 71,76% de las tierras está por titular, lo que significa que el avance respecto a la regularización del derecho propietario sobre la tierra en este departamento es prácticamente toda la superficie objeto de saneamiento. Otro departamento con alto grado de avance es Tarija, donde además del 4% de superficie titulada, el 61% de su superficie objeto de saneamiento está por ser titulada. Los otros departamentos, a excepción de Chuquisaca, presentan un avance significativamente menor.

1.3.2. Datos según modalidad de saneamiento

Las modalidades del saneamiento también muestran heterogeneidad en cuanto al avance porcentual de titulación y certificación.

Del total de tierras tituladas o certificadas, el 67% corresponde a la modalidad de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO), lo que demuestra ser privilegiada; le sigue la modalidad de Saneamiento Simple (SAN-SIM) con 20% de superficie titulada o certificada.

Cuadro N° 1.6.
Superficie titulada y certificada por modalidad (en hectáreas)

Departamento	Modalidad			Total
	SAN-TCO	CAT-SAN	SAN-SIM	
Beni	2.170.470,59	32.469,08	242.869,14	2.445.808,82
Chuquisaca	198.901,49	494.338,77	63,48	693.303,74
Cochabamba	426.662,64	92.936,02	44.201,19	563.799,87
La Paz	559.065,10	350.007,01	54.543,83	963.615,95
Oruro	144.170,87	0,00	33.814,82	177.985,69
Pando	529.754,37	0,00	1.079.990,21	1.609.744,59
Potosí	554.172,53	0,00	125.665,78	679.838,31
Santa Cruz	2.974.896,11	465.174,81	661.090,20	4.101.161,14
Tarija	111.675,96	4.932,09	32.909,34	149.517,40
TOTALES	7.669.769,70	1.439.857,80	2.275.148,03	11.384.775,55
%	67	13	20	100

Fuente: INRA, 2006.

1.3.3. Tierras fiscales y financiamiento del proceso de saneamiento

En lo que respecta a tierras fiscales, después de una etapa tan polémica y variable en cuanto a cifras manejadas ante la opinión pública, se conoce que al momento se distribuyó una superficie de 744.880,49 hectáreas, restando 1.844.938,68 hectáreas próximas a distribuirse, lo que suma un total de 2.589.819,17 hectáreas identificadas como resultado del proceso de saneamiento (INRA, 2006).

Finalmente, el presupuesto invertido en el proceso de saneamiento entre préstamos, donaciones y recursos estatales, es de 88.366.305 dólares americanos provenientes de diversas fuentes de financiamiento, de los cuales 10 millones se utilizaron para gastos de funcionamiento institucional y 78 millones en inversión efectiva en el proceso. Destaca el hecho de que 31 millones de dólares se destinaron al pago a empresas privadas de saneamiento, en función de la terciarización de la etapa de pericias de campo.

Desde todo punto de vista, el presupuesto es significativo y oneroso para el Estado, pues se invirtió un promedio de 7,7 dólares por cada hectárea titulada, sin embargo los resultados en términos de avance técnico, de disminución de conflictos y de satisfacción de expectativas son magros para los sectores populares involucrados, puesto que no está contribuyendo a superar sus problemas de carencia o de insuficiencia de tierras.

CAPÍTULO 2

CONSTATAACIONES SOBRE LA REGULARIZACIÓN DEL DERECHO PROPIETARIO DE LA TIERRA

De inicio planteamos aquí tres concepciones distintas sobre la tierra y los recursos naturales, cuya consideración necesariamente tendría que estar incorporada al analizar la configuración de la tenencia y propiedad de la tierra en las distintas etapas históricas del país:

1) Al margen de los sectores vinculados a la especulación y concentración ociosa de la tierra, para el sector empresarial la propiedad de la tierra constituye un factor esencialmente económico; la proporción de superficies pretendidas responde a una visión de desarrollo basado en la producción en gran escala, generalmente vinculado al monocultivo; esto además genera un plus político para este sector que, a su vez, mediante su influencia en la institucionalidad estatal, le facilita la concentración de la tierra. En un país cuya economía está fuertemente ruralizada, obviamente que este modelo vulnera los principios de equidad en el acceso a la tierra y no sólo contribuye a profundizar la pobreza en gruesos sectores rurales, sino que también genera conflictos de orden social y político.

2) A su vez, el sector campesino reivindica la tierra como un recurso estratégico para sus actividades de diversificación económica, en su estrategia de supervivencia familiar, y en algunas zonas de occidente, combinada con elementos culturales. Además, el vínculo con la tierra también representa un factor integrador de un conjunto de actividades

orgánicas, políticas e ideológicas, cuya reproducción sólo es posible en el escenario del acceso a la propiedad de la tierra.

3) En cambio, el sector indígena originario de tierras altas y bajas reivindica el territorio directamente vinculado a una identidad socio-cultural, el cual constituye un escenario ancestral de articulación de componentes cosmogónicos, como las relaciones de reciprocidad en torno a la producción, gestión territorial, aplicación de normas propias, reproducción de sistemas de gobierno comunal y reproducción de formas de vida en función a postulados ideológicos propios.

Estos principios de diferenciación de lógicas y enfoques entre estos sectores sociales del área rural, ponen hoy más que nunca en entredicho no sólo los criterios de medición del derecho al acceso a la propiedad de la tierra, sino también los términos comparativos respecto a las condiciones y alcances reivindicativos en el plano social, político y territorial en esta abierta lucha por la tierra y los recursos naturales.

De otro lado, en el estricto ámbito de la regularización del derecho propietario sobre la tierra, si bien el proceso de saneamiento es un procedimiento básicamente técnico-jurídico, tiene fuertes connotaciones políticas que además repercuten en lo social, cultural y económico. Esta situación nos lleva a establecer un conjunto de constataciones circunscritas específicamente en los diez años de aplicación de la Ley INRA, organizadas en cuatro ejes temáticos: el ámbito técnico jurídico, tierra y gestión de los recursos naturales, el ámbito sociopolítico y la participación de la mujer.

2.1. ÁMBITO TÉCNICO-JURÍDICO

Constatación 1

La legislación agraria expresa dos lógicas en cuanto al acceso de la tierra: individual y colectiva, y su uso está más orientado a la generación de riqueza o a la reproducción cultural que, en el fondo, son expresiones de visiones y concepciones distintas.

En el amplio debate establecido en torno a la Ley N° 1715 y su alcance jurídico, político, social y económico, se emitió una variedad de calificativos sobre ella, muchos totalmente opuestos entre sí. Y es que por la forma en que fue diseñada y por su orientación, se presta a diversas interpretaciones:

1) Que es una ley comunitarista, promulgada para satisfacer el capricho del sector indígena; 2) que la ley está concebida y diseñada únicamente para la realidad de tierras bajas, porque no genera condiciones reales para solucionar el problema del minifundio en los valles y altiplano; 3) que es una ley neoliberal que busca consolidar el latifundio, pero oculta tras de un antifaz de carácter popular, etc.

En rigor, la Ley INRA alberga componentes tanto comunitarios como liberales, pero de ningún modo constituye un carácter simbiótico entre ambas lógicas económicas ni concepciones culturales. Tampoco pretende lograr un equilibrio entre ambas lógicas de propiedad como se pretendió hacerla ver en su momento.

En realidad, su espíritu es resultado de la sumatoria poco congruente de ambas lógicas, incorporadas como producto de la presión de sectores involucrados en la propiedad de la tierra, especialmente el sector campesino, indígena y originario, y el sector agroindustrial, pecuario y forestal. De ahí esos rasgos tan disímiles y polémicos en su contenido.

En cierta forma, la norma agraria recoge componentes reivindicativos del movimiento indígena como la propiedad colectiva de la tierra, la irreversibilidad de la propiedad de la tierra, etc. y además responde, parcialmente, a los avances a nivel internacional y nacional en cuanto al reconocimiento legal de los derechos de los pueblos indígenas¹⁴. Aunque la legislación nacional fragmenta este concepto, puesto que no existe integralidad normativa en cuanto a la regulación de los recursos naturales.

El sector agropecuario de tipo empresarial defiende la propiedad individual y además en grandes superficies, bajo el argumento de que la propiedad colectiva atenta contra el derecho individual de la persona de disponer de la tierra con total libertad: sólo la propiedad individual garantiza inversión y desarrollo económico.

En cambio, el sector campesino sustenta sus argumentos respecto a la propiedad individual en el carácter patrimonial de la tierra a nivel familiar, la viabilidad de estrategias productivas de carácter diversificado y el mantenimiento de espacios de reproducción orgánica, etc. Para el sector indígena originario, la propiedad colectiva y el acceso

¹⁴ La norma agraria reconoce la figura de las Tierras Comunitarias de Origen, cuyo alcance político-administrativo es menor al establecido por el Convenio 169 de la OIT.

familiar y comunal a la tierra posibilita un conjunto de actividades económicas y socioculturales que reproducen identidades culturales.

En el fondo, los argumentos de cada uno responden a su propia visión de desarrollo, sobre la cual están decididos a volcar sus esfuerzos políticos a fin de hacerla prevalecer, y para ello incluso llegan a plantearse la necesidad de interpelar la vigencia de las otras visiones.

Sin embargo, la ejecución del proceso de saneamiento en función a la norma agraria, evidencia claramente una tendencia a consolidar la concentración de tierras, en buena medida porque la norma lo facilita y porque el sector empresarial apeló a una serie de estrategias, no siempre enmarcadas en la norma. Por lo menos esta es la evaluación que realizan sectores campesinos e indígenas del país.

En definitiva, la norma da argumentos a ambos sectores sociales (empresarios agropecuarios y campesinos-indígenas) para respaldar jurídicamente su derecho sobre unas tierras que en muchos casos están sobrepuestas. Esto contribuye a profundizar los conflictos emergentes de esta problemática, que no es reciente.

Constatación 2

En gran medida, la Ley N° 1715 otorga seguridad jurídica a medianas y grandes propiedades agropecuarias establecidas con anterioridad a 1996 (aquellas que no cuentan con título de propiedad), con la única condición de que cumplan la Función Económico-Social. Es decir, mientras se la trabaje, no interesa cuán extensa sea ni el grado de inequidad social que ello represente.

El acceso a la tierra está directamente relacionado con la inequidad en su distribución. La realidad contrasta situaciones en que, mientras por un lado existen decenas de miles de hectáreas en manos de una sola familia o una reducida sociedad empresarial (la norma agraria permite hasta una superficie de cincuenta mil hectáreas), por el otro existen miles de familias sin tierra o con tierra insuficiente. La norma no logró resolver este problema, sino más bien en muchos casos permitió su legalización mediante el proceso de saneamiento; si hubo recortes, esto no constituyó el parámetro usual de dicho proceso.

En el espíritu de la legislación agraria, para obtener seguridad jurídica es suficiente que las grandes propiedades estén cumpliendo con los parámetros de la FES, lo que de entrada excluye la equidad social en el acceso a la tierra. Pero además, la concentración de la tierra en

muchos casos constituye una forma de invalidación de los derechos culturales de los pueblos indígenas, porque restringe y violenta sus espacios históricos, desestructurando física y socialmente su territorialidad.

Según los datos del INRA para tierras bajas, es innegable la concentración de tierras en un grupo reducido de familias empresariales que ya las consolidaron o están en vías de consolidarlas a través del cumplimiento de la FES, aunque para ello se recurra a cometer una serie de irregularidades y/o estrategias como el préstamo de ganado o “vacas turistas”, la subdivisión de predios, etc. (Ver PASOC-CIPCA, 2007; Guzmán, 2004). En cambio, otras familias, ante la imposibilidad de acceso a este recurso, se constituyen en mano de obra de esos predios bajo un sistema laboral, por lo general, desprovisto de seguridad social y otros beneficios sociales establecidos por ley.

De modo que mientras exista concentración de tierras, no se resolverá el problema del acceso a este recurso ni se generará condiciones para superar la pobreza del área rural.

Además de regularizar el derecho propietario, el saneamiento tenía como objetivo la recuperación de tierras mal habidas y mal utilizadas, pero en los hechos este proceso se restringió a la medición técnica del cumplimiento de la Función Económico-Social independientemente de valoraciones de otra índole (antecedentes históricos de la ocupación del predio por parte del tercero, veracidad de los datos declarados o de la documentación presentada por el mismo).

El resultado de la Evaluación Técnica Jurídica responde estrictamente a este criterio técnico, puesto que para su definición:

- no se puso en duda la legalidad de la documentación del tercero, pese a que en algunos casos cursó denuncia sobre falsificación y/o adulteración de títulos de propiedad u otros documentos con los que acreditaba algún grado de avance de la titulación del predio.
- la norma sólo reconoce la posesión pacífica; sin embargo, en la elaboración de la Evaluación Técnica Jurídica en muchos casos no se tomó en cuenta el testimonio de la organización indígena que denunciaba una ocupación por la fuerza o por el engaño.
- cuando había títulos de por medio, no se tomó en cuenta la existencia de comunidades asentadas al interior del predio con una antigüedad mayor a la emisión del título, aunque con una posesión basada únicamente en el derecho consuetudinario (por tanto nunca tramitaron título de propiedad jurídica).

- no siempre se tomaron en cuenta las observaciones de la organización indígena acerca de la veracidad o propiedad legítima de las mejoras o los bienes declarados; por ejemplo, la denuncia de vacas prestadas o presentar como propias antiguas plantaciones de familias indígenas.
- al momento de realizar la Evaluación Técnica Jurídica, no se tomó en cuenta la trasgresión de parte del tercero, incluso de sitios ancestrales de valor cultural o histórico.

Cuando no existía título de propiedad de ninguna de las partes en conflicto, la Evaluación Técnica Jurídica se limitó únicamente a la verificación y comprobación de la Función Económico-Social del tercero y en ningún momento se midió la Función Social de la comunidad, pese a estar este criterio también incorporado en la norma agraria.

Constatación 3

La ley establece un máximo de tamaño de una propiedad, pero no hace referencia a la cantidad de propiedades que una persona o familia pueda tener, lo que abre las puertas a la posesión y acaparamiento de tierras en diferentes lugares por parte de algunas familias o personas.

La concentración de tierras en pocas manos se sirve de múltiples ventanas de escape con el fin de esquivar la ley, sin transgredirla en lo sustancial. Estas acciones se reflejan de varias maneras:

- Familias que se beneficiaron de varias dotaciones, utilizando a los diferentes miembros de la familia como titular.
- Casos donde el acceso a la propiedad de la tierra se lo hace a través de un “palo blanco”, es decir, utilizando el nombre de una tercera persona.
- Predios grandes que son fragmentados en otros más pequeños y puestos a nombre de parientes a fin de consolidar sus tierras y, al mismo tiempo, evitar el pago de impuestos mayores, establecidos para la gran propiedad.

Parte de esta situación es atribuible a las limitaciones que presenta la misma ley y sobre todo a la displicencia de sus operadores que no incorporan criterios de observación cualitativa cuando se valoran argumentos del propietario o del poseedor de un predio.

El tráfico de influencias a través del poder político, en muchos casos, constituyó un factor determinante para la concentración de tierras en grupos tradicionales de poder.

Los siguientes casos merecieron cobertura mediática:

El propietario Luis F. Saavedra Bruno posee tierras por una superficie de 249.345,06 hectáreas, distribuidas en siete predios distintos (Guadalquivir, Las Mercedes, El Carmen, La Chacra, Berlín, Buen Retiro, Yucasa); además, su esposa María Ivone posee tierras por una superficie de 63.751,18 hectáreas, los predios de ambos se encuentran ubicados en las Provincias Velasco y Germán Busch del Departamento de Santa Cruz (INRA, 2006).

El caso Chimbas, en el Departamento de Santa Cruz, sale a la luz pública el 2004, a raíz de que empresarios bolivianos y chilenos habrían fraccionado el predio a fin de evitar el pago por la tierra a precio de mercado y acogerse al precio concesional destinado a pequeñas propiedades. El hecho mereció de parte del Delegado Presidencial y la Superintendencia Agraria una iniciativa en la que interpusieron una demanda ante el INRA en la que solicitan se anulen las resoluciones de las propiedades de los propietarios Petricevic-Valdés y Urenda-Pérez Yoma, pero el Tribunal Agrario Nacional falló deslindando de responsabilidades a dichos empresarios.

En resumen, este caso consistió en el fraccionamiento de la propiedad Las Positas y Las Chimbas, con una superficie de 5.916 hectáreas, en siete nuevas propiedades denominadas Las Chimbas 1 y de manera progresiva hasta Las Chimbas 7. A la conclusión del saneamiento en la propiedad La Chimba (3.376 hectáreas), el precio concesional que aplicó la Superintendencia Agraria a los propietarios de dichos predios ha sido de 10 centavos de boliviano/ha; es decir, 337,6 Bs (algo más de 40 dólares) por las 5.916 hectáreas. Lo que correspondía, si se aplicara correctamente la norma, era hacer un cobro de unos 559.000 dólares (PASOC-CIPCA, 2007).

Constatación 4

Pese a que el concepto de Función Económico-Social ha trascendido las actividades agropecuarias y se ha ampliado a la recolección de bosque y toma en cuenta la vocación productiva de los predios, la percepción, las prácticas y la mentalidad de los poseedores de la tierra siguen siendo agraristas.

El 57% de la superficie nacional está conformado por áreas boscosas y de éstas la mayor parte corresponde a tierras de vocación forestal; sin embargo, la norma que regula el acceso y propiedad de la tierra, parte de un principio agrarista establecido a partir del mismo nombre: "Reforma Agraria", que direcciona la actividad productiva de la tierra hacia la producción agropecuaria, lo cual se efectúa a costa de la deforestación de dichos bosques, con grandes consecuencias en términos de reducción de cobertura vegetal primaria y la posterior degradación de suelos.

De no cambiarse esta orientación agrarista de la norma, incorporando otros enfoques de uso del suelo y el bosque en la perspectiva de otras posibilidades productivas para las regiones de vocación más forestal —como las actividades productivas agroforestales por ejemplo—, estaremos expuestos a este sesgo que no sólo es de carácter técnico, sino que también implicará ignorar los sistemas económicos tradicionalmente ejercidos por los pueblos indígenas de tierras bajas, para quienes la actividad económica fundamental no se circunscribe a actividades meramente agropecuarias, sino que también está fuertemente ligada a la producción del monte y cultivos agroforestales que implican reposición de cobertura vegetal.

Para el caso de las comunidades campesinas extractivistas del Norte amazónico, constituye una experiencia haber logrado la modificación de la norma, de manera que las comunidades, sobreponiéndose a las restricciones de las 50 hectáreas por familia campesina para la actividad agrícola, lograron el reconocimiento legal de superficies de tierra de propiedad colectiva equivalentes a un mínimo de 500 hectáreas por familia, por tratarse de una zona cuyo potencial económico no es precisamente la agricultura, sino más bien el aprovechamiento forestal no maderable como la castaña y la goma.

Esta experiencia representa un antecedente referencial pionero para reorientar la norma en función a las distintas realidades del país, de modo que puede constituir una buena alternativa para un sector de la población rural; situación similar existe también en la gran mayoría de TCO de tierras bajas.

Se encuentra así que, en el enfoque de la norma agraria, también es evidente la carencia de principios de interculturalidad. Existen opiniones en sentido de que debería ser la ley forestal y no la ley agraria la que tenga mayor potestad sobre estas áreas señaladas; sin embargo esta salida tampoco pareciera proporcionar una vía para superar el sesgo agrarista de la norma, puesto que la legislación forestal sólo contempla dos opciones económicas: 1) la explotación maderable con lógica empresarial, por tanto no accesible ni acorde a las lógicas de sectores campesinos e indígenas, y 2) el acceso a tierras de conservación ecológica, donde aún para los pueblos indígenas existen restricciones.

Al respecto, se considera que ambas leyes están diseñadas para fines específicos y lo que corresponde es ajustar los principios y orientación de la norma que regula la producción en la tierra, de modo que

incorpore la regulación y genere condiciones para la práctica de formas productivas alternativas a la agricultura propiamente dicha.

Las regionales de CIPCA Beni y Norte, en la amazonia boliviana han hecho de la producción agroforestal basada en el cultivo de especies nativas perennes con valor económico, el componente central de la propuesta económica que allí se implementa y a la fecha se tiene una superficie de 1.647 hectáreas de sistemas agroforestales (con plantaciones de cacao, maderables, cítricos, palmeras, tubérculos, especies leguminosas, etc.) que involucran un total de 1.141 familias. Si a esto sumamos el manejo de áreas de bosque con cacao en estado silvestre, la superficie sobrepasa las dos mil hectáreas. Algunas de estas especies como el cacao tienen amplias perspectivas en el mercado interno y externo y otras especies están más dirigidas a la seguridad alimentaria de las familias en base a sus hábitos alimenticios.

La propuesta es acorde a la vocación forestal de la tierra en esta región amazónica y en su concepción recupera una práctica tradicional de los pueblos indígenas consistente en el manejo o aprovechamiento de barbechos, con la diferencia de que las especies existentes en cada plantación de sistemas agroforestales son plantadas por el propietario y están orientadas al consumo y el mercado.

Esta práctica económica no requiere la deforestación de grandes superficies (como la ganadería) ni el sistema de tumba y quema que deben realizar cada año para la agricultura migratoria, e incluso lo deforestado de alguna manera se repone con cobertura vegetal con especies perennes productivas. Esto permite conservar el monte para garantizar la realización de otras prácticas económicas y culturales como la caza, pesca, recolección y aprovisionamiento de material para artesanías y construcciones.

Otro paso importante orientado a enmendar el enfoque agrarista, es la dotación de tierras a comunidades extractivistas de castaña en el Norte amazónico del país, las cuales, por su actividad económica, salen del patrón agrarista de la producción.

Constatación 5

En muchos casos, la eficacia de la norma estuvo condicionada por los mecanismos morosos y complejos de la ley, la ética de sus funcionarios, la escasez de recursos económicos y otros factores de carácter más político; debido a ellos, su aplicación fue obstaculizada en unos casos y tergiversada en otros.

Ya indicamos que la ley también contiene componentes que benefician la opción de la propiedad colectiva de la tierra, sin embargo su aplicación estuvo cargada de dificultades de toda índole, al punto

de afectar sensiblemente las demandas reivindicativas del sector indígena; los bajos porcentajes de consolidación de tierras respecto a las demandas, son evidentes al mostrar esta situación, por lo menos en lo que corresponde a tierras bajas del país. En este sentido, al momento de evaluar el proceso, los operadores de la norma son los más cuestionados por parte del sector indígena y campesino.

Las causas para que el proceso de saneamiento avance de manera lenta y los resultados se proyecten desfavorables, especialmente al sector indígena, sin duda son muchas, pero quizá una de las que influyó de manera determinante es la de carácter institucional, puesto que aquí, además de tomar medidas equivocadas como la terciarización de las pericias de campo y el privilegiar el saneamiento a pedido de partes, se evidenció ausencia de voluntad política de parte de la institucionalidad estatal para encarar el proceso en los términos estrictos de la ley, que de por sí ya es un procedimiento moroso.

Otra causa que afectó sensiblemente para la disminución de superficies demandadas por las TCO, estuvo directamente vinculada en varios casos a la parcialidad de los responsables y operadores del saneamiento con los terceros; es decir, el favorecerlos en el registro de datos y en la valoración de la Función Económico-Social, ocurrida tanto durante las pericias de campo como en la Evaluación Técnica Jurídica (por lo menos así se demuestra en la experiencia de los casos del Chaco, Guarayos y Amazonia Sur). Hubo organizaciones indígenas que incluso han solicitado, en ocasiones, que se procese a determinados técnicos del INRA, pero hasta la fecha no se conoce de acciones en ese sentido.

Esta actitud poco ética, incluso degeneró en irregularidades cometidas tanto en el trabajo de campo (en el llenado de fichas técnicas, en la elaboración actas y otros procedimientos) como en gabinete (complementación de información de terceros fuera de plazos y procedimientos establecidos, alteración de datos, sustracción de expedientes y adulteración de documentos en las carpetas de los predios).

Sin embargo, también hubo casos en el Norte amazónico y especialmente en Pando, en que el control social diseñado por las organizaciones campesinas e indígenas permitió agilizar notablemente el proceso y los resultados, al menos parciales, son de relativa satisfacción para los beneficiarios; todo esto pese a que como antecedente, una autoridad jerárquica de la región había sentenciado categóricamente: *"Pando empieza donde termina la Ley INRA"*.

De otro lado, es evidente que la legislación agraria adolece de disposiciones que aceleren el proceso de saneamiento y en su aplicación se presentaron situaciones como por ejemplo la colisión entre lo agrario y forestal, o conflictos de competencias entre el INRA y la Judicatura Agraria, e incluso entre la institución agraria y los municipios porque éstos últimos reclamaban competencia sobre superficies de proyección de crecimiento del área urbana.

El saneamiento de las TCO en Mojos, Beni, es un caso ilustrativo de esta constatación. Durante las pericias de campo, las “vacas turistas” peregrinando de predio en predio, fueron un recurso recurrente para alcanzar el cumplimiento de la Función Económico-Social; en esta razón se dieron casos de ganado vacuno que fue computado en más de un predio, existen denuncias de parte de la organización indígena en sentido de que contabilizaron cinco, siete y hasta 14 marcas distintas en un solo predio (predio San Antonio, sobrepuesto al TIMI y TIM). También son evidentes en estas mismas TCO, los “expedientes voladores” (nuevos expedientes de mejoras en el predio, colocados en gabinete, después de las pericias de campo, extravió de expedientes, sustitución de los mismos por otros con distinto tenor o finalmente la adulteración de cifras en los mismos. En el caso del predio La Cruz, tiene en el TIM un proceso civil por adulteración de por medio, sin que se haya establecido responsabilidad, pese a sentenciarse la adulteración.

Para el caso de la TCO Charagua Norte (caso carpeta 49), en 1998 la empresa VERITAS, contratada por PLUSPETROL ingresa a realizar exploración sísmica del bloque San Isidro y Arenales, área concesionada a esta empresa petrolera; en ese mismo año se realizan las primeras negociaciones con la organización indígena. El año 2001 se firma un convenio entre las partes para la perforación de un pozo petrolero exploratorio denominado Tajibo X1, donde se reconoce el derecho de Servidumbre a favor de la Capitanía y el desembolso de recursos económicos para la construcción de dos inmuebles para la organización y apoyo con víveres para el equipo que ejecuta el control social a las pericias de campo del saneamiento de la TCO. Hasta esa etapa la empresa no pretendió ningún derecho propietario que le asista sobre predio alguno, pero sí lo hace siete meses después de concluidas las pericias de campo, y en la actualidad la empresa alega derecho propietario sobre el predio donde está ubicada su actividad hidrocarbúrfica y niega impacto ambiental alguno sobre la TCO – pese a que lo hay y en gran proporción – ; además pretende invisibilizar a la TCO y sólo toma comunidades de manera aisladas. Por último, la situación se hace difícil para la organización debido a que funcionarios del actual gobierno tienen vínculos importantes con dicha empresa petrolera (ver caso región Chaco).

Constatación 6

En valles y altiplano el escaso avance del proceso de saneamiento se debe, sobre todo, a que la ley no se adecua completamente a la problemática de aquellas regiones, donde la mayoría ya tenía sus títulos, sea individual o en pro indiviso; además, problemas como el minifundio, la falta de títulos entre los herederos y la escasez de tierra no fueron tomados en cuenta en la norma agraria. En buena parte, estas fueron razones para que en muchas regiones las organizaciones campesinas muestren resistencia o indiferencia frente al saneamiento de tierras.

Aunque la norma establece con claridad el alcance jurídico de la TCO y las tierras comunales, el sentido de su reivindicación no es el mismo en tierras bajas que en la parte andina y en valles. En la región de tierras altas, la demanda de espacios territoriales está ligada de manera mucho más explícita a propósitos de gestión de gobierno, de control originario sobre los recursos naturales y su defensa ante concesiones, como las mineras. En este contexto, el título de TCO como tal no facilita esta perspectiva reivindicativa.

Un problema central en esta región es la minifundización de la propiedad como efecto principalmente de la sucesión hereditaria, llegando a límites insostenibles incluso en términos de sobrevivencia familiar, lo que lleva a decisiones como la emigración; pero a su vez este problema es una consecuencia directa de la escasez de tierras en la región, lo que representa un problema estructural que no se va a superar saneando tierras y entregando títulos actualizados.

Es en razón a todo ello que, sin generalizar, el proceso de saneamiento para muchas organizaciones o comunidades no representa una respuesta a sus problemas y por tanto no constituye una prioridad en sus agendas orgánicas. De ahí la expresión reiterada de: "¿Acaso las tierras están enfermas para ser saneadas?".

Y es en respuesta a esta situación que se amplía a esta región la cobertura geográfica del Movimiento Sin Tierra surgido en Santa Cruz, el cual plantea como propuesta estructural al problema de la escasez de tierra en la región, un proceso de redistribución equitativa del recurso tierra. Y como iniciativa propia ante la pasividad del Estado encara acciones de toma de tierras, a su juicio ociosas, que derivan en grados

diversos de violencia y con ello presionan a que el Estado busque salidas al problema¹⁵.

También es cierto que al momento existen propuestas para ajustar procedimientos con el fin de sanear las tierras en la región de los valles y el altiplano, tales como el saneamiento interno. Sin embargo, aun no se perciben resultados.

En realidad la Ley N° 1715 tiene mejor aplicación ante las demandas territoriales de los 34 pueblos indígenas de tierras bajas. Por ejemplo, en lo que respecta a demandas de TCO, en tierras altas ha generado ciertas fracturas orgánicas puesto que un grueso de la población de las comunidades aymaras y quechuas está afiliada a la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB), Federación Nacional de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa (FNMCBS) y que como efecto de la Reforma Agraria de 1953 poseen la propiedad de la tierra de manera individualizada (o con títulos en pro indiviso).

De igual modo, las demandas de TCO también planteadas a través de organizaciones nuevas como la Consejo Nacional de Markas y Ayllus del Qullasuyu (CONAMAQ) y otras, generaron ciertos conflictos orgánicos y en algunos casos dejó a los propios campesinos, también de origen aymara y quechua, como terceros al interior de dichas demandas (en tierras bajas lo típico es que los terceros sean ganaderos, madereros, agroindustriales y no los propios indígenas u originarios, como en tierras altas).

Constatación 7

La sobreposición de competencias existentes en las diferentes leyes del marco jurídico agrario y forestal, provoca una mutua dificultad en su aplicación; esto quedó en evidencia durante la ejecución del proceso de saneamiento.

El proceso de saneamiento adoleció de sincronización y complementariedad de las leyes y sus mecanismos jurídicos relacionados con la tierra y los recursos naturales. Es más, durante el proceso se expe-

¹⁵ El MST de Bolivia nace el año 2000 (En el Choré, Santa Cruz; y Gran Chaco, Tarija), como consecuencia del inequitativo acceso a la tierra y de que la Ley N° 1715 estableció que todos los asentamientos posteriores a la promulgación de la ley son ilegales, disposición que afectaba a muchos campesinos sin tierra que se habían asentado especialmente en las ecoregiones del Chaco, Oriente y Amazonia.

rimentaron conflictos de competencias que en su momento tergiversaron el sentido de dicho proceso o retrasaron e incluso afectaron sus resultados.

Existen casos en que, antes que concluya el proceso de saneamiento a cargo del INRA, los juzgados agrarios ya emitieron fallos que por adelantado otorgaban derecho propietario a una de las partes en litigio. En otros casos la sobreposición de competencias se ha dado entre el municipio, que alegaba tener jurisdicción en determinadas áreas, como las de proyección del crecimiento urbano, con el INRA, a quien impidió realizar el saneamiento de la tierra en dichas áreas.

Pero esta falta de sincronización no sólo afecta el proceso de saneamiento sino que también afecta a acciones destinadas a la gestión del territorio, en tanto tipo de propiedad, puesto que por ejemplo la Ley INRA otorga a las TCO derechos de aprovechamiento de los recursos naturales según usos y costumbres, pero la Ley Forestal exige otros instrumentos como los planes de manejo forestal que son instrumentos de carácter empresarial que nada tienen que ver con usos y costumbres.

Constatación 8

La actitud dilatoria de algunos terceros prolongó el proceso de saneamiento, con la finalidad de ganar tiempo para realizar las mejoras necesarias para justificar y consolidar su posesión.

En principio, la dilatación del proceso de saneamiento, al parecer, resultó funcional a las estrategias de consolidación de la tierra por parte de los sectores empresariales vinculados a la tierra y en particular aquellos que no tenían ni la documentación en orden ni las mejoras suficientes como para justificar la FES de su predio. El hecho de contar a su favor con todo un aparato corporativo con innegable fuerza política, pero además la benevolencia de la institucionalidad agraria, les daba la suficiente confianza para actuar en ese sentido.

Esta situación dilatoria se vio reflejada en la renuencia de algunos terceros a iniciar el saneamiento, se tradujo en el incumplimiento de cronogramas por parte del mismo INRA, en la solicitud de los terceros de prolongar plazos de actividades relacionadas con el saneamiento y en la inasistencia de parte de los terceros a las convocatorias para establecer contactos de conciliación. Pero también hubo factores climáticos, presupuestarios y de inestabilidad laboral de los técnicos del INRA que contribuyeron a prolongar el proceso; por esta razón, las

organizaciones debieron modificar reiteradamente sus agendas, con el respectivo perjuicio a otras funciones orgánicas, lo que a su vez también motivó movilizaciones y otras acciones de presión. Esta misma situación, a la larga, se tradujo en algún grado de desaliento, agotamiento y frustración de parte de los sectores indígenas y campesinos.

En cambio, en la actualidad, en razón de la presumible recuperación de la ética profesional entre los nuevos funcionarios del INRA, aquellos terceros que asumieron la estrategia de la dilatación del proceso de saneamiento, aparentemente empiezan a mostrar cierto nerviosismo ante el temor a que dicho proceso pueda tornarse contrario a sus expectativas de consolidación de sus predios.

Un indicador de esta situación es el visible cambio de actitud de muchos de los referidos terceros ante el proceso de saneamiento, por lo menos en algunas regiones de tierras bajas. Ahora se muestran partidarios de agilizar el proceso, a veces incluso son ellos mismos quienes toman la iniciativa para establecer procesos de conciliación e incluso muestran cierta apertura a negociar a fin de lograr acuerdos limítrofes con las comunidades o las TCO. Se evidencia temor a que la legalidad de su posesión pueda ser rebatida con la consiguiente pérdida total o parcial de sus predios.

En la región del Chaco, uno de los predios sometido al proceso de saneamiento en la demanda de la TCO Charagua Sur (Parapitiguasu) fue Cañada Parapetí, de Alfredo Gutiérrez Vaca Díez, ubicada a 30 kilómetros de Charagua y colindante con el río Parapetí, cuyas aguas constituían un gran potencial de riego para dicho predio. El proceso de saneamiento de la TCO en la que se ubica el predio se inició el año 2001, en las pericias de campo le mensuran una superficie de 61.868 hectáreas. Esta situación es considerada por la organización indígena como un latifundio, que, además, estaba sobrepuesto a tres comunidades indígenas: Pueblo Nuevo, Casa Alta, Floresta. Sin embargo, la medición de la Función Económico-Social permite demostrar que el hato ganadero de este predio no justifica tal superficie y pese a las acciones del tercero, el predio tuvo un recorte de 58.836 hectáreas, la cual finalmente fue dotada a favor de la TCO Charagua Sur (Parapitiguasu).

En Mojos se han visto casos de cómo, ante el cambio de administración del INRA, se diluyó la intransigencia en la defensa de superficies sobrepuestas y más bien se asumió una actitud en cierta forma más conciliadora en la búsqueda de salidas negociadas al conflicto, que en sí no deja de ser una actitud valorable. Por citar algunos casos: 1) el predio Tajibal de Ivo Ruiz (quién in-

cluso hizo del cementerio de la comunidad Puerto San Borja del TIM, un corral para encerrar su ganado), luego planteó propuestas en las que renunciaba a una parte del área que reclama como suya; 2) el predio San Antonio, de Guido Suárez, quién en su actitud beligerante para defender lo que señalaba como de su propiedad, llegó incluso a agredir físicamente a un dirigente del TIMI y al párroco de San Ignacio; 3) el propietario del predio La Cruz que después de negar su presencia en los actos de conciliación propiciados por el INRA, luego se aproximó a la comunidad El Retiro en el TIM a ofrecer una salida al problema de sobreposición de límites de su predio.

Constatación 9

En la ejecución del proceso de saneamiento, la legislación agraria, en tanto derecho positivo, se impuso de manera excluyente sobre el derecho consuetudinario, lo que en materia de derecho propietario sobre la tierra significó una contradicción entre ambos tipos de derecho jurídico.

El texto de la Constitución Política del Estado (artículo 171) reconoce el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas, pero por lo menos en materia de argumentación del mejor derecho propietario sobre la tierra, dicho reconocimiento quedó reducido a un mero enunciado, puesto que lejos de poseer valor jurídico alguno, en la Evaluación Técnica Jurídica de los predios prevalecieron exclusivamente criterios del derecho positivo.

Como se dijo, la población indígena, en posesión de tierras comunales e individuales por varias generaciones, nunca tramitó título alguno, en parte por desconocimiento de las normas y también porque en sus lógicas de acceso a la tierra no cabía el sentido de propiedad, sino más bien de pertenencia y, por tanto, el hecho de estar arraigados en un espacio territorial y tener acceso a sus recursos naturales de manera exclusiva, le daba el derecho histórico sobre el mismo.

Sin embargo, en muchos casos el tercero llegó a la zona, se asentó en el territorio de la comunidad e inició el trámite de titulación de la misma. Cuando se dio el proceso de saneamiento y la comunidad alegó su propiedad sobre esas tierras, el único argumento válido para el INRA fue el título de propiedad o la presentación de un documento de avance de la tramitación, y en los casos en que no existía documentación de propiedad, automáticamente se procedía a la medición de la Función Económico-Social, que tiene un carácter más económico y no

así la Función Social que constituye un referente más socio-histórico, pese a estar también reconocido por la norma. Para la ley, por lo menos cuando existe un título formal de por medio, no cuenta la antigüedad de la posesión del predio, ni las mejoras que prueban el uso durante décadas de esas tierras por parte de la comunidad, o el pueblo indígena en cuestión.

En otras palabras, estamos hablando del valor cero del *derecho consuetudinario ante el derecho positivo* que se expresa claramente en el principio de la norma oficial. Bajo esta situación, como resultado del proceso de saneamiento muchas comunidades han explicitado jurídicamente la pérdida no sólo de superficies territoriales, sino también de espacios culturales e incluso el espacio mismo donde estaba asentada la comunidad y tenía enterrado a sus muertos desde décadas atrás.

Esta situación se vio reflejada especialmente en el saneamiento de tierras comunales, pero también de TCO y no responde exactamente a una mala aplicación de la ley como en los casos anteriormente señalados, sino más bien a un enfoque etnocéntrico del marco jurídico.

En Mojos, la comunidad Mercedes del Apere en la TCO TIM, pese a estar asentada en el lugar desde hace más de 30 años y tener dominio exclusivo en cuanto a acceso de los recursos naturales en todo el territorio comunal definido desde su creación, el año 2002 fue objeto de una orden de desalojo emitido por una juez agraria. La comunidad, junto a comunidades vecinas, tuvo que realizar bloqueos de la vía de acceso para evitar el ingreso de la fuerza pública a ejecutar dicha orden de desalojo.

El "propietario" que alega propiedad del área en conflicto, posee título tramitado después de la creación de la comunidad referida y el CNRA lo otorgó sin verificar la existencia de una comunidad indígena cuyo derecho propietario sobre esa área se basa en la posesión tradicional de la misma, es decir, en el derecho consuetudinario. Y ese referente, pese a ser de conocimiento del Juzgado Agrario, no valió en absoluto a la hora de emitir la sentencia en la que se ordenaba dicho desalojo.

Constatación 10

El saneamiento bajo la modalidad de SAN-TCO también benefició a terceros ubicados al interior de la TCO, puesto que les permitió avanzar en la titulación de sus predios; en cambio bajo la modalidad SAN-SIM, a pedido de partes, permitió a los terceros la consolidación total de la superficie pretendida, puesto que, como producto de esta modalidad de saneamiento, prácticamente no se recuperó tierras fiscales.

La cooperación internacional, como parte de una línea de apoyo a los pueblos indígenas, desembolsó recursos económicos para respaldar el proceso de saneamiento de tierras bajo la modalidad de SAN-TCO y de ahí el avance porcentual mayor de las TCO demandadas por el sector indígena en dicho proceso de saneamiento.

Pero un número considerable de terceros ubicados en las TCO fueron colateralmente beneficiados con la conclusión o el avance de la titulación de sus respectivos predios, pues éstos fueron saneados con recursos que iban destinados exclusivamente para sanear demandas de TCO de los pueblos indígenas; además, se les fijó el pago de las tasas de saneamiento muy por debajo del costo real.

De otro lado, según la denuncia de las organizaciones, el saneamiento simple a pedido de partes, significó una vía idónea para la consolidación de la totalidad del predio demandado por el tercero, puesto que esta modalidad no cuenta con control social y sí, en muchos casos, con la complicidad de los funcionarios del INRA o de la empresa encargada del saneamiento para “acomodar” los datos en función al cumplimiento de la FES del predio. Es posible que se deba a esto el hecho de que, a través del saneamiento de oficio a pedido de partes, no se haya logrado la recuperación de tierras fiscales, puesto que todo lo mensurado consolidó el propietario.

Constatación 11

El proceso de saneamiento no tuvo correspondencia en la aplicación de medidas jurídicas como la expropiación, reversión de tierras y distribución de la misma, pese a que es eso lo que expresa el espíritu de la Ley N° 1715.

La mencionada ley faculta al INRA para acompañar el proceso con la ejecución de “políticas, planes y programas de distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras, priorizando a los pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias que no las poseen o las poseen insuficientemente, de acuerdo a la capacidad de uso mayor de la tierra” (artículo 18). También para identificar tierras fiscales y ejecutar reversión de tierras ociosas, a fin de destinarlas precisamente a los programas de redistribución de tierras.

Sin embargo, a los diez años de su aplicación no se han implementado aún programas de asentamiento en tierras fiscales dotadas por el INRA; es más, no se maneja con certeza estadísticas sobre identifica-

ción de tierras fiscales, puesto que las cifras, emitidas a través de los medios de comunicación, presentan variaciones sustanciales de una fuente a otra (PASOC-CIPCA, 2007).

Esta ausencia de programas de redistribución de tierras (en diez años sólo se redistribuyó 34.000 hectáreas mediante la dotación de tierras fiscales), que debieron ejecutarse de manera conjunta al proceso de regularización del derecho de propiedad agraria, ha generado a lo largo de estos últimos años una serie de conflictos y derivó en iniciativas de hecho. Un ejemplo es la toma de tierras por parte de familias pertenecientes al Movimiento Sin Tierra, con violencia de por medio, que pudo evitarse a través de la implementación de una adecuada política de distribución de tierras.

2.2. TIERRA Y GESTIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES

Constatación 12

Ante el vacío legal en la legislación agraria respecto del arrendamiento de tierras, tanto individuales como colectivas, en tierras bajas se ha dinamizado el alquiler ilegal de este recurso natural y el Estado no creó mecanismos de control. En el fondo esto constituye, para agentes económicos externos al territorio, formas distintas e indirectas al tradicional avasallamiento de tierras y apropiación de recursos naturales para beneficiarse económicamente del territorio.

La falta de integralidad del marco jurídico en materia agraria, del que ya comentamos en la constatación número 7, no sólo da lugar a la obstrucción mutua en su aplicación, sino que también deja vacíos jurídicos que generan conflictos o que permiten acciones que ambientalmente pueden perjudicar a toda una zona, especialmente a sectores indígenas y campesinos.

La Ley INRA, en su disposición final décimo primera, establecía que los contratos de aparcería (trabajo “al partido”) o arrendamiento (alquiler) de tierra deberían ser regulados por el reglamento de dicha ley. Sin embargo, en diez años de aplicación, tales contratos no fueron regulados, lo que generó especulación en el mercado de tierras con consecuencias negativas, ya que latifundistas justificaron la FES a través de estas prácticas para consolidar derecho de propiedad agraria de manera fraudulenta.

Con este vacío legal muchos propietarios y poseedores de tierra que, previo al saneamiento no estaban cumpliendo la FES, atrajeron a empresarios menonitas, rusos, brasileños, uruguayos, argentinos y colombianos, para que realicen desmontes e inversiones en sus tierras. Así burlaron la aplicación de la ley agraria y su reglamento, pese a que de manera explícita establecen que las Tierras Comunitarias de Origen son los espacios geográficos que constituyen el hábitat de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, a los cuales han tenido tradicionalmente acceso y donde mantienen y desarrollan sus propias formas de organización económica, social y cultural, de modo que aseguran su sobrevivencia y desarrollo; son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, compuestas por comunidades o mancomunidades, inembargables e imprescriptibles.

Por lo tanto no pueden alquilar, vender, ni hipotecar; y, al interior, su uso y aprovechamiento debe regirse en base a sus usos y costumbres. Inclusive para las concesiones mineras y petroleras dentro de las TCO, antes de empezar los trabajos de exploración y explotación, se debe consultar a los pueblos indígenas, quienes deben participar también de los beneficios.

A esto se agrega que el sector indígena no necesariamente tiene en su experiencia la realización de prácticas dañinas al medio ambiente, por lo que tampoco está necesariamente dotado de la alerta como para prever que el alquilar tierras de la TCO o de la comunidad a agentes económicos externos pueda generar serios problemas ambientales, como ya ocurre actualmente en algunas zonas.

En la actualidad, ya es común el aprovechamiento de los recursos naturales de las tierras comunales por parte de agentes económicos externos, aun después de constituirse muchas de estas en TCO. Explotación de recursos maderables, de fauna en pieles, plumas y animales vivos, recursos genéticos y las mismas tierras comunales, fueron objeto de enriquecimiento de personas ajenas a la comunidad o al territorio, quienes se dieron modos para acceder a estos recursos ya sea a través de engaños a la comunidad, de acuerdos desventajosos, o incluso por la fuerza.

En muchas ocasiones, esta situación también involucró la complicidad de uno o un grupo de comunarios y dirigentes, lo que en muchas ocasiones generó conflictos internos de diversa magnitud y desenlaces entre grupos dentro de la comunidad o el territorio; incluso se dieron

casos en que desembocaron en confrontaciones orgánicas, poniendo en riesgo la unidad de la misma organización territorial.

En la actualidad, hasta cierto punto, se ha potenciado el control del territorio y estas formas directas de avasallamiento externo de los recursos naturales han disminuido; sin embargo, los agentes económicos externos a la propiedad de la tierra y el territorio indígena están encontrando formas más sutiles e indirectas, pero igualmente beneficiosas y lucrativas, de explotación de las tierras colectivas a expensas de la propia población indígena.

Existen casos en que, facilitados por la necesidad económica de la población indígena, especialmente medianos empresarios agrícolas establecen contratos de alquiler de tierras para cultivos en gran escala y de manera mecanizada; esta experiencia se da sobre todo en áreas de pampa para cultivos de arroz y, al final, estos hábitat naturales de reproducción de fauna, que forman parte de la misma dieta de la población, quedan totalmente destruidas; tal es la experiencia en algunas áreas comunales del Departamento del Beni. Al respecto, el Estado no prevé otras alternativas o mecanismos que faciliten a las TCO hacer sus propias inversiones.

Otras experiencias que se dan en este mismo sentido, son los acuerdos establecidos entre personas ligadas a la ganadería y determinadas familias en la comunidad: los primeros entregan ganado “al partido” a las segundas para que los mantengan y reproduzcan en las áreas de pastizal de la comunidad si las hubiera, o en áreas de pastos cultivados por el mismo comunario para tal propósito.

En el fondo, quien expone la tierra y los recursos forestales a la actividad fuertemente depredadora del bosque (por desmontes, por extracción de postes para alambrado y material vegetal para construcciones) es la comunidad; por su lado, el comunario “partidario” se beneficia por su trabajo y la responsabilidad de cuidar el ganado recibido, pero quien se lleva el grueso de los beneficios es el propietario del ganado, porque se exime de todos los gastos e inversiones en materia de infraestructura (incluida la tierra) y los riesgos durante el crecimiento de las crías lo asume el comunario “partidario”, situación que al final repercute en la cantidad de cabezas de ganado que recibe en la repartición.

Existen varios casos concretos al respecto y en las comunidades no siempre se tiene dimensionado el potencial problema que implica los

alquileres de pampa y el ganado al “partido”, aunque existen otras comunidades donde ya se empieza a reglamentar la definición de límites a la cantidad y temporalidad para estos acuerdos entre el comunario y el ganadero. Asimismo, se están estableciendo pagos de una especie de impuesto por el uso de pastizales en la comunidad.

El año 2002 se experimentó un caso relacionado con el pueblo Araona (Norte de La Paz), en el que los dirigentes de la TCO hicieron un convenio con un empresario maderero (de Riberalta), consistente en el aprovechamiento de la madera del Plan de Manejo, el cual debía ser gestionado por la TCO pero en los papeles debería estar a nombre de la empresa maderera. Como compensación, el convenio estipulaba una retribución y colaboración con el empleo de la mano de obra indígena araona y una cantidad de madera para la escuela y la posta sanitaria de la comunidad. Esto muestra cómo la TCO por un lado pierde soberanía sobre su espacio territorial porque la orden de aprovechamiento está a nombre de la empresa y no de la organización. El trámite bajo este acuerdo fue detenido a tiempo bajo el argumento precisamente de la pérdida de soberanía de la TCO y específicamente sobre sus recursos maderables.

El año 2003, en otra comunidad de la región Norte amazónico, sin dar aviso a los comunarios de base los dirigentes concretaron un contrato escrito con una empresa maderera para la explotación de la madera y determinaron precios según especies por 20 años. El precio era de 100 bolivianos por árbol de madera cedro. Al igual que el caso anterior, la comunidad determinó tomar acciones hasta dejar sin efecto el contrato.

El año 2006, en el municipio San Andrés, Provincia Marbán, Beni, la TCO Sirionó, a través de su organización, alquiló a empresarios de Santa Cruz áreas de pampa de su TCO para el cultivo de arroz en superficies considerables. El resultado de esta experiencia fue la eliminación de áreas de reproducción de animales de caza, como venados, saurios, etc.

En algunas TCO del Norte amazónico, se han alquilado espacios de recolección de castaña a gente de fuera, hecho que dejó a sus comunarios sin opción de realizar sus regulares actividades de recolección, de modo que se vieron obligados a ingresar a espacios de comunidades campesinas generándose conflictos entre indígenas y campesinos (ver caso Norte amazónico).

Constatación 13

El equivalente del número de hectáreas tituladas en las TCO entre el número de familias beneficiarias es bajo, evidencia de que no hay acaparamiento de tierras por parte de los indígenas como se suele mencionar en algunos círculos. Asimismo, existen TCO que sólo han saneado la superficie con que ya contaban antes del proceso de saneamiento, hecho que refuerza lo aseverado.

Los medios de comunicación difunden declaraciones en las que se dan cifras de grandes extensiones de tierras que estarían en manos de los indígenas en el país, mostrándolos como los nuevos latifundistas. Pero no se menciona que estas cifras corresponden a la superficie demandada por los pueblos indígenas y no tienen correlación alguna con las superficies que en realidad están consolidando, ni que las superficies consolidadas involucran a numerosas familias y no a una sola como ocurre con la propiedad individual.

Si establecemos la relación entre superficie consolidada y la cantidad de habitantes de las TCO, la superficie per cápita, sin duda, es insuficiente (como ya se demuestra en el Capítulo 1 y lo resumimos en el recuadro de la presente constatación) y no tiene comparación en lo más mínimo con las medianas propiedades y mucho menos con las grandes; peor aún si tomamos como referente el hecho de que por las características de la actividad económica de los pueblos indígenas (caza, pesca, recolección, agricultura) estos necesitan de una mayor superficie de tierra.

Desde la presentación de la demanda de TCO hasta su titulación, al menos experimenta tres recortes:

1) Al momento de la admisión de la demanda, el INRA suele exigir modificaciones, y a veces sustanciales, en su superficie. Uno de los casos más extremos, es el de la TCO Avatiri Huacareta en Chuquisaca, cuya demandada inicial era de 76.000 hectáreas. Pese a que el Estudio de Necesidades Espaciales recomendó una superficie de 77.176 hectáreas, funcionarios del INRA, en complicidad con asesores de la dirigencia, convencieron a la organización acerca de la inviabilidad de la demanda y por tanto se la replanteó con una superficie de tan sólo 16.135 hectáreas, 79% de reducción de la demanda inicial. Hasta la primera titulación, la TCO sólo logró consolidar 3.317 hectáreas, es decir, el 4,8% de la demanda inicial.

2) Al momento de la mensura, porque la demanda debe adecuarse a algunas condiciones topográficas y de precisión de límites.

3) Al momento de la ETJ, donde se argumenta la superficie aprovechable a favor de la TCO después de reducir la superficie ocupada por terceros.

Otro aspecto que reduce la posesión de tierras por parte del sector indígena, es la calidad de las mismas. Por ejemplo, en la región del Chaco las tierras más productivas están en manos de propietarios individuales y las TCO están consolidando tierras en serranías o en

zonas semiáridas. Lo mismo ocurre en la región de la Amazonia sur, donde las tierras consolidadas ocupan sobre todo *bajuras*, *yomomales*, *curichis*, de modo que no son aptas para actividades agrícolas o pecuarias.

Debido a la insuficiencia de datos, se tomó como referencia lo que ocurre en el Departamento del Beni en materia de consolidación de superficie de TCO respecto a la demanda. Se establece que las TCO de este departamento han sufrido una reducción del 54,2% de su superficie. Este porcentaje ya desdice las cifras globales. Una aproximación a toda la región de tierras bajas, muestra que la reducción llega al 74,1%.

Bajo esta situación de reducción de las superficies globales de la demanda de TCO, en esta misma región se constata que la relación es de 71 ha/persona y de 356 ha/familia, cifras que se relativizan si tomamos en cuenta que no se descuenta el área del asentamiento de las comunidades, ni las áreas de curichis y yomomos.

Constatación 14

Los municipios, en su mayoría, no han programado acciones y recursos permitidos por ley para apoyar el saneamiento de tierras en su jurisdicción.

La Ley N° 2235 o Ley del Diálogo Nacional 2000, en su artículo 6 establece que: “Los gobiernos municipales, en acuerdo con las Organizaciones Campesinas e Indígenas, coordinarán con el INRA, la identificación de áreas prioritarias para el saneamiento y titulación de la Propiedad Agraria, en la respectiva Sección de Provincia”. En su artículo 13 indica además que podrán financiar o co-financiar “planes de ordenamiento territorial, desarrollo de catastros y sistema de registros de derechos de propiedad”, acciones entendidas como una condición para encarar el desarrollo rural. Sin embargo, son contados los municipios que han volcado su esfuerzo para apoyar el proceso de saneamiento al interior de su jurisdicción.

La regularización del derecho propietario sobre la tierra le permitiría al municipio contar con un catastro de tierras completo y actualizado, tan necesario para sus dinámicas internas de planificación y gestión municipal. Por tanto la pertinencia de su respaldo al proceso de saneamiento está por demás justificada, cosa que no ocurrió, salvo contadas excepciones.

Otro motivo de interés para el municipio respecto a esta regularización es el saneamiento de las propiedades privadas al interior de su jurisdicción; esto le permitiría la aplicación de un mecanismo de cobro de impuestos a la propiedad, puesto que no siempre los cobra por la falta de un catastro de la propiedad y a veces por la renuencia de los propietarios o por la misma displicencia del gobierno municipal que precisamente es controlado por este sector.

El Municipio de Riberalta, en la región del Norte amazónico, ha volcado parte de su esfuerzo a apoyar el proceso de saneamiento, especialmente con apoyo logístico y apoyo en la coordinación interinstitucional para respaldar el trabajo del INRA.

Los municipios Gonzalo Moreno, Sena (Prov. Madre de Dios), Porvenir (Prov. Nicolás Suárez), Puerto Rico (Prov. Manuripi) y Santos Mercado (Prov. Federico Román), apoyaron también el proceso, especialmente en la apertura de deslindes.

Constatación 15

Los municipios rurales, en su mayoría, no tenían delimitadas ni regularizadas las áreas urbanas reconocidas mediante Ley del Congreso Nacional. A la hora del saneamiento, en muchos casos, esto creó conflicto de competencias entre municipio e INRA.

Los municipios generalmente tienen un área de crecimiento urbano en base a proyecciones de expansión; sin embargo, para que esta área sea legalmente considerada como tal, debe estar debidamente homologada por el Congreso Nacional mediante ley expresa y es precisamente esta fase la que no siempre regularizaron los municipios.

Esto dio lugar a que durante la ejecución del proceso de saneamiento, se registraran conflictos de competencia con la institución agraria y ello derivó en tensiones interinstitucionales, e incluso alguna organización o sector social afectado rivalizó con autoridades de su mismo municipio. Casos de este tipo se dieron en regiones como Cochabamba, Norte amazónico y Amazonia sur, algunos de gravedad.

A veces el municipio se constituyó en parte “afectada”, debido que parte del área de expansión urbana se sobrepuso a alguna TCO o tierra comunal, de modo que en ciertas regiones del país hubo conflictos de competencia con la institucionalidad agraria, lo que más bien llevó a esos municipios incluso a entorpecer parcialmente el proceso de saneamiento.

En octubre del año 2002, el gobierno municipal de San Ignacio de Mojos paralizó las pericias de campo del TIMI, alegando jurisdicción en un radio de cinco kilómetros por ser área de expansión urbana, donde según su alegato, el INRA no tenía competencia. Antes de reiniciar las pericias se debió probar que tal definición de área de expansión urbana del municipio, expresada en una resolución municipal, no contaba con la correspondiente homologación por el Congreso Nacional, tal como lo establece la norma.

Lo que en el fondo se hizo fue resolver un conflicto de competencias entre el municipio y el INRA, aunque también de por medio reflejaba serias tensiones entre el gobierno municipal y la organización indígena. A propósito, el entonces Secretario de Tierra y Territorio de la Central de Pueblos Étnicos Mojeños del Beni (CPEM-B) decía: "No podemos hablar nada del municipio, que ha sido el enemigo número uno de los pueblos indígenas. En vez de cooperarnos para consolidar un espacio geográfico, en vez de ayudar a consolidar la cuna de los pueblos indígenas, se ha opuesto a nuestro saneamiento" (Sixto Vejarano Congo, entrevista 2004).

Constatación 16

La gestión de las TCO por parte de la organización indígena, se enfrenta a prácticas actuales que generan tensiones y dificultades internas en el acceso equitativo a los recursos de carácter colectivo por parte de las familias y comunidades que la conforman.

La penetración del valor de mercado para los recursos naturales que las comunidades indígenas poseen en sus territorios, estuvo acompañada de un proceso de desestructuración del sistema de acceso a dichos recursos y sus mecanismos de control sociocultural (Flores et. al; 2002). Dicho valor de mercado fue introducido por agentes externos vinculados primero a la explotación de pieles, animales vivos y posteriormente recursos maderables.

Los efectos de esta situación, que no son generalizables ni adquirieron todavía un carácter intensivo, se vieron reflejados en la organización a través de pugnas internas, tensiones al interior de la comunidad, pérdida de legitimidad de dirigentes, reducción de los recursos naturales de la comunidad, etc.

Aparentemente, las comunidades no estaban preparadas para asimilar en términos orgánicos y normativos la mercantilización de sus recursos naturales; es por ello que en algunos casos la comunidad pierde el control sobre algunos comunarios que, de manera inconsulta y en alianza con agentes económicos externos, explotan recursos naturales

de la comunidad sin considerar el derecho del resto de los comunarios. Actualmente se da una relativamente tardía reacción en el intento por buscar formas de regulación del acceso a sus recursos de carácter comunal.

La situación se hace más compleja cuando se trata de TCO indígenas cuya población es de carácter multiétnico y está geográficamente situada en más de una jurisdicción político administrativa (ya sea municipio o departamento). Esto implica lograr consensos internos sobre la base de lógicas no siempre coincidentes y, además, ajustarse a mecanismos que involucran a jurisdicciones distintas.

Pero no sólo se trata de la explotación inequitativa de los recursos de carácter comunal, sino también de precios y medidas completamente desfavorables a las familias indígenas cuando establecen sus relaciones comerciales. Así, la explotación de los recursos naturales deja muy poco beneficio a la familia involucrada y ninguno para la comunidad.

Para establecer un sistema de gestión del territorio, la organización necesariamente deberá superar esta situación e iniciar un proceso de control de los recursos de su territorio.

La TCO "Multiétnico II", ubicada en los Departamentos de Beni y Pando, tiene una superficie titulada de 407.585 hectáreas, y pertenece a tres pueblos indígenas organizados en 28 comunidades: 24 Tacana, 4 Esse Ejja y 2 Cavineño. Abarca parte de tres Provincias: Vaca Díez y Ballivián del Beni y Madre de Dios de Pando. Cubre también parte de cinco municipios: Riberalta, Reyes, Gonzalo Moreno, San Lorenzo y El Sena. La TCO es rica en recursos naturales; sin embargo, hay ciertas tensiones entre las comunidades y familias para acceder a los sitios donde están los mejores recursos naturales, dada la ubicación de éstos dentro de la TCO. Por ejemplo, las comunidades Esse Ejja son las menos favorecidas, acceden a poca tierra y, por tanto, a pocos recursos naturales, lo que ha provocado que gran parte de las familias de dos comunidades, Portachuelo Alto y Portachuelo Bajo, se trasladen a otras zonas, fuera del territorio, para realizar sus actividades productivas y de recolección.

Constatación 17

Muchas TCO que han sido tituladas han tomado iniciativas en la elaboración de sus planes de gestión territorial; sin embargo, estos instrumentos de planificación y gestión aún no son acompañados con políticas públicas, de modo que sean incluidos en el Sistema de Planificación del país.

Un tema pendiente en la agenda del gobierno es la definición de mecanismos de incorporación de sistemas e instrumentos de planificación y gestión del espacio territorial de los pueblos indígenas. Esta apertura pasa esencialmente por la incorporación de visiones de desarrollo de estos mismos pueblos en la definición de políticas destinadas al desarrollo rural.

Las iniciativas de elaboración de los Planes de Gestión Territorial de la actualidad, independientemente de virtudes y defectos posibles, están siendo sustentadas por la organización indígena como su instrumento de definición de tareas enfocadas al logro de objetivos vinculados al desarrollo dentro de la TCO y de negociación hacia fuera de ella. Sin embargo, el Estado aún no ha tomado medidas dirigidas a homologar estos instrumentos ni ha planteado propuestas de mecanismos alternativos que permitan recoger lógicas productivas y de gestión de la organización indígena.

En términos productivos, la TCO es un espacio con algún grado de ejercicio autónomo puesto que en su interior prevalecen aún lógicas económicas, productivas y de aprovechamiento de recursos naturales, que responden a identidades propias. El gobierno tiene el reto de asumir esta realidad e incorporar sus mecanismos de planificación en el Sistema Nacional de Planificación.

Constatación 18

El movimiento indígena, campesino y originario, reivindicó en el escenario político nacional el derecho al territorio histórico, sin embargo esto no fue completamente plasmado en la ley y por ello en el actual proceso constituyente se plantean avanzar en el reconocimiento constitucional del derecho sobre dichos territorios.

La reivindicación del territorio histórico como espacio de reproducción sociocultural, jurídicamente expresada en el Convenio 169 de la OIT y ratificada en nuestro país mediante la Ley de la República número 1257 del año 1991, tiene su correlato en el proyecto de Ley de Pueblos Indígenas presentado por la CIDOB en el año 1987 y en términos políticos está claramente expresada en la primera marcha indígena "Por la dignidad y el territorio".

Pero también, desde los círculos académicos, políticos y corporativos de los sectores agroindustriales, se combatió la reivindicación del territorio por parte del movimiento indígena mediante el manejo de

un discurso fatalista en sentido del riesgo secesionista de permitirse, a través de sus territorios demandados, una figura jurídica con niveles de autonomía para los pueblos indígenas¹⁶. Finalmente en la norma jurídica, con algún grado de sutileza, se logró restringir el sentido de la demanda de territorios indígenas, para reconocerla como Tierra Comunitaria de Origen (TCO).

Las TCO demandadas por parte del movimiento indígena, quizá bajo el condicionamiento conceptual de la norma agraria, cayeron en el juego de los argumentos cuantitativos, por lo que la defensa del territorio se la planteó mayormente desde criterios y parámetros de concepción de la tierra como unidad económico-productiva, es decir, de propiedad y no así como hábitat de reproducción cultural.

Paradójicamente, ello repercutió negativamente en la consolidación de superficies para las TCO, porque la decisión de la institucionalidad agraria se basó en cuánta superficie de tierra necesita una comunidad o un pueblo indígena, y cuánto se le puede dar, siendo que la problemática debió plantearse en cómo lograr la preservación en unos casos y la reconstrucción en otros, de los espacios territoriales históricos del pueblo demandante.

No obstante, esta idea de tipo cualitativo del territorio prevalece intacta en el movimiento indígena, aunque políticamente adquiere un cariz más interactivo con el Estado y la sociedad, y es por ello que lo replanteó como una propuesta a ser incorporada en el debate de la Asamblea Constituyente con la pretensión que lo establecido en el Convenio 169 de la OIT (derecho al territorio y la autodeterminación de los pueblos) sea elevado a rango constitucional¹⁷.

¹⁶ En la actualidad, diez años después, en el marco de la Asamblea Constituyente, se repite la historia donde grupos de poder al interior de este cónclave pretenden nuevamente negar este derecho indígena.

¹⁷ Es cierto que las TCO no son un derecho sólo sobre la capa de tierra arable de 30 cm. de profundidad como es el caso de las otras clases de propiedades agrarias (solar, pequeña propiedad, mediana y grande) y que una vez titulada la TCO, el Estado no puede otorgar derechos a terceras personas sobre el uso y aprovechamiento sobre los recursos naturales renovables (concesión forestal maderable y no maderable), excepto para la explotación de los recursos naturales no renovables como son los hidrocarburos y minerales previa consulta oportuna y de buena fe. Sin embargo, ello no conlleva niveles de ejercicio de autonomía político-administrativa, la presencia de terceros en su interior limita la continuidad espacial para la implementación de políticas de desarrollo bajo lógicas económicas propias; pero sobre todo se trata de espacios residuales y políticamente inviable, puesto que la figura de TCO no contempla la reconstitución del territorio histórico reivindicado por los pueblos indígenas.

La Asamblea del Pueblo Guaraní (APG), el año 1996 demandó el territorio guaraní que involucra a prácticamente el 81% de la región del Chaco y comprendía una superficie un poco mayor a los diez millones de hectáreas (ver caso Chaco). Esta reivindicación está planteada no sólo para un grupo de familias demandantes, sino para todo el pueblo guaraní que aunque circunstancialmente esté residiendo en el área urbana, por sus dinámicas migratorias, a corto, mediano o largo plazo es un potencial habitante del territorio, lo que en el fondo significaba el plantear la reconstitución del territorio histórico del pueblo guaraní.

Esta visión histórica de territorialidad fue precisamente la que primó para realizar la demanda del territorio, aunque en lo operativo se haya tenido que acomodar a los criterios de la norma agraria, lo que significó que la reivindicación involucre un conjunto de 19 demandas de TCO realizadas de manera conjunta.

Pese a la drástica reducción de superficie que sufrió la demanda guaraní, considerando que es una zona cuyas tierras a lo largo de la historia republicana fueron repartidas por el Estado a actores foráneos, la superficie parcialmente consolidada, en criterio de la organización, es mayor a la que hubiesen logrado si se planteaba con otra estrategia que no sea la reconstrucción del territorio histórico.

2.3. ÁMBITO SOCIOPOLÍTICO

Constatación 19

Con el inicio del proceso de saneamiento de tierras, los conflictos entre sectores campesinos, indígenas y originarios, y empresarios agroindustriales, pecuarios y madereros, experimentaron una sensible intensificación.

Los conflictos por tierras son, quizá, el efecto más visible que hasta el momento percibe la opinión pública del proceso de saneamiento, más aún cuando su escenario se amplía a nuevos espacios, con actores no directamente relacionados con la propiedad de la tierra, como entes corporativos de alcance regional y nacional, e incluso medios de comunicación e instituciones de carácter cívico, generando discursos y posturas de carácter político.

Pese a ser estos conflictos de larga data, e involucrar al conjunto de actores sociales vinculados a la tierra, con el inicio del proceso de

saneamiento se intensificaron notablemente y de ahí su explicitación en estos últimos años ante los ojos del resto de la ciudadanía. Ello no significa que al calor del proceso de saneamiento no hayan surgido nuevos conflictos, pero los más vienen ya de antes.

Por otra parte, se evidencia que los problemas no resueltos de sobreposición de límites de tierras están mucho más focalizados entre sectores empresariales agropecuarios y comunidades indígenas, debido a que se agudizó una fuerte pugna por la propiedad de la tierra, donde en muchos casos los unos apelan al derecho tradicional de ocupación de las áreas en conflicto y los otros se fundamentan en títulos, documentos de dotación oficial o simplemente en el hecho de ocupaciones forzosas.

Se presentan también conflictos entre el sector campesino (valles de Cochabamba) entre comunidades y entre pueblos indígenas, o finalmente entre campesinos y comunidades indígenas, como se evidenció en la zona del Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore, Departamentos del Beni y Cochabamba (al parecer, entre estos dos últimos sectores y al interior de cada uno, se cuenta con mecanismos de resolución de conflictos relativamente efectivos y de ahí la baja proporcionalidad de los mismos en estos escenarios).

Como se señaló, el inicio del saneamiento detonó viejos conflictos de sobreposición de límites de tierra, pero con el desarrollo del proceso los conflictos se fueron intensificando e involucraron a nuevas instancias orgánicas e incluso a nuevos actores, a veces hasta llegar a situaciones lamentables, tal como ocurrió en Pananti en el año 2000 y en Mojos en diciembre del 2003.

Pero los conflictos también significaron un aprendizaje para la organización indígena y campesina. Sin duda, la experiencia de lidiar en conflictos agrarios potenció en el sector indígena su capacidad de defensa del territorio y su capacidad negociadora. Es muy probable que lo alcanzado por los guaraníes en las negociaciones por la actividad de las petroleras en su territorio (lograron como indemnización la implementación de un Plan de Desarrollo por un valor de nueve millones de dólares destinados a siete Capitanías afectadas por la actividad petrolera), esté vinculado en parte a la experiencia de encarar conflictos agrarios anteriores.

Aparte del conflicto en Pananti, Yacuiba, ya citado, entre campesinos sin tierra pertenecientes al MST de la zona y propietarios vecinos del lugar, éstos últimos empuñando armas de fuego, al parecer con participación de sicarios infiltrados en el grupo, presumiblemente alentado por terratenientes de la zona, los siguientes son conflictos de amplio dominio público:

El caso de Mojos, donde a raíz del asesinato del alcalde en diciembre de 2003, grupos de poder, bajo el pretexto de la implicación de un dirigente indígena en dicho asesinato¹⁸, iniciaron una arremetida de persecución contra los dirigentes más firmes en la defensa de las tierras indígenas y culminaron con el asalto y saqueo de las oficinas de CIPCA, regional Beni.

Otro caso con amplia cobertura mediática en el Departamento de Santa Cruz, es el de la propiedad los Yukises, donde los conflictos por un predio de alrededor de 13 mil hectáreas, derivaron en un enfrentamiento con toma de rehenes en agosto de 2004 y otro en mayo de 2005. El caso adquirió matices tan dramáticos que generó denuncias de la presencia de sicarios de un lado, y rumores de conformación de un grupo guerrillero en el otro, y la persecución y agresión física de dirigentes del Movimiento Sin Tierra, al punto que contó con la intervención de la Policía y el Ejército (mayor detalle, ver PASOC-CIPCA, 2007).

Constatación 20

Los logros alcanzados por campesinos, indígena y originarios en la regularización del derecho propietario sobre las TCO y tierras comunales estuvieron condicionados, en buena medida, por su fortaleza orgánica, su visión de desarrollo como pueblo y la consistencia de su identidad territorial.

Una organización fortalecida fue determinante para avanzar hacia la satisfacción de expectativas en torno a la consolidación jurídica de espacios territoriales; es precisamente el grado de fortaleza orgánica lo que permitirá mayor control social al proceso y capacidad de movilización para defender derechos territoriales.

Incluso el grado de la fortaleza orgánica, en cierta manera, está relacionado con el tipo de demanda planteada por la organización: en algunas regiones como el Chaco, Oriente y Amazonia Sur, hay cierta coincidencia entre organización fuerte y demanda de TCO, y organización menos fuerte y demanda de tierras comunales; aunque tampoco es una realidad generalizable porque hubo otros factores igualmente

¹⁸ La sentencia, según el expediente del imputado, demuestra la falsedad de tal acusación.

determinantes para definir el tipo de demanda y alcanzar el grado de consolidación de lo demandado.

Hay experiencias donde el control social debió realizarse no sólo a los funcionarios del INRA durante el proceso de saneamiento, sino también a la misma dirigencia de la organización para impedir cualquier posibilidad de cambio de conducta. También, así como hubo demandas en que el seguimiento al proceso estuvo únicamente ejercido por la dirigencia, se dieron casos en varias TCO donde, al final, parte de la dirigencia terminó involucrada en actitudes perjudiciales a la organización.

Constatación 21

El proceso de regularización del derecho propietario sobre la tierra evidenció la carencia de una política de tierras para responder al problema estructural de acceso y propiedad de la tierra.

Hasta la fecha no se han aplicado políticas efectivas de distribución de tierras y aprovechamiento de las mismas, que incorporen parámetros de integralidad, equidad, proyección de largo plazo y además contemplen medidas enfocadas al logro del desarrollo rural.

Lo que sí se ha definido y aplicado fue, en buena parte, medidas de emergencia surgidas como respuesta a conflictos o potenciales conflictos, presiones sociales o a las influencias de grupos sociales con poder. El resultado es una sistemática acumulación de tensiones sociales que desembocaron en las grandes movilizaciones de 1990, 1996, 2002, 2003 y 2006 (con las marchas indígena-campesinas).

Resultado de esta situación son las profundas inequidades actuales en el acceso a la propiedad de la tierra, donde por un lado se vigoriza la concentración de la tierra y por otro lado se profundiza la problemática del minifundio y se incrementa la población campesina sin tierra que debe empatronarse en el área rural, migrar a la ciudad o a otros países, u optar por la toma de tierras en predios no trabajados y parques nacionales.

Esta situación de carencia de políticas de tierras, también activó el debate entre sectores sociales sobre la orientación que debería adquirir y generó cuestionamientos hacia el Estado de parte de campesinos e indígenas, por semejante omisión que ocasiona problemas estructurales (marginalidad, pobreza, migración, etc.).

Constatación 22

La ejecución de la fase de pericias de campo, por lo menos en la región de tierras bajas, constituye la etapa más dificultosa en términos de esfuerzos humanos y de tensiones sociales. Pero también representa un espacio de revalorización física, histórica y cultural al interior del territorio y de evaluación de las condiciones de relacionamiento social y político con el entorno inmediato.

Fue la etapa de pericias de campo donde de manera presencial se confrontaron las partes directamente afectadas por la sobreposición de límites; el litigio por el derecho propietario de la superficie sobrepuesta de cada predio en cuestión, intensificó las tensiones que muchas veces derivaron en violencia. Fue en este espacio donde se dieron de manera reiterativa increpaciones verbales mutuas, amagos de enfrentamiento, amenazas de todo tipo, incluida la de muerte.

Tanto los funcionarios del INRA como las empresas de saneamiento contratadas carecieron de competencias, aptitudes y voluntad para el manejo de conflictos, a fin de mitigar problemas durante la ejecución de las pericias de campo. Por el contrario, se evidenció en ellos demasiada prisa por concluir el trabajo estrictamente técnico y por consiguiente se desaprovechó una oportunidad de bajar la tensión e incluso resolver algunos conflictos (se intensificaron posteriormente), lo que sin duda hubiese facilitado de sobremanera la realización de las posteriores etapas del proceso de saneamiento.

El saneamiento demandó demasiados esfuerzos humanos, especialmente entre la dirigencia indígena de las TCO y comunidades, y entre los técnicos indígenas, debido a las limitaciones logísticas que redujeron su capacidad de acción. Resultado de esta situación y asociadas a las tensiones señaladas, son las deserciones de algunos responsables indígenas a mitad del proceso en unos casos, y, en otros, la actitud poco firme que algunas veces adoptaron para la defensa de la demanda.

En la región de tierras altas el grado de tensión tuvo otras características y dimensiones, aunque igualmente problemáticas. En realidad lo que cambia son los sujetos sociales en torno al conflicto; por ejemplo, estas tensiones se dieron entre el sindicato y el ayllu, o entre dos comunidades, etc.

Cabe destacar, sin embargo, que la fase de las pericias de campo, especialmente en tierras bajas, permitió en muchos casos al pueblo

indígena o a la comunidad indígena campesina, estructurar los argumentos para defender la ubicación de sus mojones, actualizar los antecedentes e incluso la historia de la comunidad o del espacio territorial. También redimensionar las potencialidades del territorio y en varias ocasiones desmitificar el poder económico y político del tercero para volverlo a su dimensión real (en algunos casos había sido subestimado, pero las más veces estaba sobreestimado). En definitiva, este espacio permitió visibilizar la realidad de los actores involucrados y una actualización de la correlación de fuerzas.

Lo que también se manifestó en esta fase fueron las tensiones acumuladas en torno a la disputa por los recursos naturales. Las áreas con mayor cantidad de recursos naturales fueron las más disputadas, y eso se dio precisamente porque ambas partes involucradas confrontan intereses por el acceso a dichos recursos naturales.

Constatación 23

Para el movimiento indígena y campesino de tierras bajas, el saneamiento constituye una reivindicación de primer orden en su agenda orgánica. Pero en el altiplano y valles el proceso adquiere matices y dimensiones más heterogéneas, definidas en función a la zona, a los antecedentes agrarios y otros factores de carácter orgánico y político.

Para los pueblos indígenas y también campesinos de tierras bajas, la regularización del derecho propietario sobre la tierra constituye un componente esencial en sus agendas orgánicas y es justamente en función a esta prioridad que se establecieron bloques de alianzas y consensuaron estrategias de movilización, e incluso se aunaron discursos reivindicativos: el saneamiento de tierras se convirtió en un asunto prioritario y políticamente se actuó en concordancia con esta prioridad.

Para que estos movimientos sociales asuman este proceso como una tarea prioritaria, influyeron factores como el sistemático avasallamiento de tierras que las comunidades indígenas experimentan desde hace mucho tiempo; pero también la expectativa, especialmente del sector campesino, de poder al menos mitigar la insuficiencia de tierras que sufre en la actualidad.

En cambio, en los valles y el altiplano, la atención es variable de una zona a otra, de una organización a otra y de una gestión a otra. En

algunos casos el tema del saneamiento de tierras está prácticamente excluido de la agenda orgánica e incluso existe renuencia a ingresar en un proceso de regularización del derecho propietario sobre la tierra, aunque también en algunos casos es una demanda de primer orden.

Puede que en esto algo tenga que ver la capacidad institucional desarrollada por la organización para la regularización interna de conflictos en torno al acceso a la tierra y el aprovechamiento de los recursos naturales. También puede influir el hecho ya señalado de que la organización encara el problema con parámetros distintos a los del INRA y, por tanto, se le resta validez a la institución agraria.

Sin embargo, para la propiedad colectiva en tierras altas la situación es diferente a la del sector campesino, puesto que las demandas de TCO forman la parte central de la plataforma de pedidos planteada por la organización.

Destaca el hecho de que, en los pliegos demandados por el movimiento campesino e indígena de tierras bajas, la regularización del derecho propietario sobre la tierra ocupa un lugar central. En cambio, para tierras altas las presiones del área rural se centran básicamente en otras demandas como tractores, acceso a créditos, etc.

Constatación 24

Los grupos empresariales vinculados a la tierra asumen una actitud de rechazo abierto al ingreso de campesinos inmigrantes de tierras altas con fines de acceso a la tierra, pero al mismo tiempo son complacientes a la penetración de empresarios agropecuarios extranjeros al país, quienes vienen atraídos por la posibilidad de concentrar tierras.

Pese a que en décadas pasadas la empresa agroindustrial de tierras bajas y particularmente de Santa Cruz, indirectamente influyó en la inmigración definitiva de grupos de campesinos de tierras altas, quienes en buena proporción eran traídos como mano de obra para la zafra de caña, cosecha de algodón, etc. Ahora ese mismo sector empresarial asume una postura de rechazo al ingreso de campesinos que llegan a la región con la motivación de lograr una parcela para realizar actividades agrícolas en pequeña escala.

A partir de estos últimos años, se estableció todo un bloque conformado por grupos empresariales, instituciones estatales de carácter

regional y medios de comunicación para tomar medidas dirigidas a frenar estas corrientes migratorias y crear en la opinión pública una imagen negativa de estos grupos campesinos.

Pero al mismo tiempo, ese mismo bloque interinstitucional asume una actitud complaciente ante el ingreso al país de agentes empresariales provenientes de otros países, atraídos por la facilidad de conseguir, a través de diferentes modalidades, grandes extensiones de tierra a precios comparativamente bajos en relación al de sus países de origen; es más, se les brinda el apoyo necesario, información suficiente, protección y otras facilidades para facilitar su ingreso.

Este comportamiento pareciera constituir una incoherencia de discurso y de actitud, puesto que se asume posturas distintas ante una misma problemática: la penetración de agentes externos con fines de acceso a la propiedad de la tierra. Sin embargo, de por medio existen al menos tres componentes que independientemente de su valoración dan coherencia a dicha actitud:

a) Componente étnico: Alentados por viejos regionalismos se exhibe un rechazo a lo andino, que muchas veces raya en la animadversión; aunque también es una explicación sujeta a relativización puesto que el ingreso de grupos andinos con poder económico termina siendo aceptado, siendo incorporado al sector.

b) Fortalecimiento orgánico: En un país marcado por la confrontación entre sectores empresariales y populares, el ingreso de nuevos empresarios constituye una vía de fortalecimiento del gremio. En ese sentido, los sectores campesinos e indígenas interviniendo en el rubro agropecuario y disputándoles un recurso fundamental para tal actividad productiva, constituyen una presencia incómoda, de ahí se explica en parte esa actitud de rechazo.

c) Visión de desarrollo: En el fondo estas antipatías y rechazos, también responden a una confrontación de visiones de desarrollo contrapuestas entre sí. Tiene mucho que ver con la lógica desarrollista, dirigida al monocultivo, con patrones de acumulación sustentados por el sector agroindustrial y pecuario, que se contraponen a lógicas productivas de pequeña escala, de carácter diversificado del sector campesino y de tipo comunitario de los pueblos indígenas.

Constatación 25

La estrategia de presión empleada por los sectores campesinos, indígenas y originarios para encarar el proceso de saneamiento y consolidación de sus tierras, fue la movilización social, el aprendizaje del sentido y disposiciones del marco jurídico agrario, y el control social del proceso. En cambio, el sector agroindustrial y pecuario optó por buscar “ventanas de escape” a la norma y por instrumentalizar la institucionalidad agraria.

Los movimientos indígena y campesino emplearon como estrategia de presión un conjunto de mecanismos, entre los que destacamos:

- **Movilizaciones:** Expresadas especialmente en marchas hacia la ciudad de La Paz, encaradas en varias ocasiones por el movimiento indígena en alianza con el movimiento campesino; además algunas veces recurrieron a la realización de bloqueos como los efectuados en el Norte amazónico.
- **Control social:** Dirigido especialmente a la fase de pericias de campo en el SAN-TCO y a la evolución del proceso en gabinete, con el arribo de delegaciones al INRA, reuniones y revisión de carpetas. Esto con la finalidad de contrarrestar retrasos e irregularidades de parte de la institución agraria, aunque pese a esto no se evitó acciones como las anteriormente señaladas.
- **Dominio de leyes y disposiciones jurídicas en materia agraria:** El interés y la necesidad de los responsables indígenas por acompañar el proceso de saneamiento, los indujo a estudiar el marco jurídico agrario hasta lograr un buen dominio del mismo; lucieron tal dominio de la ley que les permitió reiteradamente discutir en términos jurídicos con abogados y demás funcionarios del INRA.

En cambio los terceros acudieron a estrategias dirigidas a establecer salidas posibles gracias a los vacíos jurídicos, a la ambigüedad de la ley o la permisividad de funcionarios de la institución agraria, entre las que citamos:

- **Uso de certificados de vacuna de ganado en la FES.** La cantidad de ganado vacuno que declaraba el tercero para argumentar el cumplimiento de la FES se reducía a la entrega de certificados de vacuna contra la fiebre aftosa; en muchos casos el INRA los admitió como medios principales para la verificación de la FES, pese a que no estaba contemplado por la ley agraria y su reglamento.

- **Incremento de superficie para la carga animal.** El parámetro técnico de la carga animal es de cinco hectáreas de tierra por cabeza de ganado mayor, pero de manera sistemática el sector ganadero del oriente boliviano asumió una posición radical en busca de incrementar la cantidad de hectáreas para la carga animal. Pretendió subirla a siete hectáreas por cabeza de ganado en el oriente y amazonia, e incluso demandaron 20 hectáreas por animal para la zona del Chaco, argumentando que las precipitaciones pluviales en esa zona son bajas y por lo tanto genera poca producción de forraje natural para la alimentación del ganado.
- **Fotos e imágenes satelitales.** Pese a que las fotos e imágenes satelitales no son medios principales para la verificación de la FES, muchos medianos y grandes ganaderos, en complicidad con funcionarios del INRA, burlaron con estos medios complementarios la verificación de la FES en terreno.
- **Los Planes de Ordenamiento Predial.** Los terceros (agroindustriales y ganaderos) a través de la presentación de Planes de Ordenamiento Predial (POP) elaborados en gabinete, consolidaron de forma ilegal derecho de propiedad agraria sobre grandes extensiones de tierras no trabajadas (latifundios).
- **Servidumbres ecológicas.** Las servidumbres ecológicas legales son limitaciones a los derechos de uso y aprovechamiento establecidas sobre las propiedades agrarias¹⁹, sin embargo no siempre se respeta esta condición.
- **Áreas de salvataje.** En el argumento de ganaderos del Beni, estas áreas de monte estarían destinadas para resguardar el ganado en las épocas de inundaciones.

Uno u otro sector emplearon las estrategias descritas en el propósito de consolidar la tierra demandada o poseída.

Constatación 26

En estos últimos diez años, la pugna, con tensiones y a veces con violencia, en torno al acceso y propiedad de la tierra y los recursos naturales, contribuyó en el fortalecimiento político de los movimientos indígenas y campesinos.

¹⁹ Se consideran servidumbres a las laderas con pendientes superiores a 45%, los humedales, pantanos, curichis, bofedales, áreas de afloramiento natural de agua, las tierras y bolsones de origen eólicos (como las lomas de arena), las tierras o bolsones extremadamente pedregosos o superficiales, terrenos ondulados o de colinas de las zonas montañosas, orilla de las quebradas, ríos, entre otros.

Uno de los saldos positivos que deja el proceso de saneamiento en la organización tanto indígena como campesina, es su revitalización política más allá del ámbito local. Es innegable que dicho proceso contribuyó al fortalecimiento político de sectores indígenas y campesinos, puesto que les permitió articularse de mejor manera como sector y establecer una serie de alianzas orgánicas en base a coyunturas específicas y a problemáticas afines.

La experiencia fortaleció la cultura política de la organización indígena y le permitió una mayor acumulación de tradición orgánica; la necesidad de encarar este proceso en mejores condiciones, demandó de los dirigentes dinamizar y, cuando fue necesario, ajustar la estructura orgánica, lo que mejoró sustancialmente su capacidad de convocatoria, pero también reforzó en las bases el espíritu de movilización y defensa conjunta de su territorio y los recursos naturales.

La organización campesina experimentó similar proceso y prueba de ello es su fortalecimiento en aquellos departamentos donde su protagonismo era poco relevante, como los Departamentos de Santa Cruz, Beni y Pando; aunque a nivel nacional el movimiento campesino se muestra fraccionado. Asimismo posibilitó la emergencia del sector campesino sin tierra (el Movimiento Sin Tierra), llegando incluso a experimentar en el escenario nacional una fuerza política que estuvo por sobre otros sectores populares con mucha más tradición orgánica y política.

Resultado de dicha potenciación política, es el acceso de estos sectores a los espacios locales de toma de decisiones. Pero además, este ascenso orgánico de los movimientos indígenas y campesinos les dio una dimensión política a nivel nacional, hecho que los constituyó en un referente ineludible del poder político, que les permitió ocupar espacios de poder en el escenario local y nacional. Es más, las bases orgánicas y políticas de la actual gestión gubernamental, independientemente de la línea que vaya a adquirir, fueron establecidas por el sector campesino e indígena.

Las alianzas establecidas entre los sectores indígena, campesino, colonizadores y el Movimiento Sin Tierra, pese a la barrera de la existencia de lógicas distintas entre sí, constituye un avance inédito que les permitió alcanzar la fuerza política suficiente para defender intereses comunes como el acceso a la propiedad de la tierra y la definición de políticas agrarias en el país. Esto los coloca entre los protagonistas centrales a nivel nacional; parte de ese logro proviene de la experiencia de la lucha por la tierra a lo largo especialmente de estos últimos diez años.

Constatación 27

La problemática del acceso y ejercicio del derecho propietario sobre la tierra, especialmente en tierras bajas, contribuyó en la formación y emergencia de nuevos líderes campesinos e indígenas, vinculando muchas veces la dimensión política con la de desarrollo.

Es ya típico que los titulares de la Secretaría de Tierra y Territorio de la organización indígena, o los responsables orgánicos más vinculados a la temática, alcancen notoriedad política y el reconocimiento de la población de base. Esto prueba cómo la problemática de regularización del derecho propietario sobre la tierra reforzó sustancialmente el espíritu político de la dirigencia indígena y los líderes más vinculados con el problema de la tierra.

La acción cotidiana que la dirigencia debió encarar durante el proceso de saneamiento de tierras constituyó su mejor escuela, puesto que debieron nutrirse del roce permanente durante la ejecución de gestiones y trámites ante diferentes instancias públicas del Estado. Debieron así lidiar en debates dentro los espacios oficiales o formales, y también en espacios no formales; encarar negociaciones, muchas veces definiendo las estrategias y sistematizando argumentos sobre la marcha; incursionar en el conocimiento y manejo de nuevas normas, conceptos y herramientas metodológicas. Fueron actores directos en la reflexión, evaluación y la toma de decisiones urgentes; pero también debieron jugárselas en primera fila en los enfrentamientos en torno a la pugna por la tierra, cuando los hubo.

De otro lado, fueron los más directos damnificados de la prepotencia, el insulto, la amenaza y la violencia que se generó en torno al proceso de saneamiento; esta situación también endureció su personalidad política y en algunos casos ideológica. Obviamente que los cargos estratégicos en la organización indígena también sirvieron de cernidor, puesto que hubo quienes no resistieron ni el peso de la responsabilidad dirigencial ni la fuerza de las tensiones y abandonaron su cargo; pero los que persistieron se beneficiaron con el aprendizaje que les brindaba tal responsabilidad y en muchos casos lo catalizaron en términos políticos más allá del ámbito estrictamente orgánico.

Resultado de esta experiencia de liderazgo es la incursión de parte de dicha dirigencia en el escenario político electoral, y en algunos casos el acceso a espacios locales (municipio) y nacionales de toma de decisiones (Parlamento, Asamblea Constituyente, cargos públicos). Otros lograron proyectarse en espacios orgánicos de niveles superiores (Centrales indígenas y la misma CIDOB).

Hay muchos ejemplos de la emergencia de nuevos líderes:

- *El ex Secretario de Tierra y Territorio de la CIDOB, Bienvenido Sacu, ocupa la Dirección Nacional de TCO.*
- *El ex Presidente de la Organización Indígena Chiquitana (OICH), Carlos Guasace, del pueblo Chiquitano, ocupa el cargo de Senador por el Departamento de Santa Cruz.*
- *El ex Presidente de la Central de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CEPESC) José Bailaba ocupó una diputación nacional y luego fue elegido constituyente por Santa Cruz.*
- *El ex Secretario de Tierra y Territorio de la Subcentral del Territorio Indígena Multiétnico (TIM), Miguel Peña Guaji, fue elegido como constituyente plurinominal por el Departamento del Beni.*
- *La ex ejecutiva de la FNMCBS y dirigente campesina de Santa Cruz Nemesia Achacollo actualmente es diputada nacional por Santa Cruz y dirigente latinoamericana de la organización VIA Campesina.*
- *El ex Secretario Ejecutivo de la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Santa Cruz y actual Secretario Ejecutivo de la CSUTCB Isaac Ávalos actualmente ocupa el cargo de diputado nacional por Santa Cruz.*
- *El ex Secretario de Tierra y Territorio de la Central de Pueblos Étnicos Mojeños del Beni (CPEM-B) Sixto Vejarano Congo llegó a constituirse por el municipio de San Ignacio de Mojos, en el primer alcalde indígena en el Departamento del Beni.*
- *El ex Secretario de Tierra y Territorio de la Subcentral del Territorio Indígena Mojeño Ignaciano (TIMI) y luego Presidente de la CPEM-B Pedro Nuni Caity actualmente ocupa la Vicepresidencia de la CIDOB.*
- *El ex Presidente de la CIDOB Saúl Chávez, del pueblo Yuracaré, actualmente ocupa el cargo de Embajador en la República de Cuba.*
- *El ex Presidente de la Central de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC) Manuel Dosapey, del pueblo Ayoreo, hoy ocupa el cargo de Responsable de TCO de tierras bajas de Bolivia, dependiente del Viceministerio de Tierras.*
- *El ex Presidente de la CPEM-B Adrián Nogales, del pueblo Yuracaré, actualmente ocupa el cargo de Director Nacional del Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP).*
- *El ex Secretario de Tierra y Territorio de la CPESC Benigno Urapuca, perteneciente al pueblo Guarayo, actualmente es técnico del Viceministerio de Tierras.*

Constatación 28

A raíz de los supuestos cambios en la línea de conducta de la institucionalidad agraria, los sectores agroindustriales y pecuario-empresariales en tierras bajas se vieron en la necesidad de actuar de manera

directa y mover sus mecanismos corporativos propios y afines, para defender sus intereses ante las posturas reivindicativas de indígenas y campesinos.

Tradicionalmente los sectores empresariales vinculados a la propiedad de la tierra habían instrumentalizado la institucionalidad agraria estatal en función a la defensa de sus intereses sobre la propiedad de la tierra y el acceso a los recursos naturales. De modo que en ningún momento tuvieron la necesidad de actuar directamente o de manera corporativa.

Al parecer formaba parte de una estrategia sectorial el dejar que sea el propio Estado el que defienda sus intereses en desmedro de otros sectores sociales, hecho que les funcionó satisfactoriamente y les permitió mantener un perfil “limpio” respecto a la confrontación y generación de conflictos sociales. Esto fue posible gracias a que habían logrado la institucionalización de la defensa de sus tierras y los recursos naturales.

Al mismo tiempo lograron invertir a través de los medios de comunicación los valores en la opinión pública, haciendo ver a los campesinos como los avasalladores y a ellos como los damnificados.

Sin embargo, con la asunción del actual gobierno, se establece en la institución agraria una modificación de roles, dejando al sector empresarial desprovisto de un instrumento efectivo de defensa de sus intereses; de modo que no tuvieron otra vía que activar sus propios mecanismos corporativos —apelando a su poder económico, a sus influencias políticas y mediáticas—, para encarar la defensa de las tierras en posesión, con todas las implicaciones de desgaste de imagen que ello conlleva ante la opinión pública.

El ingreso visible del sector agroindustrial y pecuario a la pugna, dio una nueva dimensión a los conflictos de tierras, puesto que ambos arrastraron instituciones estatales de carácter regional derivando la situación en tensiones de tipo regionalista, clasista y étnico.

Constatación 29

A raíz de los conflictos que se han ido profundizando, los sectores indígenas y campesinos lograron establecer alianzas políticas no exentas de tensiones y desencuentros. Estos acuerdos coyunturales los llevaron a actuar de manera conjunta en las movilizaciones más persuasivas de los últimos diez años relacionada con la problemática de la tierra.

Las relaciones interculturales entre indígenas y campesinos en el país, y especialmente en tierras bajas, tienen antecedentes poco memorables. Y es que existen diferencias tan notorias en cuanto a tradición política, a estrategias de movilización, a lógicas económicas e ideológicas, que tradicionalmente se constituyeron en barreras difíciles en la perspectiva de establecer alianzas sólidas en función a intereses comunes.

Esas barreras impidieron al inicio la comprensión del conjunto de afinidades reivindicativas entre ambos sectores, como el acceso a los recursos naturales, exclusión política, marginalidad social. Además, existe un factor común entre ambos y es su dependencia de la tierra para desarrollar sus actividades económicas, sociales, culturales y políticas.

Este es un breve recuento cronológico del proceso de acercamiento y entendimiento entre campesinos e indígenas de tierras bajas:

- El año 1990, el sector indígena marcha solo y su reivindicación es el territorio.
- El año 1996, los sectores indígenas y campesinos, como resultado de primeros acercamientos, marchan juntos, pero prefieren no ir por el Chapare, lo que en los hechos constituye esquivar al sector cocalero.
- El año 2000, nuevamente marchan juntos campesinos e indígenas, pero esta vez sí van por el Chapare precisamente para reforzarse con la participación de los cocaleros.
- El año 2002, en una nueva marcha protagonizada por indígenas y campesinos, logran además unificar fuerzas con campesinos y originarios de tierras altas.
- El año 2006, indígenas, campesinos y colonizadores, en el marco del Bloque Oriente, realizan la quinta marcha indígena campesina demandando la aprobación de la nueva Ley agraria.

La alianza alcanzada entre campesinos e indígenas, al calor del proceso de saneamiento, no tiene alcances ideológicos, ni está planteada a largo plazo: son alianzas temáticas, coyunturales y tienen sus fragilidades. Pero pese a ello han logrado establecerse y a la fecha continúan en vigencia. Aunque también se está evidenciando entre el sector campesino un proceso de identificación sociocultural hacia lo indígena u originario, como referente unificador de los sectores populares vinculados al acceso y propiedad de la tierra; este proceso ideológico

merece mayor atención, puesto que puede contribuir a consolidar la alianza entre indígenas y campesinos.

Hay que indicar también que si bien existen niveles de alianza entre campesinos e indígenas a nivel regional y nacional, en el nivel local se dan muchas tensiones entre ambos sectores e incluso se registraron grados de conflicto intersectorial.

En el caso del Territorio Indígena y Parque Nacional Isidoro Sécore (TIPNIS), las comunidades campesinas establecidas al interior de la franja de seguridad del parque y consiguientemente al interior del Territorio Indígena, el año 2006, se oponen a la realización de las pericias de campo en los polígonos 3 y 4B de la TCO y, en consecuencia, retrasan su saneamiento. Esta situación generó incluso amagos de enfrentamiento con amenazas de “escopetas” y “flechas” de por medio entre comunidades campesinas y comunidades indígenas, donde además tuvieron que intervenir las prefecturas de Cochabamba y Beni.

Guarayos es otro escenario de conflictos entre indígenas, campesinos y empresarios. En realidad, en el último lustro los conflictos estuvieron motivados por asentamientos campesinos y ocupaciones de tierras por la parte empresarial dentro de la demanda de TCO Guarayos, lo que significó para las comunidades indígenas de la zona dos frentes de conflicto, que, con diferencias, se mantienen hasta hoy.

Situación parecida ocurrió el 2007 en el Parque Nacional Madidi ubicado en el Departamento de La Paz, donde campesinos de la zona, en un número de 600 según la prensa, incursionaron en el parque con fines de establecerse en calidad de colonizadores; esta acción fue catalogada por el gobierno como avasallamiento y meses después, debido a que no se logró un acuerdo con el grupo, se recurrió a la militarización del lugar. En el fondo, campesinos de la zona están planteando la anulación de un título de TCO Lecos, lo que constituye una negación del derecho histórico de este pueblo a un territorio propio.

Constatación 30

El avance en la regularización del derecho propietario de las TCO, no contribuirá a superar la disyuntiva entre su viabilidad, en tanto espacio de reproducción de lógicas económicas propias, y su inviabilidad en términos de ejercicio de gobierno político-administrativo.

La TCO representa el ámbito de acceso y gestión de los recursos naturales y el ejercicio de prácticas económicas dentro de las lógicas propias de los pueblos indígenas, y eso, sin duda, debe estar garantizado por el Estado. Así, el ámbito de la TCO puede representar un nivel válido para que los pueblos indígenas ejerzan planificación y ges-

tión del desarrollo. Pero en el campo de las relaciones sociopolíticas y culturales, la TCO no debiera constituirse en un referente geográfico, puesto que el alcance de la territorialidad de los pueblos indígenas es generalmente mayor.

En cambio, si vemos la misma figura desde la dimensión político-administrativa, estos espacios territoriales se tornan inviables. Hay que recordar que las TCO son espacios residuales por el histórico avasallamiento de tierras, y que la concepción de territorialidad en la mayoría de estos pueblos rebasa el espacio de la TCO, de modo que el implementar ejercicios político-administrativos implica en cierta forma niveles de reconstrucción del territorio histórico.

En esta lógica de razonamiento, es inevitable la disyuntiva entre la actual restricción al espacio territorial de la TCO, que en términos político-administrativo no significa otra cosa que encerrarse en espacios políticamente inviables (reduciéndose a reservas territoriales renunciando a espacios regionales y nacionales de toma de decisiones) y el difícil reto de reconstruir el territorio histórico.

Una salida posible sea quizás el establecer por un lado la TCO como espacio económico y luego ámbitos jurisdiccionales mayores donde se ejerza mecanismos de gobierno propio. Esta idea refleja en lo esencial la propuesta de autonomías indígenas defendida por el movimiento indígena y campesino.

Constatación 31

En tierras bajas la mayor parte de los espacios efectivos de toma de decisiones estuvo ejercida por grupos empresariales vinculados a la propiedad de la tierra.

El currículum de funcionarios o autoridades agrarias de los siguientes personajes y sus vínculos con el sector agroindustrial y pecuario, forma parte de los argumentos que muestra la organización indígena y campesina para denunciar la parcialización de los primeros en su desempeño como operadores de la norma agraria:

- René Salomón, ex director nacional del INRA, antes de ingresar al INRA fue asesor principal de la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO), como tal participó en el proceso de concertación del anteproyecto de ley agraria. Además en la conformación de la terna por la Comisión Agraria Nacional para ocupar el cargo de director del INRA, fue respaldado por CONFAGRO.

- Hugo Teodovich (familiar del ex ministro de Defensa Freddy Teodovich por el MNR) fue hasta el 2005 decano del Tribunal Agrario Nacional y además en su currículum figura como asesor jurídico de la Cámara Agropecuaria del Oriente y la Federación de Ganaderos de Santa Cruz.
- Eliane Capobianco, actual constituyente (cruceña) por PODEMOS, fue directora departamental del INRA Santa Cruz y antes de su elección como constituyente ocupó el cargo de asesora legal de la CAO.
- Jorge Aguilera, actual senador (cruceño) de PODEMOS, fue director departamental del INRA Santa Cruz.
- Joaquín Hurtado fue juez agrario y actual asesor jurídico de la Federación de Ganaderos del Beni.
- Fernando Asturizaga, actual asesor de la Confederación de Agropecuarios de Bolivia (CONFEAGRO), fue Viceministro de Tierras.

Además, a través de la misma prensa, se ha denunciado el vínculo de algunos propietarios de influyentes medios de comunicación masiva con la propiedad de la tierra, lo que también explica en parte la orientación con que se enfocó y se sigue enfocando la problemática de la tierra.

En la actualidad, se experimenta una tendencia a la inversa: varias de las actuales autoridades relacionadas con la problemática agraria, tienen antecedentes vinculados en mayor o menor grado al movimiento indígena y campesino.

2.4. ÁMBITO DE LA PARTICIPACIÓN FEMENINA

Constatación 32

Las mujeres participaron activamente en las movilizaciones de defensa de la tierra y el proceso de saneamiento, pero su participación en la toma de decisiones no se expresa en la misma proporción.

Las mujeres jugaron un doble rol activo durante el proceso de saneamiento de tierras:

1) Fue masiva y permanente la presencia de mujeres en las movilizaciones sociales de presión para que el gobierno atienda las demandas del movimiento indígena y campesino. Las largas caminatas hacia la

ciudad de La Paz estuvieron nutridas de mujeres, algunas con niños en los brazos y/o en gestación.

2) En la defensa del territorio ante el avasallamiento sufrido, las mujeres asumieron un protagonismo determinante, puesto que en muchos casos fueron ellas las que se animaron a empuñar palos y machetes para frenar al tercero que intentaba mover los mojones, o para “decomisar” herramientas y madera al “pirata” maderero o a la misma fuerza pública.

Sin embargo, esa participación activa no siempre se traduce en su participación en la toma de decisiones ni en el acceso a cargos orgánicos decisivos. Actualmente hay un avance progresivo de apertura en los espacios orgánicos, pero su ritmo es lento.

Constatación 33

Pese a que el marco jurídico agrario muestra algún avance respecto al reconocimiento del derecho propietario de la mujer sobre la tierra, los resultados en términos de acceso a títulos de propiedad individual son poco significativos.

Si hacemos una relación comparativa del marco jurídico agrario respecto al reconocimiento explícito a la mujer como sujeto beneficiario del título de propiedad de la tierra, vemos que hay una evolución progresiva. El acceso de la mujer al derecho propietario sobre la tierra, por lo menos en términos normativos, ha mejorado sensiblemente en esta última década.

Sin embargo, lo avanzado en el marco jurídico aún no se traduce en las estadísticas y en la realidad: al 31 de diciembre del 2005, se había titulado 9.255.284 hectáreas. De esa superficie, el 11,85% está titulada a nombre del varón, el 6% en copropiedad y tan sólo el 2,27% está titulado a nombre de la mujer (el restante 79,8% está titulado colectivamente).

Las cifras son elocuentes e inducen a otra constatación: la incorporación del derecho de las mujeres en términos de acceso a la propiedad de la tierra en el marco jurídico, no se traduce automáticamente en una práctica social. Esta problemática requiere de medidas de carácter social complementarias y forma parte de un proceso de cambio socio-cultural.

PARTE SEGUNDA

EXPERIENCIAS DE SANEAMIENTO EN SEIS REGIONES

CAPÍTULO 3

LOS CASOS DEL CHACO Y ZONA GUARAYOS

En el presente capítulo se presenta la experiencia del proceso de saneamiento correspondiente al Chaco y Zona Guarayos.

3.1. EL CHACO

3.1.1. Antecedentes de la problemática de la tierra y los recursos naturales en el chaco boliviano

3.1.1.1. Contexto regional y caracterización socioeconómica

El Chaco boliviano forma parte del ecosistema Chaco Sudamericano, ubicado entre Argentina, Paraguay y Bolivia. En Bolivia, la macroregión chaqueña abarca una superficie de 127.755 Km² que corresponden a un total de 16 municipios de los Departamentos de Santa Cruz, Chuquisaca y Tarija. Su población asciende, según datos del censo 2001, a 294.380 habitantes, de los cuales 77.126 son guaraníes; 2.525, weenhayek, y 178 tapietes.

La distribución demográfica muestra una concentración urbana en el Chaco tarijeño; mientras que en Chuquisaca y Santa Cruz, hay una predominancia rural. Del total de población del Chaco, 127.121

habitantes (43%) viven en el área urbana y 167.259 (57%) en el área rural. La población guaraní tiene más del 90% de su población en el área rural, agrupada en más de 340 comunidades indígenas distribuidas en toda la región del Chaco. Históricamente el grupo social de referencia en el Chaco ha sido y sigue siendo el pueblo guaraní, organizado hoy en los varios niveles de la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG).

Mapa N° 1. El Chaco



3.1.1.2. Breve contexto histórico hasta la república

Antes de la Colonia, las movilizaciones del pueblo guaraní por consolidar este territorio tuvieron razones económicas, ecológicas y mítico-religiosas, entre otras, que sustentaban la búsqueda de la “tierra sin mal” (*Ivi Imarañ*). Algunos investigadores asignan mayor importancia a los dos primeros factores y resaltan la alta incidencia que el cultivo del maíz tiene en la cultura guaraní.

Las comunidades guaraníes pequeñas (*Tëta mi*) y grandes (*Tëta guasu*), encabezados por sus autoridades (*mburubicha reta*), tenían gran capacidad de producción, aunque estaban sometidas a los rigores del medio. El prestigio radicaba en la capacidad de convidar y redistribuir, así como de convocar y establecer alianzas con poblaciones y parcialidades de otras zonas. Fueron tiempos de consolidación de la estructura del pueblo guaraní. Sin embargo, también tenían sus tensiones internas entre parcialidades específicas por sus contactos y relaciones con otros grupos. Por ello hasta ahora hay especificidades locales (*ava, simba, tapij*). Entre los varios pueblos del Chaco, los guaraníes constituían el grupo más fuerte que dominó aquella zona.

En el siglo XVI, cuando llegan los españoles al territorio chaqueño, se originan nuevos y distintos frentes de conflicto y formas de ocupación del territorio. La vida cotidiana de las comunidades guaraníes fue interrumpida y alterada por las diversas estrategias coloniales para lograr la sujeción de este pueblo y extender la autoridad de la Corona de España en el territorio guaraní. En todo caso las incursiones militares, la instalación de misiones religiosas, la constitución de pueblos-fortines y las haciendas fueron componentes de dichas estrategias.

La interacción con la población de origen español fue moldeando en los siguientes siglos las formas de resistencia, ajustes y cambios en lo organizacional, social, cultural y modo del ser del pueblo guaraní. Aunque España ejerció durante la Colonia presión permanente sobre el Chaco, fue con la República que la presencia *karai*²⁰ se consolidó en el Chaco.

Durante la República, pese a que los guaraníes combatieron por la independencia de Bolivia, continuó la usurpación de sus tierras: de 1825 a 1900 se realizó con violencia y “legalmente” un proceso de

²⁰ Se denominaba *Karai* a los españoles y, por extensión, ahora se aplica a los blancos, criollos y mestizos.

permanente despojo²¹. En 1892, en Kuruyuki, el último levantamiento organizado por el pueblo guaraní en defensa de su territorio, fue derrotado por el Ejército del Estado boliviano. Acto seguido, los estancieros promovidos por el Estado y protegidos por el Ejército, recibieron tierras comunales en toda la región del Chaco por haber participado en “*la pacificación de la Cordillera*”. En muchos casos o en algunas regiones hubo en la práctica una repartición de tierras y de familias guaraníes, cuya consecuencia se vive hasta ahora en las “comunidades cautivas”, en el Chaco chuquisaqueño.

Durante los siglos XIX y XX, la estancia ganadera fue la primera empresa en consolidar su presencia en la región; se han conocido algunos ejemplos de desarrollo intensivo y extensivo como el de la casa Elsner en la primer mitad del siglo XX y la estancia Itaguazurenda en la segunda mitad, que suministró carne a la minería del occidente durante muchos años. Sin embargo, la estancia ganadera no llegó a establecer emprendimientos con crecimiento, inversión y modernización tecnológica; los casos conocidos de desarrollo empresarial no han perdurado mucho, aun con mercado seguro y fomento bancario (por ejemplo, mercados seguros como la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), las empresas petroleras, Banco Agrícola, etc.).

El avance de la hacienda, la pérdida de tierras comunales y de su libertad, fueron razones para que los guaraníes migren, unas veces reclutados y otras de forma voluntaria, hacia *Mbaporenda* (lugar de trabajo), en la zafra de caña de azúcar, de la Argentina, hecho que se intensificó en las últimas décadas del siglo XIX.

Otro hito histórico constituye la guerra del Chaco (1932-1935) entre Bolivia y Paraguay en el territorio guaraní, a cuya consecuencia siguió mermando la población guaraní y recortando espacios comunales que aún quedaban bajo su posesión. El nacionalismo antes y después de 1952 reclama el derecho de consolidar la nación bajo el argumento del “repoblar la región” y de ejercer el control sobre los recursos naturales en función del interés nacional, como hizo el gobierno de David Toro, en 1937, con la primera nacionalización de los hidrocarburos.

²¹ El Decreto de Trujillo (1824) al iniciar el período republicano, expropió a favor del nuevo Estado boliviano las tierras comunales, que luego pasaron a ser vendidas-entregadas a criollos poderosos. Más tarde, la Ley de Ex vinculación de Tierras de Comunidades (1874) dispone el desconocimiento de las comunidades y ayllus, y empieza el fomento del mercado libre de tierras de manera individual. Ambas normas atentaron el derecho de los pueblos indígenas y campesinos a su territorio, y a una visión comunitaria sobre ella.

Mientras ello ocurría, continuó la migración de guaraníes ya en la segunda mitad del siglo XX, esta vez a la zafra en las zonas cañeras, algodonerías y madereras de Santa Cruz, y otras regiones forestales. Hoy en día, los traslados laborales temporales, continúan con menor intensidad, aunque todavía son requeridos para actividades como el alambrado de estancias, destronque de terrenos, cosecha, etc.²².

Ha ido ganando terreno el concepto, acuñado en otros países como México, que luego sustentara la Reforma Agraria de 1952: “la tierra es de quien la trabaja”, que considera sólo “el trabajo” ligado al “campo”, como agricultura o pecuaria, que sería la “fuente del derecho”. En esta visión prima el criterio *karai* y un criterio agrarista sobre la tierra, haciendo énfasis en una concepción individual de la tierra, pretendiendo con ello crear los futuros “campesinos” o “productores del campo”, tema que analizamos a continuación.

3.1.1.3. Reforma Agraria contra el pueblo guaraní

La Reforma Agraria de 1953 implementada hasta inicios de los años noventa, fue paralizada por varias razones, entre ellas la corrupción en las instituciones públicas encargadas del tema de tierras. Lo ocurrido en el Chaco no tiene nada que ver con lo sucedido en gran parte del país. Esto se puede evidenciar en el informe emitido por la ex Secretaría de Asuntos Étnicos (SAE) donde se presenta la lista de propiedades con título o en trámite, y la cantidad de tierra que tienen los terceros-propietarios privados en la región del Chaco (INRA-SAE, 1996). En estos datos no están consideradas las áreas de la Provincia O’Connor de Tarija.

Está información muestra que a 1996 los terceros tenían en su poder 6.331.281 hectáreas tituladas. Pero si sumamos a los que sí tienen título y aquellos que sólo poseen la tierra, superan las 10 millones de hectáreas de propietarios que se han asentado en el Chaco, de las más de 12 millones de hectáreas que tienen estas cuatro provincias del Chaco, incluyendo áreas urbanas, ríos y espacios públicos.

²² El mismo asentamiento Menonita en el municipio de Charagua, desde los años ochenta del siglo pasado, ha modificado los patrones migratorios de la población guaraní de esa zona.

Cuadro N° 3.1.
Propiedades identificadas en el Chaco dentro
de las demandas guaraníes antes del proceso de saneamiento

Provincia	N° de cantones	N° de Propiedades tituladas	Superficie titulada, en hectáreas	Superficie sin titular en poder de terceros, en hectáreas	Total
Luis Calvo	11	327	1.262.203	0	1.262.203
Hernando Siles	7	512	524.320	0	524.320
Gran Chaco	25	772	1.329.081	200.000	1.529.081
Cordillera	20	1.075	3.215.676	3.591.354	6.807.030
Total		2.686	6.331.280	3.791.354	10.122.634
%			63%	37%	100%

Fuente: Elaboración propia con datos extraídos del informe 25/10/96, Mapoteca.

Según los datos arriba consignados, se evidencia que no hubo ninguna reforma agraria en esta región del país sino la consolidación de la hacienda. En el caso de la Provincia Cordillera, cerca del 90% de la tierra se encontraba en manos de privados y los indígenas y campesinos del Chaco tenían sólo el 6% de las tierras²³, una injusta distribución que abarca no sólo a la tierra sino los recursos del bosque. Pero no sólo se trata de un sector que acapara las tierras sino que tiene mucha influencia en los espacios de poder regional y nacional²⁴.

En la región chaqueña más bien se consolidó y legalizó la estancia ganadera, pero como “forma de propiedad de la tierra” más que como “sistema de explotación racional del suelo y los recursos naturales”, con el beneplácito del Consejo Nacional de Reforma Agraria. En la mayoría de los casos la capacidad de explotación fue desbordada por las dotaciones-gratuitas recibidas del Estado. A pesar del proceso de titulación y reforma agraria, continuaron estas incursiones en la actividad ganadera y en la ocupación de tierras fiscales. Casos como el de Los Zotos, Panantí²⁵, las comunidades cautivas del Alto Parapetí, son resultado de la aplicación de la Ley de Reforma Agraria de los años cincuenta.

²³ CORDECRUZ-CIPCA. Diagnóstico Socioeconómico de las comunidades de la Provincia Cordillera. 1986.

²⁴ Algunos nombres y apellidos ligados a la tierra y a la política: Mario Gutiérrez G. (Charagua) jefe de la Falange Socialista Boliviana; Paz, Suárez (parientes de Hugo Banzer Suárez), Vargas, Zamora, Hasentoifel, Carvajal, Ardaya, Monasterios, Salces, Illescas, Hoyos, Durán, Salex, Bulacia, Villarroel, Gutiérrez, etc.

²⁵ Confrontación por la tierra entre campesinos y hacendados.

Recién en el 2005 el Estado reconoce la situación de servidumbre de comunidades indígenas guaraníes mediante el Decreto Supremo N° 28159 y propicia políticas públicas a favor de ellas; el 2006, en la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria, toma medidas para contrarrestar esta situación que atenta a los derechos humanos y es condenada por la actual Constitución Política del Estado.

3.1.1.4. Compra de tierras para liberar a familias cautivas

Superar la situación de las familias con escasa superficie de tierra, ha sido y sigue siendo una de las prioridades de las organizaciones y comunidades guaraníes en el marco de su proceso de reorganización iniciado a mediados de los años ochenta. Es así que la APG y algunas instituciones organizaron reasentamientos de familias guaraníes en comunidades que sí contaban con tierra suficiente. Así ocurrió con las comunidades de El Espino y Akae, entre otras, en la Provincia Cordillera.

Entre 1990 y 1994, en algunas comunidades se alambraron todo el perímetro de la comunidad; el efecto inmediato fueron nuevos conflictos con ganaderos vecinos, cuyos animales vivían en terrenos comunales, como si se tratase de tierras baldías (por ejemplo, cuando la comunidad de Machipo, en el municipio de Charagua, concluyó con el alambrado del perímetro de su comunidad en 1994, fue sorprendente la cantidad de ganado de estancias vecinas que tuvo que ser trasladado a otros lugares). En ese entonces la organización de los ganaderos en Santa Cruz consideró el alambrado de la comunidad como una agresión a sus asociados.

Estas experiencias motivaron a buscar otras alternativas para las comunidades y familias que vivían en cautiverio, como las del Chaco chuquisaqueño. Una de esas alternativas era la compra de tierras, que no implica renunciar a otras alternativas. Así se constituyó la Oficina de Tierras en Cordillera con el objetivo de promover el reasentamiento de comunidades cuyas tierras eran insuficientes.

Cuadro N° 3.2.
Tierras compradas para comunidades

N°	Municipio	Nombre de la Propiedad	N° Hectáreas	Costo en U\$
1	Charagua	Los Bordos	1.893,96	13.700,00
2	Huacareta	San Jorge de Ipati	2.138,00	80.000,00
3	Muyupampa	Cañón de Igüembe	756,80	15.000,00
4	Muyupampa	Cañón Igüembe	1.287,00	10.000,00
5	Lagunillas	Irenda	621,76	85.000,00
6	Machareti	40 acciones	500,00	5.900,00
7	Huacareta	Anguaguasu V. el Carmen	1.760,00	73.000,00
8	Charagua	Icuati	600,00	10.000,00
9	Huacareta	Villa Hermosa	2.011,06	60.000,00
10	Huacareta	Huirasai	1.139,00	30.000,00
11	Huacareta	Boirenda	309,50	10.000,00
12	Muyupampa	Alto Chico y El Fuerte	1.969,83	19.500,00
13	Charagua	Tamiaca	499,10	16.200,00
14	Camiri	Cañón de Segura	1.744,00	5.000,00
15	Charagua	San Jorge	3.807,85	40.000,00
16	Monteagudo	Turu Pampa Cañadillas	1.040,57	33.500,00
17	Gutiérrez	Palmarito Nuevo	1.364,16	67.000,00
18	Muyupampa	Cañón de Igüembe	496,73	16.000,00
19	Boyuibe	Takiperenda	825,83	12.664,00
Total			24.765,15	602.464,00

Fuente: Elaboración propia con datos de CIPCA Cordillera.

Fueron 19 las propiedades compradas en ocho municipios, y la mayoría en Chuquisaca. En total se compraron 24.765 hectáreas, todas tituladas y a un costo de 602.464 dólares americanos. Las familias reasentadas, que salían de un régimen de servidumbre, fueron 514 (unas 2.500 personas). En promedio, por cada familia se invirtió en la compra de tierra la suma de 1.172 dólares americanos, para cada una de ellas un equivalente de 48 hectáreas y el costo promedio por hectáreas fue de 24 dólares.

En el caso de los guaraníes de Chuquisaca resalta la compra de terrenos y el establecimiento de comunidades libres, y se ha concretado la desvinculación de los peones del sistema hacendal. Esta acción posibilitó el fortalecimiento del Consejo de Capitanes Guaraní de Chuquisaca, con la participación de las capitanías de Ingre y Huacareta, que siguen luchando por la libertad de sus hermanos que aún permanecen en comunidades cautivas y por romper con el sistema patronal.

3.1.2. Actores sociales en torno al acceso y propiedad de la tierra

Actualmente, el Chaco se caracteriza por una marcada diferenciación socioeconómica, hecho que se deriva de una estructura social históricamente discriminatoria, que ahondó las diferencias socio-culturales. Hay también una importante presencia de sectores en pugna por la hegemonía de poder político sobre la base del poder económico (ganaderos, menonitas, dirigentes de partidos políticos, comerciantes, transportistas, petroleros) y una fuerte influencia de las capitales departamentales de Santa Cruz, Tarija y Chuquisaca, a través de las prefecturas.

La región chaqueña, como se sabe, es rica en petróleo y gas natural, cuya explotación ha promovido el ingreso de empresas petroleras transnacionales. Sin embargo la base de la economía local sigue siendo la producción agropecuaria que involucra directamente al 60% de la población.

Los actores sociales relacionados directa e indirectamente con la problemática de la tierra en el Chaco son varios: indígenas guaraníes, propietarios ganaderos (y agrícolas), campesinos de diverso origen y menonitas.

3.1.2.1. Asamblea del Pueblo Guaraní: consolidar el territorio

La conformación de la Asamblea del Pueblo Guaraní es el resultado de un proceso de reconstitución de las comunidades guaraníes, precedido por una serie de reuniones, encuentros y asambleas, que concluyen en la conformación de la organización guaraní en febrero de 1987. Desde entonces, además de ir consolidando organizativamente, buscó reivindicar la cultura, la cosmovisión, el territorio y el respeto a sus derechos. Dentro de la estructura orgánica de la APG, los cargos de Tierra-Territorio, así como el de Recursos Naturales tienen un rol importante en ese proceso de reconstitución y fortalecimiento para consolidar el territorio guaraní, a lo que hemos hecho referencia.

Vale la pena mencionar que el concepto de territorio para los guaraníes implica la forma cómo se relacionan con la tierra-territorio y el uso y distribución de los espacios para sus actividades cotidianas: La *oka* es el espacio donde se establecen las viviendas familiares, y un conjunto de ellas se reconocen como un *têtami*, donde priman las rela-

ciones consanguíneas y hay mayor afecto entre las familias que la componen; el *koorenda* es el lugar destinado a la producción en los chacos y sembradíos²⁶ y el espacio para la crianza de animales; y el *guatarenda* o el monte con toda su riqueza, es el lugar del deambular individual y colectivo, el lugar de la cacería, la melea y de recolección de frutos de monte en los cerros, cañones y aguadas. Estos tres espacios, a manera de círculos concéntricos, forman un solo concepto que es “*el tēta o comunidad*”, que es insoluble al concepto de *ivi* o territorio que incluye a la tierra y los recursos naturales que existen encima y debajo de ella. Es esta comprensión del territorio la que ha primado para que en el proceso de saneamiento de la tierra se opte por la modalidad del SANTCO, que veremos en detalle más adelante.

Hay que indicar que esta visión guaraní del territorio está contrapuesta a otras visiones, como las de los hacendados ganaderos y los menonitas, por ejemplo.

3.1.2.2. Los ganaderos

Aunque comúnmente se habla de “los ganaderos”, es necesario mencionar que hay diferenciaciones importantes entre quienes se dedican a esta actividad, en cuanto a superficie de tierra poseída, la producción y rendimiento que logran en sus predios, y las inversiones y mejoras en el manejo del hato y de los recursos naturales. Pese a estas diferencias, predomina la ganadería tradicional. Este tipo de ganadería se basa en el pastoreo y ramoneo continuo y extensivo del ganado en el monte natural, sin un manejo de las pasturas nativas y de las especies arbóreas ni del mismo hato, y además con limitados niveles de tecnología y salubridad.

El ramoneo a campo abierto es la principal característica del sistema de producción del propietario que posee predios grandes, lo que le ha permitido “maximizar el número de cabezas de ganado” con el mínimo mejoramiento genético y sin un enfoque comercial que responda a las características de la demanda en los mercados locales y nacionales.

²⁶ En promedio la superficie cultivada por las familias guaraníes es de 1,48 ha/flia, en la que predomina el cultivo del maíz (60%) seguido del maní, fréjol, jocos, zapallos y en menor escala y allí donde es posible, las hortalizas bajo riego, cítricos, etc. En promedio el ingreso per cápita anual es de 1.150 dólares. (Datos de CIPCA Cordillera).

Actualmente, los daños ocasionados por este sistema tradicional se ven de manera más pronunciada en la destrucción de los recursos forrajeros y forestales, la erosión de los suelos, la creciente pérdida de productividad, los niveles de mortalidad del ganado, etc.

Como se dijo, la estancia ganadera tradicional para muchos propietarios grandes y medianos fue una forma de mantener la propiedad de la tierra y no así un sistema de producción. Pero esta concepción y práctica hoy se encuentra en crisis, salvo en aquellos casos que se han ido ajustando a los cambios que inexorablemente se dan en el Chaco. Sobre esto volveremos con más detalles.

Con todo, este sector organizado en la asociación de ganaderos es fuerte en la región, y tiene fuerte influencia política en el escenario regional, departamental y nacional. Su vínculo con organizaciones gremiales y corporativas departamentales, hacen que se mantenga como un grupo compacto, a pesar de su diferenciación interna. Es con este sector que las comunidades guaraníes han tenido y tienen los mayores conflictos por la tierra.

3.1.2.3. Los menonitas

Organizados en colonias que tienen presencia en diferentes regiones del Chaco: Cabezas, Charagua, Villamontes, Yacuiba, etc., los menonitas llegaron a esta región en la década de los setenta, desde México, Canadá, EEUU, Paraguay y, más tarde, desde el Norte de Santa Cruz. Algunas de estas colonias son cerradas y tienen escasa relación con su entorno local y regional, otras son más abiertas y se van incorporando a la vida y dinámica de la región. Sus vínculos comerciales se dan con los centros poblados de las capitales departamentales, de donde obtienen insumos agrícolas (semilla, agroquímicos, etc.) y entregan a estos centros su producción agrícola de sorgo, maíz, algodón, fréjol, sésamo y soya, todos ellos ligados al mercado cruceño. Son agricultores que manejan grandes extensiones de tierra, también ganaderos, principalmente para la producción de leche; en menor medida se ocupan de la producción de gallinas y cerdos.

El mayor cuestionamiento a los menonitas está dirigido a su forma de producción y laboreo de los suelos, que no repara en una proyección de largo plazo. No respetan las normas técnicas forestales para la ha-

bilitación del suelo y las definiciones del Plan de Uso de Suelo (PLUS). Otras observaciones a su sistema productivo son:

- El desmonte con maquinaria pesada, ocasiona pérdida de cobertura boscosa y la extinción total de algunas especies vegetales.
- Este tipo de desmonte ahuyenta la fauna animal y la migración de aves propias del lugar en busca de otros espacios vitales.
- Los desmontes erosionan la fertilidad del suelo y debilitan su estructura.
- Los árboles desmontados y las troncas son amontonados en cordones y posteriormente quemados.
- Desmontan más del 70% de la superficie que poseen, pese a que el PLUS sólo permite el 10% en esta zona.
- Los tractores agrícolas no tienen ruedas de goma sino de metal, con puntas que compactan el suelo.
- Las parcelas o tablones habilitados no tienen cortinas rompevientos, lo que ocasiona que por la gran extensión de tierra que se encuentra desmontada se incremente la velocidad del viento, facilitando la erosión eólica y consecuentemente la desestructuración rápida del suelo. Este problema se acelera por el uso indiscriminado de tecnología inapropiada para el Chaco, como es el uso de *rome plow*.

Frente a esta situación, la Asamblea del Pueblo Guaraní solicitó formalmente al gobierno actual la revisión del Decreto Supremo N° 06030 que autorizó la inmigración menonita hace casi cinco décadas y que se evalué el impacto que ocasiona al medio ambiente el sistema productivo menonita.

3.1.3. Caracterización del proceso de saneamiento

3.1.3.1. Demanda original de TCO planteada al Estado en 1996

Desde la conformación de la APG, la demanda Tierra-Territorio fue la principal línea política que movilizó al conjunto de comunidades, porque el acceso al territorio es un derecho a la vida, dignidad y desarrollo. En ese marco la APG y las capitanías presentaron, en 1996, su demanda de TCO.

Aquel año la APG participó activamente en la marcha convocada por la CIDOB y planteó al Estado la dotación de 19 demandas territoriales. Como resultado de la movilización y negociaciones con el Gobierno, la Ley N° 1715 fue aprobada por el Parlamento Nacional en 1996, y quedó establecida en dicha ley la admisión de la siguiente demanda guaraní:

Cuadro N° 3.3.
Demanda original del Pueblo Guaraní

N°	Territorio demandado (TCO) o Zonas	Hectáreas
1	Charagua Norte	367.700
2	Kaaguasu	161.810
3	Kaipependi Karovaicho	93.578
4	Iupaguasu	161.979
5	Isoso	3.479.170
6	Kaami	151.743
7	Kooreguasu (Ipati. Santa Rosa. Cuevo)	154.450
8	Boyibe	277.163
9	Yembiguasú	3.110.277
10	Takovo Mora	518.245
11	Charagua Sur	199.911
12	Tentayapi	165.605
13	Machareti - Nancaroinza - Karanditi	244.249
14	Itikaraparirenda	174.608
15	Avatiri Ingre y Avatiri Guakareta	389.595
16	Tarairí Chimeo	44.357
17	Itikaguasu	530.900
18	Mboicovo (Ipati Cuevo)	0
19	Tapiete (incorporada el 1/X/96)	160.605
Total demandado		10.385.945

Fuente: Elaboración propia en base a archivos de CIPCA Cordillera.

Varias han sido las razones para plantear la demanda con una superficie de 10.385.945 hectáreas (el 81,3% del Chaco boliviano). Primero, había –y hay– una fuerte concentración de propietarios en toda la región, lo que significó que la identificación de tierras fiscales sería escasa debido a esta fuerte presencia de terceros-propietarios privados. Luego, la necesidad de ejercer un control directo en todo el proceso de saneamiento para evitar fraudes y que se amplíe la posibilidad de áreas a favor de la APG. Tercero, la búsqueda de reconstitución del territorio histórico del pueblo guaraní, quedando establecida la necesidad de un territorio suficiente para albergar a más de 80.000 guaraníes.

3.1.3.2. Vulneración y recortes estatales a la demanda original del pueblo guaraní

Una vez admitido el requerimiento, el Estado informó el 25 de octubre de 1996 que la petición guaraní presentaba deficiencias, por lo que era necesario “redefinir la demanda presentada”. Dicho informe prejuzgó la demanda original y emitió valoraciones que sirvieron de base para recortar el espacio originalmente demandado. Del informe y valoraciones emitidas podemos extractar los siguientes aspectos:

- Las demandas se sobreponen a áreas clasificadas: Reserva fiscal Avapó-Isoso²⁷ (D.S. 08215 del 29 de XII 1967); Reserva Fiscal Parapetí (D.S. 09356 del 20 de VIII 1970); Parque Nacional de Manejo Integrado KAA-IYA (D.S. 24122 del 21 de IX 1995); Reserva Forestal Florida (D.S. 10771 del 16 de III 1973). Esta sobreposición de las áreas demandadas como Tierras Comunitarias de Origen (TCO) con las áreas clasificadas, es incompatible con la dotación a los pueblos indígenas. Esta visión inadecuada prejuzga y por otro lado bloquea la propuesta indígena.
- Se considera “irracional” la demanda planteada porque compromete vastas áreas de la Provincia Cordillera (Santa Cruz), argumentando que tendría que sanearse toda la provincia, lo que demandaría mayor tiempo en búsqueda de espacios libres para satisfacer las demandas territoriales.

A juicio de las comunidades y autoridades del pueblo guaraní, este informe oficial era inadecuado porque:

- a) La ley manda a sanear todo el territorio nacional, por cualquiera de las modalidades.
- b) Al prejuzgar como “irracional la demanda” del pueblo guaraní, se asume que la dotación del territorio es demasiada y se debe reducir.
- c) Se reconoce la fuerte presencia de propietarios y se admite que está implícita la dificultad de encontrar tierra fiscal.
- d) Indudablemente el Estado tenía que hacer una elección entre los problemas futuros para la dotación del territorio y la reducción del territorio demandado de tal manera que no sea un problema en su

²⁷ Se suele escribir “Isoso”, “İsoso” e “Izozog” para referirse a la misma zona guaraní. Aquí utilizaremos “Isoso”, salvo que se trate de citas o documentos donde figuren explícitamente las otras formas. Igualmente, se suele escribir Abapó y Avapó, nosotros utilizaremos Avapó.

saneamiento y en su manejo; eligieron el camino más fácil y nunca pretendieron afectar a los propietarios.

e) Señalar a *priori*, en favor de los terceros de la zona, de que “ya cuentan con títulos ejecutoriales” hacía manifiesta su protección. Por lo tanto, se podría deducir que no era necesario sanearlos, olvidándose que sería precisamente el saneamiento el que definirá el estado del predio en cuanto a su situación jurídica y técnica, y si cumplía o no con la Función Económico-Social.

En octubre de 1996 en Camiri se redefine la demanda y, como consecuencia, la pérdida de más del 50% del total global del territorio demandado originalmente. Participan en esta reunión la comisión del INRA y la Secretaria de Asuntos Étnicos (SAE). Los resultados están expresados en el Cuadro N° 3.4.

Cuadro N° 3.4.
Superficie redefinida sobre la base de la demanda original

Demanda TCO	Superficie Demanda original 12/09/1996	Superficie Redefinida 29/10/1996	% de recorte
Charagua Norte	367.700	235.250	36,0
Kaaguasu	161.810	126.500	21,8
Kaipependi	93.578	0	100,0
Iupaguasu	161.979	58.100	64,1
Isoso	3.479.170	1.956.243	43,8
Kaami	151.743	100.750	33,6
Mboyuibe	277.163	0	100,0
Yembi Guasu	3.110.277	1.369.065	56,0
Takovo Mora	518.245	359.697	30,6
Charagua Sur	199.911	132.769	33,6
Sub total (Santa Cruz)	8.521.576	4.338.374	
Kooreguasu (Ipati, Sta Rosa, Cuevo)	120.274	0	100,0
Tentayapi	165.605	0	100,0
Macharetí	244.249	164.265	32,7
Itikaraparendá	174.608	12.300	93,0
Avatire Ingre	389.595	29.985	92,3
Avatire Guacareta	comparte con Ingre		
Sub total (Chuquisaca)	1.094.331	206.550	
Tarairí-Chimeo	44.357	0	100,0
Tapiete	160.605	54.743	65,9
Itika Guasu	530.900	229.800	56,7
Sub total (Tarija)	735.862	284.543	
TOTAL	10.351.769	4.829.467	

Fuente: Elaboración propia con datos informe Comisión, 31 octubre 1996.

Del cuadro anterior se desprende que:

- De las 19 demandas originalmente planteadas sólo quedan 13. Yembiguasu no llega hacia la inmovilización.
- La TCO Boyuibe en la práctica desaparece y se mantiene al interior de Charagua Sur.
- Desisten de su solicitud de demandas y piden sólo homologación de títulos: Tarairí, 3.552 hectáreas; Chimeo, 39.000 hectáreas; Tenta-yapi, 18.000 hectáreas, y Kaipependi - Karovaicho.
- Las áreas a ser catastradas son Kooreguasú y Mboicovo, que dejan de ser TCO.
- Las más de 10,3 millones de hectáreas demandadas se redujeron a algo más de 4,8 millones.

En enero de 1997 el INRA admite la demanda del pueblo guaraní basándose en el informe de la "redefinición". En julio de ese mismo año, la Secretaría de Asuntos Étnicos entrega los estudios de caracterización preliminar de las TCO Guaraní y se recibe el informe del responsable de TCO. Posteriormente se procede a la inmovilización de las TCO mediante resolución N° RAI-TCO-007 dentro del trámite social agrario N° TCO-0707-0001 del pueblo guaraní.

El resultado de la "resolución de inmovilización" nuevamente implica una pérdida del territorio en más de 1.500.000 hectáreas, como muestra el Cuadro N° 3.5. Todas las demandas fueron nuevamente recortadas. Posteriormente se procedió a la emisión de las Resoluciones Determinativas de áreas de saneamiento de las TCO, en base a la información del área inmovilizada, siendo la superficie inmovilizada la que es sometida al saneamiento.

Cuadro N° 3.5.
Proceso de recortes a la demanda del pueblo guaraní

Demanda TCO	Superficie Demandada 12/09/1996	Superficie Redefinida 29/10/1996	Superficie Inmovilización 18/07/1997	superficie recortada hasta la inmovilización de la demanda de 12/09/1996	% de recorte hasta la inmovilización de la demanda de 12/09/1996	Superficie recomendada por los EINE
Charagua Norte	367,700	235,250	227,476	140,224	38.1	414,328
Kaaguasu	161,810	126,500	131,217	30,593	18.9	232,852
Kaipependi	93,578	0	0	93,578	100.0	0
Iupaguasu	161,979	58,100	54,387	107,592	66.4	66,000
Isoso	3,479,170	1,956,243	1,951,782	1,527,388	43.9	952,000
Kaami	151,743	100,750	95,947	55,796	36.8	276,228
Mboyuive	277,163	0	0	277,163	100.0	0
Yembi Guasu	3,110,277	1,369,065	0	3,110,277	100.0	0
Takovo Mora	518,245	359,697	272,450	245,795	47.4	92,613
Charagua Sur	199,911	132,769	109,589	90,322	45.2	368,304
Sub total	8,521,576	4,338,374	2,842,848	5,678,728	66.6	2,402,325
Koreguasu (Ipati, Sta Rosa, Cuevo)	120,274	0	0	120,274	100.0	0
Tentayapi	165,605	0	0	165,605	100.0	0
Machareti	244,249	164,265	142,450	101,799	41.7	232,798
Itikaraparirenda	174,608	12,300	11,678	162,930	93.3	106,970
Avatire Ingre	389,595	29,985	26,859	362,736	93.1	84,808
Avatire Guacareta	comparte Ingre		comparte Ingre			77,176
Mboicovo (Ipati Cuevo)		0	0	0	0.0	0
Sub total	1,094,331	206,550	180,987	913,344	83.5	501,752
Tarairi-Chimeo	44,357	0	0	44,357	100.0	0
Tapiete	160,605	54,743	51,366	109,239	68.0	24,840
Itika Guasu	530,900	229,800	216,002	314,898	59.3	293,584
Sub total	735,862	284,543	267,368	468,494	63.7	318,424
TOTAL	10,351,769	4,829,467	3,291,203	7,060,566	68.2	3,222,501

Fuente: Elaboración propia con datos de archivos de CIPCA Cordillera.

Así, las áreas se encuentran sometidas al saneamiento bajo la modalidad de SAN-TCO (Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen) y los otros espacios, en Chuquisaca, bajo la modalidad de CAT-SAN (saneamiento catastral) y SAN-SIN (saneamiento simple).

Paralelamente, se realizaron los Estudios de Identificación de Necesidades Espaciales (EINE), insumo técnico que sirvió para la certificación de la existencia de un pueblo indígena dentro del área demandada, y definir cuánta tierra necesita para vivir en una proyección de 50 años; después este parámetro se redujo a 25 años. Para todas las demandas se recomienda una superficie de 3.222.501, sin tomar en cuenta a comunidades que viven fuera de las TCO.

Los resultados de los EINE recomiendan superficies mayores a las que figuran luego de la redefinición e incluso, en algunos casos,

similares a las demandadas originalmente por la APG. Por ejemplo, la demanda Charagua Norte luego de la redefinición quedó con una superficie de 235.250 hectáreas, y el EINE recomendó 414.328 hectáreas. Caso similar el de Kaaguasu, luego de la redefinición quedó con 126.500 hectáreas, mientras que el EINE recomendó 232.852 hectáreas.

Los EINE difieren considerablemente de un lugar a otro, en términos de superficie por familia, pese a que las condiciones en toda la región no presentan diferencias sustanciales. En unos casos se recomienda un equivalente a 33,8 ha/familia, en otras zonas hasta de 102,2 ha/familia. Ello deja dudas acerca de la consistencia de dichos estudios.

3.1.3.3. Estrategia de participación guaraní en el proceso de saneamiento

Visión global de defensa. Ante el mencionado recorte a la demanda original, la débil institucionalidad del INRA vulnerada por motivos políticos e intereses de algunos sectores, la presión de propietarios de haciendas en la región y la escasa superficie de tierras fiscales identificadas, la APG tomó algunas decisiones orientadas a asegurar beneficios para todo el pueblo guaraní.

Estableció convenios con los distintos gobiernos para que reconozcan el derecho del pueblo guaraní a recuperar su territorio en todo el Chaco, resaltando que “todas las áreas fiscales o de recortes que se identifiquen en las Provincias Luis Calvo y Hernando Siles pasarán a ser dotadas al pueblo guaraní; similar situación se llevaría a cabo en Cordillera con las áreas sometidas a SAN- SIM”.

De este modo se logró la participación de la organización guaraní en los procesos de SAN-SIM (saneamiento simple) y CAT-SAN (saneamiento catastral). Para el caso del Chaco tarijeño las áreas identificadas como fiscales o de predios que tengan recortes por incumplimiento de la FES, en los polígonos 7 y 8 de la Provincia Gran Chaco, deberían ser dotadas en favor de la TCO Yacuiba o el pueblo guaraní de Villa Montes (Tarija), a pesar de los conflictos generados por ganaderos, Movimiento Sin Tierra y campesinos que se opusieron a la propuesta de demanda de la TCO Yacuiba.

De este modo, los guaraníes lograron tener presencia en las cinco provincias chaqueñas y fortalecer su unidad como pueblo, en procura

de recuperar su territorio, hecho que logró el reconocimiento de los actores sociales de la región.

Formación de equipos técnicos. Otra vía complementaria, fue la participación orgánica mediante la conformación de equipos “técnicos de territorio”, en las distintas capitánías conjuntamente la dirección nacional de la APG.

El proceso comenzó a desarrollarse a partir de 1999 con la presencia de KADASTER, empresa transnacional de saneamiento, encargada de ejecutar el trabajo en el Departamento de Chuquisaca, Provincias Luis Calvo y Hernando Siles. Hasta la fecha no ha concluido la obra, de modo que aún persisten conflictos generados por la labor de esta compañía, por lo que queda pendiente una decisión al respecto entre el Gobierno Nacional y la Embajada de Holanda.

El trabajo de esta empresa presentaba muchos problemas para la APG en cuanto al seguimiento y control social del proceso, principalmente en la primera fase del proyecto que comprendió el saneamiento del polígono uno. Por entonces, la APG, a cargo de su presidente, Enrique Camargo, decidió detener el saneamiento porque no se contaba el ganado de los predios, sólo se recogía la encuesta catastral como llenado de la ficha FES, se recogía gran parte de la información de los predios a través de fotografías aéreas, etc. Tuvo que venir una comisión de La Paz y de la Embajada de Holanda para reconducir el proceso y mejorar el trabajo de campo, y aun así continuaron los problemas.

Por razones como ésta, la APG decidió conformar sus propios equipos técnicos de territorio para que participen de forma efectiva en la etapa de “pericias de campo” ya que en esta etapa se ponía en juego gran parte del éxito o fracaso del proceso. Las otras fases, son más de seguimiento al trabajo de gabinete en las oficinas departamentales del INRA y serían estos mismos equipos los que continuarían observando las distintas carpetas abiertas en las pericias de campo. La capacitación de estos equipos ha sido “en campo”, en el proceso mismo del desarrollo de sus actividades.

Simultáneamente se establecieron alianzas estratégicas con algunas instituciones que trabajan en la región –entre ellas CIPCA Cordillera y UNITAS– para apoyar a los equipos de territorio y a la APG, en sus niveles zonal y nacional.

Participación y control social al proceso de saneamiento en campo. La Organización Zonal fue la que liderizó, junto a la APG nacional, el pro-

ceso de saneamiento; las asambleas zonales con participación de todas las comunidades que la conforman fortalecieron a la organización y le permitieron definir acciones estratégicas y conjuntas del pueblo guaraní. El equipo técnico estaba sujeto a las decisiones de las asambleas de la capitania y los informes de este equipo constituían una constante para que todos los comunarios y comunarias estén informados sobre el estado situacional del proceso.

El equipo técnico de campo hizo seguimiento y control social a las actividades del INRA en el momento del levantamiento de la información (pericias de campo); este trabajo consistió en el relevamiento de toda la información del predio, tanto jurídica como técnica.

Los equipos, en su capitania, estuvieron conformados por 13 a 18 personas, correspondientes a técnicos indígenas y asesores institucionales. Internamente estaban organizados en dos comisiones:

Una denominada Jurídica, encargada de revisar la documentación presentada por el propietario y controlar el correcto levantamiento de información *in situ* por parte del INRA, de los elementos que hacen al cumplimiento de la FES; es decir, información sobre la infraestructura de la propiedad, vivienda, chacos, barbechos, silvopasturas, alambradas, pozos perforados, atajados y el correspondiente conteo del número de animales mayores y menores. El conteo del ganado se realiza previa verificación de la marca, tarea que en muchos casos fue conflictiva, ya que se constituye en uno de los elementos centrales para demostrar el cumplimiento o no de la FES.

Algunos propietarios tratando de esquivar o ver la forma de aumentar su hato ganadero proponían que el conteo de las vacas se realice a campo abierto en toda la superficie que abarca su propiedad, vale decir, recorriendo la propiedad y todo animal que se vea en el predio se cuente a su favor, sin la verificación de la marca; otro propuso dirigirse a los atajados y que durante un día entero se cuente el ganado que baja a tomar agua y que se registre como suyo; otro indicó que se tomara en cuenta la cantidad de huellas de vacas que habían en la propiedad como existencia de mucho ganado. Sobre todo quienes tenían poco ganado buscaban este tipo de argucias.

La otra comisión fue llamada Técnica; su responsabilidad era acompañar, apoyar y verificar la colocación de los "mojones" y levantar el punto mediante geo-referenciación con el apoyo de un sistema de

alta precisión; además de identificar los mojones que se sobrepone a una propiedad e indicar, que es mojón de conflicto y proceder al pintado de color; y si los propietarios reconocían un mismo mojón como su límite, éste se pintaba de color amarillo.

Si un área o superficie se encuentra en disputa y si los propietarios ven conveniente, proceden a conciliar en campo con el apoyo del INRA y definiendo el nuevo límite y sus respectivos mojones; para cerrar esta actividad se toman fotografías donde posan los propietarios, técnicos del INRA y representantes de la APG. Fueron los *mburuwichareta* (autoridades) comunales y técnicos que en forma conjunta con las comunidades realizaban el análisis de la colindancia, sus mojones, etc. Luego se procedía al llenado de las fichas de colindancias y la correspondiente firma del acta. Esta presencia fue continua a lo largo de las pericias de campo que duraron alrededor de nueve meses para cada una de las demandas.

Así procedieron en la mayoría de las comunidades de Charagua Norte, Iupaguasu, Kaaguasu, Parapitiguasu, Macharetí, Kaami, Itikaguasu, etc. Fue sólida la movilización en torno a la defensa de su tierra. En muchos casos se desataban antiguos conflictos de colindancias entre propietarios privados y comunidades, como en El Espino, San Lorenzo, Ipitacito del Monte, Rodeo, Machipo, Laguna Camatindi, etc.

Uno de los mayores esfuerzos de las comunidades fue sostener y hacerse cargo de la estadía del equipo técnico que durante nueve meses se estableció para el recorrido por las diferentes comunidades que procedían con el saneamiento. Los aportes comunales para la alimentación de todas las personas durante todo este tiempo fueron cuantiosos, pero solidarios entre todas las comunidades.

Seguimiento a las carpetas y al proceso de saneamiento en su conjunto. En la definición del derecho propietario están previstas diversas etapas, entre ellas la del procesamiento de la información recogida en campo. Todos los resultados son centralizados en “la carpeta predial”, con información sobre datos generales del predio, antecedentes jurídicos, documentación presentada por el propietario, información de la ficha catastral, la FES con respaldo de pruebas fotográficas, información técnica del predio y el levantamiento de la información de los mojones. Con toda esta información el propietario debiera demostrar su derecho propietario y que se trata de una propiedad productiva. A esta documentación se añade el informe de campo realizado por el INRA y

el informe circunstanciado de campo sobre el proceso de saneamiento de dicho polígono.

Las carpetas prediales al interior de cada polígono de saneamiento de las TCO fueron muchísimas, sólo a manera de ejemplo: Kaami con 165; Charagua Norte, 91; Takovo, 480. Esto puede dar una pauta del desafío y esfuerzo de las organizaciones para participar en todos estos procesos. Hacer seguimiento a todo ello significaba la revisión de las carpetas en muchos casos en detalle, para hacer las observaciones pertinentes, igualmente revisar que todas se encuentren dentro de lo establecido por ley. Las observaciones debían ser hechas en forma oportuna en cada fase del proceso, ya que se aplicó el principio jurídico de preclusión procesal; es decir, una vez que se cierra una determinada fase ya no se puede volver atrás.

Aspectos como los ajustes técnicos cartográficos, informes de inspección ocular, cartas, memoriales, nuevas instrucciones requerían de las comisiones técnica y jurídica estar atentas; lo mismo la sobredimensión de la servidumbre ecológica valorada en un predio; la revisión de los informes complementarios elaborados después de realizada la Exposición Pública de Resultados en la que se comunica al propietario sobre la situación en que quedó su predio y la oportunidad que tiene de hacer observaciones sobre los resultados presentados por el INRA. Requerían especial cuidado las carpetas de las comunidades indígenas y de aquellas que se encontraban en conflicto de sobreposición de predios con vecinos, para ver los criterios de la evaluación y las conclusiones a las que se llegaban. El seguimiento a las carpetas continuó hasta la elaboración del proyecto de Resolución Final de Saneamiento, la firma de la misma y su notificación al propietario del predio.

3.1.3.4. Trabas y dificultades al proceso de saneamiento

La lentitud y la burocracia en el INRA en la aplicación de la ley y sus procedimientos, además de lo ya engorrosos que son sus mecanismos, han sido parte de las trabas que han dificultado el proceso de saneamiento. A ello se añade la fuerte influencia político-partidaria de los sectores de poder, que lograron presionar para que determinadas personas ocupen cargos jerárquicos dentro de esta institución. Una revisión de la lista de ex directores departamentales puede dar cuenta de esto. En muchos casos hubo parcialidad de los miembros de

las brigadas del INRA que realizaron las pericias de campo y todo el proceso de saneamiento, ya que además de ser responsables directos del saneamiento también en la práctica ejercían el rol de asesores de los propietarios que se encuentran dentro de las TCO. Esta situación se convirtió en una verdadera traba para las demandas indígenas y campesinas. Tanto fue así, que incluso la cooperación internacional ha tenido que presionar para agilizar el saneamiento y aminorar la influencia partidaria.

Otras dificultades estuvieron relacionadas con las acciones de los sectores empresariales. A medida que avanzaba el proceso de saneamiento y titulación de las TCO, estos sectores han ejercido presión, amedrentamiento y agresión física sobre dirigentes y técnicos de apoyo, entre otras acciones que vulneran el ordenamiento jurídico de nuestro país. En algunas zonas se han organizado en Comités de Autodefensa de las tierras, cooptado funcionarios del INRA, realizado campañas de desinformación sobre los verdaderos alcances de la ley agraria, e iniciado juicios penales contra dirigentes. Asimismo, han ejercido diversas presiones al Estado para modificar la norma técnica que regula la carga animal, afectar el cumplimiento de la Función Económico-Social, entre otras. Con estas y otras acciones, en el fondo se pretendían detener el proceso de saneamiento del derecho propietario y de esta manera consolidar la actual estructura inequitativa de la tenencia de la tierra.

3.1.4. Resultados del proceso de saneamiento

3.1.4.1. Estado del proceso de saneamiento

Analicemos los resultados que ha obtenido el pueblo guaraní, a cuya demanda se ha sumado la del pueblo tapiete. En el cuadro siguiente se puede observar, según demanda de TCO, la superficie recomendada por el EINE y la demanda admitida, luego del recorte mencionado, que con algunos ajustes y movilizaciones se ha incrementado a algo más de 3,8 millones de hectáreas.

Esta superficie admitida es la que el INRA oficialmente definió como demanda de la APG. La superficie total mensurada es la que se levantó en las pericias de campo, que siempre es superior al área determinativa de saneamiento. La primera titulación corresponde a las

superficies en las que se cumplieron con todos los pasos y se avanzó hasta la titulación.

Pero allí no concluyó todo, sino que, debido principalmente a la falta de cumplimiento de la FES, se determinaron superficies de desalojo y replanteo en algunos predios. Esto dio lugar a la segunda titulación de las demandas y se trata de predios que son afectados por el proceso de saneamiento.

Cuadro N° 3.6.
Situación del proceso de saneamiento, en hectáreas

Nombre de la TCO	Recomendada por EINE	Demanda Admitida	Área determinada a Sanear	Total Mensurada	Primera Titulación	Desalojo, replanteo, Segunda titulación	Comunidad	Observación
Iupaguasu	66.177	51.284	54.388	59.980	28.076	10.000	Comunidades sometidas a SAN-SIM	Resolución de dotación
Takovo Mora	151.152	356.697	272.451	336.582	0	1.854	Yateirenda, Nueva Esperanza	Notificación de resoluciones
Kaaguasu	232.582	126.500	131.218	152.180	68.964			Notificación de resoluciones
Kaami	302.624	100.750	95.947	148.218	30.658			Notificación de resoluciones
Charagua Norte	414.328	235.250	227.477	223.245	70.456	37.000	Reasentamiento de dos comunidades. Desalojo de Takurú	Resolución dotación - Polígono 101 y Desalojo
Charagua Sur	349.351	132.769	109.590	199.947	62.671	66.500		
Kaipependi Karovaicho	0	63.608	63.608	63.608	63.608		Compra de dos predios/ Comunidad Karovaicho en proceso	Solicitud de ampliación de la TCO.
Isoso	998.465	1.987.287	1.951.782	2.094.531	615.041			Polígono 5 observado por la APG/Cap. Alto Isoso/ Predios latifundios
Iti karapari-renda	106.970	12.300	11.679	13.820	7.116			Solicitud de dotación de áreas colindantes
Macharetí Nancaroinza	232.798	164.265	142.450	218.636	26.253	92.000		Polígono 1 se emite Resoluciones/predio el Salvador y Nancaroinza observados
Avatiri Ingre	84.808	13.850	9.162	35.323	0			Solicitud de dotación de áreas de recorte
Avatiri Huacareta	77.176	16.135	17.698	30.636	3.317			Solicitud de dotación de áreas de recorte
Tentayapi	0	0	0	0	22.000			Salio la conversión del título
Itikaguasu	293.584	229.800	216.003	239.918	68.386			Emisión de las resoluciones/ paralización de la auditoria
Tapiete	24.840	54.744	51.366	65.132	24.840			Completo
Guaraní Yacuiba		331.996	Luego de la impugnación en el TAN - sometida a SAN-SIM y SAN-TCO					Se respeta el derecho de las comunidades a ser TCO
Karapari							Comunidades sometidas a SAN-SIM	Sometido a SAN-SIM / Pericias de campo

Nombre de la TCO	Recomendada por EINE	Demanda Admitida	Área determinada a Sanear	Total Mensurada	Primera Titulación	Desalojo, replanteo, Segunda titulación	Comunidad	Observación
Alto Parapetí							Comunidades "cautivas" de Huaracas y otras no reconocidas como tales en el SAN-SIM a solicitud de parte	Resolución de inmiviliación de 103.000 has/ admitida la demanda de TCO
Proyecto Avapó Isoso CORGEPAI							Área de influencia del proyecto es de más de 235.000 has potencial de riego	Conflicto de derechos con los militares y hay más de 130.000 has de tierra fiscal
Zona Cruz							Saneamiento de comunidades y en conflicto comunidad Tapera	Necesaria una dotación de tierras en una superficie de 50.000 has
Polígonos de Chuquisaca						Superficie de recorte de los diferentes polígonos superior a 150.000 has.	Reasentamiento de comunidad en Guakareta	Firma de resoluciones finales y títulos de comunidades
TOTALES	3.334.855	3.877.236	3.354.818	3.881.756	1.091.385	207.354		

Fuente: elaboración propia con información de archivos de CIPCA Cordillera.

Si bien todo este proceso se inició en 1996, tuvo repuntes diversos según la dinámica de las diferentes zonas y capitanías: en 1999 toma fuerza Macharetí; el 2000, Iupaguasu, Ingre, Huacareta e Itikaraparirenda; en los siguientes dos años, Charagua Norte, Parapitiguasu, Kaaguasu, Kaami, Itikaguasu e Isoso; ya en 2003 Takovo Mora. Otros procesos como de la TCO de Kaipependi Karovaicho y Tentayapi siguen más bien el proceso a través de la modalidad SAN-SIM para luego hacer la conversión del título Comunitario a Tierra Comunitaria de Origen.

En conjunto, la superficie titulada a favor de la APG es de 1.298.739 hectáreas. De este total, el Isoso tiene más del 50% de la superficie titulada (615.041 hectáreas) y las restantes 16 capitanías el resto, sin tomar en cuenta la zona Cruz y las demás del Consejo de Capitanes Guaraníes de Chuquisaca (CCCH)²⁸.

En algunos casos, lo titulado hasta ahora respecto a los EINE es deprimente, como el caso de Takovo Mora, con sólo el 1%, y en el proceso no se identificó tierra fiscal para ser dotada a dicho pueblo. Kaaguasu tiene titulado el 30%, Kaami el 10%, Charagua Norte el 26%, Charagua Sur (Parapitiguasu) el 37%, Itikaraparirenda el 7%, Avatiri Huacareta el 4%, Itikaguasu el 28%. Estas superficies están muy por debajo de lo que se requiere según el EINE para la reproducción y crecimiento de la población de estas comunidades.

²⁸ Es la instancia organizativa superior de las capitanías de Chuquisaca.

Como muestra el Cuadro N° 3.7, Kaami tiene una superficie titulada de 30.658 hectáreas, que corresponde a la posesión de tierra que históricamente estaba bajo su control; la superficie identificada como tierra fiscal sólo alcanzó a 123 hectáreas y los recortes por incumplimiento de la FES son algo más de 7.300 hectáreas. Aun sumando las tierras fiscales y las superficies de recorte²⁹, se considera insuficiente para garantizar una vida digna y productiva de la población de esta TCO. Lo mismo ocurre en el caso de Kaaguasu y Takovo Mora.

Cuadro N° 3.7.
Balance superficie mensurada, de recorte y titulada

Demanda de TCO	Superficie mensurada	Superficie a consolidar privados	Superficie de recorte y desalojo de privados	Superficie titulada
Kami	147.431	119.092	7.381	30.658
Kaaguasu	140.980	73.233	13.361	68.964
Charagua Norte	197.453	127.526	67.522	97.433
Charagua Sur	184.289	45.013	98.198	66.036
Takovo Mora	334.449	304.828	11.657	0
Iupaguasu	22.510	15.894	10.776	28.076
Isoso	2.102.233	0	0	615.041
TOTAL	3.129.345	685.586	208.895	906.208

Fuente: Elaboración propia, archivos CIPCA Cordillera.

Los casos de Charagua Norte y Charagua Sur muestran mejores resultados a favor de estas dos TCO, ya que la superficie de replanteo y recortes es de 67.522 y 98.198 hectáreas, respectivamente. Estas superficies de tierra sumadas a las de la primera titulación se consideran adecuadas para asegurar la continuidad de la vida de la población guaraní en estas TCO.

En cuanto al incumplimiento de la FES, en Charagua Sur es donde se ha dado el mayor recorte, de 58.863 hectáreas, en el predio Cañada Parapety que según documento tenía 59.607 hectáreas, las pericias de campo dieron 62.170 hectáreas. Este dato es importante ya que el recorte de un solo predio posibilitó el acceso a la tierra a favor de esta capitanía. Algo similar, con un predio de 68.000 hectáreas, se pretende consolidar en el polígono 5 la demanda del Isoso, aunque según la Evaluación Técnica Jurídica (ETJ) dicho predio cumpliría la FES, lo que ha sido observado por la organización.

²⁹ Se refiere al replanteo de la superficie de la propiedad por incumplimiento de la Función Económica Social, se conoce como “recorte” del predio.

En el caso específico de Charagua Norte podemos observar los siguientes datos en detalle, en el Cuadro N° 3.8:

Cuadro N° 3.8.
Estado de comunidades y proyección de la TCO Charagua Norte

Estado de comunidades y proyección para consolidar TCO	Hectáreas
Hectáreas tituladas y/o posesión por comunidades antes Saneamiento	51.628
Hectáreas fiscales identificadas y tituladas (1ra titulación)	18.828
Hectáreas con desalojos de propietarios a favor de la TCO	26.976
Hectáreas sometidas a SAN-SIM por titular (polígono 101)	5.227
Hectáreas que faltan revertir a favor de la TCO	40.545
Hectáreas afectadas por CORGEPAI y deben ser dotadas a TCO	17.000
Total hectáreas a favor de la TCO al concluir el Saneamiento	160.204

Fuente: elaboración propia, archivos de CIPCA Cordillera.

La superficie que históricamente se encontraba en manos de las comunidades es de 51.628 hectáreas. Durante el proceso de saneamiento se identificó 18.828 hectáreas de tierra fiscal; asimismo, de los predios que no tenían trabajo se emitieron Resoluciones Finales de Saneamiento con desalojo, cuya superficie asciende a 26.976 hectáreas. Los recortes a predios por incumplimiento de la FES suman 40.545 hectáreas. También se considera la superficie reclamada al INRA que en el proceso de SAN-TCO no fue levantada a favor de las comunidades y posteriormente se abrió un proceso de SAN-SIM hasta lograr su titulación con una superficie de 5.227 hectáreas. Aún existen problemas con los predios en áreas de influencia del proyecto CORGEPAI y de la Asociación de Ganaderos de Cabezas (AGACABEZAS), con una superficie aproximada de recortes de 17.000 hectáreas. Sumadas todas, éstas se consolidarían a favor de la TCO Charagua Norte, con lo que la superficie total sube de 51.160 hectáreas (de modo que este resultado agregado sobrepasa la superficie titulada especificada en el cuadro N° 3.7), como resultado final hasta el presente. En la misma zona, los terceros o privados han consolidado a su favor 127.526 hectáreas.

Los problemas que aún enfrenta la capitanía de Charagua Norte para consolidar la superficie estimada a su favor se dan en cuatro predios. Unos pretenden consolidar toda la superficie a su favor sin tener las suficientes cabezas de ganado; otros registran problemas e interferencias de la actividad petrolera. Vamos a detallar este último caso:

Entre los problemas mayores que enfrenta la demanda de Charagua Norte está el predio denominado Kapirenda-PLUSPETROL (de la transnacional petrolera PLUSPETROL), cuya carpeta predial tiene serias observaciones de la Asamblea del Pueblo Guaraní. Dicha carpeta fue denunciada a instancias del Gobierno e investigada por el ex Ministerio de Desarrollo Sostenible (Dr. Gustavo Pedraza) y la investigadora Dra. Martha Bozo y entre sus conclusiones se indica: En las pericias de campo de la TCO Charagua Norte (Julio de 2000 / Abril 2001) se visitó el predio Kapirenda, donde no se encontró dueños porque hace más de 20 años que no lo trabajaban y lo abandonaron. El informe de campo del 26 de abril del 2001 declara abandonado el predio, haciendo constar además que no existían trabajos agrícolas ni pecuarios, por lo que debe ser declarada tierra fiscal. La dirigencia guaraní dio por hecho que por sus características este predio pasaría de forma directa a favor de la TCO.

Sin embargo, a finales del 2001, los dirigentes se encontraron con una nueva Carpeta Predial perteneciente al predio Kapirenda-PLUSPETROL en cuyo informe dice que por interés nacional y con carácter excepcional el Director Departamental del INRA de Santa Cruz había instruido el levantamiento de campo con un informe favorable a la empresa PLUSPETROL. Aquí se vulneró el reglamento de la ley (lo establece el informe de investigación del ministerio, Dra. Bozo) porque una vez concluidas las pericias de campo y firmado el informe de polígono, ya no existe argumento legal para reabrir dicha etapa, aplicándose el principio de *preclusión procesal*.

En este caso, el argumento que se ha esgrimido es nulo, ya que las empresas petroleras están sujetas al régimen de concesiones que les da derecho al recurso natural en cuestión, pero no a la tierra. Con esa acción la empresa se convierte en propietaria del predio agrario y quiere justificarlo con los caños, las torres de perforación, etc., cuando se establece que todo predio agrario cumple la FES en función de varias formas pero ninguna de ella remite a las actividades petroleras. El informe de gobierno establece la nulidad de dicha carpeta hasta su vicio inicial. Pero esto no concluyó: la empresa realizó las impugnaciones y logró reponer la carpeta. A pesar de existir otros detalles de este caso, la empresa impugna con éxito la resolución. La cuestión es, ¿existiendo tantos vicios e irregularidades identificadas por la Dra. Bozo, ¿por qué

sigue vigente dicha carpeta bajo la nueva ley agraria? La actual administración del INRA no ha proporcionado una respuesta jurídica a esta cuestionante.

En noviembre de 1998 se realizan las primeras negociaciones a reclamo de Santiago Méndez, Capitán Grande de esa zona. Cuando el 2001 se iniciaron las pericias de campo, las partes firman un convenio para la perforación de un pozo petrolero exploratorio denominado Tajibo X1, donde se reconoce el derecho de servidumbre a favor de esta capitanía y el desembolso de recursos económicos para la construcción de una sede para la subcapitanía en la comunidad de El Espino, un salón de reuniones en Charagua y apoyo con víveres para el equipo de campo que ejerce el control social en las pericias. Hasta esa etapa la empresa no mostró ningún derecho propietario que le asista sobre el predio, pero sí lo hizo siete meses después de concluidas las pericias de campo.

El Viceministerio de Hidrocarburos y el de Tierras se presentaron a la Capitanía de Charagua Norte para hacer la consulta del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) por la actividad petrolera, específicamente para: 1) La puesta en marcha del pozo Tajibo X1; 2) la perforación y puesta en marcha del pozo Tajibo X2 (desmonte para la planchada, etc.); 3) la instalación de una planta de tratamiento de gas (desmonte del lugar, etc.); 4) el ramal de conexión al gasoducto YABOG (desmonte de 13 m de ancho, por 14.000 m de largo; 5) el tendido del ramal de conexión desde los pozos Tajibo X1 y X2 a la planta de gas. Toda esta actividad petrolera no reconoce impacto ambiental sobre la Tierra Comunitaria de Origen, pese a que ya se firmó un convenio para el primer pozo.

Dicho EIA fue presentado por la empresa al gobierno, y luego en consulta pública a la capitanía fue rechazado en la comunidad de Igmirí. Las observaciones por parte de la capitanía se refieren a que la empresa se presenta con derecho propietario sobre el predio, siendo que no lo tiene; no reconoce a la TCO, y la "invisibiliza", y sólo toma a sus comunidades de forma aislada. En estas irregularidades que favorece a dicha empresa petrolera en desmedro de la organización indígena, un dato que llama la atención es el nombre del Dr. Walker San Miguel (actual Ministro de Defensa), muy vinculado a la empresa petrolera PLUSPETROL.

3.1.4.2. Propiedades privadas por rangos de superficie en las demandas de TCO

Según los rangos de superficie, como se puede ver en el cuadro siguiente, hay una concentración de la tierra en propiedades privadas que tienen superficies por encima de 5.001 hectáreas, del 37% para el conjunto de las TCO. Si analizamos por cada TCO, en Charagua Norte este rango de propiedades privadas acapara el 45% de la tierra; en Charagua Sur el 76% de la tierra, en Takovo Mora el 32% y en Kaami el 27%.

Cuadro N° 3.9.
Rangos de clasificación de la propiedad, en hectáreas

Demanda	Rango												Total Superficie
	0 > 80		81 > 500		501 > 2.500		2.501>5.000		5.001>10.000		10.001 >		
	Ha.	%	Ha.	%	Ha.	%	Ha.	%	Ha.	%	Ha.	%	
TCO Kaami	723	1	12.795	13	31.773	33	25.036	26	26.352	27	0	0	96.680
TCO Kaaguasu	971	1	14.489	16	45.567	52	26.936	31	0	0	0	0	87.963
TCO Charagua Norte	159	0	7.355	4	42.376	23	51.361	28	39.214	22	41.179	23	181.644
TCO Charagua Sur	75	0	0	0	10.399	8	22.153	17	27.696	21	73.348	55	133.670
TCO Takovo Mora	4.122	1	31.146	10	102.775	32	81.701	25	42.123	13	63.429	19	325.297
TCO Iupaguasu	135	1	6.461	29	15.914	71	0	0	0	0	0	0	22.510
Total	6.185	1	72.246	9	248.804	29	207.188	24	135.385	16	177.957	21	847.764

Fuente: Elaboración propia, archivos de CIPCA Cordillera.

Las propiedades privadas en el rango de 2.501 a 5.000 hectáreas concentran el 24% como promedio para todas las TCO. Por su parte, la mediana propiedad (501 a 2.500 hectáreas) tiene comportamiento distinto según la TCO de que se trate: en Kaaguasu concentra el 52%; Iupaguasu, 71%. La pequeña propiedad en mayor porcentaje se concentra en Iupaguasu con el 29%, Kaaguasu 16% y Kaami el 13%.

Una vez realizada la Evaluación Técnica Jurídica se tienen los datos de salida, con los siguientes resultados, como se presenta en el Cuadro N° 3.10.

Cuadro N° 3.10.
Rangos de clasificación de la propiedad, en hectáreas

Demanda TCO	0 > 80			81 > 500			501 > 2.500		
	Pericias	ETJ	diferencia	Pericias	ETJ	diferencia	Pericias	ETJ	diferencia
Kaami	723	910	-187	12.795	18.256	-5.460	31.773	21.180	10.593
Kaaguasu	971	1.309	-338	14.489	16.995	-2.506	45.567	38.141	7.426
Charagua Norte	159	263	-104	7.355	9.617	-2.262	42.376	36.744	5.631
Charagua Sur	75	30	44	0	979	-979	10.399	19.315	-8.917
Takovo Mora	4.122	4.093	28	31.146	34.745	-3.599	102.775	99.784	2.991
Iupaguasu	135	496	-360	6.461	6.878	-417	15.914	8.220	7.694
Total	6.185	7.101	-916	72.246	87.469	-15.224	248.804	223.385	25.419

Fuente: Elaboración propia, archivos de CIPCA Cordillera.

La pequeña propiedad, ligada al solar campesino, se incrementa en 916 hectáreas (Iupaguasu, Kaami y Kaaguasu), con relación a la superficie de las pericias de campo. La pequeña propiedad, en el rango de 81 a 500 hectáreas, se incrementa en 15.224 hectáreas. Los números negativos de la columna “diferencia”, indican que son superficies de predios que anteriormente estaban clasificados en rangos superiores a ellos y como resultado de la evaluación técnica bajan a rangos de superficies menores a 500 hectáreas.

En el caso de la mediana propiedad (501 a 2.500 hectáreas), a excepción de Charagua Sur (Parapitiguasu), todas disminuyen su superficie, vale decir que tienen replanteo o recorte por incumplimiento de la FES. La disminución de la superficie no es radical en Kaaguasu (7.426 hectáreas) y Charagua Norte (5.631 hectáreas); en cambio, Takovo Mora (2.991 hectáreas) mantiene una superficie casi similar entre los dos datos. Para el conjunto de la mediana propiedad, en las pericias de campo se identificó 248.804 hectáreas y como resultado de la ETJ se consolida para este rango 223.385 hectáreas y una diferencia para el replanteo de 25.419 hectáreas.

Cuadro 3.11.
Rangos de clasificación de la propiedad, en hectáreas

Demanda TCO	2501>5000			5001>10000			10001 >			Total Superficie		
	Pericias	ETJ	diferencia	Pericias	ETJ	diferencia	Pericias	ETJ	diferencia	Pericias	ETJ	diferencia
Kaami	25.036	25.469	-433	26.352	16.511	9.841	0	0	0	96.680	82.326	14.354
Kaaguasu	26.936	7.746	19.190	0	0	0	0	0	0	87.963	64.191	23.772
Charagua Norte	51.361	22.539	28.822	39.214	17.750	21.465	41.179	14.427	26.752	181.644	101.340	80.305
Charagua Sur	22.153	5.729	16.424	27.696	21.606	6.090	73.348	0	73.348	133.670	47.658	86.011
Takovo Mora	81.701	65.182	16.520	42.123	34.449	7.674	63.429	61.872	1.557	325.297	300.125	25.172
Ipaguasú	0	0	0	0	0	0	0	0	0	22.510	15.594	6.917
Total	207.188	126.664	80.524	135.385	90.315	45.071	177.957	76.299	101.657	847.764	611.234	236.530

Fuente: Elaboración propia, archivos de CIPCA Cordillera.

En el detalle de los resultados de propiedades que corresponden a la empresa agropecuaria los hemos dividido en tres rangos para ver los resultados de la ETJ y si se logró modificar la concentración de la tierra que se tenía en esta categoría de propiedad. En predios en rangos de 2.501 a 5.000 hectáreas, disminuyen su superficie en 80.524; los predios en rangos de 5.001 a 10.000 hectáreas, disminuyen en 45.071 y los predios en rangos de superficie de 10.001 hectáreas en adelante, disminuyen en 101.657. Esta modificación de superficies es evidente en Charagua Sur, donde prácticamente desaparecen los predios mayores a 10.001 hectáreas, como se presenta en los siguientes gráficos:

Gráfico N° 3.1.

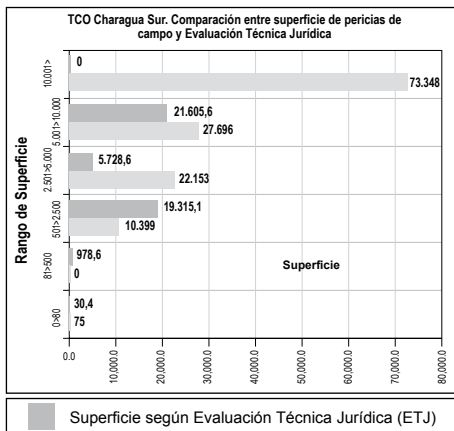
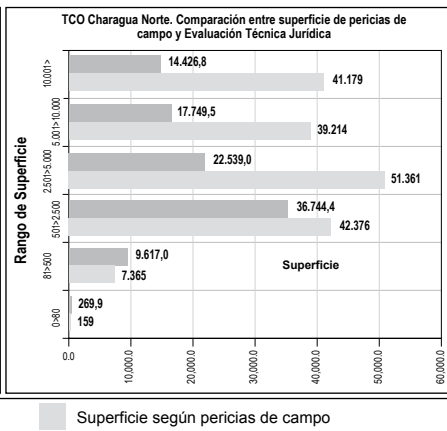


Gráfico N° 3.2.

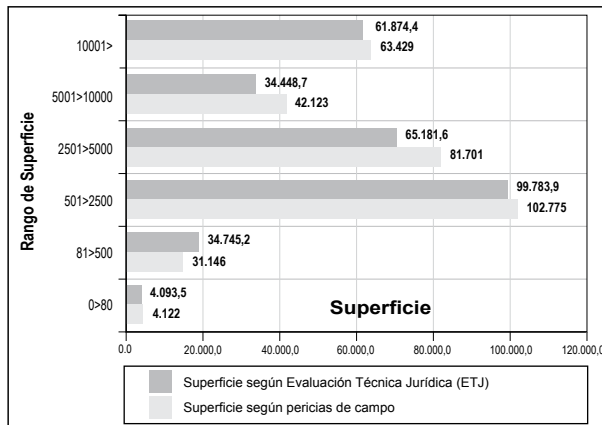


Fuente: Elaboración propia, archivos de CIPCA Cordillera.

En los gráficos se advierte la disminución de la superficie de las pericias de campo una vez que se ha realizado la Evaluación Técnica Jurídica en Charagua Sur (Gráfico N° 3.1) y Charagua Norte (Gráfico N° 3.2). Casi en todos los casos hubo disminuciones importantes en todos los rangos, los mismos que se trasladan a rangos de menor superficie. Ello muestra la importancia de esta fase del proceso de saneamiento para lograr cambios en la tenencia de la tierra, y con cuyos datos se procede a la elaboración de la resolución determinativa del proceso.

Una situación diferente ocurrió en Takovo Mora, donde continúa la concentración de la tierra sin lograr cambios significativos con el proceso de saneamiento. Los resultados globales de esta comparación los podemos observar en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 3.3.
TCO Charagua Norte. Comparación entre superficie de pericias de campo y Evaluación Técnica Jurídica



Fuente: Elaboración propia, archivos de CIPCA Cordillera.

En la TCO Takovo Mora, las superficies que se observan en el Gráfico 3.3, tanto de pericias de campo como la superficie de los resultados de la Evaluación Técnica Jurídica, no tienen cambios sustanciales, y con ello consolidan los predios y la actual estructura de tenencia de la tierra.

La demanda de Takovo Mora tiene una distribución heterogénea de los terceros que tienen derecho propietario sobre dichas tierras, lo que ha dificultado el trabajo durante el proceso de saneamiento. En el

cuadro siguiente se muestra la distribución de superficies de los distintos sectores que reclaman derecho propietario.

Cuadro N° 3.12.
Takovo Mora. Distribución de la tierra en pericias de campo, según sectores

Sector	Superficie en hectáreas
Campesinos	51.502
Indígenas - TCO	9.152
Sub total	60.654
Menonitas	68.118
Privados agropecuarios	206.162
Sub total	274.280
Total	334.934

Fuente: elaboración propia, archivos de CIPCA Cordillera.

Las comunidades campesinas (34) se encuentran agrupadas en la Central Campesina de Mora y poseen una superficie de 51.502 hectáreas. Las comunidades indígenas guaraníes tienen en posesión 9.152 hectáreas. Ambos sectores, indígenas y campesinos, tienen un total de 60.654 hectáreas. Por su parte, las colonias menonitas tienen una superficie de 68.118 hectáreas y los privados agropecuarios 206.162, haciendo un total de 334.934 hectáreas levantadas en las pericias de campo. Aparte de estos sectores se encuentran los predios de las petroleras con 316.6 hectáreas y en propiedad de los bancos una superficie de 4.089,4 hectáreas.

Estos tres casos, el de Charagua Norte, Charagua Sur y Takovo Mora, muestran lo que ocurre con características similares en las otras TCO del Chaco.

3.1.5. Algunos hallazgos en el proceso de saneamiento

3.1.5.1. Las propiedades ganaderas según ficha de función Económico-Social

Durante el saneamiento han sido varias las sorpresas y los hallazgos. Este proceso ha desnudado tanto la estructura de la tenencia de la tierra como las bases de ciertas prácticas y discursos que se manejan en ciertos círculos o coyunturas.

Vamos a referirnos a tres TCO: Charagua Norte, Charagua Sur (Parapitiguasu) y Kaaguasu, desde la demanda hasta los resultados y los hallazgos en cuanto a la estructura de la tenencia de la tierra y las actividades económicas realizadas en ellas. Los predios privados-haciendas y la superficie sometida a estudio se encuentran en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 3.13.
Estructura de la tenencia de la tierra, según TCO

TCO Guaraníes	Superficie en Ha		% de superficie de terceros
	Demandadas TCO	Terceros dentro de TCO	
Charagua Norte	237.542	167.086	70.33
Parapitiguasu (Charagua Sur)	198.953	136.283	68.50
Kaaguasu	160.771	91.635	56.99
Total	597.266	395.004	66.10

Fuente: Elaboración propia, archivos de CIPCA Cordillera.

Como se ve en el cuadro, la superficie total de las tres demandas de TCO sometidas a saneamiento es de 597.266 hectáreas, de las cuales 395.004 hectáreas (66%) se encontraba, al momento del estudio, en manos de privados-terceros. En los tres casos, más de la mitad de la superficie de la demanda de TCO está ocupada por sus “vecinos-terceros”.

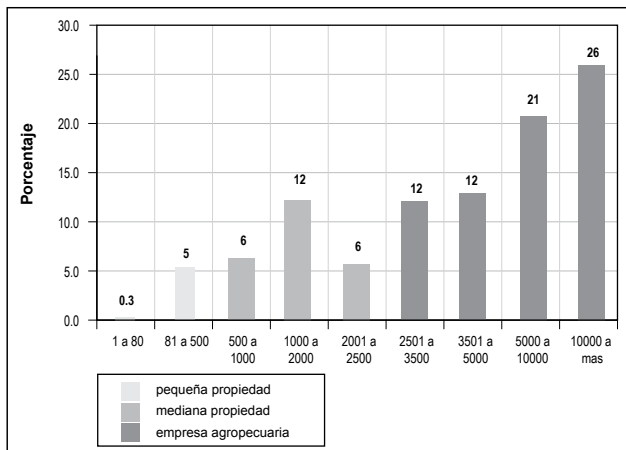
Los terceros poseen propiedades dedicadas a la actividad ganadera y agrícola. La superficie es uno de los factores para su clasificación en determinado tipo de propiedad y para que se determine *a posteriori* la forma de aplicación de la normatividad. En función a su tamaño, unas estarán ligadas a la Función Social porque su rol y el trabajo se dan en el entorno familiar y la producción es de carácter local. En cambio, las propiedades mayores a 500 hectáreas cumplen la Función Económico-Social, y están ligadas al mercado nacional, la generación de ganancias y réditos privados y nacionales.

En la ficha FES de las carpetas prediales se recabaron los datos que analizamos a continuación. Para una mejor comprensión hemos realizado una clasificación por rangos, que nos permita observar en detalle la distribución de la propiedad en relación a su superficie. La pequeña propiedad ha sido dividida en dos rangos: 1 a 80 hectáreas y de 81 a 500 hectáreas, estas cumplen la Función Social. La mediana propiedad

la hemos dividido en tres rangos: 501 a 1.000 hectáreas; de 1.001 a 2.000, y de 2.001 a 2.500. La empresa agropecuaria o la “gran propiedad” la hemos dividido en rangos que van desde 2.501 a 3.500 hectáreas; de 3.501 a 5.000; de 5.001 a 10.000, y de 10.001 a más hectáreas.

Como muestra el Gráfico siguiente, de los dos últimos rangos, el 21% de la superficie total de la tierra se encuentra concentrada en propiedades que van desde las 5.000 a 10.000 hectáreas y el 26% de la tierra en propiedades que van desde 10.001 a más; y ambos concentran el 47% de la tierra.

Gráfico N° 3.4.
Subdivisión del tamaño de la propiedad, por rangos



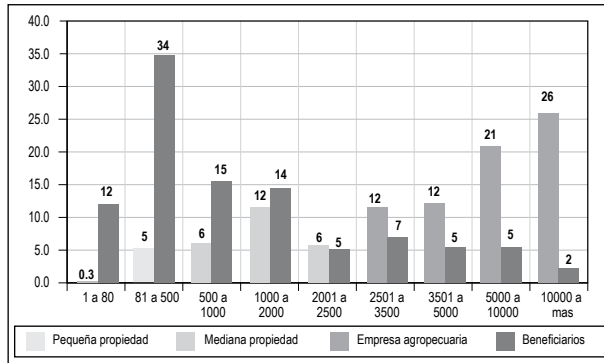
Fuente: elaboración propia, archivos de CIPCA Cordillera.

El 24% de la tierra está en propiedades con superficies entre 2.501 y 5.000 hectáreas. Entonces la empresa agropecuaria concentra en total el 71% de la superficie de tierras en las tres TCO.

Por su parte, los predios que se encuentran en el rango de 501 a 2.500 hectáreas, que son las medianas propiedades, tienen el 24% de la tierra en sus manos. Los predios correspondientes a la pequeña propiedad y el solar campesino sólo tienen el 5,3% de la tierra.

Ahora bien, si analizamos el número de propietarios, según rangos de propiedad, veremos que hay una concentración de la tierra en pocas personas o familias.

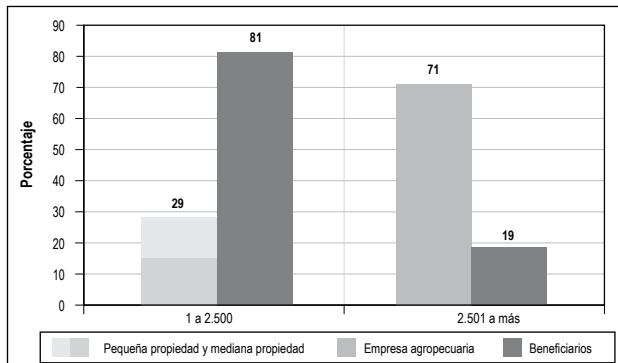
Gráfico N° 3.5.
Superficie de la propiedad por beneficiarios



Fuente: elaboración propia, archivos de CIPCA Cordillera.

Como muestra el Gráfico, el 47% de grandes propiedades de la empresa agropecuaria está en manos del 7% de los propietarios, donde además el 2% de estos propietarios tiene el 26% de la superficie de la tierra, siendo propiedades mayores a las 10.000 hectáreas. Al otro extremo, el 5,3% de las propiedades se distribuye entre el 46% de pequeños propietarios. La mediana propiedad que tiene una superficie del 24%, es reclamada por el 34% de los propietarios. El gráfico siguiente resume que el 19% de los propietarios poseen el 71% de la tierra; mientras que el 81% de los propietarios poseen el 29% de la tierra.

Gráfico N° 3.6.
Porcentaje de propietarios y porcentaje de la tierra que poseen, según rangos

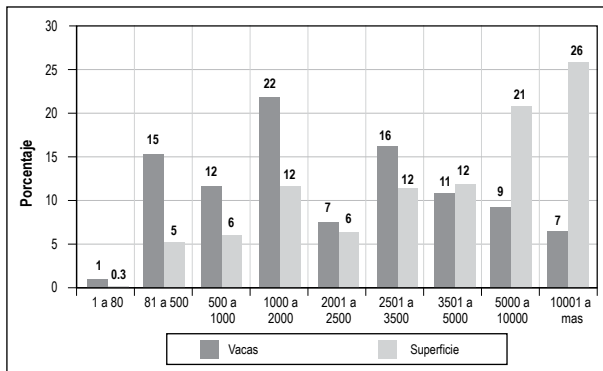


Fuente: elaboración propia, archivos de CIPCA Cordillera.

3.1.5.2. Tenencia de tierras y ganado

Un análisis de la relación de la superficie de tierra con el número de cabezas de ganado, nos muestra el siguiente panorama:

Gráfico N° 3.7.
Relación tierra y ganado en porcentaje, según rangos



Fuente: Elaboración propia, archivos de CIPCA Cordillera.

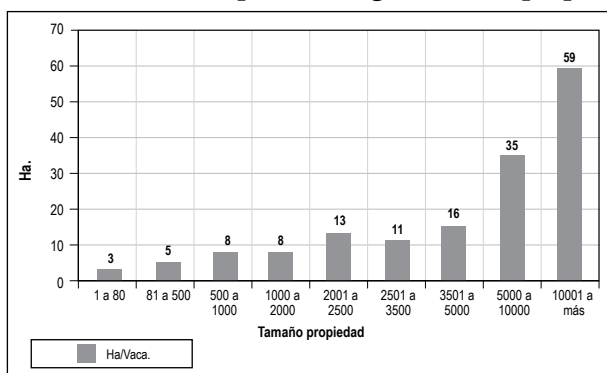
La gran propiedad de más de 5.000 hectáreas, que tiene el 47% de la tierra, sólo alberga al 16% del total de cabezas de ganado. En cambio, la mediana propiedad, de 501 a 2.500 hectáreas, que tiene el 24% de la tierra, concentra el 41% del hato ganadero. Por su parte, la pequeña propiedad con sólo el 5,3% de la tierra, tiene el 16% de las vacas, la misma cantidad que la que tiene la gran propiedad.

Estos datos corroboran con claridad la ineficiencia productiva de la gran propiedad; en cambio, la empresa agropecuaria de 2.501 a 5.000 hectáreas es más productiva. Pero si tomamos en cuenta ambos rangos que hacen a la empresa agropecuaria, en conjunto, son ineficientes en comparación a la productividad de la mediana propiedad. Los promedios siempre ayudan a mimetizar la improductividad de la “gran” empresa.

Es posible a partir de estos datos, pensar en la posibilidad de poner un límite al tamaño de la propiedad en el Chaco boliviano, cuyo máximo debería ser de 5.000 hectáreas, pues como se ha visto, a partir de esta superficie se muestra la ineficiencia en su manejo y llegan a convertirse en tierras ociosas o de engorde. Si hacemos un análisis por TCO, encontraremos que, con matices, la situación en general no varía.

Este tema, a su vez, nos remite a otro que sigue siendo polémico como complejo en el análisis de variables: la carga animal. Como se sabe, la ley establece el parámetro de cinco hectáreas por vaca con una proyección de desarrollo que va del 30% al 50%. Haciendo el cálculo entre la superficie que pretenden consolidar los propietarios en estas TCO y la cantidad de ganado que tienen, se obtiene lo siguiente como la actual “carga animal”:

Gráfico N° 3.8.
Número de hectáreas por vaca según tamaño propiedad



Fuente: Elaboración propia, archivos de CIPCA Cordillera.

Resulta que las vacas que pertenecen a la “gran” propiedad (5.000 hectáreas o más) parecen ser las únicas con tanto derecho en Bolivia, porque gozan de 35 y 59 hectáreas por cada una. Esto explica en gran parte la propuesta de los ganaderos del Chaco para que la carga animal llegue por lo menos entre 15 y 21 hectáreas por cabeza de ganado.

El Gráfico muestra que las pequeñas propiedades (de 81 a 500 hectáreas) cumplen con la carga animal establecida en la Ley de Reforma Agraria, parámetro que se mantiene vigente hasta la fecha.

Si analizamos por TCO, se tiene que en Charagua Norte la empresa agropecuaria utiliza 18,4 hectáreas por vaca, mientras que en Kaaguasu esta misma empresa ocupa 13,9. En relación a la mediana propiedad, Charagua Norte utiliza 10,2 ha/vaca y Kaaguasu 7,4 ha/vaca. La pequeña propiedad dispone en Kaaguasu de 8,5 ha/vaca; Charagua Norte 4,3 ha/vaca.

En este contexto de baja productividad de la gran propiedad, ésta se propone incrementar el número de hectáreas por vaca, y modificar lo establecido por ley. Se manejaron diversos argumentos con el

propósito de desvirtuar la veracidad de estos datos: que las brigadas del INRA no contaron todo el ganado de los predios en el trabajo de campo; otros propusieron contar todo el ganado que deambulaba por sus propiedades, como si fuera de ellos; algunos trataron de justificar con los certificados de vacunas, etc. La realidad era que no había más ganado que el que ha sido contado en campo.

Esta información muestra la profunda crisis en que se encuentra la hacienda en el Chaco, ya que no pudo reproducirse como tal. Varias pueden ser las razones de su crisis: que las nuevas generaciones o los hijos ya no están ligados a actividades relacionadas con la tierra; que su centro de atención y prioridad no es el área rural sino los centros urbanos, como Santa Cruz y otras capitales; que los hijos se profesionalizaron en otros rubros.

Pero sin duda la crisis tiene que ver también con que no hay mano de obra disponible gratuitamente o que acepta cualquier condición en el trato y en la remuneración. En otros casos, la hacienda llegó hasta donde alcanzó la vida de "los abuelos", con herederos que procedieron a distribuirse el ganado, y se deshicieron de la hacienda. También, la hacienda no pudo adecuarse a la modernidad productiva: ya no era suficiente el trabajo de los guaraníes como motor del desarrollo, sino que requería inversión, tecnología y manejo; se estancó en una producción ligada a la tradición, dejando de lado la competitividad y la innovación tecnológica.

Junto con esta crisis se dio el resurgimiento de las comunidades guaraníes que propiciaron su propio desarrollo y lograron romper en unos casos con la deuda permanente, y con ello incrementar el costo del jornal y agudizar la crisis de las haciendas.

Por todo lo expuesto, el debate para incrementar las hectáreas por unidad animal oculta la ineficiencia de la gran propiedad.

3.1.6. Retos y perspectivas de desarrollo a partir de la gestión territorial indígena

El *territorio* es un elemento fundamental para la proyección de vida del pueblo guaraní y no equivale meramente a tierras o predios, como ya dijimos, en parte, arriba.

"El territorio no es algo muerto, tiene vida y nos da vida a las comunidades y pueblos; donde los animales, las aves de monte, junto a los ríos, quebradas, bosques, son uno solo, y comparten la vida con nues-

tras comunidades. En el monte se encuentran los *Iyas*, nuestros abuelos, padres, hermanos, lo sagrado; por eso cuando vamos a cazar tenemos que rezar, pedir permiso a los dueños, para que nos den lo que pedimos y nos protejan. En el territorio también se encuentra nuestra medicina, nuestros alimentos, la madera. Ustedes en el mercado es donde encuentran de todo, nosotros lo encontramos en nuestro territorio. Pero nosotros no compramos, lo compartimos, lo cuidamos y lo protegemos, porque es de nuestro pueblo”³⁰.

Esta cita expresa un sentido amplio del territorio, una relación profunda y significativa asociada a un espacio histórico, y al sentido de seguridad como elemento de referencia constante. El territorio trasciende el espacio geográfico y las formas de posesión y propiedad del mismo, sin desconocerlas, pero sin restringirse sólo a éstas, planteando la complementariedad existente entre las formas de apropiación y uso de los recursos naturales. Igualmente, abarca el suelo, el subsuelo, el aire, las aguas y otros recursos naturales, y sus correlaciones intrínsecas con la identidad y formas de vida de la población que habita en ellas.

El territorio también implica autonomía, en tanto potestad de tomar decisiones en las diversas esferas de su vida como pueblo indígena con base en su propio modo de ser y sus propias opciones de desarrollo. Asimismo, posibilita la organización y participación hacia dentro de sus comunidades y también su articulación y relación con otros actores del entorno y la sociedad mayor.

Pues, a través del saneamiento se pudo ratificar que el territorio histórico del pueblo guaraní no sólo está conformado por indígenas, sino también por diverso tipo de sectores y actores (ganaderos, menonitas, petroleras, diversas instancias estatales, entre otros) con sus propias concepciones, iniciativas, propuestas y enfoques de desarrollo y gestión de los recursos naturales.

El desafío para todos los actores sociales, públicos y privados, por tanto, es comprender este amplio y profundo significado de territorio que tiene, en este caso, el pueblo guaraní, y con esa base establecer de manera concertada, equitativa e informada, sobre diversos aspectos como gobierno propio, jurisdicción especial indígena, educación intercultural y bilingüe, salud intercultural y opciones propias de desenvolvimiento económico y social en las articulaciones y en los procesos de toma de decisiones que afectan a los indígenas. Y, es que la gestión del

³⁰ Comunicación personal con Leonardo Guarupachi, dirigente nacional del pueblo guaraní. Octubre, 2007.

territorio ha de ser entendida como el conjunto de medios y recursos, y estrategias que permitan a las familias organizadas manejar la producción y reproducción de su sistema de vida, de manera integral y sostenible dentro de los espacios territoriales a los que accede y controla, de acuerdo con su historia, cultura y organización.

Asimismo, los planes de gestión territorial deberán contar cada vez con mayor y mejor participación de las comunidades locales en los procesos de toma de decisiones. Por ejemplo, al plantear propuestas e iniciativas de desarrollo económico se deberá tomar en cuenta que las familias guaraníes tienen una economía conformada por sistemas de producción y aprovechamiento de la caza, pesca, artesanía, recolección de recursos maderables y no maderables del bosque, pecuaria y agricultura, y que hay espacios físicos específicos para cada uno de ellos.

Para lograr esto, es necesario identificar líneas estratégicas que permitan una armónica compatibilización territorial entre TCO, Distritos Indígenas y Municipios, tomando la *Gestión Territorial* como un instrumento que posibilite el desarrollo local.

También es importante recalcar que la gestión territorial no es solamente la administración del territorio por parte de las comunidades guaraníes. El Estado tiene una participación directa por medio de la implementación de políticas públicas y en la asignación de diverso tipo de recursos públicos para la gestión territorial.

La comunidad, asimismo, está desafiada a crear mecanismos que garanticen la perdurabilidad de su propio modo de ser (Ñandereko), siempre con relaciones en un contexto sociocultural y económico cambiante e influyente. El logro de una calidad de vida de los miembros de la comunidad es una tarea central de todo desarrollo (alimentación, salud, educación, vivienda, sanidad, esparcimiento e información, etc.) y en el que el modo de ser debiera ocupar un lugar central, antes que ser desdeñado o ignorado.

Otra dimensión del control del territorio es el político, que implica la capacidad de las comunidades y sus niveles superiores para crear su propia estructura organizativa, así como para promulgar o ratificar las normas, reglas y principios que rigen la vida política de la comunidad. Esta dimensión debe asegurar la participación de los miembros, la democracia comunitaria, la autonomía política y la vigencia del derecho consuetudinario.

Cada una de estas dimensiones son esferas que difícilmente existen sin la realización de las otras. Dicho de otra forma, el ejercicio del

control y gestión debe ser integral incluyendo todas las dimensiones aquí mencionadas.

Estos son algunos de los retos y posibilidades de gestión territorial para el pueblo guaraní, ahora que tiene avanzado el proceso de saneamiento y titulación de la tierra en sus diferentes modalidades, sobre todo el de las TCO.

3.2. GUARAYOS

Mapa N° 2. Guarayos



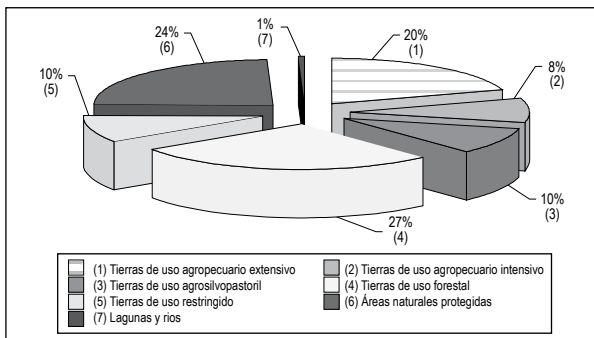
3.2.1. Aspectos generales

3.2.1.1. Potencial de la tierra en Santa Cruz

El Departamento de Santa Cruz tiene una superficie de 370.621 km², equivalentes a 37.06 millones de hectáreas que representan el 33,74% de la superficie territorial de Bolivia. Son 36,8 millones de hectáreas las que están bajo objeto de saneamiento.

La tierra en este departamento tiene un amplio potencial productivo para uso agropecuario extensivo e intensivo, agrosilvopastoril y forestal; pero también existen zonas de uso restringido y áreas protegidas, como muestra el siguiente Gráfico.

Gráfico 3.9.
Distribución de la tierra según categorías y usos



Fuente: PLUS, 2002.

Contrario a lo que comúnmente se piensa, el potencial agrícola y pecuario de la tierra en este departamento no llega al 40%. Es más, como resultado del modelo de desarrollo agropecuario dominante y las formas de manejo de suelos, se presenta una creciente desertización o degradación de los suelos y la deforestación de amplias áreas, que disminuye el potencial productivo a largo plazo.

A ello se suman la tala de bosques, el sobrepastoreo, el uso de maquinaria pesada en las labores agrícolas y pecuarias, el monocultivo, la quema indiscriminada de bosques, pastizales y cañaverales, el uso indiscriminado de agroquímicos, la urbanización, la construcción de carreteras, gasoductos, entre otras, son causas de la creciente degradación de los suelos (CIPCA, 2005).

Las áreas protegidas abarcan el 24,21% de la superficie del Departamento de Santa Cruz y su riqueza en biodiversidad y de oxígeno es de gran importancia. Las 8.972.414 hectáreas que corresponden a las áreas protegidas, están distribuidas en diferentes categorías. Existen parques nacionales y regionales, reservas de inmovilización y reservas nacionales de vida silvestre. (SIG CIPCA, 2006).

La superficie con potencial forestal del departamento corresponde al 44,31% y se encuentra distribuida en diferentes categorías de aprovechamiento, entre ellas las concesiones forestales, los planes de manejo dentro de TCO, las Agrupaciones Sociales del Lugar (ASL) y las tierras de producción forestal permanente.

En Santa Cruz existen 49 empresas forestales o concesionarios forestales que ocupan una superficie de 3.239.195 hectáreas, además hay 13 ASL que disponen de 341.990 hectáreas. Los pueblos indígenas tienen 340.399 hectáreas bajo manejo forestal en 12 TCO.

El sistema de explotación forestal es de extracción selectiva, con poca inversión en la reforestación; el bosque explotado se deja para su recuperación natural. La Ley Forestal obliga a realizar planes de manejo forestal para lograr el aprovechamiento sostenible, aunque no obliga a la reforestación. El sistema de control y fiscalización estatal para el cumplimiento de los planes de manejo forestal es deficiente (SIG CIPCA, 2006).

Otro problema no resuelto es la sobreposición de concesiones forestales con comunidades indígenas/campesinas y las Tierras Comunitarias de Origen.

En cuanto a tributos, la Ley Forestal contemplaba el pago (patente forestal) de un dólar/ha por la superficie total concesionada; sin embargo, los empresarios madereros lograron la modificación de esta disposición legal. Hoy, sólo pagan un dólar del área anualmente aprovechada y no por el total de hectáreas concesionadas.

3.2.1.2. Resultados del saneamiento de la tierra

a) Resultados y cifras globales

Al 18 de octubre de 2006, cumplido el plazo de 10 años para concluir el proceso de saneamiento de la propiedad agraria, según información oficial del INRA en el Departamento de Santa Cruz, de las

36,8 millones de hectáreas bajo objeto de saneamiento, sólo se saneó el 29,24% (superficie titulada 4.101.161 hectáreas y por titular 6.664.086); mientras que está en proceso de saneamiento el 12,09% y falta sanear el 58,67% (INRA, 2006).

Asimismo, a través del proceso de saneamiento, sólo se ha logrado identificar 2.366.831 hectáreas de tierras fiscales disponibles para la dotación a campesinos e indígenas sin tierra o con tierra insuficiente (INRA, 2006).

De la superficie tituladas, 2.974.896 corresponden a la modalidad de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO); 465.174 al Saneamiento Integrado al Catastro Legal (CAT-SAN) y 661.090 al Saneamiento Simple (SAN-SIM).

En cuanto a Tierras Comunitarias de Origen, en el Departamento de Santa Cruz existen 20 demandas de territorios indígenas presentadas al Estado boliviano. El total de superficie demandada originalmente por los pueblos indígenas es de 16.053.325 hectáreas, equivalente al 43,31% de la superficie departamental. Hasta junio de 2005, del total demandado originalmente, el INRA admitió una superficie de 12.142.365 hectáreas y emitió resoluciones determinativas de saneamiento para una superficie de 8.177.705 hectáreas. Se titularon 2.044.275 hectáreas para los pueblos indígenas organizados en la APG, CPESC y COPNAG, equivalentes al 25% de la superficie con resolución determinativa de saneamiento.

La superficie titulada mediante la modalidad de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen, indica que los cinco pueblos indígenas cruceños: Guaraní, Chiquitano, Ayoreo, Guarayos y Yuracaré-Mojeños en 10 años de vigencia de la Ley INRA sólo han consolidado derecho de propiedad agraria (TCO) en un equivalente al 8,03% de la superficie territorial del Departamento de Santa Cruz (INRA, 2006).

Como se puede apreciar en estas cifras, entre la demanda inicial y la superficie efectivamente titulada hay una brecha abismal, y no tiene ninguna relación con afirmaciones como el acaparamiento de las tierras por parte de los indígenas. Al contrario, la inequidad en la distribución de la tierra en Santa Cruz, pese al proceso de saneamiento, no se ha modificado.

(...) hasta 1993 fueron distribuidas aproximadamente 26 millones hectáreas de tierras fiscales a propietarios individuales en las tierras bajas

del país, de las cuales 22.8 millones (87,6%) fueron dotadas a 78.000 propietarios medianos y grandes y 3.2 millones de hectáreas (12,4%) fueron adjudicadas a 76.000 pequeños productores asentados en áreas de “colonización”. La estructura de la tenencia de la tierra no ha tenido mayores cambios con la aplicación de la Ley 1715 de 1996 (Pablo Pacheco, 1998).

Esta desigualdad en la tenencia de la tierra genera conflictos recurrentes que se registran principalmente en las Provincias Guarayos, Obispo Santistevan, Sara, Ichilo, Germán Busch, Ñuflo de Chávez, entre otras. Más adelante presentamos el caso concreto del proceso de saneamiento de la TCO Guarayos.

b) Primera dotación de tierras fiscales en el Departamento de Santa Cruz

El Movimiento Sin Tierra (MST- Santa Cruz), realizó una serie de tomas de tierras en diferentes puntos del país, pero sobre todo en Santa Cruz. Estas familias sin tierra, desde el año 2000 venían demandando al Estado boliviano la dotación de tierras fiscales, pero recibieron el constante rechazo de las autoridades públicas. Esta situación, sumada a la lentitud en el proceso de saneamiento y la permanente violación de la normativa por parte del sector empresarial motivaron y profundizaron sus acciones, llevó a sus integrantes a realizar ocupaciones de hecho de latifundios improductivos, como la toma de los predios Arubai, Los Yuquises, La España, San Cayetano, entre otros.

La demanda del MST al Gobierno Nacional implicó un proceso largo, lleno de tensiones, conflictos y enfrentamientos con el sector empresarial, que se materializó sólo varios años después.

Así, el 1 de agosto de 2006, el gobierno admitió una de las primeras demandas de dotación de tierras del MST con una superficie de 16.686 hectáreas para la comunidad campesina agroecológica Pueblos Unidos, en el municipio El Puente, tercera sección municipal de la Provincia Guarayos. El 5 de septiembre de 2006, 620 familias sin tierra lograron asentarse en dichas tierras.

Las familias campesinas e indígenas sin tierra asentadas en la comunidad Pueblos Unidos provienen de distintos municipios del Departamento de Santa Cruz (Montero, General Saavedra, Mineros y San Pedro). Asimismo, el origen de las familias refleja el carácter pluriét-

nico y multicultural de la migración de los valles y el altiplano hacia el oriente boliviano, pero también las migraciones intraregionales. Los hombres y mujeres asentados en la comunidad de Pueblos Unidos son nacidos en los Departamentos de Chuquisaca (23%), Cochabamba (22%), Potosí (17%), Santa Cruz (15%); y, en menor cantidad, de Tarija (11%), La Paz (5%), Oruro (3,5%), Beni (2,5%) y Pando (1%).

El 5 de septiembre de 2007, al conmemorar el primer año del asentamiento humano, mostraron sus primeros resultados en cuanto a la producción agropecuaria familiar y comunal que suma cerca de 600 hectáreas de producción diversificada; también mostraron su capacidad organizativa y sus logros en cuanto a la dotación de algunos servicios como salud, vivienda y educación, que todavía son precarios.

Esta primera experiencia de distribución de tierras fiscales, a través de la ejecución de un programa de asentamientos humanos, deja lecciones aprendidas. Desde el 5 de septiembre de 2006 en que se constituye la comunidad Pueblos Unidos y se concreta la toma y posesión en las tierras dotadas por el Estado boliviano, no se presentaron más ocupaciones de predios improductivos en el Departamento de Santa Cruz.

Ello muestra que las necesidades y los problemas de las familias sin tierra fueron atendidas, y ahora ellas están más preocupadas y ocupadas en la siembra de cultivos agrícolas, cosecha oportuna, crianza de animales menores, búsqueda de mercados para la comercialización de sus productos, etc.

3.2.2. El proceso de saneamiento en la TCO Guarayos

3.2.2.1. Ubicación y características demográficas y biofísicas

La Provincia Guarayos, creada en 1990, está ubicada a 320 km. al norte de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra³¹. La Provincia Guarayos cuenta con tres secciones municipales: Ascensión de Guarayos, Urubichá y El Puente.

³¹ No parece haber un acuerdo sobre la superficie de esta Provincia, según el Gran Documental y Atlas de Bolivia (2003) tendría una superficie de 27.343 km²; el Plan de Desarrollo Municipal del Municipio Ascensión de Guarayos menciona 33.327 km² y la Prefectura de Santa Cruz señala 25.355,9 km² (www.prefecturascz.gov.bo/pdd/anexo7.pdf). Por último, existe el dato oficial de COMLIT (2002) de 3.304.546 hectáreas (33.045,46 Km²).

Según el Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2001, la Provincia Guarayos registraba una población de 31.577 habitantes. El Municipio de Ascensión Guarayos, 16.984 habitantes; el Municipio de Urubichá, 5.960; y el Municipio de El Puente, 8.633.

El territorio de la Provincia Guarayos posee una variedad de paisajes fisiográficos, de tipos de suelos y una gran diversidad biológica. Presenta, hacia el sur y al este, características de las formaciones geológicas de las Serranías de Chiquitos, unidad de paisaje del Escudo Cristalino Chiquitano. Al norte y al oeste, se abre a las Llanuras del Beni, de la unidad de paisaje de la Llanura Aluvial Chaco- Beniano (Guzmán 1982, citado en Lehm et al., 1996). Al sur y centro, “el paisaje es ondulado, con leves cadenas montañosas; el precámbrico finaliza al oeste con la llanura del río San Julián o San Miguel; al norte hay una extensa llanura que llega hasta el límite con la Provincia Iténez del Departamento del Beni” (CORDECRUZ, 1993, citado por PAEIB- CIPCA, 2007).

Gran parte de este territorio está cubierto por una masa de bosques espesos, ricos en especies de maderas tropicales. El área cuenta con abundantes cursos de agua en forma de ríos, quebradas y cañadas. Los principales ríos que atraviesan la provincia son los ríos Blanco y Negro y el San Julián pertenecen a la Cuenca Amazónica. (PAEIB- CIPCA, 2007).

3.2.2.2. Actores involucrados en el proceso de saneamiento en la TCO Guarayos

a) Instituciones públicas

Las instituciones públicas directamente involucradas en el proceso de saneamiento en la Tierras Comunitarias de Origen de Guarayos son:

- El Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), como órgano técnico-ejecutivo encargado de dirigir, coordinar y ejecutar las políticas establecidas por el Servicio Nacional de Reforma Agraria.
- El Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (VAIPO), entidad estatal encargada de la emisión de la certificación étnica y la elaboración del Estudio de Identificación de Necesidades Especiales (EINE) durante el proceso de saneamiento de la TCO.

- La Superintendencia Agraria (SIA), una entidad pública autónoma, con jurisdicción nacional, integrada al Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables (SIRENARE), cuya autoridad máxima es el Superintendente Agrario. Durante el proceso de saneamiento es responsable de fijar los precios de adjudicación de tierras y certificación de la vocación de uso mayor de la tierra.
- La Superintendencia Forestal (SIF), entidad pública autónoma, con jurisdicción nacional, integrada al Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables (SIRENARE), cuya autoridad máxima es el Superintendente Forestal. Otorga concesiones forestales y emite autorizaciones para la realización de desmontes.
- La Judicatura Agraria, órgano de administración de justicia agraria. Tiene jurisdicción y competencia para la resolución de los conflictos emergentes de la posesión, derecho de propiedad y actividad agraria, así como de la actividad forestal y de uso y aprovechamiento de aguas y, otros que le señala la ley.

b) Organizaciones indígenas y campesinas

Entre las organizaciones indígenas y campesinas directamente involucradas en el proceso de saneamiento de la TCO Guarayos, se pueden mencionar a:

- La Central de Organizaciones de Pueblos Nativos Guarayos (COPNAG), organización indígena representativa del pueblo indígena guarayo, conformada por siete centrales indígenas comunales. Es una organización regional de la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB). La COPNAG es la organización indígena titular de la demanda de la TCO Guarayos.
- La Central Sindical Única de Trabajadores Campesinos de la Nación Guaraya (CSUTC NG), organización de campesinos de la Provincia Guarayos, afiliada a la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Santa Cruz (FSUTC SC) y a la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB).
- La Central de Mujeres Campesinas de la Provincia Guarayos, organización de mujeres campesinas de la Provincia Guarayos, afiliada a la Federación Departamental de Mujeres Campesinas “Bartolina Sisa” de Santa Cruz (FDMC BS SC) y a la Federación Nacional de Mujeres Campesinas “Bartolina Sisa” (FNMC BS).

- La Federación Especial de Campesinos de Ascensión de Guarayos, organización paralela a la CSUTC NG, entre sus afiliados/as están algunos terceros dentro de la TCO Guarayos.

c) Empresarios forestales y agropecuarios

Entre las organizaciones empresariales, se pueden mencionar a:

- La Cámara Forestal de Bolivia (CFB), organización empresarial que aglutina a concesionarios forestales del país. Tiene su sede principal en la ciudad de Santa de la Sierra. Varios de sus afiliados tienen concesiones forestales dentro de la demanda de la TCO Guarayos.
- La Federación de Ganaderos de Santa Cruz (FEGASACRUZ), organización sectorial que aglutina a los productores ganaderos del Departamento de Santa Cruz, está afiliada a la Cámara Agropecuaria del Oriente y a la Confederación de Agropecuarios de Bolivia (CONFAGRO). En Ascensión de Guarayos tiene una asociación de ganaderos.
- La Asociación Nacional de Productores de Oleaginosas (ANAPO), organización sectorial que aglutina a los productores de oleaginosas de Bolivia, está afiliada a la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO) y a la Confederación de Agropecuarios de Bolivia (CONFAGRO). Varios de sus afiliados son productores sojeros en la Provincia Guarayos.

3.2.2.3. Proceso de saneamiento de la TCO Guarayos

El 8 de octubre de 1997, el INRA nacional dictó la resolución determinativa de área de saneamiento, con una superficie de 2.205.370 hectáreas de la TCO Guarayos (INRA, 2007). Para facilitar el saneamiento, la superficie de la TCO fue dividida en cinco polígonos o áreas operativas de trabajo.

La superficie sugerida por la Secretaría de Asuntos Étnicos, a través de su informe de EINE, es de 1.350.000 hectáreas para la dotación y titulación a favor del pueblo indígena guarayo, de las cuales ya se titularon 988.308 hectáreas como TCO y sólo restan 361.692 hectáreas por titular para cumplir con el establecido según las necesidades espaciales.

Como se sabe, los EINE son elaborados durante el proceso de saneamiento de las TCO, y previo a la conclusión del proceso de saneamiento y titulación de la TCO se emite un informe de necesidad espa-

cial indicando la superficie de tierra que requiere consolidar un pueblo indígena y originario, para que en los próximos años tengan tierra suficiente en cantidad, calidad y ubicación geográfica para asegurar su desarrollo sociocultural y económico como pueblo.

Por otro lado, la superficie total admitida como demanda de TCO es un dato sólo referencial, puesto que la superficie real a consolidar como TCO depende de los resultados del proceso de saneamiento y titulación y de la superficie referencial sugerida en el informe del EINE.

Sin embargo, todo este proceso ha sido muy complejo, lleno de tensiones y conflictos entre los diversos sectores y las instituciones estatales, que analizamos más detalladamente en la valoración del proceso de saneamiento, más adelante.

3.2.3. Resultados del proceso de saneamiento

Hasta octubre del 2006, en la TCO Guarayos, de las 2.205.370 hectáreas admitidas como demanda, sólo se tituló 988.308 hectáreas como TCO, equivalente a un 44,81% de la demanda admitida y un 73,02% de consolidación, respecto a la sugerencia del Estudio de Identificación de Necesidades Espaciales, que determinó para el pueblo indígena guarayo.

El resto de superficie, 1.107.840 hectáreas de la TCO Guarayos, se encuentra en proceso de saneamiento (INRA, 2007). Los dirigentes indígenas guarayos esperan que el INRA cumpla con el compromiso de titular 1.350.000 hectáreas (según informe oficial del EINEs) a favor del pueblo indígena guarayo, para su desarrollo social, cultural y económico, en los próximos 40 años.

La superficie de tierra sin sanear asciende a 109.222 hectáreas, correspondiente al polígono N° 5 de la TCO Guarayos (INRA, 2007). Según información de Élidea Urapuca, actual presidenta de la COPNAG, la paralización del proceso de saneamiento en este polígono se debe a que, en el pasado, ex dirigentes guarayos, mediante nota dirigida al INRA, habrían desistido de sanear esta área con la modalidad SAN-TCO, situación irregular que la actual dirigencia indígena pretende revertir.

Por su parte, el INRA afirma que el motivo principal por el cual no se pudo iniciar el saneamiento en el polígono 5 de la TCO ha sido por falta de recursos económicos.

Por otro lado, se valora la participación de muchos líderes jóvenes indígenas, en el proceso de consolidación de la demanda de la TCO y

que últimamente la COPNAG ha logrado cierta articulación y/o alianzas con las organizaciones campesinas de la Provincia Guarayos y el Bloque Oriente.

Entre tanto, los campesinos y empresarios perciben que no hubo avances en el proceso de saneamiento, pues indican que hasta la fecha no han recibido ni un título de propiedad agraria y que sólo se entregaron títulos de propiedad al pueblo indígena guarayo.

Consultados los diversos actores involucrados sobre el por qué no se cumplió con el plazo legal de diez años para concluir con el proceso, indígenas y campesinos responsabilizan de manera coincidente principalmente al INRA y a los terceros o poseedores ilegales; manifiestan la falta de voluntad política de los gobernantes, la ineficiencia, el favoritismo y la parcialización del INRA con los terceros ilegales y la aplicación burocrática del procedimiento técnico-jurídico, como las principales causas.

Por su parte, los representantes empresariales indican que en este proceso primó la corrupción al interior del INRA y que los representantes indígenas guarayos entorpecieron el proceso. Además, indican que los indígenas no quieren respetar las propiedades privadas.

Finalmente, las autoridades públicas reconocen que faltó voluntad política para encarar el saneamiento, pues el Estado no asignó los suficientes recursos financieros y admiten que se cometieron muchos errores, omisiones e irregularidades. No niegan que algunos funcionarios del INRA estuvieron involucrados en el tráfico de tierras, promovieron conciliaciones, certificaciones ilegales e inclusive alteraron algunos datos recolectados en pericias de campo, lo cual ocasionó una alta intensidad de conflictos relacionados con el acceso y la tenencia de la tierra y la paulatina pérdida de legitimidad del INRA en el proceso.

Otro factor a tenerse en cuenta como causa de la no conclusión del saneamiento de la TCO es la pugna por la riqueza en biodiversidad y los recursos naturales, como el agua, minerales, forestales y el potencial agropecuario del territorio guarayo.

3.2.4. Valoración del proceso de saneamiento

Una valoración del proceso de saneamiento de la TCO Guarayos debe empezar por la participación del pueblo indígena guarayo. Al respecto, se considera errónea la estrategia que adoptó la dirigencia

de la COPNAG (1996-2006) porque sólo permitió la participación de dirigentes de la organización matriz y no así de los dirigentes de las organizaciones de base, ni de las bases. En tal sentido, la responsabilidad recayó en el Presidente y el Secretario de Tierra-Territorio de la COPNAG y un Asesor Jurídico de la organización, quienes asumieron el rol casi exclusivo de hacer seguimiento y control al proceso. Ellos, al final, terminaron firmando únicamente las fichas catastrales, fichas FES y actas de conformidad de linderos; en muchos casos en gabinete y no en el terreno.

Prácticamente perdieron el control al proceso de saneamiento; por lo tanto, el INRA y los terceros fueron los que tomaron el control y no así el pueblo indígena guarayo como debió ser, y como se dio con otros pueblos indígenas. Por ello, entre otros factores, ésta fue una de las razones que contribuyó a complicar el proceso de saneamiento cuyas dificultades, problemas y experiencias precisamos a continuación.

3.2.4.1. Principales dificultades durante el proceso de saneamiento

Los dirigentes indígenas indican que el INRA cometió muchas irregularidades. Por ejemplo, en las pericias de campo realizó una mala verificación de la FES y en varios casos los datos recolectados en pericias de campo fueron alterados en la etapa de la Evaluación Técnica Jurídica, que se realiza en gabinete. Además, indican que el INRA fue muy permisivo con los asentamientos ilegales dentro de la demanda de la TCO.

A manera de autocrítica, los dirigentes indígenas y campesinos admiten la complicidad de algunos ex dirigentes indígenas en hechos irregulares. Indican que fueron seducidos por ciertos terceros ilegales y funcionarios del INRA para certificar, conciliar y vender tierras de manera ilegal. Por otro lado, admiten que faltó mayor capacitación e información a sus bases y dirigentes sobre el proceso de saneamiento y como consecuencia no hubo un buen control social al trabajo del INRA. Se agrega la falta de personería jurídica de muchas comunidades indígenas y sindicatos campesinos, también como un factor que retrasó el proceso.

Por su parte, los representantes empresariales califican el trabajo del INRA como burocrático y a los dirigentes indígenas como corruptos, y dicen que han ocasionado muchos problemas y conflictos; lo cual ha retrasado el proceso.

Entre tanto, las autoridades públicas identifican varias dificultades, como las ocupaciones de hecho, el tráfico de tierras, las conciliaciones y certificaciones ilegales con complicidad de ex dirigentes indígenas, terceros y funcionarios del INRA. Añaden que muchos de estos predios saneados de forma irregular hoy se consolidan a favor de los terceros. Este conjunto de hechos ocasionó una alta intensidad en los conflictos y debilitó las organizaciones indígenas y campesinas.

Según Dionisio Rivas, director departamental del INRA Santa Cruz,

“en el proceso de saneamiento de la TCO Guarayos se presentaron muchos conflictos entre diversos actores, lo cual no ha permitido al INRA cumplir el mandato de la Ley N° 1715, que establecía un plazo máximo de diez años para concluir con el proceso de saneamiento de tierras”.

Allí se han incrementado y profundizado los problemas y conflictos sociales entre los diversos actores en la TCO Guarayos. Además, en muchos casos, se no cumplió con lo establecido en la segunda disposición final de dicha ley, que determina que en caso de presentarse superposición o conflictos de derechos, en la resolución de la controversia debía prevalecer el derecho del pueblo o comunidad indígena u originaria sobre las concesiones forestales.

Consultados sobre el tema, los representantes indígenas indican que el INRA toleró y en muchos casos fomentó avasallamientos de terceros ilegales (rusos, brasileños, menonitas y colonos campesinos) dentro de la demanda de la TCO Guarayos.

3.2.4.2. Conciliaciones irregulares en el proceso de saneamiento

Pese a que la Ley INRA y su reglamento establecían con claridad los alcances, el procedimiento y las limitaciones de las conciliaciones, la mayoría de los entrevistados coinciden en afirmar que éstas, promovidas por el INRA en la TCO Guarayos, vulneraron derechos del pueblo indígena guarayo. Dichas “conciliaciones” fueron más allá de lo permitido por la norma y este mecanismo fue utilizado para consolidar derecho de propiedad agraria a terceros ilegales. Estos últimos, durante el proceso de saneamiento no pudieron demostrar el cumplimiento de la FES.

Una anterior investigación concluía que:

de las 48 conciliaciones registradas, la superficie en pericias de campo fue de 215.907 hectáreas, de las cuales solamente 122.417 hectáreas cumplían con la FES, sin embargo en las conciliaciones irregulares, la superficie consolidada llega a 195.438 hectáreas, representando una superficie adicional de 73.021 hectáreas por encima de la superficie que sí cumple con la FES" (CIPCA -PASOC 2007).

Estas conciliaciones irregulares no sólo muestran la fragilidad institucional del INRA sino también la complicidad de dirigentes indígenas que contribuyeron a violar la ley en beneficio, sobre todo, de empresarios agropecuarios que no cumplen con la FES de la tierra que poseen.

Una investigación realizada por una comisión de dirigentes de las centrales comunales guarayas revela que los involucrados en esta venta irregular de tierras recibieron en total más de un millón de dólares americanos... Conocer los resultados de la investigación ha provocado fisuras en la organización indígena, alentada por los compradores y algunas autoridades que tomaron partido en el caso y protegen a algunas personas para impedir la reversión de estas tierras. (CIPCA-PASOC 2007).

En estos hechos irregulares están implicados, además de ex dirigentes indígenas de la COPNAG y de terceros ilegales, ex asesores de la COPNAG, ex autoridades y ex funcionarios del INRA, entre otras autoridades públicas locales.

Finalmente, es importante mencionar la conformación y el resultado del trabajo del tribunal disciplinario del pueblo indígena guarayo, que con sus propios medios y de acuerdo a sus usos y costumbres lograron investigar sobre las irregularidades cometidas por el INRA. Constataron que 212.512 hectáreas de tierras comunales y fiscales fueron "conciliadas" de forma ilegal. Además, dicha información sistematizada sirvió para formalizar su denuncia ante las autoridades del INRA, el Viceministerio de Tierras y la Fiscalía, y esperan respuesta de dichas autoridades públicas sobre su pedido de investigación y sanción a los responsables en estos hechos de corrupción.

3.2.4.3. Desmontes ilegales en la TCO Guarayos

Durante el proceso hubo una creciente e indiscriminada tala del bosque dentro de la TCO. La expansión de la frontera agrícola en la

zona implicó la deforestación de importantes áreas (no saneadas) con vocación forestal. Inclusive se menciona que los desmontes llegaron a las áreas de la reserva forestal. Los dirigentes indígenas responsabilizan principalmente de estos hechos a terceros: menonitas, rusos, brasileños, ganaderos, madereros y campesinos inmigrantes. Afirman que muchos realizaron desmontes sin la debida autorización, con el propósito de demostrar el cumplimiento de la FES en sus predios.

La Superintendencia Forestal comparte con la percepción de los actores indígenas y campesinos en el sentido de que en la TCO Guarayos muchos terceros están deforestando grandes extensiones de la cobertura boscosa y que además existe explotación ilegal de la madera. Esta afirmación devela que dicha superintendencia no ha cumplido ni está cumpliendo con una de sus principales atribuciones: supervisar el cabal cumplimiento del Régimen Forestal disponiendo las medidas, correctivos y sanciones pertinentes, conforme a la Ley Forestal 1700 y su reglamento, entre otras.

A manera de ilustración sobre el desbosque citamos una carta del 26 de febrero de 2007, enviada por José A. Martínez M., Superintendente Forestal, a las autoridades de la Provincia Guarayos:

...Señores del Municipio de Ascensión de Guarayos en dos años perdieron 25.575 hectáreas de bosque (esto es como dos veces de toda la mancha urbana de la ciudad de Santa Cruz) que no sólo era madera, era biodiversidad y fuente de riqueza para otros productos no maderables y la fauna del lugar, de las cuales, 22.174 hectáreas son desmontes ilegales, talando árboles indiscriminadamente, sin autorizaciones ni planes de manejo y contribuyendo a los cambios climáticos bruscos e inundaciones que actualmente sufre la población en gran parte del territorio nacional. También es oportuno señalar que en los datos descritos no están consideradas las superficies desmontadas menores a 25 hectáreas que, lamentablemente gente inescrupulosa indujo a la población indígena organizada en la COPNAG a solicitudes individuales de aprovechamiento de madera con las consecuencias que actualmente estamos lamentando...

3.2.4.4. Ocupaciones de hecho en la TCO Guarayos

La Ley N° 1715, en su disposición final primera establece: “Los asentamientos y las ocupaciones de hecho en tierras fiscales, produ-

cidas con posterioridad a la promulgación de esta Ley son ilegales y contravienen sus principios; por tanto, sus autores serán pasibles de desalojo, con intervención de la fuerza pública si fuere necesaria, a requerimiento de autoridad administrativa o judicial competente”.

Pese a ello, las autoridades competentes no cumplieron ni hicieron cumplir la ley, pues durante estos últimos años muchos terceros realizaron ocupaciones de hecho en tierras fiscales y tierras de la TCO Guarayos, inclusive se indica que existen asentamientos en las reservas forestales.

Se mencionan a algunos terceros ilegales (nacionales y extranjeros), dirigentes indígenas y campesinos como los principales responsables de estos hechos contrarios a la ley. Además, se menciona que algunos terceros ilegales utilizan la figura de contratos de arrendamiento (alquiler) y aparcerías (al partido) para justificar el cumplimiento de la FES.

En definitiva, se alude que las autoridades competentes (a nivel local, departamental y nacional) no están haciendo cumplir la Ley del Plan de Uso de Suelo (PLUS), la Ley Forestal N° 1700, la Ley N° 1715 y otras normas. Los dirigentes indígenas indican que poco a poco están desapareciendo ciertas áreas forestales, los *curichis*, y otros lugares sagrados y de valor histórico y cultural para el pueblo indígena guarayo.

3.2.4.5. Venta ilegal de tierras

Se constató que hubo venta ilegal de tierras de la TCO y de tierras fiscales, lo cual vulneró las limitaciones y salvaguardas legales que de manera explícita indican que las TCO son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, inembargables e imprescriptibles. Por lo tanto, no se pueden vender ni hipotecar. En estos hechos ilícitos también están implicados algunos ex dirigentes indígenas guarayos, terceros (nacionales y extranjeros), ex autoridades y ex funcionarios del INRA.

El tribunal disciplinario de la COPNAG, en su informe sobre ventas ilegales de tierras, establece que la superficie total vendida de forma ilegal asciende a 109.209 hectáreas, por un monto de dinero de 1.168.275 dólares. Los miembros de este tribunal indican que dichas pruebas documentales fueron entregadas a las autoridades correspondientes para su investigación y posterior sanción a los implicados en estos hechos ilícitos.

Además, los dirigentes indígenas solicitaron al gobierno nacional se realicen auditorías técnicas, jurídicas y financieras al proceso de saneamiento de la TCO Guarayos.

3.2.4.6. División orgánica de la COPNAG

La COPNAG, desde su fundación hasta el año 2006, se había mantenido sin fracturas de tipo orgánico. Sin embargo, hoy todos estos hechos irregulares relacionados con las conciliaciones, certificaciones, la venta ilegal de tierras, las ocupaciones de hecho, los avasallamientos de terceros, entre otros, en que estuvieron involucrados algunos dirigentes en complicidad de funcionarios del INRA, de otras instituciones públicas y los terceros, han ocasionado una profunda crisis al interior de la COPNAG y sus siete centrales comunales, hasta el extremo de sufrir fracturas internas, división orgánica y enfrentamientos violentos entre sectores indígenas y de una parte de ellos con campesinos inmigrantes.

Tras esta división de la COPNAG, una fracción está dirigida por la señora Élide Urapuca, reconocida por la CIDOB y por varias centrales comunales, y la otra liderizada por el señor Wilfredo Torrico, respaldado por varios terceros y ex dirigentes indígenas guarayos y que hoy son cuestionados por el tribunal disciplinario de la COPNAG, por su participación en el tráfico de tierras en la TCO.

El sector campesino también admite que hay división orgánica en la Central Sindical Única de Trabajadores Campesinos de la Nación Guaraya; entre las causas mencionan los diversos conflictos suscitados por el acceso y la tenencia de la tierra e injerencias de tipo político-partidario.

3.2.5. Retos y perspectivas a futuro

Tomando en cuenta que el tema tierra-territorio es estratégico en la agenda de la COPNAG, sin duda la aprobación de la nueva Ley N° 3545 y su reglamento, Decreto Supremo N° 29215, es importante para la consolidación del derecho de propiedad de la TCO.

Últimamente, la Superintendencia Agraria (SIA) y el Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables (SIRENARE) han emitido resoluciones favorables al pueblo guarayo, atendiendo algunas de-

nuncias de casos irregulares en el saneamiento de la TCO. Asimismo, existe respaldo del Defensor del Pueblo y de otras instituciones a las demandas de tierra hechas por el pueblo indígena guarayo. Por último, la unificación de la organización es otro hecho destacable.

Estos hechos deben ser considerados como oportunidades en la perspectiva de agilizar y concluir el proceso de saneamiento y titulación de la TCO. Para ello se debe lograr que el INRA priorice la conclusión del proceso, gestione recursos económicos y adopte medidas precautorias dentro de la demanda de la TCO Guarayos, como la paralización de desmontes ilegales, ventas de tierras, subdivisiones de predios, paralización de nuevos asentamientos, entre otras, como una forma de detener las ocupaciones de hecho y/o asentamientos ilegales. Asimismo, se debe esclarecer las denuncias sobre irregularidades presentadas por el Tribunal Disciplinario de la COPNAG como las conciliaciones, certificaciones y ventas ilegales de tierras.

Y para lo que aún falta por sanear, mejorar el control social en el proceso de saneamiento de la TCO, con información oportuna a los dirigentes y bases sobre el proceso. También, desde la COPNAG se debe lograr que la CIDOB y sus equipos técnicos asuman un rol más proactivo en este proceso, además de la ejecución de un plan integral de gestión territorial indígena.

Tomando en cuenta que la nueva ley agraria reconoce a las Comisiones Interinstitucionales de Tierras Comunitarias de Origen (CITCO) como una instancia consultiva para monitorear, evaluar y dar seguimiento a los procesos de saneamiento de la propiedad agraria de las TCO, se considera importante la participación de la COPNAG en las reuniones periódicas de la CITCO.

En lo interno, la organización indígena debe plantearse como desafíos importantes el fortalecimiento organizativo de la COPNAG y sus centrales comunales, buscando la unificación del pueblo guarayo y, posteriormente, mejorando su capacidad de gestión institucional. Se plantea también la conformación de un equipo técnico de la COPNAG para seguir revisando las irregularidades cometidas por el INRA durante el proceso de saneamiento de la TCO.

Asimismo, a pesar de no haberse concluido el proceso, es importante seguir avanzando en la formulación de un plan integral de Gestión Territorial Indígena (GTI), a través de la realización de estudios en el marco de la ejecución de un plan estratégico a largo plazo.

Por su parte el gobierno nacional debe realizar auditorías técnicas, jurídicas y financieras sobre el proceso de saneamiento de la TCO Guarayos, esto permitirá esclarecer muchas denuncias sobre irregularidades y, si fuese el caso, establecer responsabilidades administrativas, civiles y penales en contra de ex autoridades y ex funcionarios del INRA y otros implicados en estos hechos dolosos. Para ello se deberá tomar en cuenta las denuncias documentadas y presentadas por el Tribunal Disciplinario de la COPNAG, sobre ventas, certificaciones y conciliaciones ilegales de tierras de la TCO Guarayos, al INRA, al Viceministerio de Tierras y a la Fiscalía General de la República.

3.2.6. Potencial productivo de la TCO Guarayos

Según el Plan de Uso de Suelos (PLUS) del Departamento de Santa Cruz, los suelos de la TCO Guarayos tienen un amplio potencial productivo; una parte es área protegida, donde puede desarrollarse actividades de conservación y protección de la biodiversidad junto con investigación y ecoturismo en beneficio del pueblo indígena guarayo y del resto de la sociedad.

Por otra parte, tienen potencial para desarrollar actividades forestales y ganadería con manejo de sistemas agrosilvopastoriles, mejoramiento de pasturas cultivadas y rotación de potreros, y desarrollar actividades de producción ganadera asociada con plantaciones forestales, cultivos perennes y cultivos anuales.

En esta perspectiva, la COPNAG ha avanzado en la elaboración de su plan de gestión territorial indígena (GTI), el cual proyecta a largo plazo el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales de la TCO.

También se ha iniciado en este territorio un proceso de implementación de una estrategia económica productiva con enfoque agroecológico en las comunidades campesinas e indígenas. Esto consiste en la gestión productiva de las tierras y territorios que las comunidades campesinas indígenas han logrado legalizar, implementando sistemas agroforestales que combinen rubros productivos de corto plazo (arroz, cumanda, yuca, maíz, maní, joco, etc.), mediano plazo (papaya, piña, cítricos, plátano, manga, café, guineo, tamarindo, copoazú, palta, achachairú, pacay, árbol de pan, chirimoya, cacao) y largo plazo (plantaciones maderables como la mara, serebó, cedro, chonta fina, majo y teca).

Todo ello complementado con el procesamiento del arroz, chocolate y cusi (fruto de palmera nativa de la que se extrae aceite).

Bajo estos sistemas agroforestales, las familias ya cuentan con producción y beneficios para el autoconsumo y el mercado. Adicionalmente se desarrollan varias prácticas de manejo sostenible de los recursos naturales que sustituyen al sistema actual de labranza del suelo basado en la roza, tumba y quema que paulatinamente va degradando el suelo y, por ende, también pone en riesgo las bases de la economía indígena campesina.

CAPÍTULO 4

LA AMAZONIA

En el presente capítulo se presenta la experiencia del proceso de saneamiento correspondiente a las regiones del Norte amazónico y la Amazonia Sur.

4.1. NORTE AMAZÓNICO

4.1.1. Algunas características del Norte amazónico

La Región Norte amazónica de Bolivia comprende el total del territorio pandino y el norte de los Departamentos de Beni y La Paz, representando el 10% del territorio nacional, entre 85 y 104 mil kilómetros cuadrados (DVH, 1993; PROMAB, 2002).

Si bien la región no está geográficamente demarcada, algunos aspectos demográficos y las dinámicas económicas señaladas por la Evaluación Ambiental Estratégica del Corredor Norte de Bolivia (2005), han dividido el Norte amazónico boliviano en dos sub-zonas, Vaca Diez, en Beni, que comprende Riberalta y Guayaramerín, y Pando-Ixiamas, que abarca la totalidad de Departamento de Pando y el Municipio de Ixiamas en La Paz.

Esta región es reconocida como área estratégica por sus recursos naturales, pero también destaca su histórica contribución a la econo-

mía nacional con su mayor producción de quina, goma y castaña, y por su delicada situación de frontera que le otorga importantes oportunidades, pero también la hace pasible a una serie de amenazas del entorno.

Mapa N° 3. Norte Amazónico



En la actualidad las principales actividades económicas son la extracción de castaña y el aprovechamiento de madera. El auge gomero fue importante, pues las exportaciones de goma significaron otrora el 12% a 18% de las finanzas públicas, pero en términos de desarrollo no dejaron impacto alguno en la región.

La economía de la madera, es reciente. La producción de madera en gran escala comienza desde los años ochenta pero cobró mayor vigor en los noventa, estimulada por una política estatal de libre asignación de concesiones forestales a empresarios cruceños, debido en parte al agotamiento de maderas valiosas en el Departamento de Santa Cruz (Pacheco 1998a) y a la formulación del *Plan Soberanía, Conservación y Desarrollo*, a principios de los '90, por el cual el antiguo Centro de Desarrollo Forestal (CDF) invitó a empresas para que inviertan en el aprovechamiento forestal en Pando. De acuerdo a este plan, en 1995 se constituyó el "Bosque de producción permanente del Abuná" y se aprobó la asignación de contratos de aprovechamiento de largo plazo bajo inventarios forestales y planes de manejo a empresas madereras autorizadas sobre las áreas fronterizas en Pando (CDF, 1995).

A la actividad castañera y el aprovechamiento de la madera se suman la explotación del oro y el comercio que son las más dinámicas; asimismo están las actividades agrícolas, pecuarias y agroforestales de campesinos e indígenas.

4.1.1.1. Población

Según el Censo Nacional de Población y Vivienda del 2001, la región Norte amazónica de Bolivia contaba con 174.571 habitantes, de los cuales 68% residían en el área urbana. En Pando 52.525 habitantes (40% urbano y 60% rural); en Vaca Diez 116.421 habitantes (84% urbano y 16% rural), y en Ixiamas 5.625 habitantes (100% rural) (INE, 2002).

4.1.1.2. Composición étnica de la población

La población de la región Norte amazónica fue ignorada en su heterogénea composición étnica, primando el denominativo de siringuero³² por la actividad económica dominante. Aquella población

³² Siringuero del portugués "seringueiro" o recolector de caucho.

tiene origen mojeño, chiquitano, guarayo y de población indígena de Ixiamas. Con el auge de la quina y la goma hubo mezcla con los pueblos pacahuara, chácobo, esse eija, tacana, cavineño, yaminagua y machineri.

Los grupos humanos que llegaron por el auge de la goma, en su mayoría hombres, tomaron por esposas a mujeres indígenas después de que sus pares hombres fueran casi exterminados por los foráneos extractivistas.

El poblador de la barraca fue llamado peyorativamente “barraquero”. Con el tiempo la barraca liderizó un sistema económico de enganche donde la relación patronal creó lazos muy fuertes de dependencia del “barraquero administrador o comerciante”, comprador del producto de la goma. El patrón barraquero sometía a niveles de explotación inhumana a la población indígena, campesina o siringuera. Esta situación duró hasta la pérdida del mercado de la goma boliviana en los mercados internacionales y la rearticulación de la explotación de la castaña.

4.1.1.3. Constitución de la organización campesina indígena

En 1950 existían pocas comunidades y asentamientos indígenas campesinos. En 1953 se organizó el primer sindicato campesino en la comunidad San Antonio; posteriormente, el de San José, La Esperanza, Gualberto Villarroel, Santa María, Warnes, todos en la Provincia Vaca Diez, y Las Piedras, en la Provincia Madre de Dios, Pando. Con todos ellos se realizó el primer Ampliado Campesino y luego el Primer Congreso Provincial Campesino, el 20 de octubre de 1953. Ese año se constituyó la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos, Regional Vaca Diez.

Los dirigentes actuales y los ex-dirigentes han llegado a identificar seis momentos determinantes en la lucha campesina de la Provincia Vaca Diez: 1) La goma y la tierra para los campesinos, 2) El apoyo a Alberto Natush Busch, 3) La condonación de deudas de los campesinos, 4) La subvención de la castaña, 5) La vertebración caminera de las comunidades y, 6) Saneamiento y titulación de tierras comunitarias.

Cuatro décadas después, en 1991, se creó la Central Indígena de la Región Amazónica de Bolivia (CIRABO) con el objetivo de articular a las comunidades indígenas pertenecientes a los pueblos cavineño,

tacana, chácobo, pacahuara, esse ejja y araona. En la actualidad, se estima que cuenta con 110 comunidades indígenas afiliadas.

Ambas organizaciones tienen su dinámica propia aunque en diferentes momentos ha establecido alianzas y realizado acciones conjuntas.

4.1.2. Antecedentes de la problemática agraria

La ocupación de la amazonia boliviana se inició a fines del siglo XIX motivada por el auge gomero; resultado de ello, miles de sirin-gueros establecieron su residencia en una amplia superficie forestal que fue controlada por un conjunto de barracas. Importantes empresas como la Sociedad Francesa, Barberí y Cia., Seiler y Cia., The Rubber Orthon Bolivia Reserve quebraron y algunas fueron absorbidas por la Casa Suárez Hermanos, el emporio de la goma.

La caída del imperio gomero de la "Casa Suárez" desembocó en la multiplicación de medianas y pequeñas barracas, y en la formación de numerosas comunidades libres sobre algunas áreas de ex-barracas no reclamadas por los empleados de Suárez y sobre otras áreas no ocupadas por patrones (Ormachea y Fernández, 1989).

Con relación a las características del acceso y la tenencia de la tierra, hay quienes prefieren hablar de la tenencia y acceso del bosque que resulta de la apropiación fáctica de la tierra y los territorios indígenas, justificada por una profusa legislación forestal y agraria. Con esta aclaración, en el Norte amazónico el principal recurso no fue la tierra, sino más bien la masa boscosa. La tenencia del bosque escasamente exigió la consolidación del derecho propietario de la tierra.

En la actualidad, la tenencia de la tierra se puede caracterizar por cuatro aspectos: a) Posesión de la tierra y bosques, b) Sobreposición de poseedores, c) Concentración de la tierra y el bosque en pocas manos, y d) Reconocimiento de los espacios colectivos de campesinos indígenas.

La selva tropical hoy está expuesta a la expansión de las prácticas extractivistas y explotación irracional del bosque y extracción de la madera. Antes de la Ley INRA y la Ley Forestal, la ocupación de tierras y el aprovechamiento de los recursos naturales se dieron mayormente al margen de la ley. Ya iniciado el proceso de saneamiento de la región, tanto barracas como comunidades campesinas libres constituyen, en la mayoría de los casos, áreas en "posesión", pero carecen de un reconocimiento claro de derechos.

4.1.2.1. Posesión de tierra y bosques: concesionarios, barraqueros, campesinos, indígenas y zafreros

La barraca es el resultado de una interacción entre concesión-posesión gratuita, sin valorización de las tierras entregadas conjuntamente con las *estradas gomeras*³³. A partir de 1940 las extensas concesiones de gomales fueron entregadas en arriendo a terceros y la recolección de almendra de los castaños fue encargada a contratistas o arrendatarios.

La caída de la empresa Suárez Hermanos dio origen a la multiplicación de las barracas: grandes, medianas y pequeñas. De esa época data la posesión de las barracas como ocupación del espacio que obedece al control, apropiación y uso de los recursos del bosque.

Esta forma de posesión de bosque y tierra en el Norte amazónico ha fomentado la libre ocupación de extensos espacios por barraqueros, concesionarios y propietarios de beneficiadoras de castaña (empresarios), reduciendo al mínimo los espacios ocupados ancestralmente por indígenas y campesinos, especialmente por los primeros.

La posesión se basó en la capacidad de usufructo de los productos secundarios del bosque; así, barraqueros y dueños de beneficiadoras de castaña, amparados en la posesión, argumentaron ser los únicos herederos de la tierra y del bosque. De este modo los barraqueros han reclamado al Estado boliviano un derecho inveterado de uso y aprovechamiento del bosque, el derecho tradicional de explotación de los recursos como la quina, goma, castaña y otros; buscaron que la ley los reconozca como usuarios tradicionales. Finalmente, se afincan en el derecho consuetudinario de uso, acceso, aprovechamiento y tenencia de la tierra y bosques de barracas, toda vez que los bosques no han sido dañados gracias al manejo sostenible de dos siglos, realizado por el sistema de barracas.

4.1.2.2. Sobreposición sobre la tierra y los recursos de bosque

Una característica de la sobreposición fue que los usuarios del bosque y tierras jamás hicieron las demarcaciones de sus espacios. Un ejemplo es la empresa Hecker, cuyo territorio nunca se demarcó,

³³ Sobre la estrada véase Cuadro 4.3, en la página 174.

simplemente sus barracas llegaban hasta donde se podía llegar. Esta situación no significó mayores problemas en sus inicios, puesto que actividades como la recolección de castaña y compra de árboles con permisos y sin permisos, mientras eran abundantes en el bosque, no ocasionaban mayores conflictos de sobreposición.

Con el correr del tiempo, ésta se volvió conflictiva por la expansión permanente de las barracas, que hasta hace poco se daba en cada zafra, con el descubrimiento de nuevas manchas castañeras encontrada por los zafreros.

Actualmente la sobreposición de las concesiones forestales, barracas, comunidades indígenas, comunidades campesinas y TCO, se volvió conflictiva cuando los poseedores de cada uno de estos espacios exigieron respeto y prohibieron el ingreso de particulares. Hasta ahora los conflictos continúan por la falta de linderos entre cada posesión y, poco a poco, la tensión aumenta por la castaña y la madera.

4.1.2.3. Concentración de la tierra y el bosque en pocas manos: concesiones y barracas

En el Norte amazónico es escandalosa la alta concentración de bosques y tierra en pocas manos. En la época de la goma se afirmaba que las propiedades gomeras de Suárez Hermanos ocupaban algo más de la mitad de las propiedades del total de la región Norte amazónica, alrededor de seis millones³⁴ de hectáreas, es decir el equivalente a todo el territorio de Pando.

El II Censo Nacional Agropecuario de 1984 estableció que de 894 unidades de explotaciones gomero-castañeras el 52% eran unidades campesinas que concentraban el 20% del total de estradas gomeras y el 48% eran barracas que concentraban el 80% de las estradas gomeras.

Con el Plan Soberanía (1993), en Pando fueron entregados 19 contratos de aprovechamiento forestal, bajo la modalidad de concesiones

³⁴ Según registros hechos por el Concejo Británico de Comercio, la Casa Suárez fue dueña de 6.466.970 hectáreas, lo que equivale al 75% del territorio total del Departamento de Pando y de la Provincia Vaca Díez del Beni; asimismo, realizaba actividades financieras de importancia, ya que brindaba créditos a la mayoría de empresas y patrones para la explotación de goma (Ormachea, 1989: 8-9).

forestales, cubriendo una superficie de 1.923.896 hectáreas; 215.683 hectáreas bajo la modalidad de contratos de aprovechamiento único, con la condición de contar con planes de manejo forestal. Actualmente, 21 concesiones forestales en la región ocupan un total de 1.600.000 hectáreas.

4.1.2.4. Comunidades enclaustradas: reconocimiento de los espacios colectivos de campesinos indígenas

La legislación boliviana, en materia de reconocimiento de comunidades campesinas y pueblos indígenas, ha avanzado significativamente. Así, la Constitución Política del Estado, la Ley de Participación Popular, la Ley de Municipalidades, la Ley de Descentralización y la Ley N° 1715 han sido herramientas válidas utilizadas por los indígenas y campesinos del Norte amazónico para reclamar sus derechos de acceso a la propiedad de la tierra y los recursos naturales.

El reconocimiento de las tierras comunitarias de indígenas y campesinos ha atravesado momentos críticos en esta parte del país. Ejemplo de ello son las “comunidades enclaustradas”, algunos prefieren llamarlas “comunidades cautivas” y los más moderados “barracas en transición”; su principal característica es que están asentadas en áreas de barracas, de ahí el nombre de cautivas.

En principio, las comunidades enclaustradas estuvieron constituidas por familias de campesinos, indígenas y zafreros endeudados que no pudieron abandonar el lugar hasta saldar sus cuentas. Luego se organizaron para demandar escuela, atención de salud y otros servicios al municipio.

Desde 1994, las familias cautivas acordaron con el poseedor de la barraca (barraquero) tramitar la Personalidad Jurídica de la comunidad ante la Prefectura, con ello los beneficios de la Participación Popular llegan y benefician con exclusividad al barraquero, de este modo la escuela es su depósito de castaña; la peladora de arroz, la antena parabólica y otros bienes pasan a ser parte de su patrimonio.

Con el inicio del proceso de saneamiento de tierras y al haber encontrado que esas comunidades contaban con personalidad jurídica, el INRA les da preferencia en la dotación de tierras, con lo cual el Estado reconoce a las comunidades indígenas campesinas cautivas.

4.1.3. Actores sociales en torno al acceso y propiedad de la tierra

Los actores sociales de la región tienen vínculo directo con los siringueros, pioneros cruceños y paceños, desde el auge gomero en el Norte amazónico³⁵.

4.1.3.1. Los indígenas

En 1840 comenzó la época de la quina³⁶, por lo que varios pueblos de las ex misiones del Beni estuvieron a punto de desaparecer por la captación de mano de obra indígena. El sistema barraquero impactó en la vida de los pueblos indígenas del Norte amazónico, sobre todo de los pueblos tacana, pacahuara, araona y toromona, que fueron sometidos a un régimen de explotación en condiciones de esclavitud que desestructuraron casi por completo sus características étnico-culturales.

Como regla, los pobladores originarios eran cazados sin piedad y enviados como esclavos a los gomales, de donde era imposible escapar y en los que todo signo de independencia era repelido con el látigo (P.H. Fawcett). Durante “la guerra del caucho del siglo XIX” numerosos pueblos fueron exterminados física y culturalmente. Los pobladores originarios esse eija, chácobo, araona³⁷ y pacahuara³⁸ se desplazaban por un amplio territorio entre los ríos Madidi, Heath, Madre de Dios y Beni, tanto en Bolivia como en Perú. Su permanente movilidad en un espacio territorial amplio permitió esquivar a sus cazadores.

³⁵ El auge de la quina o cascarilla (1850-70), y del caucho (1880-1900) atrajo a importante cantidad de colonizadores. La demanda de mano de obra para ambas actividades devino en persecución (correrías) a los indígenas, que prácticamente fueron exterminados por matanzas, trabajo esclavizado y el traslado de familias enteras a los gomales del Norte. Se estima que entre 1860 y 1910 llegaron al Norte amazónico 80.000 trabajadores desde Santa Cruz, que fueron distribuidos en todas las barracas de los diferentes ríos.

³⁶ La quina es una droga que se halla en la corteza de varias especies de quino, tiene propiedades antipalúdicas, fue explotada para la farmacopea de los países europeos.

³⁷ Los actuales sobrevivientes araona, vienen de las familias que, por separado, lograron escapar de sus captores quienes los tenían en condiciones de esclavitud, esto aproximadamente en el año 1910. Desde esa fecha hasta 1964, los araona vivieron como nómadas, ocultándose de los siringueros en el territorio comprendido entre los ríos Madre de Dios y Manupare.

³⁸ Durante la época del caucho, los pacahuara y todos los pueblos indígenas de la amazonia, fueron víctimas de constantes epidemias de enfermedades llevadas por los criollos a su territorio; muchos murieron como esclavos en las barracas gomeras o fueron eliminados por las armas de fuego, cuando eran capturados y se resistían; algunos fueron llevados a la Misión de Cavinás para ser protegidos, pero el resto se dispersó por los montes, alejándose del hombre blanco.

Con la aplicación de la Reforma Agraria de 1953, muchos arrendatarios dejaron de pagar alquileres a la Casa Suárez y siguieron ocupando las barracas. Eso también provocó que ex-peones se asentaran en los lugares ocupados por las barracas. Otros se desplazaron a zonas más alejadas y formaron las primeras “comunidades campesinas libres”³⁹.

El tema de la tierra y el territorio para los comunarios fue un problema permanente, pero no precisamente por el acceso a la tierra, sino más bien por el acceso a los recursos naturales que existen en ella (castaña, madera, palmito, majo, etc.). En la época de la zafra (diciembre a marzo de cada año) los conflictos crecen, el resto del año, cuando toca darle uso agrícola el problema de la tierra es poco visible.

Los indígenas que reclaman Tierras Comunitarias de Origen (TCO), como el Multiétnico II, son descendientes de trabajadores de las barracas. Actualmente tienen asentamientos definitivos, ello les permite tener un relativo acceso a un territorio que circundan sus comunidades, aunque existen conflictos con empresarios y pequeños propietarios que explotan madera y extraen palmito y castaña.

4.1.3.2. Los campesinos

Los trabajadores que llegaron por enganche de Santa Cruz, Beni (Mojos), Tumupasa e Ixiamas (La Paz), fueron creando diferencias respecto a los originarios, comenzando trabajos por iniciativa propia. A estos pobladores indígenas la Revolución Nacional de 1952 les dio una etiqueta común: “campesinos”. La reforma agraria consideró que los espacios ocupados por los originarios eran baldíos, por ello entregó títulos individuales a campesinos y empresarios sobre los gomales de dominio ancestral de los pueblos indígenas.

A raíz de la caída del precio internacional de la goma y la inactividad productiva a principios de la década del ochenta, 30 mil indígenas y campesinos que vivían cautivos en las barracas emigraron a las ciudades de Guayaramerín, Riberalta y Cobija; sin embargo, una cantidad importante de personas permaneció en las barracas.

Cuando comenzó el proceso de lucha por tierra, territorio y recursos naturales en la región las organizaciones campesinas indígenas eran heterogéneas, las más débiles eran las pandinas, regulares las de

³⁹ Se las denomina comunidades libres porque abandonaron el régimen barraquero al constituirse en comunidades independientes.

la Provincia Vaca Díez y la más fortalecida la CIRABO. Desde entonces han crecido orgánica y políticamente.

La Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos Regional Vaca Díez (FSUTCVD) si bien orgánicamente tenía estabilidad en su funcionamiento, no contaba con apoyo de instituciones públicas y privadas para el saneamiento⁴⁰.

En 1999, la CIRABO se encontraba en plena ejecución del proceso de saneamiento de la TCO Multiétnico II. Era una organización fuerte, en varias oportunidades invitó a los dirigentes campesinos a participar de las capacitaciones sobre el proceso de saneamiento.

Hoy las organizaciones campesinas indígenas han ganado, además de la consolidación de sus tierras, presencia política, espacios de poder y son referentes importantes para las instituciones públicas y privadas.

4.1.3.3. Los barraqueros

Las barracas castañeras (unidades administrativas de aprovechamiento de castaña) son muy variables y fluctúan desde 5.000 hectáreas, hasta medio millón. Actualmente existen unos 280 barraqueros con barracas que suman un área aproximada de tres millones de hectáreas. Sin embargo, la mayor parte de la superficie de las barracas se encuentra bajo el usufructo de pocas empresas.

El auge de la quina o cascarilla, primero, y el caucho, después, generó una invasión de colonizadores nacionales y extranjeros; el grupo más numeroso era de nacionales y estuvo integrado por peones cruceños de la ciudad y sus alrededores, pioneros cruceños, pioneros paceños⁴¹, arrendatarios de estradas, contratistas o arrendatarios de barracas. El grupo de extranjeros, más pequeño, estaba compuesto por gente de diferentes oficios y de diverso origen: austriaco, francés, inglés, suizo, alemán, americano y peruano, todos traídos por Suárez Hermanos y otras empresas.

Las crisis del caucho determinó que las barracas se conviertan en simples asentamientos temporales e inestables; sin embargo, la crea-

⁴⁰ Efectivamente, requerían de apoyo en este tema. Al llegar CIPCA a Riberalta, en 1997, los dirigentes de esta organización dijeron: "si CIPCA nos apoya en el tema tierra y la producción, es bienvenida, de lo contrario no nos sirve." (Carlos Mamío, Secretario Ejecutivo FSUTCVD).

⁴¹ Los barraqueros paceños se apostaron sobre los ríos Madre de Dios, Acre, Abuná y Munuripi.

ción de la Corporación Boliviana de Fomento (CBF), en 1942, convalidó las concesiones o áreas de las barracas a los grupos económicos locales de algunas familias que disfrutaban del derecho de posesión de la tierra por tradición y tiempo.

En 1973 se fundó, en Riberalta, la Asociación de Productores de Goma y Almendra (ASPROGOAL), a partir de ese año los barraqueros medianos y grandes de Riberalta adquirieron importancia regional.

Al desaparecer la CBF, a finales de los ochenta, el gobierno traspasó las procesadoras de castaña de Riberalta y Pando a las corporaciones de desarrollo regionales y, finalmente, a las prefecturas.

Por el total debilitamiento del Centro de Desarrollo Forestal Nacional, en el caso de Provincia Vaca Diez, tanto las áreas de concesiones que pertenecían a las Corporaciones de Desarrollo Regionales de Beni y Pando⁴², como sus plantas beneficiadoras de castaña, fueron entregadas en contrato de alquiler a la empresa Hecker hasta el día de hoy.

4.1.3.4. Ganaderos

La ganadería en la región no fue significativa hasta hace poco, pero ahora está conquistando terreno en Pando. Actualmente la Asociación de Ganaderos de Pando registra más de 400 socios (SENASAG, 2004). Las propiedades ganaderas tienen superficies que van desde las 22 mil hasta más de 120 mil hectáreas de tierra.

Más del 50% de los ganaderos poseían títulos otorgados por el Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) antes del año 1996. En este departamento, el CNRA otorgó 334.000 hectáreas a 1.013 beneficiarios, de aquella superficie sólo 90.000 eran para uso ganadero.

En la Provincia Vaca Diez existe la Federación de Ganaderos de Guayaramerín y Riberalta. No obstante de residir sus miembros en dicha ciudad, tienen sus áreas ganaderas fuera de la provincia, en las Provincias Mamoré, Iténez y Yacuma, del Beni.

4.1.3.5. Beneficiadoras de castaña

En los últimos 20 años, el sector castaño y las barracas están siendo transferidos a las empresas beneficiadoras. Se estima que las

⁴² Plantas beneficiadoras de castaña de Porvenir y Cobija.

beneficiadoras y los barraqueros contratan aproximadamente 15.000 cosechadores de castaña durante la zafra anual, que se realiza con la participación de intermediarios denominados contratistas, en un sistema de contratación denominado *habilito* (sistema de pago anticipado o adelantado en dinero o especie a los trabajadores para asegurarse su mano de obra).

Se puede distinguir cuatro actores en la cadena productiva de la castaña: beneficiadoras, barracas, contratistas y zafreros. Las beneficiadoras son empresas con plantas industriales que procesan la castaña para beneficiarla con fines de exportación.

En Riberalta operan 22 de las casi 30 beneficiadoras de castaña que hay en el país. Sus propietarios constituyen el principal grupo empresarial de la región y provienen de diversos orígenes. Mientras que la dirigencia de Tahuamanu se liga al empresariado tradicional paceño y tarijeño, los empresarios de Urkupiña son de origen cochabambino y Leverens pandino. En el caso de Cobija, se trata de empresarios cuyas familias, y ellos mismos, no radican en la ciudad. En el caso de Urkupiña, radican en Riberalta; y, en el caso de Tahuamanu, se trata de varios inversionistas que radican en distintos lugares del país.

A medida que los barraqueros van vendiendo sus barracas a las beneficiadoras, ellas vienen a denominarse barracas no tradicionales; es más frecuente la negociación de los zafreros directamente con las beneficiadoras para fijar el precio de la caja de castaña con cáscara.

4.1.3.6. Concesionarios forestales

Son empresarios que obtienen su derecho concesional exclusivamente para el aprovechamiento forestal, no siendo permitido realizar otro tipo de actividades en el área concesionada. Su derecho nace de la Ley Forestal N° 1700, y consiste en un contrato que suscriben con la Superintendencia Forestal, la elaboración de un Plan de Manejo Forestal y el pago de una patente anual mínima.

Según el Plan de Desarrollo Forestal de Pando (2001), en este departamento existen 19 concesiones forestales con una superficie total de 1.362.987 hectáreas aprovechables. Además de éstas, existen otras dos concesiones forestales en la Provincia Iturrealde del norte paceño, con una superficie de 29.600 hectáreas. En total, en el Norte amazónico, el Estado ha entregado 22 concesiones forestales, que abarcan una

superficie de 1.600.000 hectáreas de bosques. Se estima que una superficie importante de las concesiones está siendo alquilada a las beneficiadoras de castaña para la recolección de este producto.

4.1.4. Caracterización del proceso de saneamiento

El proceso de saneamiento de tierra en el Norte amazónico de Bolivia, implicó diversas acciones en diferentes momentos: funcionamiento de mesas de concertación, confrontación social y política, fracturas, alianzas, movilizaciones y acuerdos conciliatorios.

4.1.4.1. Estrategia

Entre las estrategias de las organizaciones campesinas en coordinación con las instituciones de apoyo destacamos:

- Capacitación permanente a promotores, delegados y dirigentes comunales y de nivel superior, para el acompañamiento y control social del proceso de saneamiento.
- Concertación entre organizaciones campesinas e indígenas.
- Diálogo permanente con autoridades locales, regionales y nacionales (senadores, diputados, concejales, alcaldes, prefectos y subprefectos).
- Propuesta para el acceso a la tierra y los recursos naturales: estudio de necesidades espaciales para determinar la unidad mínima de dotación, definición de polígonos de saneamiento, confección y revisión de carpetas, conciliación, compensación y apoyo de autoridades municipales para apertura de deslindes.
- Gestión de financiamiento para el INRA y las organizaciones.
- Elaboración de demandas y propuestas de las organizaciones.
- Reuniones en la sede de gobierno con el INRA, ministros, instituciones de apoyo, medios de comunicación y Defensor del Pueblo.
- Relacionamiento de las organizaciones campesinas de Pando, Madre de Dios, Riberalta y Guayaramerín con sus pares del nivel regional y nacional.
- Revisión de carpetas en el proceso de saneamiento.
- Negociación con Dirección Nacional del INRA; Ministerios de Desarrollo Sostenible, Presidencia, de Gobierno y Agricultura; Viceministros de Tierra, y Embajadas de Holanda y España.

En cuanto a estrategias políticas se adoptaron las siguientes:

a) Alianzas entre indígenas y campesinos

Como no había ocurrido antes, la problemática de la tierra logró un acercamiento intermitente de los dirigentes campesinos e indígenas. En julio de 1999 en Puerto Rico, Pando, durante la realización de un Taller Regional sobre Seguridad Jurídica de la Tierra en la Región Norte amazónica, indígenas campesinos suscribieron un acuerdo para la defensa de la tierra, territorio y los recursos naturales.

El 23 enero de 2003, en la comunidad campesina El Sena, sellaron una alianza indígena campesino, la CIRABO, Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Pando, Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos Regional Madre de Dios, Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos Regional Vaca Díez, Central Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Guayaramerín, Federación Ad-hoc de Mujeres Bartolina Sisa de Madre de Dios y Federación de Zafreiros de la Castaña de Riberalta, con motivo de la elección del Comité Ejecutivo del Bloque de Organizaciones Campesinas e Indígenas del Norte Amazónico de Bolivia (BOCINAB).

Entre otros punto esta alianza establecía la "Unidad de los Pueblos Indígenas Campesinos del Norte amazónico de Bolivia para la consolidación de la Tierra, Territorio y el aprovechamiento de los recursos naturales y la preservación del medio ambiente". Con este acuerdo, hasta la fecha, las organizaciones mantienen lazos de coordinación, en la medida de lo posible, sobre los temas acordados.

b) Consenso regional: características del consenso y posterior ruptura

Fruto de un análisis sobre la problemática de la tierra realizada en la ciudad de Riberalta, se decidió realizar un Taller Regional en Puerto Rico, Pando, con la participación de concesionarios, dueños de beneficiadoras de la castaña, barraqueros, pequeños propietarios, ganaderos, campesinos, indígenas, instituciones de apoyo, INRA Nacional, Superintendencia Agraria, Superintendencia Forestal y Viceministerio de Asuntos indígenas y Pueblos Originarios.

En efecto, en julio de 1999, en Puerto Rico, más de 2.000 participantes de diferentes sectores en el Taller Regional, sobre la seguridad

jurídica de la tierra en la región Norte amazónica, llegaron a los siguientes acuerdos intersectoriales:

- Exigir que se incluya dentro del nuevo reglamento de la Ley INRA un articulado que reconozca como unidad básica de dotación una superficie igual o mayor a 500 hectáreas.
- Para los propietarios de la mediana y gran propiedad, asentados dos años antes de la aprobación de la Ley INRA y que no tengan conflictos con terceros, se solicitará el saneamiento bajo la modalidad de adjudicación simple sobre el total del área utilizada.
- Solicitar a las autoridades correspondientes se consideren las variables: accesibilidad, distancia de los principales centros urbanos, vías de acceso y recursos naturales disponibles para establecer el precio de la pequeña, mediana y gran propiedad para las condiciones amazónicas.
- Que se establezca en el nuevo reglamento que las nuevas solicitudes de asentamiento solamente sean consideradas cuando se concluya con el saneamiento de los asentamientos ya existentes.
- Incluir en el reglamento de la Ley INRA la creación de las comisiones agrarias regionales.
- Exigir el funcionamiento de las judicaturas agrarias.
- Exigir, con carácter de urgencia, la recategorización y re-mensura de la Reserva Amazónica Manuripi Heath.
- Exigir se convoque a un taller con participación de los pobladores asentados dentro de la reserva y autoridades competentes para analizar la situación de la indicada reserva.
- Exigir a las autoridades departamentales y nacionales el urgente inicio del saneamiento de tierras de Pando y Beni.
- Buscar recursos financieros para apoyar el proceso de saneamiento de las tierras comunitarias y las preferencias de dotación y adjudicación a los habitantes históricos de la región.

Finalmente, como estrategia regional, los actores indígenas, campesinos y barraqueros acordaron presentar y defender las conclusiones del taller a nivel departamental y nacional, buscando apoyo de las autoridades departamentales y de los parlamentarios de Pando y Beni para concretar las propuestas de cambios en el reglamento de la Ley INRA y las exigencias de los sectores.

Decreto barraquero. Después de tres meses de haberse logrado los acuerdos intersectoriales entre los actores del Norte amazónico boliviano, el 5 de octubre de 1999 los barraqueros, desconociendo los acuerdos previos, lograron la promulgación del Decreto Supremo N° 25532 que convertía sus establecimientos gomero-castañeros (barracas) en concesiones forestales, conversión que estaba a cargo de la Superintendencia Forestal mediante acto administrativo y sin proceso de licitación alguna.

Este decreto hizo aflorar las pugnas por el aprovechamiento de los recursos naturales maderables, no maderables y la tenencia de la tierra. Fue rechazado por su carácter unilateral e inconsulto, y fue la causa de la ruptura de diálogo y concertación sobre cualquier tema agrario de carácter regional entre campesinos indígenas y barraqueros.

Con el Decreto Supremo N° 25532 los barraqueros pretendían consolidar 3,4 millones de hectáreas en concesiones forestales no maderables en desmedro de más de ocho mil familias campesinas e indígenas de 551 comunidades de la región.

Ante esta situación, las organizaciones campesinas e indígenas diseñaron estrategias de abrogación del decreto barraquero presentando dos quejas ante el Defensor del Pueblo. A su vez, campesinos e indígenas prepararon una marcha que, más tarde, partió desde Cobija, Riberalta, Trinidad y Santa Cruz hasta La Paz. La coordinación permanente permitió consensuar demandas y propuestas eminentemente regionales tales como:

- Abrogación⁴³ o anulación total de los Decretos Supremos N° 25532 y N° 25783 de conversión de barracas en concesiones forestales, y de ampliación de los plazos de conversión, respectivamente.
- Inicio del proceso de Saneamiento Simple de Oficio en favor de comunidades indígenas campesinos del Norte amazónico de Bolivia.
- Dotación de 500 hectáreas como superficie mínima⁴⁴ por familia en

⁴³ "Abrogación del Decreto Supremo 25532 que ilegalmente convierte al régimen de concesiones los antiguos establecimientos gomeros y castañeros en el Norte amazónico en desmedro de los derechos a la dotación de tierras a favor de comunidades indígenas y campesinas, y anulación de todos los actos cumplidos y resoluciones emitidas en su aplicación". Punto 2 de la Plataforma de Demandas de la *Tercera Marcha por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales*.

⁴⁴ "En la norma Técnica para la verificación de la FES, deberá incluirse una disposición, en lo relativo al cumplimiento de la Función Social por parte de las comunidades campesinas e indígenas del Departamento de Pando y las Provincias Vaca Díez del Beni e Iturralde de La Paz, que el parámetro mínimo de dotación asignará 500 hectáreas por familia". Punto 4 de la Plataforma de Demandas de la *Tercera Marcha por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales*.

comunidades indígenas campesinos en el Departamento de Pando, Provincia Vaca Diez del Departamento de Beni y el Municipio de Ixiamas en la Provincia Iturralde del Departamento de La Paz.

- Financiamiento y garantías de recursos para la culminación del proceso de saneamiento.

Después de varias reuniones con diferentes instancias del Poder Ejecutivo y el Senado Nacional y al no haberse atendido la demanda indígena campesina, se presentó la demanda de inconstitucionalidad del decreto barraquero. Al agotarse todos los mecanismos, finalmente se optó por iniciar la Tercera Marcha Indígena Campesina el 28 de junio del 2000. Entonces el Ministro de Desarrollo Sostenible y Planificación, el Viceministro de Asuntos Indígenas y el Director Nacional del INRA presentaron dos resoluciones:

- La primera, del 15 de junio de 2000, N° 078/2000 del INRA que dispone la realización del Saneamiento Simple de Oficio.
- La segunda, del 19 de junio de 2000, N° 079/2000 del INRA que dispone la dotación de hasta 500 hectáreas de tierra por familia campesina de la región.

c) La Tercera Marcha Indígena Campesina del año 2000

El 28 de junio de 2000 partió, de la ciudad de Cobija, la Tercera Marcha Indígena Campesina “Por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales”, encabezada por Fermín Terrazas, Secretario Ejecutivo de la Federación de Campesinos de Pando, con 160 personas.

El 2 de julio prosiguió desde Riberalta hacia Santa Cruz, con un número mayor a los 500 marchistas. Las autoridades intentaron negociar con ellos en el trayecto⁴⁵. En el tramo a Montero hubo tres momentos de negociación hasta la firma del convenio entre el gobierno y las organizaciones indígenas, campesinas y colonizadores del oriente boliviano.

La Tercera Marcha Indígena Campesina logró dos importantes decretos para las organizaciones de la región: abrogación de los decretos barraqueros y modificación del Decreto Supremo N° 25763 de Reglamento de la Ley N° 1715, con el Decreto Supremo N° 25848, que per-

⁴⁵ La prensa cruceña hizo público el ofrecimiento de dinero a algunos dirigentes a fin de que abandonen la marcha.

mitió recuperar las resoluciones administrativas 078/2000 y 079/2000. Sin embargo, quedó ambigua la entrega de los recursos para el financiamiento del proceso de saneamiento de tierras.

El Decreto Supremo N° 25848 de modificación de la Ley INRA, en sus partes centrales, señala que: “En el Departamento de Pando, la Provincia Vaca Diez de Beni y el Municipio de Ixiamas en la Provincia Iturralde del Departamento de La Paz, la unidad mínima de dotación por familia en comunidades campesinas e indígenas se establece en 500 hectáreas”, y cierra con la declaratoria:

Por única vez y por vía de excepción, se determina Área de Saneamiento Simple de Oficio al Norte amazónico del país, Pando, la Provincia Vaca Diez de Beni y el Municipio de Ixiamas en la Provincia Iturralde del Departamento de La Paz y la Provincia Gran Chaco del Departamento de Tarija, a ser ejecutado en un plazo de un año; el resto del Departamento del Beni y el Departamento de Santa Cruz en el plazo de tres años (DS N° 25848).

d) La demanda de las 500 hectáreas

La unidad mínima de dotación de 500 hectáreas por familia en comunidades campesinas e indígenas nace en junio de 1998, con motivo de la realización de un taller sobre la Ley INRA y Seguridad Jurídica, organizado por la Pastoral de la Tierra, en Rurrenabaque. En ese evento se dio la oportunidad a la delegación de Pando y Riberalta de presentar un documento sobre la necesidad de dotación de 300 hectáreas por familia en la región. Dicho documento indicaba:

La adjudicación individual de parcelas inferiores a 50 hectáreas, tendrá que restringirse no sólo por lo antieconómico por el mercado de tierra. En algunos casos podría estudiarse una forma combinada de adjudicación de parcela individual para agricultura y bosques comunales para extractivismo (DHV, 2005. Volumen E: 38).

El INRA solicitó una opinión técnica con el fin de determinar la superficie necesaria para el desarrollo económico y social de cada familia dedicada a la actividad extractivista de castaña o goma en las comunidades del Norte amazónico de Bolivia. La Superintendencia Forestal respondió que la superficie mínima requerida por familia

fluctúa entre 100 y 200 hectáreas; la oficina Técnica del Plan de Uso de Suelo de la Prefectura de Pando, en concordancia con el Viceministerio de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Desarrollo Forestal, opinó que la superficie para la actividad extractivista de goma o castaña puede abarcar hasta 500 hectáreas. Finalmente la Comisión Interinstitucional de Apoyo al Saneamiento de Tierra⁴⁶, presidida por el Vicario Apostólico de Pando, propuso la unidad mínima de dotación de 500 hectáreas por familia en comunidades campesinas e indígenas, propuesta basada en el Estudio de Necesidades Espaciales que se realizó para el efecto.

Justificación técnica

El siguiente cuadro elaborado por la Comisión Interinstitucional de Apoyo al Saneamiento proyecta la superficie de bosque requerida para asegurar un ingreso digno a las familias dedicadas a la recolección de castaña y otras actividades forestales.

Cuadro N° 4.1.
Cantidad y precio de castaña recolectada según superficie de tierra

Superficie en hectáreas	N° Cajas de castaña cosechadas	Precio de la caja en Bs.	Ingresos en Bs.	Ingresos en (\$us)
200	100	30	3.000	493,42
250	125	30	3.750	616,78
300	150	30	4.500	740,13
350	175	30	5.250	863,49
400	400	30	6.000	986,84
450	225	30	6.750	1.110,19

Fuente: Comisión Interinstitucional de Apoyo al Saneamiento, Riberalta. 2000.

Del cuadro se deduce que para lograr un ingreso de 6.750 bolivianos se requiere de 450 hectáreas de bosque. A esto se debe sumar un ingreso adicional de 787 bolivianos por concepto de aprovechamiento de madera debido a que las 450 hectáreas se dividen entre 20 campos o años de aprovechamiento, lo que da como resultado que cada campo es de 22,5 hectáreas. De cada hectárea anualmente se extrae 0,5 árboles

⁴⁶ La Comisión Interinstitucional de Apoyo al Saneamiento de Tierras estuvo conformada por el Vicariato de Pando, CIRABO, FSUTCRVD, FSUTCRMD, CSUTCG, (SNV, IPHAE, CIPCA Norte, Cáritas Cobija, ACRA) y Promotores de las organizaciones campesinas.

de cedro; es decir, de cada dos hectáreas se aprovecha un árbol, cuyo valor en el monte se estima en 70 bolivianos. Además, esa superficie permitiría un ingreso por caza y pesca de 272 bolivianos, equivalente a 54,48 kilogramos de carne de monte o pescado (5 Bs/kg), ya que la caza y pesca no son las principales actividades. A ello se deben sumar los ingresos de las actividades agrícolas, en promedio, unos 2.680 bolivianos.

Por consiguiente, como se detalla en el cuadro siguiente, los ingresos llegarían a algo más de 10 mil bolivianos para cubrir las necesidades básicas de las familias campesinas.

Cuadro N° 4.2.
Ingresos familiares según rubros

Ingresos por Rubros, en Bs.		
Rubros	Ingresos	%
Castaña	6.750,0	74,45%
Madera	787,5	
Caza y Pesca	272,4	
Agricultura	2.681,1	25,55%
Total	10.491,0	100,00%

Fuente: Comisión Interinstitucional de Saneamiento, Riberalta. 2000.

En resumen, para lograr el ingreso requerido, cada familia necesita 450 hectáreas para el aprovechamiento forestal, no maderable y maderable, y disponer de 49,20 hectáreas para la producción agrícola y pecuaria (crianza de animales menores), lo que hace un total de 499,20 hectáreas.

Justificación legal

El Decreto Ley de Reforma Agraria manda que:

A todo trabajador agrícola que recolecta la resina y los frutos (siringuero, freguez, etc.) se le otorga en concesión, los árboles que actualmente explota, hasta el máximo de dos estradas. Además, se le adjudicará una propiedad pequeña en lugar adecuado para la agricultura. (Decreto Ley N° 3464 del 2 de agosto de 1953, Título IV, capítulo I, artículo 70, inciso a).

De este artículo se desprende que en el Norte amazónico el Estado, a través del ex Consejo Nacional de Reforma Agraria, legalmente debió otorgar a campesinos e indígenas una superficie de 50 hectáreas de tierras para la agricultura, además una concesión de hasta dos estradas con los árboles que explotaba. La concesión comprende estradas de árboles de goma y centros castañeros con una cantidad de almenrales. Para comprender la superficie de la concesión gomero-castañera veamos el siguiente cuadro:

Cuadro N° 4.3.
Concesiones de estradas gomeras y centros castañeros

Concesión					
Estradas Gomeras			Centros Castañeros		
	N° Árboles	Superficie (ha)		N° árboles	Superficie (ha)
1 Estrada	250	250	1 Centro	200	200
2 Estrada	500	500	2 Centro	400	400

Fuente: Julio Urapotina, Riberalta. 2000.

En cumplimiento del artículo 70 del Decreto Ley de Reforma Agraria, elevado a rango de Ley el 29 de octubre de 1956, se entiende que dos *estradas* gomeras equivalen a 500 hectáreas de tierra, considerando que por hectárea existe un árbol de goma. A ellas se tiene que sumar 50 hectáreas para agricultura. En consecuencia, el Estado debió entregar 550 hectáreas como mínimo, por campesino e indígena mayor de 18 años.

Pero en la actualidad la castaña es la que sostiene la economía regional y no existe familia campesina alguna que no logre recursos o ingresos provenientes de la goma. Conviene así considerar el componente castaña en la concesión, para ello vale la pena tomar en cuenta que las manchas de castaña se llaman centros.

Ahora bien, si a las dos *estradas* gomeras sumamos los centros castañeros, cada uno de 200 hectáreas, tenemos:

Cuadro N° 4.4.
Concesiones gomero-castañeras

Casos	Concesiones	Superficie en Ha
1	Dos estradas gomeras + un Centro castañero + área agrícola	500+200+50 = 750
2	Dos estradas gomeras + dos Centros castañeros + área agrícola	500+400+50 = 950

Fuente: Julio Urapotina, Riberalta, marzo 2000.

Entonces, la suma de dos *estradas* gomeras, un centro castaño y el área agrícola, constituyen 750 hectáreas de tierra en el primer caso, y de 950 hectáreas en el segundo caso.

Del análisis y justificación socioeconómica y legal de la tenencia de la tierra en la región, la Comisión Interinstitucional de Apoyo al Saneamiento de Tierras, concluye que:

El Decreto Supremo N° 25848, artículo 1, de modificación del reglamento de la Ley 1715 está plenamente justificado toda vez que la norma legal establece que la superficie mínima de tierra es 500 hectáreas para el desarrollo socioeconómico de las familias campesinas e indígenas del Departamento de Pando, la Provincia Vaca Diez del Beni y el Municipio de Ixiamas en la Provincia Iturralde del Departamento de La Paz.

Posteriormente, una movilización campesina, iniciada en el municipio de Filadelfia por la Federación Departamental de Pando, logró, a través de un acuerdo, definir el límite máximo de 1.000 hectáreas por familia en Pando, que finalmente fue elevado a rango de Decreto Supremo N° 27572.

e) Saneamiento de oficio

Las modalidades previstas en la Ley INRA no consideraban la Región Norte Amazónica de Bolivia como área calificada y de preferencia para la ejecución del proceso de saneamiento bajo esta modalidad, por ello fue necesario, como se dijo arriba, que el Decreto Supremo N° 25848 indicara que, por vía de excepción, se determine esta región como Área de Saneamiento Simple de Oficio.

Hubo otros elementos de análisis que permitieron solicitar el saneamiento bajo esta modalidad: el saneamiento debiera ser realizado por el INRA y no por empresas privadas; que se fortalezca al INRA nacional y a las departamentales de Beni, La Paz y Pando; establecer una relación institucional pública entre el INRA nacional y las departamentales del Beni, La Paz y Pando en forma directa con las organizaciones campesinas indígenas; y, finalmente, se pretendía acercar al Estado y las organizaciones para ejercer control social en todas las etapas del proceso.

4.1.4.2. El proceso de las pericias de campo

En esta etapa, tanto en el saneamiento de TCO como en el saneamiento simple de oficio, no se presentaron mayores inconvenientes; comunarios y comunarias, dirigentes comunales y dirigentes de las organizaciones superiores, junto a los promotores y delegados comunales, trabajaron en forma coordinada.

En cumplimiento a la primera disposición transitoria del Decreto Supremo N° 25848 del 18 de julio del 2000, el INRA inició el proceso de saneamiento simple de oficio en el Norte amazónico, determinando como área de saneamiento a todo el Departamento de Pando, la Provincia Vaca Diez, Beni y el municipio de Ixiamas, Provincia Iturralde, de La Paz.

La superficie que comprende el proceso de saneamiento en esta zona es de 10.404.204 hectáreas, repartidas en los tres departamentos: Pando con 6.084.992 hectáreas en 10 polígonos de saneamiento; Beni con 2.779.417 hectáreas en cuatro polígonos; y La Paz con 1.539.794 hectáreas en tres polígonos.

a) Ejercicio del control social y conflictos durante el proceso

Durante las pericias de campo, los promotores se organizaron en tres grupos de relevo. Uno, de pericias de campo, integrado por dos personas para verificar la función social y la FES; el segundo, de alimentación; el tercero, de recepción a la brigada del INRA, presidida por un dirigente comunal.

A pesar de la coordinación para el seguimiento y control social, los asistentes jurídicos se parcializaban con los terceros, en algunos predios no hicieron prevalecer el cumplimiento de la FES, incumpliendo la aplicación de la Ley INRA y su reglamento. En general, las pericias de campo no representaron grandes conflictos, pero la situación se complicó después de la exposición pública de resultados, cuando los terceros hicieron reclamos y denuncias contra el INRA hasta el punto de iniciar acciones de hecho.

b) Conflictos entre partes

La exposición pública de resultados hizo reaccionar a los poseedores y propietarios en la medida que sus tierras eran recortadas por

la aplicación de la ley. En Riberalta, los empresarios y otros terceros, iniciaron una campaña de denuncias sobre la presunta parcialidad del INRA con las comunidades en desmedro de los terceros y actuación de los campesinos en las pericias de campo “apadrinada” por las ONG, en complicidad con la Iglesia, en especial con el Vicario de Pando. Decían:

Las ONGs y la Iglesia son responsables de la realización de un mal saneamiento de tierras, además propician la aplicación de una ley agraria que desconoce la vocación forestal de la región obligando a los propietarios y poseedores de la tierra a desboscar para poder cumplir la Función Económico-Social .

Los barraqueros presionaron entonces para una nueva normativa que los reconozca como concesionarios forestales no maderables para el aprovechamiento de la castaña. Como estrategia establecieron alianzas con los pequeños productores, empresarios concesionarios, representantes nacionales, autoridades locales, prensa televisiva, algunos dirigentes de los comités cívicos y partidarios políticos⁴⁷. La articulación y reacción barraquera llegó al extremo de tomar las instalaciones del INRA en Riberalta.

El trabajo del INRA muestra que hay propiedades en las que no se trabaja, hay predios abandonados, y existen hacendados que reclaman individualmente propiedades con más de 700 mil hectáreas. Los campesinos e indígenas, por su parte, reclaman el cumplimiento de la Ley INRA.

Ésta es la primera vez en la historia que se está ordenando el derecho propietario en la zona para ir hacia la redistribución de las tierras y esperamos que el gobierno haga cumplir la ley... La Federación Campesina asumirá acciones para garantizar su acceso a la tierra (Carlos Mamío, dirigente campesino).

La situación se había tornado tan difícil en la zona, que la Superintendencia advirtió que el conflicto podía “desencadenar en una serie de acciones de fuerza que traigan luto a la comunidad boliviana y específicamente a las tierras del norte amazónico” (Econoticiasbolivia.com).

⁴⁷ Se desplegó una campaña mediática con titulares sensacionalistas como “Las tierras para la castaña en Pando están a punto de revertirse al Estado”, entre otros.

c) Conflictos entre INRA y campesinos

Los recortes a las comunidades campesinas ubicadas al interior de la TCO Multiétnico II y el proceso de saneamiento simple de oficio en Pando, abrieron nuevos conflictos entre el INRA y campesinos indígenas. La protesta surgió de 50 comunidades con superficie de tierra menor a 500 hectáreas, lo que afectaba a 600 familias campesinas indígenas; a ello se sumaron 14 comunidades que tenían serios conflictos de sobreposición con barraqueros.

El 30 de abril del 2004, en el municipio de Filadelfia, se suscribió un acuerdo entre el INRA nacional, el INRA departamental, la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Pando, Federación de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa y la Federación Regional de Trabajadores Campesinos Madre de Dios, con la presencia de 52 comunidades. El acuerdo contemplaba compensar con más superficie de tierra a las comunidades con superficies menores a 500 hectáreas por familia.

La demanda de compensación fue hábilmente aprovechada por la dirigencia de los barraqueros, que supieron capitalizar la demanda campesina para abrir el diálogo en torno al reconocimiento de las barracas como concesiones no maderables. Aunque forzado, allí se dio nacimiento a la aprobación del Decreto Supremo N° 27572 con el nombre de “Reconducción del Proceso de Saneamiento del Norte amazónico”, que en el fondo recoge la demanda de conciliaciones, compensación y reconocimiento de las barracas con la finalidad de dar fin a los conflictos de tierra en Pando. Esta situación fue calificada por algunas instituciones de apoyo como recomposición del sistema barraquero.

d) Conflictos entre campesinos e indígenas

Entre la comunidad indígena Naranjal y la campesina Blanca Flor se presentó un conflicto, fruto del proceso de saneamiento de la Tierra Comunitaria de Origen Multiétnico II, Blanca Flor, colindante con esta TCO, no quedó conforme con la superficie que el INRA le había asignado por los recortes a favor de la demanda indígena. En las negociaciones, Naranjal propuso dividir el área en conflicto para que ambas comunidades se queden con partes iguales.

La tensión subió cuando intervinieron la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de la Provincia Vaca Díez, Regional

Madre de Dios y la Departamental de Pando, que condenaron la actitud de los responsables de la TCO por actuar en forma desfavorable para las comunidades campesinas, al extremo de reducir a varias de ellas a superficies menores de 500 hectáreas.

e) Conflicto de competencias entre municipios e INRA

La Ley N° 1539 del 10 de marzo de 1994 autoriza la ampliación del radio urbano de la ciudad de Guayaramerín, en una distancia de diez kilómetros a la redonda, partiendo de la Plaza Germán Busch, en conformidad con la Ordenanza Municipal N° 03/93 de fecha 28 de enero de 1993.

La Alcaldía de Guayaramerín suscribió un convenio con la Central Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Guayaramerín y el INRA a fin de operativizar el saneamiento de tierra y la titulación de las comunidades aledañas a esa ciudad, para lo cual el gobierno municipal emitió una ordenanza específica (N° 34/2001) en el 2001, liberando de la mancha urbana a las siguientes comunidades campesinas: 26 de Marzo, Cachuela Mamoré, Santa Rosa, Jerusalén, Villa Unión, Firmeza, El Porvenir, San José, Santa Lucía, 2 de Octubre, San Miguel, Santa Emilia y 27 de Marzo.

En octubre del 2003, el INRA entregó títulos de propiedad a las comunidades campesinas liberadas de la mancha urbana: San José, Villa Unión, Jerusalén, Santa Rosa y Cachuela Mamoré, y a pesar del convenio suscrito con el Gobierno Municipal, éste otorgó títulos municipales desconociendo el convenio. Para evitar mayor cuestionamiento el Gobierno Municipal anuló la ordenanza N° 034/2001, violando la CPE, que en el artículo 175 indica: “en la medida que el Servicio Nacional de Reforma Agraria tiene jurisdicción en todo el territorio de la República los títulos ejecutoriales son definitivos, causan estado y no admiten ulterior recurso, estableciendo perfecto y pleno derecho de propiedad para su inscripción definitiva en el registro de Derechos Reales”.

La anulación de la ordenanza trajo como consecuencia demandas de nulidad del título ejecutorial de la comunidad campesina San José, sustentando la incompetencia del INRA, que no tendría facultades para sanear y titular propiedades colectivas de campesinos indígenas dentro del radio urbano. Lo grave de la ley de radio urbano está en que ella no cuenta con un reglamento en el que se defina el tratamiento a seguir por las comunidades con relación a su titulación.

4.1.4.3. Revisión de carpetas

Los objetivos de esta revisión fueron identificar errores, omisiones jurídicas y técnicas que afectan a comunidades a fin de coadyuvar a la solución de conflictos con los terceros, además de recomendar al INRA ajustes, correcciones y aplicación de instrumentos válidos que garanticen mayor transparencia en el proceso de saneamiento.

Desde las organizaciones campesinas se estableció el control social, desde el INRA el control de calidad, ambos orientados a un proceso transparente. La revisión fue relevante para las organizaciones campesinas, y el mecanismo más efectivo de control social y participación en el saneamiento. Para el INRA fue el mecanismo de transparencia del control social.

4.1.4.4. Proceso de conciliación y mesa de negociación

La conciliación está prevista en el reglamento de la Ley INRA. Se aplica en casos de conflictos relacionados con la posesión de la propiedad agraria, antes, durante o después del saneamiento, siempre y cuando se sustente, y sea promovida de oficio o a instancia interesada. Tanto en Pando como en la Provincia Vaca Diez se llevaron a cabo procesos de conciliación entre diversos sectores, quienes concretaron y firmaron acuerdos de conciliación.

Los lugares de conciliación, si bien parecen no ser importantes, no dejan de ser gravitantes por el acceso al lugar para los interesados. En algunos casos se consideró una pista de aterrizaje, la comunicación telefónica y la circulación de transporte terrestre y fluvial con el fin de garantizar la presencia de los sectores y actores. La Comisión de Conciliación ha jugado un rol de facilitación, de desbloqueo de las posiciones encontradas y actuó de manera imparcial.

Un convenio conciliatorio o acta de conciliación daba fin al proceso, incorporando los puntos acordados con especificación de los derechos y obligaciones de cada una de las partes. Las actas eran trasladadas al Prefecto Departamental para que refrende los acuerdos.

4.1.4.5. Comisión Interinstitucional de Apoyo al Saneamiento de Tierras

La Comisión interinstitucional (Ver nota al pie 46) estaba encargada de la mediación y facilitación de la negociación entre organización

campesina e indígena, gobierno y otras instancias; también de la búsqueda de financiamientos para el saneamiento, comunicación y difusión, fortalecimiento de las organizaciones campesinas indígenas en la elaboración de propuestas, capacitación a promotores y elaboración del manual de saneamiento simple de oficio.

Otras tareas encargadas fueron: capacitación a delegados comunales, asesoramiento para el control social, elaboración y revisión de carpetas comunales, seguimiento a brigadas del INRA en campo, revisión de carpetas técnicas, revisión de informes en exposición pública de resultados además de revisión de resoluciones administrativas de dotación y titulación.

La Comisión coadyuvó en la definición de los polígonos de saneamiento de Pando y la Provincia Vaca Díez. Posteriormente se convirtió en un interlocutor valioso de la región y coadyuvó a que las organizaciones campesinas indígenas asuman un rol protagónico en los diversos espacios de diálogo, concertación y negociación en la temática agraria.

Producto de la capacitación, los dirigentes, promotores y delegados comunales promovieron una serie de iniciativas locales en busca de soluciones amigables entre comunidades que tenían conflictos, se extendió también invitaciones a vecinos poseedores y propietarios de parcelas individuales llegando a exitosas conciliaciones.

4.1.4.6. Algunas reacciones y discursos contra el saneamiento y la titulación de la tierra

Desde el inicio, cuando se llegó a cierto consenso entre los actores y después, cuando se dio la ruptura, los barraqueros buscaron atraer la atención de la opinión pública local, regional y nacional valiéndose de varios discursos y argumentos.

Algunos de ellos sostenían que “los barraqueros por más de cien años han detentado la tierra en paz y armonía con los campesinos e indígenas, al extremo de convivir en las barracas como una verdadera familia”. Otros indicaban que la tierra debía quedar en poder de los habitantes históricos y tradicionales; el gobierno debe reconocer el derecho consuetudinario⁴⁸ de los barraqueros quienes con su esfuerzo

⁴⁸ El derecho consuetudinario, como derecho no escrito, nace de la repetición, a lo largo del tiempo, de actos de naturaleza jurídica, otorgando un consentimiento tácito que les confiere fuerza de ley.

colonizaron estas tierras sin ayuda del Estado y por este hecho les asiste un derecho. Otros argumentos utilizados fueron:

a) Negación de los derechos de campesinos indígenas a la tierra

Iniciado el saneamiento de TCO en la región, para los sectores influyentes fue un escándalo conocer las demandas de tierra por parte de los indígenas, fue una osadía indígena el que reclamaran su derecho a la tierra.

Se sostenía que eso de “indígena” era puro invento de las ONG, porque indígenas ya no existen en la región. Así decía Federico G. Hecker, quien junto a otras influyentes familias benianas y pandinas argumentaba su derecho a la propiedad de sus barracas. En una carta dirigida al Vicario de Pando, Hecker decía:

Por si no lo sabe, Monseñor, casi toda la gente que trabajaba con la empresa Braillard, después Seiler y finalmente Hecker, fue gente que trajimos desde Apolo, Ixiamas, Tumupasa, Reyes, Rurrenabaque y de varias comunidades a lo largo del Río Beni hasta Puerto Linares. A los indígenas se los reconoce por su forma de vestir y por ser ellos los que introdujeron la costumbre del ‘tipoy’ y que estaban organizados bajo el mando de un Capitán electo por ellos mismos, que usaban cada 15 días en sus ceremonias tradicionales de los días jueves la droga ‘hallahuasca’, costumbre que todavía en algunos lugares se sigue usando. Todos los hombres que trajimos de Caupolicán tenían derecho al pasaje de retorno una vez paguen sus anticipos. Muy pocos retornaron. Hablo en plural, porque no me escondo de lo que hicieron mi padre y mi abuelo, lo reconozco.

La gente que vive en Pando y Vaca Diez no son pueblos originarios de estos lugares, y si tienen derecho a reclamar sus tierras originarias, deberían reclamarlas en Caupolicán pero no en Pando ni en Vaca Díez. No son de acá como a Ud. muy bien le consta. Vea sus partidas de bautismo. A excepción de los pueblos indígenas que los curas pudieron evangelizar, entre ellos Puerto Cavinás sobre el Río Beni, todos los demás salvajes que vivían en ríos navegables fueron exterminados una vez que llegó el rifle de repetición, pues con esta tremenda arma el hombre blanco ganó la supremacía y gracias a ella pudo prácticamente exterminar a todas las tribus. Antes de este invento la ventaja era del salvaje.

Básicamente los barraqueros pusieron en duda la pertenencia étnica de los demandantes de la TCO para ignorar sus derechos territoriales.

En el discurso reivindicativo-ancestral sostenían que en el régimen gomero, la voz, el pensamiento y el modo de ser indígena desaparecieron y que, junto a muchos otros trabajadores, los indígenas se constituyeron en fuerza laboral.

b) Argumento económico

También algunos barraqueros llegaron a afirmar que el colapso económico regional era inminente si el gobierno desconocía sus derechos, como lo pedían indígenas y campesinos. Afirmaban que éstos pretendían quebrar al sector económico más importante de la región, al motor del desarrollo. Si afectan al barraquero, se está afectando a toda la población, porque “no vamos a poder realizar las actividades económicas y por lo tanto el colapso económico para la región será total”, sostenían.

“Bolivia es el único país productor de castaña en Sudamérica, gracias a que los barraqueros hemos dinamizado la economía regional. Alrededor de 45 mil ciudadanos bolivianos trabajan en la recolección de la castaña y más o menos unas 60 mil personas en el proceso de industrialización de la castaña. Y de no realizarse la próxima zafra de la castaña todos ellos quedarían sin sus fuentes de trabajo”.

4.1.5. Evaluación del proceso de saneamiento

Tras la aprobación de la Ley INRA, los indígenas fueron el primer sector que se movilizó –de manera articulada con su organización nacional– para lograr la aplicación de la norma y la titulación de sus TCO. A la titulación de la TCO Araona, realizada mediante Decreto Supremo en 1997, le siguió el procesamiento de las demandas de los pueblos Yaminahua-Machineri, Ese Ejja-Tacana- Cavineño (Multiétnico II), Chacobo-Pacahuara y Cavineño.

4.1.5.1. Marco jurídico

La ley no se adecua a las características de la región. Por ejemplo, las barracas no tienen cabida en el marco de Ley INRA, ni en el marco de la Ley Forestal; ésta última está más orientada a la regulación del

aprovechamiento forestal maderable y no contiene provisiones para casos de posesión y aprovechamiento forestal.

Con miras a superar los obstáculos y problemas del proceso de saneamiento en la región, a mediados del 2004, el gobierno nacional emitió el Decreto Supremo N° 27572, en el que se regula la identificación de tierras fiscales disponibles, establece el procedimiento para poderlas otorgar y dispone la conformación de la Comisión de Conciliación Arbitraje y Resolución de Conflictos (CCARC). En este marco, las barracas castañeras contaban con la opción de constituirse en concesiones forestales no maderables, con una superficie máxima de 15.000 hectáreas y sujetas a normas de manejo.

Si bien se contaba con la Ley INRA y su reglamento, ello no fue adecuado para el Norte amazónico de Bolivia. De no ocurrir los ajustes jurídicos que arriba hemos descrito, el proceso de saneamiento en el Departamento de Pando y la Provincia Vaca Diez quizás no se hubiera siquiera iniciado.

Se devela una gran debilidad del INRA que, hasta la aprobación del Decreto Supremo N° 25848 de declaratoria de área de saneamiento a la región aprobada en el 2000, no contaba con la guía de procedimiento de saneamiento simple de oficio. Si bien se habían logrado importantes avances en los instrumentos técnico y jurídico, había dejadez con la región en estos aspectos.

4.1.5.2. Escasa institucionalidad del INRA

Institucionalmente la presencia del INRA en Pando era nula, y para la Superintendencia Agraria la ausencia del INRA en la Provincia Vaca Diez y el Departamento Pando era debido a una total indiferencia hacia las necesidades de la región.

Para el gobierno probablemente no valía la pena realizar el saneamiento en Pando. Quizás por ello en forma expedita aprobó un decreto a favor de barraqueros a fin de concretar compromisos políticos con este sector. No fue casual que poderosos políticos pandinos sostuvieran que “Pando empieza donde termina la Ley INRA”. Probablemente, entre otras razones, ésta era la razón principal por la que el INRA Pando no se institucionalizó hasta después de la Tercera Marcha Indígena Campesina, en el año 2000.

4.1.6. Tareas pendientes

4.1.6.1. Dotación de tierras para zafreros

El INRA luego de la ejecución del proceso de saneamiento simple de oficio, tiene en la región todavía una tarea pendiente: la dotación de tierra a zafreros y fabriles de la castaña como comunidad extractivista.

La aprobación del Decreto Supremo N° 28196 del 3 de junio de 2005 —con el fin de facilitar la aplicación de los Decretos Supremos N° 25848 y N° 27572—, en su artículo segundo reconoce la “superficie para dotación y titulación de comunidades campesinas extractivistas” no así, para los trabajadores zafreros de la castaña, que constituyen un gran número de familias sin tierra.

En virtud de ese decreto, los zafreros han quedado al margen, sin un espacio para la recolección de la castaña y el sustento de sus familias; ello amerita la búsqueda de alternativas para resolver esta situación. Afortunadamente, el Decreto Supremo N° 28733 de Distribución de Tierras Fiscales, en el artículo segundo establece lo siguiente:

Para los fines del presente Decreto Supremo, el concepto de comunidad campesina comprende: a las comunidades extractivistas, comunidades de trabajadores asalariados del campo en todos sus rubros productivos y todas las modalidades de relación y dependencia laboral y comunidades de colonizadores.

Tomar en cuenta a este sector evitará que en el Norte amazónico se presenten conflictos violentos por las tierras, pero la distribución efectiva de tierras fiscales no evitará los conflictos en la recolección de la castaña, en tanto los diversos propietarios no cuenten con títulos ejecutoriales y con sus deslindes abiertos.

4.1.6.2. Replanteo y apertura de deslindes

La falta de apertura de deslindes comunales provoca incertidumbre, toda vez que los recursos naturales como la madera, castaña, palmito, animales de caza y otros están siendo aprovechados sin control por personas ajenas. La indefinición de los límites no permite tomar medidas contra quienes explotan clandestinamente los recursos del bosque.

Por iniciativa propia, algunas comunidades han acordado iniciar trabajos de apertura de deslindes a raíz de diferencias entre comunarios que trabajan en espacios titulados no deslindados. Para despejar estas diferencias se hace necesario realizar tareas de aperturas de deslindes comunales.

En las comunidades y predios individuales con recortes se tiene que hacer nuevos deslindes para identificar los puntos geodésicos puestos en gabinete por el INRA en el saneamiento de tierras. A esta acción técnicamente se la conoce como replanteo. El problema del replanteo son los costos que ello implica, que son iguales o mayores a los del saneamiento de tierras. Sin embargo, es necesario, aun por otras vías y alternativas, resolver los deslindes, de lo contrario será el tema que provoque mayores conflictos entre comunidades.

4.1.6.3. Superación de irregularidades internas

Últimamente en las comunidades se da el alquiler de tierras, práctica realizada por algunos dirigentes indígenas y campesinos. También hay venta de mejoras y de parcelas, mala distribución interna de tierras e incorporación de nuevas familias campesinas en comunidades tituladas y en proceso de saneamiento.

Los alquileres de espacios de recolección de castaña en las TCO de la región han dejado, en dos oportunidades, sin opciones de acceder a este recurso a los indígenas, quienes no han podido recolectar la castaña de su territorio. Esto ha provocado la migración a otros lugares afectando a comunidades campesinas de la Provincia Vaca Díez que han visto cómo los indígenas incursionaban en sus espacios comunales. Algo parecido ocurre con los planes de manejo forestal elaborados en las TCO por empresas madereras que tienen convenios con los dirigentes de las comunidades indígenas, aunque también ocurre en algunas comunidades campesinas. Resolver estos problemas en las mismas comunidades y organizaciones es otra tarea pendiente para el futuro inmediato.

4.1.6.4. Venta de mejoras

Tanto las TCO como las tierras comunitarias son inalienables e imprescriptibles, ello no quiere decir que no se puedan transferir. Al margen de la ley, hay comunarios que han vendido el lugar o espacio que

ocupaban. La venta de dicho espacio se entiende como la venta de sus mejoras. Las mejoras son trabajos sin los cuales el bien no se podría conservar y comprende todo aquello que da provecho al titular de la parcela. Las mejoras están constituidas por el trabajo invertido en los sembradíos y la producción. Por lo general estas mejoras son menores a cinco hectáreas, aunque algunas llegan a diez; además contempla las viviendas, corrales y sembradíos anuales, frutales, maderables, entre otros. El movimiento constante de comunarios que van y vienen de y a Guayaramerín, Riberalta, Cobija es, en parte, la causa de la venta de mejoras.

El documento de compra-venta indica que el contrato dura en tanto duran las mejoras. La compra de una hectárea de arroz termina cuando se cosecha el arroz. Pero ocurre que normalmente el comprador indica haber comprado una parcela y vuelve a sembrar sin el consentimiento de los propietarios de la tierra: los comunarios. Esta realidad merece un tratamiento cuidadoso, ya que se presta a delitos de estafa por parte del vendedor y crea conflictos entre el comprador y la comunidad.

La invitación a nuevas familias para incorporarse a comunidades tituladas también es otro problema comunal, originado por dirigentes de las comunidades, la asamblea comunal y, en algunos casos, por iniciativa de un comunario. Los problemas que surgen por acción del dirigente tienen que ver con la invitación a un pariente o amigos para vivir en la comunidad. La asamblea también tiene su parte, al aceptar, como máxima instancia de decisión, la solicitud de petición de parcelas efectuada por personas extrañas a la comunidad.

Las actitudes de los comunarios son diversas: desde la venta de las mejoras, no inscribir a los hijos en la escuela, incluso dejar de vivir en la comunidad. Lo cierto es que con el título ejecutorial para un número determinado de familias, la tierra comunitaria tiene una capacidad de soporte limitada, e incorporar a una nueva familia significa reducir el tamaño de las parcelas por familia y ceder entre todos una parte de sus parcelas para proveer una nueva parcela.

Hay quienes sugieren que después de la titulación corresponde hacer un saneamiento interno, (distribución y redistribución de tierras), nada fácil puesto que se tendría que definir áreas de asentamientos, de viviendas, escuela, posta y espacios de esparcimiento; luego fijar la parcelación agropecuaria, y la distribución de áreas comunales de recolección y aprovechamiento comunal. En estas tareas podrían ayudar instrumentos de gestión como los planes de ordenamiento predial y otros, pero no ha de ser sencillo.

4.1.7. Cambios en la estructura de la tenencia de tierras

4.1.7.1. Campesinos e indígenas

Al inicio del proceso de saneamiento se constató que luego de 40 años de reforma agraria, en Pando sólo se reconocieron derechos sobre 3,5 millones de hectáreas a 7.624 beneficiarios.

Cuadro N° 4.5.
Distribución de la Tierra (1953-1993)

Clase de Propiedad	N° Beneficiarios	%	Superficie	%
Propiedad Pequeña	4.423	58	304.466	9
Propiedad Mediana	1.630	21	1.024.171	29
Empresa Agropecuaria	396	5	2.013.701	58
Propiedad Comunitaria	1.175	15	147.301	4
Total	7.624	100	3.489.639	100

Fuente: Elaboración propia con datos de expedientes del INRA (1953-1993).

Como se aprecia en el cuadro, sólo el 4% de toda la tierra distribuida corresponde a campesinos (15% de beneficiarios) como propiedades comunales. Las comunidades campesinas constituyen asentamientos que se fueron consolidando, sobre todo, a medida que se fue construyendo el camino carretero. Actualmente son aproximadamente 350 comunidades y siete mil familias.

En cuanto a los indígenas, el único pueblo indígena que tenía tierras con Título Ejecutorial eran los Chácobos de Alto Ivón, comunidades Motacusal, Núcleo y California, con una extensión de 43.300 hectáreas, registradas en Reforma Agraria. Esta superficie está incluida en aquel 4% de tierras distribuidas entre 1953 y 1993, del cuadro anterior. La forma de propiedad era comunitaria, y compartían áreas para el aprovechamiento de recursos naturales (castaña, caza y pesca).

Ya con la aprobación de la Ley INRA y mediante Decreto Supremo N° 23110, el segundo pueblo en obtener un espacio legalmente reconocido fue el pueblo Araona, con una superficie de 95.036 hectáreas. Al presente, el INRA ha recortado esa superficie y solamente les ha reconocido 77.714 hectáreas.

Los pueblos Yaminahua-Machineri, Pacahuara, Tacana, Cavineño y Esse-Ejja para acceder al derecho propietario de las tierras ancestrales

han tenido que acogerse a los procedimientos consignados en la Ley N° 1715, a través del cual se benefició a 110 comunidades distribuidas en las diferentes TCO de la región.

Los pueblos indígenas han demandado que se les reconozca su derecho a la tierra en una superficie de 2,6 millones de hectáreas.

Cuadro N° 4.6.
Demanda de Tierras Comunitarias de Origen, en ha.

Pueblo Indígena	Demandadas (hectáreas)	Tituladas (hectáreas)
Cavineño	523.249	0
Chácobo Pacahuara	510.895	371.237
(del) Territorio Indígena Multiétnico II	441.471	407.585
Indígena Araona	95.036	77.714
Indígena Tacana II	454.469	0
Indígena Tacana	549.465	250.540
Yaminahua-Machineri	41.921	25.675
Total	2.616.506	1.132.751

Fuente: Elaboración propia con datos de Socios de ASPROGOAL, ASPROGOALPA y AARENARMAPA.

Algunos de estos pueblos ya han logrado consolidar su derecho propietario en forma de Tierra Comunitaria de Origen: TCO Yaminagua-Machineri; TCO Multiétnico II: Esse-Ejja, Tacana, Cavineño; TCO Chácobo-Pacahuara; TCO Tacana I, y TCO Araona. En total la superficie es de 1,23 millones de hectáreas. El resto de las demandas se encuentra aún en proceso.

4.1.7.2. Empresarios

Los empresarios tienen trámites para consolidar su derecho propietario, algunos cuentan con títulos ejecutoriales y la mayoría son simples poseedores, que se dividen en tres categorías: Propiedad Pequeña, Propiedad Mediana y Empresa Agropecuaria; de acuerdo a los datos de la distribución de tierras de 1953-1993 (Cuadro 4.5) su derecho alcanzaba a 3,34 millones de hectáreas.

Tomando en cuenta los datos preliminares del saneamiento de tierras en Pando, la pequeña y mediana propiedad y la empresa suman 182.657 hectáreas, como se expone más adelante en el Cuadro 4.9.

4.1.7.3. Barraqueros

Actualmente las barracas están reconocidas por los Decretos Supremos N° 27572 y N° 28733 de Distribución de Tierras Fiscales, como tierras no disponibles para la distribución. Al finalizar el proceso de saneamiento el Estado procederá a entregar – en calidad de concesión de aprovechamiento forestal no maderable –, una superficie de hasta 15.000 hectáreas⁴⁹ a todas las barracas que se identificaron en campo y que están cumpliendo con los requisitos exigidos por ley. En el Cuadro siguiente se presenta la superficie pretendida por los barraqueros en Pando, que asciende a 2,5 millones de hectáreas.

Cuadro N° 4.7.
Clasificación de barracas

Barracas	Superficie ha.	Promedio ha.	Superficie máxima ha.	Superficie mínima ha.	Número de barracas
Pequeña	255.942	1.841	4.910	0	139
Mediana	492.197	7.457	9.729	5.134	66
Grande	401.836	12.176	14.880	10.127	33
Gran Empresa	1.360.177	30.913	127.944	15.061	44
Total	2.510.152	-	-	-	282

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por Socios de Asprogoal, Asprogoalpa y AARENARMAPA.

En el proceso de saneamiento, se ha identificado que la superficie ocupada por las barracas asciende a 3,4 millones de hectáreas, de las cuales el 39% (1,3 millones) de hectáreas corresponde a grandes barracas, algunas de más de 100.000 hectáreas, en manos de 6 familias. Por su parte, 109 familias (62% de los barraqueros) estaban en posesión de un total de 413.000 hectáreas, que representan el 12% del área para barracas medianas y chicas⁵⁰.

Los municipios de El Sena y Puerto Rico acogen a las grandes barracas: 611.000 hectáreas en El Sena y 415.000 hectáreas en Puerto Rico. Los municipios que concentran las mayores superficies con barracas son: Ixiamas, Filadelfia y Santos Mercado: 640.000 hectáreas, 575.000 hectáreas y 290.000 hectáreas, respectivamente.

⁴⁹ Clasificación de barracas según superficie en hectáreas de tierra: Pequeña, de cero a 5.000 hectáreas; Mediana, de 5.001 a 10.000; Grande de 10.001 a 15.000, y Gran Empresa, de 15.001 a más de 100.000 hectáreas.

⁵⁰ DHV - ANR BV. Evaluación Ambiental del Corredor Norte de Bolivia. Diagnóstico, Tomo I, II, III, IV. 2005.

Las sobreposiciones, como conflictos potenciales entre barracas, comunidades y predios individuales, se observan sobre todo en los municipios de Puerto Rico, El Sena y Villa Nueva.

4.1.7.4. Concesionarios

Cuando se analiza la concentración de tierras, algunos prefieren ignorar a los concesionarios madereros puesto que el derecho concesional es exclusivamente para el aprovechamiento forestal, no siendo permitido realizar otro tipo de actividades en el área concesionada. Pero esos bosques ocupan un espacio importante de la superficie de tierras. El Estado entregó 22 concesiones forestales en el Norte amazónico, que abarcan una superficie de 1.600.000 hectáreas de bosques. Se estima que una superficie importante de las concesiones está siendo alquilada a las beneficiadoras para la recolección de castaña.

4.1.7.5. Propietarios de beneficiadoras de castaña

La empresa Urkupiña habría adquirido aproximadamente 38 barracas con una superficie total de 1.675.000 hectáreas⁵¹. El rol de las empresas beneficiadoras, además del descascarado, selección, empaque y exportación de la castaña, es también el adelantar capital o “habilitar” a los barraqueros pequeños y medianos para que éstos financien la recolección de la castaña.

El saneamiento de tierras en la región está configurando un nuevo mapa de poder y estructura de tenencia. Los datos preliminares del proceso de saneamiento de tierras en Pando muestran lo siguiente:

Cuadro N° 4.8.
Datos preliminares del saneamiento de tierras en Pando

Clasificación Propiedades	Beneficiarios SAN-SIM	Superficie titulada y proceso de titulación en Ha	%
Solar	36	765,5	0,0
Pequeña	308	57.034,5	2,6
Mediana	110	43.787,4	2,0
Empresa	57	81.835,8	3,7
Comunitaria	117	1.565.657,3	71,7
TCO	2	433.260,0	19,9
Total	630	2.182.340,5	100,0

Fuente: INRA Pando, noviembre de 2006.

⁵¹ DHV-ANRBV; Diagnóstico Socioeconómico Zona: Norte amazónico, Tomo V, mayo 2005.

Para 117 comunidades en Pando se esperaba otorgar 1.100.050 hectáreas; sin embargo, fruto de conciliaciones y compensaciones, lograron incrementar 465.607 hectáreas adicionales, sumando una superficie de 1.565.657,3 hectáreas en beneficio de aproximadamente 2.516 familias campesinas indígenas. A esta superficie se suman 433.260 hectáreas de dos TCO tituladas a los pueblos indígenas de Pando. Esto quiere decir que en Pando los indígenas y campesinos podrían obtener la titulación de 1.998.991,3 hectáreas, superficie que podrá cambiar cuando culmine el proceso en el polígono 4 de Pando.

El impacto es mayor en la región si consideramos la información preliminar de Pando y Vaca Diez con relación a la titulación de tierras para campesinos e indígenas; en este caso la superficie asciende a 2.122.591,67 hectáreas, como se muestra en el Cuadro de titulación de las comunidades SAN-TCO y SAN-SIM de Oficio, realizada en la región.

Cuadro N° 4.9.
Titulación en modalidad SAN-TCO y SAN-SIM en la región

Modalidad	N° Comunidades Tituladas	Ha
SAN-SIM - Pando	76	1.099.213,80
SAN-TCO - Pando	11	75.599,93
SAN-SIM - V. Diez	15	56.136,78
SAN-TCO - V. Diez	5	9.403,16
TCO	4	882.238,00
Total	111	2.122.591,67

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INRA, octubre 2006.

El avance de la titulación en el Norte amazónico es significativo; el INRA, hasta la conclusión de los diez años de saneamiento, ha emitido 129 títulos ejecutoriales en favor de 107 comunidades con una superficie de 1.240.351,0 hectáreas y cinco títulos ejecutoriales para cuatro TCO con una superficie de 882.238 hectáreas.

4.1.7.6. Logros adicionales de las organizaciones campesinas indígenas

Después de la Tercera Marcha, mencionada arriba, las organizaciones campesinas indígenas de la región crecieron orgánicamente junto a sus bases, asociaciones de productores, autoridades regionales

y nacionales. Este fortalecimiento y crecimiento orgánico les permitió alcanzar los siguientes logros:

- Abrogación de normativas contraria a sus intereses, entre ellas los decretos supremos de conversión de barracas en concesiones forestales.
- Aplicación de la reforma agraria en el Norte de Bolivia.
- Inicio del proceso de saneamiento de oficio.
- Dotación de 500 hectáreas como superficie mínima por familia en comunidades.
- Articulación de instituciones de apoyo y conformación de la Comisión de Apoyo al Saneamiento.
- Articulación con el bloque de tierras bajas con sede en Santa Cruz.
- Organización del BOCINAB como instancia de negociación con el Estado.
- Funcionamiento e institucionalización del INRA Pando e INRA Regional Riberalta.
- Funcionamiento de la Comisión Agraria Departamental (CAD) en Pando.
- Reglamentos del SAN-SIM del Norte y resoluciones ministeriales.
- Protagonismo de campesinos indígenas en el control social en todas las etapas del proceso de saneamiento de tierras.
- Funcionamiento de la Comisión de Conciliación, Arbitraje y Resolución de Conflictos para la compensación de tierras a comunidades en Pando.

4.1.8. Proyección del desarrollo local a partir de la propiedad jurídica de la tierra

Al cumplir el Estado con la entrega de 500 hectáreas como mínimo por familia campesina en Pando y culminado el proceso de saneamiento en la Provincia Vaca Diez del Beni, es justo pensar en una estrategia de desarrollo desde la gestión, el uso y aprovechamiento sostenible de la tierra y los recursos naturales que ella contiene.

Esto debiera incluir la equidad de campesinos indígenas en el acceso a los recursos naturales; elaboración de planes de manejo de los recursos naturales, especialmente el de la castaña; consolidar y visibilizar, en tanto campesinos indígenas, su rol económico y productivo en el contexto regional y nacional, y contribuir a una visión de desarrollo

del Norte amazónico y de la amazonia toda, que incluya su propia perspectiva.

4.1.8.1. Gestión y aprovechamiento de los recursos naturales

El bosque tiene una importancia capital en la seguridad alimentaria y en la economía de la región. Los productos forestales de extracción, predominantemente, no son maderables, y la mayoría de ellos son para consumo propio y, algunos casos como la castaña, para el comercio exterior. La recolección de la castaña es la base económica de los comunarios, mientras que las actividades agroforestales y la cría de animales menores son, principalmente, su fuente de alimentación.

Además de la castaña, las maderas y plantas medicinales, acceden a una variedad de otros productos forestales para el uso familiar y realizan la pesca y caza de animales, tanto para el autoconsumo como para la venta. Otros productos de la región empiezan a ser aprovechados económicamente como el lagarto, el cacao, el copuazú, los aceites de palmeras (motacú, cusi, etc.).

La deficiencia de las vías de comunicación para la articulación de la región con el resto del país y la ausencia de energía eléctrica en el área rural, son factores que limitan el aprovechamiento de productos de la biodiversidad, en especial en los casos de productos dependientes de la cadena de frío, como son los peces y las pulpas de frutas.

Asimismo, queda el reto de elaborar planes de ordenamiento predial, con la finalidad de ajustar los instrumentos de gestión de la tierra y los recursos naturales en base a su vocación productiva, mayormente agroforestal; también, ajustar las actividades productivas a un plan de manejo. Sin embargo, en este esfuerzo, es necesario lograr puntos de encuentro y compatibilizar entre la normativa vigente a nivel estatal y las normas y prácticas de aprovechamiento ancestral de las familias campesinas indígenas.

4.1.8.2. Ampliación del acceso a los recursos naturales

Con los avances en la titulación de tierras, los espacios conflictivos de recolección de castaña, que fueron disputados por los barraqueros, concesionarios y otros, en forma exclusiva han pasado a ser áreas productivas de campesinos e indígenas. En las comunidades que ya cuen-

tan con títulos ejecutoriales se han incrementado los volúmenes de recolección de castaña, representando mayores ingresos para las familias y mayor cantidad de materia prima para las empresas beneficiadoras.

Desde el año 2004, el precio por caja de castaña se ha incrementado con relación al precio que pagaban antes del inicio del proceso de saneamiento; antes se pagaba 30 bolivianos por caja y en los dos últimos años el precio llegó a más de 100 bolivianos en los puertos de las comunidades. Indudablemente el mercado internacional tiene que ver en esta subida de precios, pero también el hecho de que sean ahora los campesinos indígenas los propietarios de las zonas de producción, que están en mejores condiciones de negociar condiciones y precios con los otros actores de la cadena de la castaña. Esto demuestra, contra la opinión de algunos barraqueros y empresarios, que el acceso de campesinos indígenas a más espacios territoriales no ha llevado al colapso económico a la región.

Complementariamente, las oportunidades que tienen las comunidades son grandes si se consideran otros recursos con potencial comercial en el mercado local, nacional e internacional, como la sangre de grado, asaí, maderas, resinas, aceites, frutos y esencias.

4.2. LA AMAZONIA SUR

Mapa N° 4. Amazonía Sur



4.2.1. Aspectos sociodemográficos

El Municipio de San Ignacio de Mojos es la primera y única sección municipal de la Provincia Mojos, Departamento del Beni. El número de comunidades en el municipio es variable debido a la facilidad con que algunas pueden disolverse, constituirse o mudarse. El dato registrado señala unas 131 comunidades, todas ellas de carácter indígena⁵².

En Mojos habitan cinco pueblos indígenas oficialmente reconocidos y diseminados en comunidades donde conviven con otros pueblos, estos son: Mojeño Ignaciano, Mojeño Trinitario, Yuracaré, Chimán y Movima, cada cual con sus respectivos idiomas en vigencia y residenciados en el conjunto de las comunidades indígenas de la región⁵³.

De acuerdo al Censo Nacional de Población y Vivienda 2001, este municipio tiene una población de 21.643 habitantes, de los cuales 8.893 residen en el área urbana (San Ignacio de Mojos) y 12.750 habitantes en el área rural (INE, 2002).

Asimismo, los datos del Censo 2001 constatan que el 81,66% de la población de 15 años o más, se autoidentifica como indígena, de modo que el Municipio de San Ignacio de Mojos, demográficamente se constituye en el más indígena del Departamento del Beni (INE, 2003).

La actividad económica en la zona está fuertemente ligada a la tierra y concentrada básicamente en dos actividades productivas: 1) la agricultura, ejercida prácticamente por todas las familias indígenas que habitan el lugar (Eyzaguirre, 2005: 108), en realidad es una especialidad productiva que poseen y; 2) la ganadería, como un rubro privilegiado entre la población blanco-mestiza vinculada a la producción rural. La explotación forestal es también una actividad económica muy presente en la zona⁵⁴, aunque en términos laborales y económicos al nivel local es muy poco relevante.

⁵² Territorio Indígena Mojeño Ignaciano, 19; Territorio Indígena Multiétnico, 20; Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore, 62; Subcentral de Cabildos Indígenales Desengaño, 5; Subcentral de Cabildos Indígenales San Francisco, 5; Subcentral de Cabildos Indígenales San Lorenzo, 7; Subcentral de Cabildos Indígenales Cercado Río Mamoré, 2; Subcentral de Cabildos Indígenales Río Isiboro, 5, y al rededor de 6 comunidades más en las riberas del río Mamoré. El número se incrementa si tomamos en cuenta otras comunidades cuyo territorio está ubicado en dos provincias, como las ribereñas de los ríos Mamoré e Isiboro, pero que la comunidad es atendida por otro municipio como Loreto o Cercado. (Fuente: CIPCA, registros de campo).

⁵³ Aunque en baja proporción, también existe población indígena perteneciente a los pueblos javeriano, itonama, guarayo, quechua, aymara; además de la población blanca-mestiza.

⁵⁴ La intensidad de esta actividad en los últimos años ingresó en franco declive, debido a la reducción de los recursos forestales maderables.

Otras actividades económicas menores son: caza, pesca, recolección, cría de animales menores y la artesanía, practicadas mayormente por la población indígena, excepto la explotación forestal en la que incurrió la población blanca-mestiza, y en la que también están involucradas familias indígenas (Guzmán, 2004: 20).

El sistema de organización indígena predominante entre los pueblos de Mojos es en la actualidad resultado de una especie de sincretismo entre el tipo de organización precolonial y el modelo introducido por el sistema reduccional, que se expresa a través del Cabildo Indígenal con una jurisdicción de tipo comunal (Guzmán, 2004: 20). También existe una organización de carácter intercomunal, denominada Subcentral Indígena⁵⁵.

4.2.2. Caracterización del acceso a la tierra

Mojos es una zona donde la construcción social está cimentada sobre la base de relaciones de dominación-subordinación establecidas entre dos sectores sociales con mayor presencia demográfica y política en el lugar: los originarios de la región (de composición multiétnica) y la población blanco-mestiza, compuesta por familias inmigrantes, mayormente de origen cruceño.

En estos últimos años, sin embargo, debido a la incursión del movimiento indígena en los procesos político-electorales con instrumento y candidatos propios, tiende a modificarse la estructura de poder y consiguientemente el tipo de relaciones establecidas.

Las relaciones de poder en Mojos se construyeron en gran medida en torno a la propiedad de la tierra y el tipo de producción; su característica principal es precisamente la disputa por la tierra y sus recursos naturales (con antecedentes que se remontan a la desintegración del sistema reduccional a finales del siglo XVIII), intensificada de manera significativa en las últimas dos décadas.

Desde la cosmovisión indígena de la zona, prevaleció la concepción de territorialidad funcional al desarrollo material y cultural de los

⁵⁵ El ámbito jurisdiccional de este tipo de organización coincide con las TCO de la zona (Territorio Indígena Multiétnico y Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore), pero también existe una de carácter mixta (Subcentral del Territorio Indígena Mojeño Ignaciano, con cinco comunidades fuera de la TCO); asimismo existen subcentrales que aglutinan a comunidades que no pertenecen a ninguna TCO (Subcentral Desengaño, Subcentral San Lorenzo, Subcentral San Francisco, Subcentral Isiboro).

pueblos. De ahí que el discurso reivindicativo del movimiento indígena mojeño plantea la noción de territorio indígena, pese a que este espacio territorial histórico e integral ha sido sensiblemente restringido por el ingreso de los nuevos actores económicos directamente involucrados en el acceso a la tierra, hoy denominados “terceros”.

Esta situación generó un estado de confrontación de intereses y de lógicas que aún persisten, donde los pueblos indígenas son los directos perdedores. Desde sus ancestros, los pueblos indígenas concibieron como territorio a la totalidad del hábitat, conformado por la composición del conjunto de sistemas naturales y sociales característicos del medio, que permitía a sus habitantes desarrollar estrategias de vida socioeconómica en base precisamente a los componentes de ese sistema ecológico. Pero también dichos territorios estaban delimitados por elementos naturales del mismo entorno (cauces de aguas, pampas, *yomomos*, etc.), en función a una lógica de cierta equidad socio-ecológica.

El patrón de ocupación del espacio territorial por parte de los múltiples pueblos indígenas habitantes en la zona, desde la antigüedad, consistió en la conformación de comunidades diseminadas a lo largo del territorio, bajo un sistema de acceso a espacios ecológicamente diferenciados (monte, ríos, *yomomales*)⁵⁶ basado en áreas definidas por cada aldea, donde los grupos más fuertes se ubicaban en las riberas de los ríos navegables, mientras que los más débiles se ubicaban en la sabana abierta (Block, 1997: 48). Pero, al parecer también el crecimiento demográfico de las aldeas de la ribera, forzaba a migrar y como los territorios eran celosamente protegidos de la incursión de vecinos, obligaba a este nuevo grupo formado, vía el desdoblamiento de la comunidad, instalarse en la pampa (Block, 1997: 61).

Con el ingreso del modelo reduccional, cambia drásticamente este patrón de ocupación del territorio, puesto que se inicia un proceso de concentración poblacional y se establecen áreas jurisdiccionales o de influencia para cada reducción, utilizadas para el uso agrícola y de acceso a recursos naturales en función a sus facilidades de acceso y sus necesidades socioeconómicas (Lehm, 1999: 33).

Con la desintegración del sistema reduccional y el inicio de un período de penetración de familias foráneas impulsadas por la ad-

⁵⁶ Actualmente la población mantiene la idea del acceso a espacios ecológicamente diferenciados, ello les incrementa las opciones de caza, pesca y recolección, aunque, debido a la interferencia de los predios ganaderos, no siempre esto es posible.

ministración republicana para ocupar tierras en las áreas inicialmente contiguas o próximas a la ex-reducción, se genera un proceso de apropiación de tierras, el empatronamiento (dependencia laboral en la estancia) de la población nativa y la aplicación de un trato hostil y autoritario hacia ésta, lo que motiva entre la población indígena el inicio de un proceso de reocupación de los espacios antiguamente habitados (Lehm, 1999: 44). En los hechos esta acción implicó el repliegue indígena, ante la reducción de su territorio histórico, que se prolonga prácticamente hasta la actualidad.

Sin embargo, a medida que la población indígena penetraba a lugares cada vez más alejados, la población blanca-mestiza utilizaba las sendas u otras vías de comunicación habilitadas como producto del repliegue indígena monte adentro. De modo que se sirvió del conocimiento ecológico de parte de la población indígena para crear nuevas estancias en los pastizales aledaños, muy frecuentes en la geografía mojeña (Guzmán, 2004: 23).

Ante la penetración cada vez más creciente y el avasallamiento de tierras tradicionalmente ocupadas por indígenas, su repliegue pacífico se mantuvo hasta hace menos de dos décadas, cuando el territorio efectivamente ocupado quedó reducido a superficies poco sostenibles para el desarrollo demográfico, económico y cultural de la población indígena. Eso dio origen a un proceso reivindicativo que se exteriorizará con la marcha indígena de 1990.

El ingreso de población blanca-mestiza a la zona adquiere importancia estadística a partir de la promulgación del Decreto de Creación del Departamento del Beni en 1842, mediante el cual, con un enfoque claramente liberal, se abrieron los espacios misionales al comercio y otras actividades económicas emprendidas por los recién llegados (Lehm, 1999: 39).

La penetración blanca-mestiza se remonta al inicio de la república y se hace visible con la creación del Departamento del Beni, pero se profundizó significativamente a partir de la Reforma Agraria de 1953, constituyendo para los pueblos indígenas de la zona, un efecto perverso del proceso de reforma agraria, cuyas consecuencias negativas se conservan en la actualidad.

Sin embargo, fue a partir de la década de los ochenta que se hizo insostenible la presión por parte de nuevos agentes económicos externos hacia la tierra tradicionalmente ocupada por la población indígena.

na, puesto que ante la falta de espacios para continuar el repliegue, esta población experimentó un proceso rápido de asfixia por el achicamiento de sus espacios territoriales.

Las condiciones en que los pueblos indígenas accedieron a la tierra, han ido variando gradualmente en la época post-reduccional en función a efectos como la creciente presencia de población foránea con interés en la tierra. En este sentido, es posible diferenciar al menos dos tipos:

a) Acceso a la tierra bajo el sistema de propiedad colectiva. De inicio, directa y únicamente relacionada con las tierras de las comunidades indígenas bajo la modalidad de propiedad colectiva, muchas de ellas se convirtieron después en TCO. Algunas de estas incluso iniciaron el trámite de sus títulos de propiedad antes de constituirse en TCO y lograron el título colectivo en pro indiviso.

Sin embargo, debido a que se debía otorgar una cantidad de títulos igual al número de familias que conformaban la comunidad en cuestión, se generaron muchos conflictos, puesto que algunos comunarios se dieron la libertad de vender su posesión y entregaron el título como documento de transferencia, lo que dio lugar a la penetración de terceros. Luego, éstos expandían sistemáticamente su predio a expensas de la tierra comunal y a la hora del saneamiento utilizaron ese mismo título como argumento para defender su derecho propietario⁵⁷, pese a que las tierras comunales jurídicamente tienen el carácter de intransferibles.

Entre el sector indígena, el acceso a la tierra estuvo guiado por motivaciones de carácter colectivo de la propiedad, como parte de una tradición antigua que se preserva en el período reduccional y se pro-

⁵⁷ Como estrategia de acceso a la propiedad de la tierra, inicialmente los ganaderos ejercían la posesión efectiva de la tierra y después iniciaban el trámite de dotación; esta fue una práctica común en este sector productivo a la hora de establecerse en la zona. Sin embargo, casi siempre esa inicial posesión implicó el avasallamiento de territorios históricos de pueblos indígenas. En definitiva, para hacerse de tierras los terceros emplearon una serie de mecanismos como: la ocupación forzosa; la solicitud de permisos temporales de determinada superficie a la comunidad que al final resultaba definitiva, puesto que ya no la devolvían; la compra de mejoras de algún comunario indígena para luego tomar posesión de la superficie en cuestión y expandirse a partir de ahí; el ofrecimiento, vía acuerdo generalmente verbal, de pago pecuniario por el derecho a usufructo de un área de pastizal al interior de la comunidad y otros mecanismos más. Finalmente el ganadero, además, sobredimensionando el área de ocupación efectiva, terminaba tramitando la propiedad de la posesión en calidad de dotación al Estado, aprovechando que los indígenas se manejaban usualmente sin títulos en sus territorios (Guzmán, 2004: 62-63).

longa hasta la actualidad. En el período post reduccional, hubo iniciativas de carácter individual por parte de familias indígenas que derivaron en la conformación de comunidades, convirtiéndose esas tierras en propiedad colectiva.

Sin embargo, como consecuencia de la penetración de los *terceros*, las tierras comunales sufrieron reducciones reiteradas y a veces en superficies significativas, debido a que éstos fueron restando superficie a las comunidades hasta dejarlas en muchos casos en espacios insostenibles: los efectos actuales son la crisis de barbecho en algunas comunidades próximas a San Ignacio y otras de San Francisco y San Lorenzo, y la expulsión poblacional de la comunidad por la escasez tanto de tierras para la agricultura como de monte para sus actividades económicas complementarias (caza, pesca, recolección). Generalmente la superficie de la tierra comunal fue afectada por más de un tercero.

Hoy el acceso indígena a la tierra continúa siendo de carácter colectivo, pero en espacios ecológicamente cercenados — por ejemplo, sin el área de pampa, por estar ya en poder de terceros — y espacialmente reducidos de manera drástica. La presencia de la propiedad individual hizo del territorio un enmarañado de mojones y alambradas, restringiendo sensiblemente la movilidad de la población indígena en el territorio histórico, lo cual afectó notablemente sus estrategias tradicionales de vida.

b) Acceso a la tierra bajo el sistema de propiedad familiar. Relacionado con familias indígenas que optaron por asumir la propiedad familiar en superficies, generalmente pequeñas cuando se trataba de monte, en un rango usual aproximado de 10 a 20 hectáreas y en superficie mayor cuando se trataba de pastizales, en una cantidad que rebasaba las 100 hectáreas.

A diferencia de las tierras comunales reducidas por terceros, a las tierras individuales de las familias indígenas, en muchos casos, les fueron quitadas la totalidad del predio, en un solo momento y por una sola persona. En los hechos implicó un desalojo forzoso efectuado por un nuevo propietario, quien exhibía documentos que acreditaban el inicio de los trámites de titulación o los avances de una fase posterior de dicha tramitación.

El principal error procedimental de la población de las comunidades indígenas, y sobre todo de las familias indígenas que ejercían la posesión individual de un predio, a veces con una antigüedad de más

de una generación, fue no realizar el trámite de un título de propiedad de sus tierras, por desconocimiento de este mecanismo jurídico y por ser ajeno a sus lógicas de posesión y uso de la tierra. Simplemente asumieron el derecho consuetudinario como factor de garantía de su propiedad.

En la memoria larga de la población indígena prevalece aún aquel pasado con estancias ganaderas indígenas, con parcelas indígenas, con acceso a la tierra en grado suficiente. Esta situación de tenencia no es generalizable a todas las familias indígenas de la región, pero en la actualidad aún se sustenta el prestigio de algunas familias precisamente en ese antecedente. Algunas personas del sector indígena suelen conversar con nostalgia acerca del predio que perteneció a su padre o a su abuelo y cómo, ironías de la vida, algunos trabajan como peones en las mismas tierras que fueron de su abuelo y que las perdieron por no poseer un título de propiedad.

El avasallamiento de tierras indígenas por parte de ganaderos, y luego por empresas madereras y otros agentes económicos afines, hizo insostenibles las tensiones existentes entre la población indígena, al punto que fue precisamente en Mojos donde se gestó la Marcha por el Territorio y la Dignidad en 1990, que en los hechos significó el inicio de todo un proceso de movilizaciones reivindicativas de parte del movimiento indígena de tierras bajas⁵⁸.

Pese a haber puesto en agenda pública ese tema y haber incidido en la toma de medidas estatales, Mojos se encuentra ahora entre las regiones indígenas de tierras bajas que menos avanzó en materia de saneamiento de tierras.

4.2.3. Caracterización del proceso de saneamiento

El movimiento indígena mojeño es pionero en plantear la demanda de reconocimiento jurídico de territorios indígenas expresado en la memorable marcha de 1990, con lo que obtuvo el reconocimiento oficial por parte del gobierno central de dos de los nueve territorios indígenas: Territorio Indígena Multiétnico (TIM) y Territorio Indígena

⁵⁸ Además de las cinco marchas de carácter nacional por la defensa del territorio y los recursos naturales, en las que el movimiento indígena mojeño fue un actor protagónico, en los últimos cinco años la organización indígena realizó a nivel local tres Cabildos Abiertos para exigir respeto al territorio, a la dignidad humana y a su derecho a participar en la toma de decisiones.

Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS). Posteriormente se demandó y admitió un territorio más en la zona, el Territorio Indígena Mojeño Ignaciano (TIMI).

Posteriormente a la promulgación de la Ley N° 1715, se agudizaron los conflictos con terceros y en razón a ello la organización indígena se movilizó exigiendo el inmediato inicio del proceso de saneamiento. La participación mojeña en la Tercera Marcha Indígena, realizada el año 2000, fue parte de esta presión que comprometió al gobierno a definir prioridades y cronogramas de saneamiento de las TCO mojeñas, aunque al final el mismo gobierno incumplió.

Los tres territorios indígenas de Mojos se encuentran incorporados hoy al proceso del saneamiento: el TIMI en la etapa de Exposición Pública de Resultados concluida; el TIM muy próximo a ingresar también a esta etapa⁵⁹ y el TIPNIS con el polígono 3 y el 4B todavía sin pericias de campo, entre otras razones, por la negativa de comunidades campesinas asentadas en esa zona.

En lo que sigue, detallamos la experiencia del proceso de saneamiento en Mojos, desde el aspecto más propiamente técnico y socio-organizativo y en la modalidad de SAN-TCO, principalmente.

4.2.3.1. Inicio del proceso de saneamiento

El año 1999 se admitió la demanda del Territorio Indígena Mojeño Ignaciano (TIMI), que junto al Territorio Indígena Mutiétnico (TIM) y el Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS), admitidos ambos en el año 1990 como dijimos,⁶⁰ son las tres Tierras Comunitarias de Origen demandadas y admitidas para el Municipio de Mojos⁶¹.

El TIPNIS fue beneficiado con una prueba piloto de saneamiento en un área priorizada cuyas pericias de campo se iniciaron el 17 de noviembre de 1999. Pese a ello, esta TCO es la más retrasada en el saneamiento de la tierra.

⁵⁹ En el TIM esta etapa se efectuó sólo para uno de sus dos polígonos, sin embargo se tiene previsto que próximamente ocurra lo mismo con el polígono restante.

⁶⁰ Ambos reconocidos mediante Decreto Supremo: el TIPNIS mediante el Decreto Supremo N° 22610 de fecha 25-09-1990 y el TIM mediante Decreto Supremo N° 22611. En cambio el TIMI mereció el Auto de Admisión del 12-08-1999.

⁶¹ Sin embargo, también está dentro de Mojos una pequeña superficie de las TCO Canichana y Territorio Indígena Chimán.

En cambio, tanto el TIM como el TIMI debieron recurrir a movilizaciones, hasta que en la Tercera Marcha Indígena realizada el año 2000 lograron su respectiva Resolución Determinativa de Área de Saneamiento de Tierra Comunitaria de Origen: la R-ADM-TCO N° 032/2000 para el TIM y la R-ADM-TCO N° 031/2000 para el TIMI.

La etapa previa al saneamiento y la primera fase del proceso, fueron quizá los momentos donde la organización indígena mostró su mayor dinamicidad, capacidad de convocatoria y unidad orgánica en una labor que por más de un lustro había sido esperada.

Fueron los Encuentros de Corregidores que impulsaron el proceso: la finalidad de estas reuniones era emitir resoluciones, para asegurarse vía presiones que realmente empiece el saneamiento; informativos, para analizar avances y dificultades, y organizativos, para definir participación, responsabilidades y cronogramas en función a las resoluciones que salían del INRA y los acuerdos que se establecían.

Antes de las pericias de campo, se capacitó a un grupo de 62 líderes indígenas⁶² conocedores de la topografía del territorio y su problemática de sobreposición de límites (20 para el TIMI, 30 para el TIM y 12 para el TIPNIS). El programa enfatizó en la comprensión del alcance de la norma jurídica en materia agraria, el manejo de los procedimientos técnicos y jurídicos del saneamiento y de los instrumentos de medición (GPS). Al final se hizo una selección para otorgarles el aval orgánico como Técnicos de Tierra y Territorio, con la misión de acompañar de manera formal el proceso de pericias de campo⁶³.

Una campaña de información y capacitación básica involucró a las comunidades de manera activa en el proceso; es así que las pericias de campo en muchas comunidades contaron con la participación masiva de comunarios: hombres, mujeres e incluso niños(as); al punto que despertaba protestas de parte de los técnicos del INRA por la presencia numerosa de comunarios.

En otro aspecto, se intensificaron los conflictos con los terceros: el saneamiento causó cierto nerviosismo que se tradujo en una acelerada

⁶² Este grupo fue capacitado en el marco de acuerdos realizados con el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA), el Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS) y la Pastoral Indígena del Vicariato del Beni.

⁶³ Inicialmente el grupo seleccionado operó de manera activa y masiva, pero a lo largo del proceso fueron desertando hasta quedar reducidos a números insuficientes, situación que afectó el trabajo de acompañamiento.

realización de mejoras en las áreas en conflicto, producto de ello más de 25.000 hectáreas fueron desmontadas para convertirlas en pastizales, sólo entre 2000 y 2006. Esto implicó el derribe de áreas extensas de cacaotales silvestres un patrimonio forestal de la amazonia que debería preservarse mediante acciones jurídicas (Vaca, 2007)⁶⁴.

Se estima que la conversión de bosque en pastizales por parte de terceros fue la más extensa e intensiva de la historia de Mojos (Ídem). A propósito, Riveros señala que en la Provincia Mojos, entre los años 2004 y 2005, se deforestó una superficie total de 2.972 hectáreas, constituyéndose en la cuarta provincia con mayor superficie deforestada en ese lapso de tiempo (Riveros, 2006), pese a que aparentemente en este período había empezado a disminuir la intensidad de deforestación en la zona.

Se agudizaron actitudes de prepotencia e insultos hacia las comunidades, amenazas a dirigentes e incluso agresiones físicas, entre otras, al entonces presidente del TIMI, Sixto Vejarano. Es más, en un caso como los dramáticos acontecimientos del 19 de diciembre del año 2003, pese a iniciarse con el asesinato de un alcalde por razones laborales (según consta en el expediente de la sentencia al imputado), el desenlace final estuvo relacionado con los conflictos por tierras, puesto que la persecución se dio a los dirigentes más visibles en el proceso de saneamiento, e incluyó el asalto a las oficinas de CIPCA, institución que apoyó desde el inicio a la organización indígena para encarar el proceso de regularización del derecho propietario sobre la tierra.

Cuando se emitieron las resoluciones de inmovilización en las áreas determinativas de saneamiento de las TCO en cuestión, pese a que la norma impide hacer mejoras u otro tipo de acciones que encaminen a justificar la posesión o a entorpecer la regularización del derecho propietario, los terceros involucrados realizaron mejoras, abrieron deslindes de manera unilateral, removieron mojones inconsúltamente y comercializaron tierras inmovilizadas. Esta misma actitud se prolongó incluso después de haberse colocado los mojones rojos por el INRA, los cuales contemplan las mismas restricciones (Guzmán, 2004: 53). Al respecto, el INRA no asumió acción legal alguna.

⁶⁴ El agrónomo de CIPCA, Olver Vaca, estima esta cifra sólo para el área más cercana a San Ignacio, es decir, los terceros ubicados al interior de las TCO TIM y TIMI, más el Distrito Municipal Desengaño (Documento interno de CIPCA-Beni).

4.2.3.2. Pericias de campo y los pasos en falso dados por la organización en esta etapa

Las pericias de campo en el TIM se realizaron entre el 7 de diciembre del 2001 y el 24 de noviembre del 2002; en el TIMI las pericias se iniciaron recién el 15 de julio del 2002 aunque concluyeron el 19 de diciembre del mismo año.

En cambio en el TIPNIS, si bien comenzaron en noviembre de 1999, hasta el año 2006 aún no concluyeron las pericias de campo, por factores como la extensión y topografía del territorio, la oposición a las pericias de campo en los polígonos 3 y 4B, por parte de colonizadores asentados en el parque y las dificultades de movilización. Así, su rezago en el proceso es mayor al de los otros dos territorios de Mojos.

De otro lado, el saneamiento de las tierras comunales en Mojos bajo la modalidad de SAN-SIM se inició el 2003 y hasta la fecha casi la totalidad de estos predios están en alguna fase del proceso, aunque se encuentra estancado.

El saneamiento colocó a la organización indígena y a los mismos técnicos del INRA ante una experiencia sin precedentes, en la que también se registraron omisiones y deficiencias que al final resultaron perjudiciales a la TCO y consiguientemente a las familias que lo habitan. Algunas de las acciones y actitudes experimentadas durante el proceso de saneamiento, las denominamos como “pasos en falso” y entre los principales están:

a) Manejo de la documentación de pericias de campo

El reiterado incumplimiento de acuerdos con el INRA se dio desde el inicio y se repitió en las siguientes etapas.

En el TIMI, pese a que la institución agraria se comprometió a entregar en el mismo sitio de medición una copia de las fichas de pericias de campo y de las actas de conformidad (junto con observaciones de cada uno de los predios), no se obtuvo ninguna debido a que los técnicos del INRA los convencieron de que sólo al final les entregarían el paquete completo de fichas y copias de actas: “nos dijeron que tenían muy pocas fichas y que mejor nos darían una copia al final, igual las actas, pero hasta ahora nunca nos dieron esas fichas ni actas” (Erasmus Yujo, octubre de 2006).

En el TIM, ocurrió algo parecido, aunque la organización logró recibir copias de fichas correspondientes a algunos predios. El TIPNIS recibió copias de fichas técnicas de la mayoría de los predios, pero no así la copia de las actas firmadas con los terceros.

En concreto, la organización indígena no posee la documentación completa y necesaria para demostrar todos los casos de adulteración de expedientes ocurridos en las carpetas bajo posesión del INRA (excepto algunos que merecieron el inicio de recursos legales, aunque sin resultados satisfactorios⁶⁵).

Bajo esta misma razón, se determinó desde el INRA nacional la realización de auditorías técnicas a las carpetas de los predios La Cruz, San Martín y Tajibal ubicadas dentro del TIM, con la posibilidad de identificar culpables y procesarlos, pero el INRA departamental del Beni llevó el proceso a través de un conducto agrario y el caso se estancó. Esto repercutirá negativamente en la consolidación de superficies a favor de la TCO.

b) Acopio de documentación y levantamiento de datos de mejoras

Este error parece estar más vinculado a una deficiencia de la misma norma jurídica, que no contempla específicamente la incorporación de información de la TCO, es decir, documentación jurídica, mejoras, etc., de comunidades sobre las áreas en conflicto, para así poder cruzar Función Económico-Social del tercero con Función Social de la comunidad o la TCO, y en base a ello poder definir el mejor derecho propietario (sólo se evalúa la documentación del tercero⁶⁶). Superar esta limitación ayudaría a equilibrar las posibilidades de argumentar el derecho propietario entre ambas partes, en este caso entre organización indígena y el tercero.

⁶⁵ Es el caso del predio La Cruz, de Samuel Sélum, en el TIM, donde la organización indígena, con el apoyo de CEJIS, inició un proceso a los funcionarios del INRA Raúl Suárez Ailán (técnico de pericias de campo); Douglas Roca (Coordinador de TCO del Beni) y otro funcionario de apellido Añez Barbery, bajo el cargo de adulteración de ficha catastral, debido a que se aumentó una cifra a la izquierda para incrementar el número de ganado vacuno del predio, tal cual lo estableció el informe grafológico emitido al respecto. Al final, el Fiscal rechazó la querrela bajo el argumento que no existía indicios del autor de tal acción. Otro caso similar ocurrió en la TCO Baures, donde tampoco prosperó el proceso debido a que todos los fiscales se excusaron de llevar el caso (CEJIS Trinidad).

⁶⁶ La mayoría de las comunidades del TIMI, anterior al saneamiento, contaban con títulos comunales de propiedad o estaban en proceso de tramitarlos, pero este dato no fue tomado en cuenta al momento de dirimir el mejor derecho propietario, donde en algunos casos ambas partes poseían título o avance de tramitación sobre el área sobrepuesta.

En las pericias de campo, recordemos, sólo se recoge información tanto documental como de mejoras de parte del tercero; excepto lo que pueda figurar en acta, la organización no tiene opción de presentar ni documentación ni menos levantar datos sobre la antigüedad de las comunidades en el lugar ni de sus mejoras realizadas.

Es por ese motivo que al momento de efectuar la evaluación técnica jurídica, no se evalúa este tipo de información correspondiente a la organización y comunidades indígenas. El resultado es que por ejemplo los viejos cultivos de cacao con varias décadas de antigüedad, o las tumbas de los abuelos de las actuales familias indígenas poseedoras del lugar y otros indicadores válidos para medir la antigüedad de la posesión de la tierra por parte de la comunidad y la Función Social que dicha tierra cumple, no fueron tomados en cuenta e incluso estos datos no fueron levantados. La organización indígena debió insistir por la inclusión de estas referencias como información válida.

Un caso ilustrativo de esta situación es la del TIMI, donde pese a presentar las comunidades, con anterioridad a la demanda de TCO, sus títulos de propiedad y sus planos aprobados por el SNRA, no se tomó en cuenta esta documentación para argumentar derechos del territorio. Se indicó, por parte del INRA, que como se trataba de una demanda de TCO esos títulos quedaban sin efecto, de modo que sólo los argumentos del tercero contaron a la hora de la evaluación técnica jurídica. Si se hubiera atendido la documentación de la comunidad, otro hubiera sido el resultado final de esta TCO respecto a la consolidación de la superficie (pues sólo tiene consolidado el 49,7% de la demanda hasta la exposición pública de resultados).

c) Definición del mojón rojo y el sitio de su ubicación

En la colocación de los mojones y el color de su pintado se cometieron dos errores y quizá sean los más perniciosos para los territorios y las tierras comunales:

El color del mojón. Los técnicos del INRA optaron por lo más cómodo y rápido para cumplir sus tareas en las pericias de campo: en casos de sobreposición de límites, directamente procedían a pintar el mojón rojo, sin tomar en cuenta que en muchos casos se trataba de predios abandonados e incluso fantasmas, o de un asentamiento reciente realizado de manera no pacífica; o que el título del tercero indicaba claramente que los límites estaban en un lugar distinto al alegado por él.

No se hacía el más mínimo intento por conciliar a las partes afectadas (pese a que la norma contempla la conciliación como un mecanismo aplicable antes, durante y después de las pericias de campo), no se detenían a escuchar razones ni argumentaciones de la comunidad ni de los técnicos de Tierra y Territorio que cuestionaban la ubicación del mojón o incluso la existencia misma del predio.

Hubo casos en que definitivamente no correspondía el reconocimiento de un mojón, pero los técnicos del INRA lo reconocieron de facto y lo marcaron de color rojo. Este fue el primer paso para que el tercero asuma efectivamente posesión del área cuestionada y haga mejoras que después reforzarían las pruebas para justificar el cumplimiento de la FES; en gabinete, por iniciativa del tercero y complicidad de los funcionarios responsables de las pericias, se continuó anexando impunemente a la carpeta del predio, fotografías, certificados y otros expedientes destinados a la consolidación del mismo.

Por ejemplo, el propietario del predio La Cruz alegó propiedad de al menos 70% (1.657 hectáreas) de la superficie de las tierras de la comunidad Argentina en el TIMI, pese a que esta comunidad tiene título de propiedad en *pro indiviso* que data de 1973, es decir, ya existía un derecho preconstituido. No obstante, los técnicos del INRA validaron como argumento jurídico los títulos en *pro indiviso* que el tercero poseía en razón que compró las mejoras de algunos comunarios y éstos le entregaron sus respectivas copias del título; pese a que según la norma jurídica, tierras comunales (así estén tituladas en *pro indiviso*) son intransferibles.

Durante el proceso de pericias de campo, en ningún momento se buscó conciliar puntos de vista o cuestionar situaciones cuyas irregularidades eran por demás evidentes. Desprovistos de criterios e incluso de sentido común, los técnicos del INRA procedían casi mecánicamente a colocar el mojón rojo donde las partes no coincidían en los límites. Las TCO de Mojos tienen más de 150 mojones rojos y probablemente estén entre las que tienen mayor número en el Departamento del Beni.

El sitio de ubicación del mojón. El segundo error se cometió en la aceptación del sitio o la ubicación del mojón rojo. A propósito de los resultados de la evaluación técnica jurídica del TIMI, el Presidente de este territorio protestaba:

Los técnicos del INRA nos decían: ‘dejen nomás que se coloque el mojón rojo ahí, eso no quiere decir nada, cuando se haga la evaluación técnica jurídica, el ganadero igual va a tener que recorrer el mojón’, y nosotros creímos, pero ahora nos salen con otra cosa (Erasmus Yujó, 2004).

Hubo casos como los de las comunidades de Mercedes del Apere y Puerto San Borja en el TIM, y San Miguel del Mátire, Santa Anita del Mátire e Ichasi Awásare en el TIMI, donde este criterio nocivo de colocar el mojón rojo donde señalaba el tercero, dejó incluso al área de asentamiento de la comunidad como parte de la propiedad del tercero.

Por ejemplo la comunidad Mercedes del Apere, víctima de este desenlace, mereció una orden de desalojo por el Juzgado Agrario de Mojos, pese a que el asentamiento tenía más de tres décadas de antigüedad.

Sin duda este fue un error de parte de la organización y, según la dirigencia, también de los asesores legales que apoyaron en el proceso, al aceptar en los casos de sobreposición de límites que el mojón de referencia sea el señalado por el tercero, así se trate de un mojón recientemente colocado, e incluso hubo casos donde los mojones se colocaron en el mismo momento en que se realizaban las pericias de campo, sin que ello despertara cuestionamiento alguno o al menos dudas entre los técnicos del INRA:

“los técnicos del INRA le decían a los terceros que planten sus mojones y no así que limpien sus mojones, porque mojones entre la comunidad y los terceros siempre existieron, entonces el tercero plantaba su mojón donde le daba la gana y así el mojón antiguo quedaba invalidado” (Ademar Chori, Corregidor. Octubre de 2006).

Es cierto que en los casos donde más resistieron los dirigentes, técnicos indígenas y la misma comunidad, se contempló el mojón de la comunidad como “mojón alterno”, pero más fue una medida distractiva, puesto que a la hora de la evaluación técnica jurídica no se le dio valor alguno.

Como el mojón rojo se colocó donde señalaba el tercero, la comunidad quedó de hecho excluida del área superpuesta, puesto que el mojón representaba un símbolo restrictivo que la comunidad respetó mientras duraba el proceso de saneamiento. En cambio, para el tercero, ese hecho, le significó el acceso directo al área sobrepuesta, así estu-

viera pendiente su regularización, lo que en la práctica le significaba derecho propietario sobre la superficie. En consecuencia, los terceros realizaron actividades económicas en dicha área e incluso la venta de la misma a otra persona.

Algunos terceros reubicaron el mojón de su predio lo más lejos posible, avanzando hacia áreas que no eran suyas, como una estrategia para consolidar la mayor cantidad de superficie posible: “el ganadero se avivaba y colocaba su mojón más allá de donde en realidad era, sólo por si le surtía..., y el INRA se lo consolidó hasta donde el ganadero decía, perjudicando a la comunidad” (Erasmus Yujo, octubre de 2006).

d) Tolerancia a las irregularidades de los técnicos del INRA

Pese a las reiteradas irregularidades que cometieron los técnicos del INRA y a los reclamos y observaciones de parte de los técnicos de Tierra y Territorio, y de los mismos comunarios durante las pericias de campo, al final éstos últimos toleraron esos actos y se limitaron a sentar en las actas bajo una redacción que no siempre reflejaba el sentido de la observación y tampoco fue tomada en cuenta a la hora de la Evaluación Técnica Jurídica, e incluso algunas se extraviaron de las carpetas, en gabinete.

De otro lado, los técnicos de Tierra y Territorio tenían la instrucción, en caso de evidenciar irregularidades intencionales por parte de los terceros y/o técnicos del INRA, de no firmar la ficha y el acta correspondiente, pero

“cuando los técnicos de Tierra y Territorio tenían observaciones sobre algún procedimiento que estaba fuera de la norma, los del INRA les presionaban a nuestros técnicos para que firmen. Les decían: ‘está bien la observación que ustedes hacen, pero tienen que firmar el acta para que conste esa observación y sea válida’, al final los convencían para firmar” (Erasmus Yujo, octubre 2006).

Posteriormente, cuando se constató en las carpetas del INRA la sustracción de fichas y/o actas, o la sustitución de las mismas por otras adulteradas, la organización lamentó esta falencia, puesto que no tenía las respectivas copias, de modo que pudieran servir de pruebas para tomar acciones legales o de otra índole.

La organización no tomó medidas que busquen corregir estas prácticas, ni equilibrar el criterio del técnico del INRA, temerosa de

“no obstruir el proceso”, porque las condiciones políticas e institucionales le eran adversas, y cayó en una condescendencia que resultó perjudicial para la consolidación de su territorio.

No se trata de cargar toda la responsabilidad de estas acciones únicamente a los técnicos del INRA, por supuesto que hay una serie de factores económicos, culturales e incluso ideológicos que influyeron en esta situación. Pero se los señala aquí por ser estos funcionarios los directamente involucrados en el trabajo de campo. De todas formas, al menos durante las pericias de campo, no hay registro de que la organización haya tomado medidas firmes para hacer cambiar al funcionario que transgredía su propia ética profesional y menos que se haya iniciado procesos en su contra.

e) En la firma de acuerdos y compromisos con el INRA

Una de las conclusiones de la evaluación realizada por la organización indígena mojeña en julio del 2006, indica que se celebraron muchas reuniones con el INRA y se firmaron muchos acuerdos para agilizar el proceso de saneamiento y corregir las irregularidades, pero todo fue en vano. Los múltiples documentos firmados sirvieron al final como elementos desmovilizadores que terminaron minando la fortaleza orgánica inicial de la organización indígena en Mojos: sólo en el TIPNIS se firmaron alrededor de 25 acuerdos y cronogramas con el INRA, muchos de ellos quedaron sólo en papel.

Después de las pericias de campo, el 2004 se realizó la revisión de carpetas en las oficinas del INRA, y se firmó un acta donde la institución agraria asume el compromiso de corregir las múltiples irregularidades comprobadas, tales como aumento de expedientes en las carpetas en gabinete (después de las pericias de campo)⁶⁷, la alteración de la cantidad de ganado indicada en la ficha de pericias de campo (con claros signos de repintado en la ficha), o el extravío de expedientes, e incluso extravío temporal de carpetas enteras coincidiendo con aquellos predios sin posibilidades de justificar posesión. Pero el tiempo demostró que la revisión de carpetas fue simplemente un mecanismo distractivo de parte del INRA.

⁶⁷ Como dato referencial sobre cómo se manejaron las carpetas en el INRA, hasta octubre del 2006 (fecha hasta donde llega esta sistematización) aún no se había foliado, es decir, enumerado las fojas de las carpetas, de modo que quedaron a libre albedrío para el aumento, cambio y sustracción de expedientes.

En octubre del 2006, se volvió a revisar carpetas y se constató que dichas irregularidades no se corrigieron, y más bien se incrementaron, algunas con ribetes punitivos como el mencionado canje de expedientes con firmas falsificadas, según constató la organización.

El debate entre agotar el diálogo y buscar la concertación, o decidirse por la movilización y otras presiones, fue permanente al interior de la organización; pero casi siempre se optó por la primera opción como mejor prueba de la actitud conciliadora del movimiento indígena mojeño, sin embargo, ante la actitud reacia de muchos de los terceros, los resultados fueron negativos y la responsabilidad de esos resultados aún pesa en algunos dirigentes, quienes ahora son cuestionados por asumir posturas demasiado conciliatorias.

f) En la coordinación del apoyo interinstitucional

Las instituciones de apoyo que respaldaron de manera permanente el proceso de saneamiento en Mojos fueron tres: Pastoral Indígena, CEJIS y CIPCA. Otras apoyaron de manera esporádica o de forma más indirecta.

Sin embargo, en lo operativo estas instituciones no lograron establecer una coordinación permanente de modo que se aúnen esfuerzos para operar bajo un mismo criterio y cronograma. Esta situación repercutió negativamente en los resultados del apoyo, y fue también una debilidad de la organización el no constituirse en un ente articulador del trabajo.

La experiencia del Norte amazónico es ilustrativa respecto de esta estrategia de trabajo conjunto y se ve claramente reflejada en los resultados del saneamiento. Pese a todo, se logró establecer un consorcio de instituciones de apoyo, de modo que el trabajo de cada una de ellas respondía a una planificación conjunta bajo la coordinación de la organización (Ver caso Norte amazónico del presente documento).

4.2.3.3. Los conflictos durante las pericias de campo

El origen de los conflictos de tierras en Mojos no se circunscribe al inicio del proceso de saneamiento, sino que data de siglos atrás; pero sin duda que se intensificaron con el saneamiento y alcanzaron ámbi-

tos incluso mayores al simple escenario de la disputa limítrofe entre el tercero y la organización⁶⁸.

Un recuento de conflictos que se han suscitado en la zona como producto del proceso de saneamiento, podría clasificarlos en dos tipos: los conflictos directos y los conflictos derivados.

a) Los conflictos directos, referidos a aquellos que se generaron en el escenario de las relaciones entre organización indígena y terceros ubicados en el interior de la TCO que, independientemente de su intensidad y desenlace, no involucran a otros sujetos. Entre los conflictos más destacados en este escenario figuran:

- Procesos judiciales. En el TIM, TIMI y TIPNIS cursan antecedentes de procesos judiciales iniciados por terceros contra corregidores, técnicos de Tierra y Territorio y dirigentes⁶⁹.

⁶⁸ Para ver una tipología de los conflictos de tierras en Mojos, ver Guzmán, 2004: 65.

⁶⁹ Se tiene registro de los siguientes procesos judiciales:

- En mayo del año 2001, la comunidad Chanekere procedió al desalojo de un tercero ubicado dentro del espacio territorial que defendía como suyo, en la acción los comunarios incendiaron un galpón. Como consecuencia de esta acción, el ganadero Emilio Arias inició un proceso judicial bajo los cargos de allanamiento de domicilio y robo agravado a los comunarios Ignacio Apace, Francisco Ichu, José Luis Jiménez y al dirigente de la Subcentral del TIMI, Sixto Vejarano Congo. En defensa de estos comunarios y su dirigente, corregidores del TIMI debieron acudir a la audiencia respectiva de la Corte de Justicia de Trinidad con indumentaria tradicional (camijeta) en señal de protesta.
- En junio del año 2001, en razón de la reapertura de deslindes y rehabilitación de viejos mojones realizado por la comunidad Chanekere e Ichasi Awásare, las autoridades comunales Ignacio Apace e Ignacio Vela fueron objeto de un proceso ante el Juzgado Agrario por parte del dueño del predio San Gregorio, bajo los cargos de abigeato y avasallamiento de propiedad privada, dichos comunarios no contaron con defensa alguna por falta de abogado y porque se le negó la participación del dirigente de la Subcentral TIMI, Erasmo Yujo. La Juez Agraria emitió un fallo favorable al tercero y la organización debió apelar ante el Tribunal Agrario Nacional, de donde meses después salió un fallo a favor de la comunidad.
- En agosto de 2001, en razón de que la comunidad Villa Esperanza del TIMI se opuso al ingreso de ganado a los predios Pororó y 12 de Octubre (con la finalidad de justificar la FES) por su camino vecinal, la familia Adad en su condición de propietarios de dichos predios iniciaron un proceso judicial contra el Corregidor de la comunidad, Demetrio Sita. De todas maneras el ganado ingresó a dichos predios por el camino de una comunidad vecina.
- El Año 2001, el Presidente de la Subcentral del TIMI, Sixto Vejarano Congo, fue objeto de un proceso judicial por parte de la familia Arias en su condición de propietarios del predio los Cuchis, en razón que se pretendía iniciar el saneamiento de la comunidad Santa Clara, cuyo espacio territorial era disputado por dicha familia.
- En el mes de octubre del año 2004, el Corregidor de la comunidad Florida, Leonardo Apace y el comunario Ambrosio Apace fueron procesados judicialmente por Rodolfo Suárez en su condición de propietario del predio Concepción, bajo los cargos de avasallamiento de propiedad privada.
- En el TIM también hay antecedentes de procesos judiciales contra el entonces Secretario de Tierra y Territorio de la Subcentral Miguel Peña y dirigentes comunales.
- En el TIPNIS también le iniciaron un proceso al secretario del Tierra y Territorio, Mauricio Guaji y a autoridades comunales.

- Retención de equipos y movilidad. En protesta por la actitud parcializada de los técnicos del INRA, el 2002 la organización en el TIM retuvo la movilidad y los equipos del INRA; los técnicos debieron retornar a San Ignacio caminando 22 kilómetros. Después de amagos de inicio de procesos judiciales, este conflicto se solucionó con un acuerdo entre la organización y la dirección del INRA.
- Orden de desalojo de una comunidad. Un caso fue el intento de ejecución de una orden de desalojo dictada por el Juzgado Agrario ejercido por la Dra. Selvia Salvatierra, el 2002, a favor del propietario del predio San Antonio y en contra la comunidad Mercedes del Apere en el TIM, cuyo asentamiento data de tres décadas atrás. Contrariamente a otras órdenes de desalojo existentes contra tres supuestos terceros en los territorios TIM y TIMI, con esta sí se procedió a su ejecución inmediata. Sin embargo, la comunidad bloqueó la vía de ingreso con árboles derribados y una cortina humana a fin de impedir la entrada de un contingente de policías armados para ejecutar la orden de desalojo; se vivieron momentos de mucha tensión, pero al fin la comisión policial desistió de su propósito y dicha orden quedó en suspenso.
- Penetración de campesinos colonizadores. La población indígena del TIPNIS experimentó situaciones de confrontación abierta con los colonizadores que sistemáticamente penetran en el territorio, incluso con amenazas mutuas de flechas y de escopetas. Esta disputa que ya lleva varios años, impidió avanzar con las pericias de campo en los polígonos 3 y 4B. Finalmente, en septiembre del año 2006 y con el apoyo de la fuerza pública, se procedió al desalojo de dichos colonizadores, aunque con ello el conflicto no quedó resuelto.
- Bloqueos de caminos. El 2001, la comunidad Villa Esperanza del TIMI realizó lo que sería el primer bloqueo de un camino vecinal encarado por la organización, como consecuencia de la intención de los propietarios de los predios Pororó y 12 de Octubre de introducir ganado vacuno y maquinaria para realizar mejoras a fin de justificar la FES.
- Conflictos de competencias. El gobierno municipal de entonces, octubre del 2002, paralizó las pericias de campo del TIMI, alegando jurisdicción en un radio de cinco kilómetros por estar definido como área de expansión urbana, donde según el alegato municipal, el INRA no tenía competencia. Se debió probar que tal definición

expresada en una resolución municipal, no contaba con su respectiva homologación por parte del Parlamento Nacional, tal como lo establece la legislación al respecto.

b) Los conflictos derivados, no se registraron en la disputa de límites prediales durante las pericias de campo, sino más bien en escenarios políticos, pero buena parte de su esencia deriva o al menos se alimenta de las luchas por tierras entre los sectores indígena y blanco-mestizo vinculado a la ganadería (poseedor del control del poder local). Entre los casos que merecieron mayor cobertura mediática están:

- **Agresión física a dirigentes.** El 2001, el entonces presidente de la Subcentral del TIMI, Sixto Vejarano Congo, fue objeto de una agresión física en la vía pública, inmediatamente después de denunciar a través de un medio de comunicación local, la prepotencia y la resistencia por parte de algunos terceros a la ejecución de las pericias de campo; también sufrirían agresiones físicas de parte de otros terceros el párroco del pueblo, Enrique Jordá, y después el dirigente Pedro Nuni.
- **Persecución a dirigentes.** Entre finales del 2003 y principios del 2004, los dirigentes más preclaros en el proceso de saneamiento fueron objeto de persecución como consecuencia de un malintencionado vínculo entre el asesinato del alcalde Eduardo Abularach y la dirigencia indígena.
- **Agresión a institución de apoyo.** En diciembre del año 2003, las oficinas de CIPCA regional Beni, que apoya al movimiento indígena mojeño, fueron objeto de asalto y saqueo, bajo el argumento del mismo vínculo señalado para la dirigencia en el punto anterior.
- **Cabildos Abiertos.** Desde que inició el proceso se realizaron tres Cabildos Abiertos (los años 2001, 2002 y 2004) con participación masiva de la población de comunidades, donde además de temas relacionados con derechos ciudadanos, estaba presente el tema de defensa del territorio.

4.2.3.4. El proceso de conciliación

La organización indígena apostó por la conciliación como una opción para superar: 1) las tensiones surgidas entre terceros y la organización como resultado del proceso de pericias de campo y; 2) la posi-

bilidad de recuperar parte de la superficie del territorio, sensiblemente disminuida precisamente por las pericias de campo.

Sin embargo, la evaluación que se hizo es claramente negativa:

“las conciliaciones, salvo algunas excepciones, fueron un fracaso porque no había voluntad de parte de los terceros; ellos no asistían a las conciliaciones, sólo mandaban sus representantes sin ningún poder de decisión y por eso todo quedaba en nada” (Erasmus Yujó, octubre de 2006).

Hay que indicar que algunos terceros encontraron en la etapa de conciliación un mecanismo dilatorio para darse el tiempo de iniciar o incrementar las mejoras en su predio, o en el área de conflicto con el fin de consolidar su posesión.

Hay ganaderos que han estado contentos cuando avanzó el saneamiento. Estos son los que tienen sus papeles al día y los que cumplen la ley. Pero los ganaderos que no tienen sus papeles al día, que tienen mucha tierra, que no cumplen la FES, los ganaderos ilegales, esos son los que se oponen, los que han truncado el trabajo de saneamiento, los que han ido a la violencia, los que nos han provocado para la violencia (Sexto Vejarano Congo, 2004).

4.2.3.5. Resultados estadísticos parciales del proceso de saneamiento

En Mojos el saneamiento se realizó mayormente bajo la modalidad de SAN-TCO y SAN-SIM a pedido de partes, lo que dio lugar a un avance muy discontinuo, concentrado mayormente sobre las tierras de propiedad colectiva. Pero su avance tampoco fue homogéneo, puesto que algunos territorios están en la fase de Exposición Pública de Resultados y en otro aún no concluyeron las pericias de campo. Situación parecida ocurre con las tierras comunales. Veamos cuál es el avance del proceso de saneamiento:

a) Territorio Indígena Multiétnico (TIM)⁷⁰

El TIM fue reconocido mediante Decreto Supremo N° 22611 de 24 de septiembre de 1990. La demanda inicial planteó el reconocimiento

⁷⁰ El Territorio Indígena Multiétnico (TIM) y el Territorio Indígena Parque Nacional Isidoro Sécore (TIPNIS), son el resultado de la Marcha Indígena “Por el Territorio y la Dignidad”, realizada el año 1990.

de un área de 419.000,00 hectáreas; pero, mediante Resolución de Titulación N° R-TIT-00-000004 de fecha 11 de abril de 1997, se le titula con el reconocimiento de una superficie provisional de 343.262,44 hectáreas⁷¹, es decir, el 18% menos de la demanda inicial.

En fecha 18 de julio del 2000, el INRA emite la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento de Tierra Comunitaria de Origen N° R-ADM-TCO 032/2000 para este territorio, y con fines técnicos en función del saneamiento lo divide en dos polígonos (1 y 2). Posteriormente, el 27 de octubre del 2001, mediante Resolución Instructoria, se resuelve dar inicio al proceso de saneamiento en el polígono uno como área priorizada.

Las pericias de campo se iniciaron oficialmente el 7 de diciembre de 2001. La conclusión de esta fase, con una paralización de tres meses entre el trabajo en uno y otro polígono, ocurrió el 24 de noviembre del 2002. A partir de esa fecha, debió transcurrir más de un año para que la Evaluación Técnica Jurídica sea concluida en abril del 2004 y de ahí a la Exposición Pública de Resultados del polígono 1 transcurrieron algo más de dos años (recién se la realizó el 4 de diciembre del 2006), restando aún esta misma etapa para el polígono 2.

Las cifras que deja el avance del proceso de saneamiento en el TIM son las siguientes:

- Demanda inicial: 419.000 hectáreas
- Superficie admitida: 343.262 hectáreas
- Superficie mensurada: 457.870 hectáreas
- Superficie de dominio público: 10.441 hectáreas
- Superficie ocupada por terceros: 92.482 hectáreas
- Superficie a favor de la TCO (ETJ): 354.946 hectáreas
- Porcentaje de consolidación respecto a la demanda inicial: 84,7%

Considerando la superficie demandada para el TIM (419.000 hectáreas), hasta la fecha este territorio tiene consolidado el 84,7% de tierras, es decir, experimentó una reducción del 15,3%. De otro lado, los terceros dentro del territorio tienen provisionalmente a su favor una superficie de 92.482 hectáreas (esto equivalente al 22% respecto de la demanda inicial).

⁷¹ Este territorio actualmente cuenta con 19 comunidades propiamente dichas: dos de ellas con población predominantemente movima, cuatro con población yuracaré, una con población mojeño-ignaciano, una con población chimán (aunque existen al menos tres asentamientos con población chimán) y 12 comunidades con población predominantemente mojeño-trinitaria.

Corresponde indicar que en este territorio se mensuró un área adicional de tierra fiscal ubicada de manera contigua al territorio, de lo contrario el porcentaje de tierra provisionalmente consolidada a favor de la TCO hubiese sido aún menor.

El carácter extremadamente conflictivo en este territorio se evidencia en la colocación de 86 mojones rojos, como producto de des-acuerdos de límites con terceros.

b) Territorio Indígena Mojeño Ignaciano (TIMI)

El Territorio Indígena Mojeño Ignaciano cuenta con 19 comunidades, todas con población predominantemente mojeño-ignaciana. Este territorio fue demandado el 2 de agosto de 1999, logrando el Auto de Admisión el 12 de agosto del mismo año.

La superficie demandada y admitida es de 98.388,90 hectáreas; una particularidad de este territorio es que se planteó la demanda sobre la base de un conjunto de comunidades contiguas, la mayoría de ellas con título comunal sobre sus tierras y aglutinadas desde 1988 en torno a la Subcentral de Cabildos Indígenales de San Ignacio de Mojos⁷². A propósito, el Estudio de Necesidades Espaciales recomienda para esta TCO una superficie de 269.116 hectáreas en una proyección hasta el año 2042.

El 7 de noviembre del 2000, el TIMI logró la emisión de la Resolución Determinativa de Área de Saneamiento N° R-ADM-TCO 0031/2000, mediante la cual se resuelve declarar toda la superficie admitida como área predeterminada de saneamiento e inmovilización.

Mediante Resolución N° R-ADM-TCO-006/2002, de fecha 15 de julio del 2002, se da inicio a la campaña pública para este territorio. Las pericias de campo se iniciaron formalmente ese mismo día y terminaron cuatro meses después, el 19 de noviembre. Al igual que el TIM, la fase de Evaluación Técnica Jurídica concluyó un año después que las pericias de campo, en abril del 2004.

Finalmente, en fecha 16 de diciembre de 2006, se realizó la exposición pública de resultados en San Ignacio de Mojos, en la cual, pese a

⁷² Además existen siete comunidades afiliadas a esta misma subcentral, las que, por su carácter discontinuo al conjunto de la demanda, figuran como tierras comunales y están siendo saneadas bajo la modalidad de SAN-SIM.

las reiteradas observaciones a irregularidades cometidas en las carpetas, los resultados no variaron significativamente.

De ahí las observaciones planteadas por la organización, una vez conocidos los siguientes datos, producto de la exposición pública de resultados. Las estadísticas de la TCO TIMI son las siguientes:

- Demanda inicial: 98.388 hectáreas
- Superficie admitida: 98.388 hectáreas
- Superficie mensurada: 89.671 hectáreas
- Predios dentro la TCO: 47
- Predios no reconocidos: 4
- Superficie de dominio público: 4.176 hectáreas
- Superficie ocupada por terceros: 36.060 hectáreas
- Superficie a favor de la TCO: 48.865 hectáreas
- Superficie tierra fiscal: 7.920 hectáreas
- Porcentaje de consolidación TCO: 49,7%.

Se observa así que esta TCO es la más afectada por la reducción de superficie respecto a su demanda y es por ello el descontento de la organización: “No sirvió de nada nuestros reclamos y revisión de carpetas con el INRA para corregir las irregularidades que se dieron; al final no cambió nada y nuestro territorio está quedando con menos de la mitad de la superficie demandada” (Erasmus Yujo, octubre 2006).

El TIMI también manifiesta una experiencia altamente conflictiva en lo que concierne a la definición de límites con terceros colindantes. Prueba de ello son los 59 mojones rojos marcados en total.

c) Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS)

El TIPNIS fue reconocido mediante Decreto Supremo N° 22610 de fecha 24 de septiembre de 1990, como resultado de la Marcha Indígena “Por el Territorio y la Dignidad” realizada ese mismo año. La demanda planteada contempla una superficie de 1.236.296 hectáreas a favor de 62 comunidades dentro la TCO (PDM; 2001); la misma fue titulada con superficie provisional mediante Resolución de Titulación N° R-TIT-00-000002, de fecha 11 de abril de 1997⁷³.

⁷³ El TIPNIS está compuesto por 62 comunidades indígenas, mayormente yuracarés, trinitarias y comunidades chimanes. Un rasgo característico de este territorio es la variabilidad del número de sus comunidades, debido a una dinámica interna en razón de sus estrategias de vida.

Mediante Resolución Determinativa de Área de Saneamiento N° R-ADM-TCO-0015-98, de fecha 14 de abril de 1998, se declara a la TCO como área determinativa de saneamiento e inmovilización. El 17 de noviembre de 1999 se inician las pericias de campo en el área priorizada y el 1 de septiembre de 2003 inician las pericias de campo en los polígonos 2 y 5. Para los fines del saneamiento, el TIPNIS está dividido en cinco polígonos, los cuales a la fecha se encuentran en distintas fases del proceso de saneamiento:

- **Área priorizada**, con una superficie aprovechable de 24.794,38 hectáreas; al interior existen terceros con una superficie de 9.433,36 hectáreas. Actualmente, ya en fase avanzada, espera la titulación.
- **Polígono 1**, con una superficie total mensurada de 372.790,51 hectáreas y una superficie aprovechable de 366.817,18 hectáreas. Actualmente está con Exposición Pública de Resultados, y espera la Resolución Final de Saneamiento.
- **Polígono 2**, con una superficie total mensurada de 319.900,70 hectáreas y una superficie aprovechable de 309.094,22. Se encuentra con Exposición Pública de Resultados, y espera la Resolución Final de Saneamiento.
- **Polígono 3**, con una superficie de 224.844,97 hectáreas, el polígono está actualmente sin mensurar debido a la resistencia que oponen los colonizadores a que se efectúe el saneamiento (el polígono coincide con la zona de colonización)⁷⁴.
- **Polígono 4A**, tiene una superficie total mensurada de 153.230,87 hectáreas y una superficie aprovechable de 141.532,24 hectáreas. Con Exposición Pública de Resultados realizada, también espera la Resolución Final de Saneamiento.
- **Polígono 4B**, sin mensurar debido a la oposición de comunidades de colonizadores asentados en la zona.
- **Polígono 5**, con una superficie total mensurada de 140.914,38 hectáreas y una superficie aprovechable de 109.434,13 hectáreas; la superficie con terceros al interior es de 24.001,07 hectáreas. Se encuentra en etapa de Evaluación Técnica Jurídica⁷⁵.

Pese a que el saneamiento se inició en 1999 con el área priorizada, aún no se sabe cuándo concluirá la fase de pericias de campo.

⁷⁴ Dato proporcionado por la dirigencia del TIPNIS.

⁷⁵ En este polígono se definió un área priorizada de 33.889,13 hectáreas, cuyo trabajo de campo y gabinete se realizó en 1996.

El TIPNIS fue creado de manera sobrepuesta al Parque Nacional Isiboro Sécore, de modo que sus superficies coinciden en la totalidad. Según la Ley INRA, esta sobreposición no representa ninguna contradicción legal y, por tanto, no constituye fuente de conflicto de este tipo, aunque en la realidad, la sobreposición limita a la organización indígena en sus posibilidades de acción, decisión y administración del territorio, puesto que debe coordinar y compartir decisiones con la administración encargada del parque, el Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP). Asimismo, al tratarse de un parque nacional no debería haber terceros en su interior, pero el INRA está titulando predios de ganaderos.

d) Saneamiento de tierras comunales

Cuadro N° 4.11.
Comunidades con saneamiento simple en Mojos (en hectáreas)

Zona	N°	Comunidad	Demanda	Consolidado	%	Estado
San Francisco	1	San Miguelito	3.648	3.648,50	100	Título ejecutorial
	2	Monte Cristo	2.199	2.199,12	100	Título ejecutorial
	3	San Lucas	6.510	3.743,13	57	Título ejecutorial
	4	Navidad ⁷⁶	566	553,42	98	Título ejecutorial
San Lorenzo	1	San Pablo	1.024	832,69	81	Título ejecutorial
	2	San Luis	1.975	1.942,83	98	Título ejecutorial
	3	Monte Cruz	597	519,43	87	Título ejecutorial
	4	Monte Mae	710	669,40	94	Título ejecutorial
	5	San Ignacito	2.503	1.443,39	58	Eval. técnica jurídica
	6	Carmen de Sita	124	124,51	100	Eval. técnica jurídica
Mamoré	1	La Fortuna	1.927	1.713,01	89	Título ejecutorial
	2	Puerto Geralda*	0	855,89	0	
	3	San Mateo*	0	1.785,01	0	
	4	El Boibo	682	680,70	100	Título ejecutorial
	5	Sta. María del Pilar*	0	1.366,14	0	Res. final de titulación
	6	Los Puentes*	0	611,62	0	
	7	La Fortuna	0	1.800,00	0	
	8	Villa El Carmen	0	1.181,50	0	
TIMI	1	Chanekere	4.021	4.021,18	100	Pericias de campo
	2	Flores Coloradas	220	130,30	59	Res. final de titulación
	3	Monte Grande K 5	343	343,21	100	Res. final de titulación
	4	Florida	1.668	1.668,45	100	Pericias de campo

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Pastoral Indígena e INRA-Beni.

* En estas comunidades sólo se toma en cuenta la superficie ubicada dentro la Provincia Mojos, puesto que el resto de su superficie está dentro de la Provincia Cercado.

⁷⁶ Esta comunidad sólo contaba con una extensión titulada de 236 hectáreas, pero tenía posesión de 566 adicionales, de modo que la primera extensión recibió un certificado de acreditación de propiedad y la segunda extensión, título de dotación. Ambas suman la superficie actual de la comunidad.

El saneamiento de tierras comunales en Mojos ha logrado un avance mayor al de las TCO; sin embargo, también experimenta retraso y los resultados parciales que deja el proceso muestran un perjuicio a las comunidades, puesto que no están consolidando las superficies demandadas.

4.2.4. Evaluación del proceso de saneamiento

Es público el cuestionamiento del sector ganadero sobre la presunta orientación “pro-indígena” de la Ley INRA, pero al parecer no existen mayores observaciones al proceso en sí. En lo que sigue, exponemos la percepción de la organización indígena respecto al proceso de saneamiento experimentada hasta el 2006.

4.2.4.1. La evaluación técnica jurídica y su problema de enfoque

La experiencia nos posibilita enfatizar un problema central atribuible a los operadores de la ley agraria, por lo menos a los que participaron en las pericias de campo y a algunos responsables de trabajo de gabinete: nos referimos a la presencia casi institucionalizada de un sesgo en la aplicación técnica de la demarcación de los límites prediales, el cual evidencia una sincrónica complementariedad entre la etapa de pericias de campo con la evaluación técnica jurídica.

En las pericias de campo se estableció el criterio arbitrario, y quizá hasta tendencioso, de que, en caso de existir conflicto de sobreposición de límites, por ejemplo, entre el territorio y un tercero, el mojón rojo se coloca en el extremo señalado por el tercero como punto de alcance espacial de su predio y no así en el sitio donde la comunidad ya tenía un mojón (de antiguo consenso con el mismo propietario o con otro anterior, algunos colocados o definidos con décadas de anterioridad).

Muchos de los predios no cuentan con títulos de propiedad o la superficie especificada en el título no coincide con la superficie ni con los límites indicados por el tercero en campo: es más, hay ocupaciones no pacíficas posteriores a la promulgación de la Ley INRA que pese a la norma jurídica y al cuestionamiento de la organización indígena, fueron mensuradas en las pericias de campo, se las ha marcado con mojones rojos y en la Evaluación Técnica Jurídica se han consolidado a favor del tercero (por el cumplimiento de la FES), obviando argumentos de valor jurídico, social e histórico sostenidos por la organización.

El criterio institucional o de los funcionarios del INRA partía asumiendo de facto que el tercero decía la verdad y, además, tenía la razón. En Mojos, según el testimonio de la dirigencia, los funcionarios de la institución agraria se esforzaron abiertamente en convencer a la dirigencia indígena que un mojón rojo no garantizaba en absoluto el derecho del tercero sobre el área en conflicto, lo cual, en términos estrictamente jurídicos, es cierto, pero que en la ETJ no hizo otra cosa que favorecer al tercero por el simple hecho de que cumple la FES, pese a que esas tierras se las apropiaron por la fuerza.

Con esta misma Evaluación Técnica Jurídica, en la mayoría de los casos se concretó el paso complementario para la consolidación predial de los terceros: resulta que en esta etapa el INRA se restringió a observar el cumplimiento de la FES, independientemente de la sostenibilidad de los argumentos jurídicos presentados por el tercero y del valor de las evidencias proporcionadas por la organización, además de las observaciones especificadas en las fichas técnicas de levantamiento de datos durante las pericias de campo.

Tal evaluación pareciera que se la elaboró en base al siguiente criterio: multiplicando el número de ganado por cinco (5 ha/cabeza de ganado) más la suma de la proyección de crecimiento del hato. La función social fue una referencia ausente de dicha evaluación, pese a que la misma ley establece que la valoración del derecho propietario debe ser integral, puesto que donde hay sobreposición de derechos, el número de vacas se relativiza porque además se debe sopesar antecedentes jurídicos e históricos de la posesión, vocación de uso del suelo (ganadera, forestal, etc.), calidad de la información, etc.

Los predios de los terceros en la gran mayoría de los casos cumplen la FES, pero de por medio hay una serie de irregularidades, como las reiteradas denuncias del famoso préstamo de ganado, que constan en actas, y observaciones especificadas en las fichas de pericias de campo. Hay casos en que en una sola estancia se observaron hasta 14 marcas distintas de ganado y donde además el ganadero obtuvo plazos de hasta 15 días para “juntar” su hato, que curiosamente era “encontrado” en estancias vecinas, algunas bastante alejadas, lo que se ha venido en llamar el recurso de las “vacas turistas” (en razón de su peregrinación por distintas estancias a fin de justificar la FES).

Como corolario a esta manipulación de evidencias orientadas al cumplimiento mañoso de la FES, se agrega el hecho de que cuando la

información de campo no era suficiente para consolidar la superficie mensurada del tercero, se efectuaba la alteración en gabinete del INRA departamental de las cifras registradas en las fichas levantadas en el trabajo de campo.

Algunas fichas lucen, como se dijo, con borrones y evidencias claras de adulteración en la cifra del hato de ganado vacuno. Es por esto mismo que, de acuerdo al análisis realizado en noviembre de 2006 por la organización indígena mojeña con el INRA, algunas de esas carpetas serán sometidas a una nueva revisión técnica, no sólo con la finalidad de enmendar irregularidades, sino también para establecer responsabilidad civil entre los involucrados.

Todas estas acciones vistas de manera secuencial y sumadas a los resultados obtenidos con la ETJ (completamente favorables al tercero y perjudicial al territorio o a la tierra comunal), se prestan a conclusiones incluso más fatalistas, pero vamos a sostener que se trata de un perverso problema de enfoque en la definición técnica del derecho propietario.

La contribución de este sesgo de principio técnico jurídico a los resultados del proceso de saneamiento en favor de los terceros, fue fundamental. En Mojos la reducción de superficies de los territorios indígenas TIM y TIMI (los territorios indígenas con datos más completos en la zona), alcanzan cifras significativas (15,3% y 50,3% de reducción, respectivamente) sobre la demanda inicial. Mientras que las tierras comunales, hasta donde se avanzó, experimentaron reducciones por encima del 14% de la superficie esperada.

4.2.4.2. La evaluación desde otros campos

En julio de 2006, la dirigencia indígena del TIM, TIMI, TIPNIS, Cercado y de la Central de Pueblos Étnicos Mojeños del Beni (CPEM-B), en una reunión de evaluación del proceso de saneamiento, llegó a un conjunto de conclusiones, de las que aquí exponemos algunas de ellas: En lo institucional:

- Con el proceso de saneamiento se incrementó la superficie de predios de los terceros, porque todo se encaminó a favorecerlos. Muchos terceros aumentaron deliberadamente la declaración de superficie de su predio, "por si la suerte les acompañaba". Y a la mayoría les acompañó.

- No se aplicó correctamente la norma, se la transgredió permanentemente en razón de la parcialización de los técnicos del INRA, quienes andaban tras los terceros. Pero también debido a que la institución agraria respondía a intereses contrarios a las TCO y tierras comunales.
- El proceso de saneamiento se paralizó desde el año 2002.
- Algunos terceros colocaron sus mojones en el momento mismo de las pericias de campo y a vista de los técnicos del INRA, pero igual se los tomó como válidos y no así el mojón antiguo colocado por la comunidad en consenso con el padre del actual propietario o con el anterior dueño.
- Los mojones rojos sólo son un disimulo, “fue una táctica del INRA para aplacarnos [calmarnos] porque en la realidad los hicieron valer a favor de los terceros”.
- Los funcionarios del INRA, actuaron sin ética profesional, desde el principio mostraron una abierta parcialización en favor de los terceros. A veces asumían un comportamiento que, más que de técnicos de la institución pública, parecía de asesores de los terceros.
- En las pericias de campo los técnicos del INRA no siempre incorporaban las observaciones de los comunarios en las actas levantadas y los presionaban para que firmen.
- Algunos funcionarios del INRA, pese a ser supuestamente profesionales, no sabían llenar correctamente las fichas en las pericias de campo y reiteradamente cometían errores que eran observados por los técnicos de Tierra y Territorio de la organización indígena.
- Las resoluciones de inmovilización, de desalojo u otras, nunca se cumplieron, y el INRA no hizo nada por hacerlas respetar.
- Pese a que se realizaron muchas reuniones, se establecieron muchos acuerdos y se firmaron muchos papeles, ya sea para agilizar el saneamiento o para corregir irregularidades, nunca se cumplió, todo fue en vano.
- Para las comunidades indígenas, el INRA perdió legitimidad, “los funcionarios, empezando desde su director, se comportaron como simples ´muñecos` de los terceros”.

En las alianzas interinstitucionales:

- Las instituciones de apoyo no se involucraron totalmente en las pericias de campo, lo que posibilitó algunos errores de parte de los técnicos de Tierra y Territorio.

- El apoyo institucional no fue permanente, especialmente para las pericias de campo en el TIPNIS.
- Los abogados asesores a veces se comportaban muy negociadores y eso nos obligaba a ser más flexibles y de eso se aprovechaban los terceros.
- “No hubo buena coordinación entre las instituciones de apoyo, lo que también nos disminuyó fuerzas en el propósito de establecer un bloque más fuerte para encarar el saneamiento”.

En lo jurídico:

- La ley en sí es buena, pero hay dos falencias: 1) no se la aplicó correctamente, se la distorsionó permanentemente en función a los intereses políticos y económicos imperantes y; 2) su reglamento y posteriores decretos tendieron a hacerla lenta y poco efectiva, de modo que el proceso de saneamiento no avanzó mucho, como si se tratara de dar tiempo a los terceros para justificar los predios bajo su posesión.
- Las múltiples movilizaciones sociales de parte del movimiento indígena, no fueron suficientes para hacer cumplir la ley.

En lo político:

- La inestabilidad política del país influyó negativamente en la institucionalidad del INRA: cambio permanente de responsables y funcionarios sin criterios técnicos, sociales ni éticos, sino más bien por influencias familiares y partidarias.
- Un aspecto positivo es la alianza lograda con otros sectores sociales rurales vinculados a la tenencia de la tierra (Bloque Oriente), lo que permitió de alguna manera contrarrestar la arremetida de los terceros a través de sus influencias. Ahora la CPEM-B tiene presencia regional e incluso nacional en el debate y la movilización.
- Para denunciar y hacer respetar nuestros derechos, se tuvo que convocar a instituciones de derechos humanos, a medios de comunicación y organizar cabildos abiertos.
- Las distintas movilizaciones realizadas como marchas, cabildos abiertos, presencia masiva en las oficinas del INRA e intentos de toma de la Prefectura de Trinidad, permitieron avanzar hasta donde se llegó en el proceso de saneamiento, aunque no lo suficiente.
- Los conflictos de tierras posibilitaron a la población de los territorios indígenas superar sus heterogéneas filiaciones políticas y

unirse en torno a una identidad de tipo étnico, que incluso avanzó hasta la constitución de un instrumento político propio.

- La experiencia del proceso de saneamiento permitió constatar que no es suficiente la fortaleza orgánica, sino que también es imprescindible el acceso a espacios de poder donde se toman decisiones y se definen políticas públicas. Por eso logramos presencia en el gobierno municipal.

En lo orgánico:

- Durante las pericias de campo se trabajó codo a codo entre bases (hombres y mujeres) y dirigentes; en algunas comunidades incluso participaban los profesores con sus alumnos.
- A la conclusión de las pericias de campo, la dirigencia quedó disminuida por la deserción de algunos directivos, lo que le restó fuerza y capacidad de acción para garantizar la continuidad del proceso.
- Al final la CPEM-B se ocupó más de los aspectos políticos, dejando solas a las subcentrales en la preocupación del proceso de saneamiento y sus conflictos de tierras.
- Al principio las secretarías de Tierra y Territorio de las subcentrales y la CPEM-B funcionaron con mucho dinamismo, pero actualmente están muy debilitadas.
- La dirigencia, tanto de la CPEM-B como del TIMI, descuidó en parte el proceso de saneamiento de las tierras comunales.

A estas conclusiones de las organizaciones indígenas, nosotros podemos agregar el desgaste que experimentaron tanto la dirigencia como las bases, debido a múltiples conflictos y movilizaciones que debieron encarar. Eso se ve reflejado ahora en una relativa pasividad de las comunidades ante los conflictos de tierras y recursos naturales que aún continúan, actitud que contrasta con la expresada al principio del proceso de saneamiento.

La no reversión de esta tendencia debería preocupar a la dirigencia indígena, puesto que, pese a los aparentes cambios en la ética institucional del INRA, en adelante aún se requerirá de capacidad de movilización para consolidar la seguridad jurídica del territorio y su desarrollo. Además, siendo Mojos una zona donde el robo de madera y otros recursos naturales es cotidiano, el título de propiedad de la tierra no garantiza el respeto pleno a los recursos naturales.

4.2.5. Relaciones de poder y su vínculo con la tenencia de la tierra

El saldo más positivo del proceso de saneamiento quizá está enmarcado en el campo político: fue una oportunidad para la emergencia de dirigentes indígenas con proyección política. Ellos encontraron una escuela de formación personal en el escenario de planificación, conflictos, negociaciones, conducción de movilizaciones, debate público y reflexiones sobre la problemática indígena que cotidianamente debían encarar. La acumulación de experiencia en la conducción y representación de bases, los proyectó como líderes políticos en ámbitos socio-espaciales mayores al de la TCO. El proceso contribuyó en la generación de líderes políticos indígenas.

De otro lado, el incremento de la prepotencia de los terceros contra las comunidades indígenas y el endurecimiento de la violencia física hacia sus dirigentes más combativos, ocurridos durante la ejecución del saneamiento en la zona, influyeron para que el movimiento indígena mojeño tomara la decisión de llegar, vía elección, al gobierno municipal, en tanto espacio de poder local estratégico.

Pedro Nuni, en su condición de Presidente de la Central de Pueblos Étnicos Mojeños del Beni (CPEM-B), reflexionaba muy gráficamente sobre la relación entre poder y acceso a la propiedad de la tierra, a propósito de la experiencia de participación indígena en las elecciones municipales de diciembre del 2004:

Mientras encarábamos el proceso de saneamiento de nuestro territorio, entramos en cuenta que las autoridades que desde siempre elegíamos para la Alcaldía, eran las mismas personas que se apropiaban de nuestras tierras, eran los mismos con los que nuestras comunidades tenían conflictos de límites. Esos ganaderos por quienes votábamos eran los que se asentaban en las tierras de la comunidad. Eso nos hizo caer en cuenta que nosotros los indígenas elegíamos a nuestros propios verdugos y es por eso que decidimos trabajar para que las autoridades del municipio sea gente de nuestra misma clase, porque además somos mayoría en Mojos y también tenemos derecho a decidir sobre nuestro destino (Pedro Nuni, marzo 2005).

Esta experiencia calificada como exitosa debido la victoria lograda por la CPEM-B y la asunción del candidato indígena como alcalde municipal por primera vez en la historia de Mojos y del Beni, produjo

como correlato opuesto la desmovilización de la población de las comunidades respecto a la defensa de su territorio y los recursos naturales que poseen, entre otras cosas, debido a que la participación política absorbió en gran medida la atención de la dirigencia y la población misma.

4.2.6. Tenencia de la tierra en Mojos

Hay dificultades para una caracterización estadística de la tenencia de la tierra porque la información disponible no es completa; la dificultad se incrementa al intentar describir en cifras la propiedad jurídica de la tierra, puesto que no ha concluido el proceso de saneamiento y los conflictos de sobreposición de límites no se circunscriben únicamente a la propiedad colectiva y la propiedad individual, sino que se dan asimismo entre predios de propiedad individual e incluso entre predios de propiedad colectiva.

No obstante, es posible una aproximación cercana a la realidad: según los datos disponibles en el INRA departamental del Beni, hasta 1992, fecha en que fue intervenido el SNRA y congelado el proceso de dotación de tierras, en la Provincia Mojos se registraron 1.302.902,51 hectáreas de tierras, lo que representa el 38,7% de la superficie total de la provincia⁷⁷, distribuidas en un total de 719 predios entre grandes, medianos y pequeños; del restante 61% de superficie no existen datos disponibles para esa época. De otro lado, es probable que parte de esta tierra tenga algún grado de sobreposición, lo que relativiza el porcentaje de la superficie indicada, que puede ser menor.

De acuerdo a estos datos, existen sólo dos formas de adquisición de tierras en la Provincia Mojos: 1) la dotación, que corresponde al 99,2% de la superficie en cuestión y; 2) la compra, correspondiendo tan sólo el 0,5% de dicha superficie; además existe un 0,4% de superficie correspondiente al 1,4% de los predios que pese a estar registrados en el INRA, no declararon su modo de adquisición, lo que a su vez demuestra deficiencias en la base de datos referida.

Lo más probable es que en la actualidad estos porcentajes hayan experimentado variaciones sustanciales, puesto que en Mojos el mercado de tierras logró cierto dinamismo y tiende a acelerarse. Pero ade-

⁷⁷ Se establece que la Provincia Mojos tiene una extensión de 3.361.600 hectáreas.

más se desarrolla bajo un alto grado de informalidad (por ejemplo con documentos privados de transferencia de la propiedad de la tierra, herencia bajo arreglo verbal y la apropiación de tierras con generación de conflicto) y sin que la propiedad se haya consolidado aún a través de un trámite de titulación propiamente dicho. El siguiente cuadro, sobre ese 38,7% registrado y declarado ante el INRA, muestra la modalidad de adquisición de la tierra.

Cuadro N° 4.12.
Modalidad de adquisición de la propiedad

Modalidad	Superficie (ha)	%	Superficie mínima (ha)	Superficie máxima (ha)	N° propietarios	%
Dotación	1.291.687	99,14	9,7	28.275	706	98,2
Compra-venta	5.176	0,40	563,0	2.456	3	0,4
Sin precisar modo de adquisición	6.039	0,46	8,0	2.803	10	1,4
TOTAL	1.302.902	100	719	100		

Fuente: Documento CIPCA 1998, sobre la base de datos del INRA.

Asimismo, según la declaración de los beneficiarios ante la entidad agraria, la actividad económica para la cual estaban destinados los predios se concentra básicamente en dos rubros que prevalecen como componentes centrales de la economía local: el 80% de las tierras tramitadas, es decir, en 1.042.492 hectáreas, se declara la ganadería como actividad principal; el 15% estaría destinado a la agropecuaria como actividad principal, y únicamente el 4% del total de tierras con trámite ante el SNRA tenían como destino principal a la agricultura; el 2% restante no declara el tipo de actividad a realizar.

Así, la ganadería, en tanto actividad principal, es casi privativa de población blanca-mestiza, y el dato muestra claramente que fue este sector social el que mayoritariamente se benefició de la dotación de tierras (80% para ganadería y 15% para agropecuaria) en el último siglo de historia de Mojos⁷⁸.

⁷⁸ Para mayor detalle estadístico sobre esta temática, ver Guzmán, 2004.

Cuadro N° 4.13.
Tipo de actividad predominante declarada

Tipo de actividad	Superficie (ha)	%	Superficie mínima (ha)	Superficie máxima (ha)	N° propietarios
Agrícola	46.046	3	9	3.150	121
Agropecuaria	191.975	15	25	10.933	123
Ganadera	1.042.492	80	29	28.276	463
Sin tipo de actividad	22.389	2	589	5.077	12
Total	1.302.902	100			719

Fuente: Documento CIPCA 1998, sobre la base de datos del INRA.

La comparación entre tipos de propiedad y estado de titulación, tomando en cuenta que la propiedad individual, especialmente la grande y mediana, corresponde a actores blanco-mestizos, permite visualizar que la propiedad comunal experimenta el menor avance en su trámite de titulación. Esto refuerza la hipótesis de que el derecho positivo fue un factor desequilibrante en la pugna por las tierras entre el sector indígena y la población blanco-mestiza. El siguiente cuadro ilustra la proporción en la regularización jurídica de tierras entre ambos sectores:

Cuadro N° 4.14.
Porcentaje de predios en distintos estados de titulación, por tipo de propiedad

Tipo propiedad	N° predios	Con Sentencia Ejecutorial (%)	Con Auto de Vista (%)	Con Resolución Suprema (%)	Con Título Ejecutorial. (%)
Empresa Agropecuaria	145	100	93,1	60,6	1,3
Mediana propiedad	388	99,7	91,7	56,1	0,2
Pequeña Propiedad	116	98,2	89,6	38,7	0
Propiedad pro indiviso	58	100	72,4	22,4	1,7
Sin Clasificación	12	91,6	75,0	41,6	0
TOTAL	719				

Fuente: Documento CIPCA 1998, sobre la base de datos del INRA.

De otro lado, el número de solicitudes de dotación de tierras admitidas muestra una alta concentración en el período 1960–1980, que suma el 68%. La conformación de rangos temporales respecto a solicitudes de tierras admitidas para Mojos, evidencia que el período 1971–1980 es el rango temporal con mayor porcentaje de dotación de tierras (44%), lo que sugiere algún nivel de vínculo entre la tenencia de tierra y los regímenes de gobiernos totalitarios en el país.

Otro dato que se estimó sobre la información del INRA es el referido a la tenencia de la tierra por relación étnica. Para ello se realizó una clasificación de los propietarios entre indígenas y no indígenas, sobre la base del primer apellido (considerando que los apellidos indígenas en Mojos son muy característicos y fáciles de diferenciar frente a los de la población no indígena). El resultado de este ejercicio es el siguiente:

Cuadro N° 4.15.
Superficie de la tierra según tipo de propietario

Tipo de propietario	Superficie (ha)	%	Promedio (ha)	Mínimo Ha	Máximo (ha)	N° propietarios
Indígena	140.151	10,8	778	9	5.091	182
No indígena	1.162.751	89,2	2.185	8	28.275	537
Total	1.302.902	100				719

Fuente: Documento CIPCA 1998, sobre la base de datos del INRA.

Con esta información (sólo del 38,7% de la superficie total de la provincia) se constata el alto grado de concentración de la tierra en Mojos en manos del sector blanco-mestizo. De las tierras registradas por el SNRA, tan sólo el 10,8% corresponde a familias de apellidos indígenas y el restante 89,2% a propietarios no indígenas (Guzmán, 2004: 29). Los rangos de superficie sobre los cuales oscila uno y otro tipo de propietario, en términos étnicos, ayudan a reforzar la acumulación de la tierra en manos de un sector, en detrimento del otro.

Para precisar mejor la relación étnica en torno a la tenencia de tierra en Mojos, el siguiente ejercicio constituye una aproximación cercana a la situación real:

- Extensión de superficie de Mojos: 3.361.600 hectáreas
- Tierras inscritas en el SNRA: 1.302.902 hectáreas
- Tierras bajo posesión indígena: 1.471.242 hectáreas, según sumatoria entre la base de datos del INRA, del Territorio Indígena Multiétnico (TIM) y del Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécura (TIPNIS). Además se estimó una reducción de 120.000 hectáreas que consolidarían los terceros, compuesto por población blanco-mestiza y colonizadores campesinos⁷⁹.

⁷⁹ El Territorio Indígena Mojeño Ignaciano (TIMI) no se incluye en esta sumatoria porque esta demanda de territorio fue efectuada sobre la base de comunidades con títulos de propiedad o en trámite.

- Tierras de terceros: 1.162.751 hectáreas (según base de datos INRA, más terceros en el TIPNIS).
- Concesiones forestales: 296.648 hectáreas

Cuadro N° 4.16.
Registro sobre el 87% de la superficie de Mojos

Tipo de propietario	Superficie (ha)	Porcentaje
Indígena	1.471.242	43,8
Terceros	1.162.751	34,6
Concesiones forestales	296.648	8,8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del INRA.

En consecuencia podemos concluir que la población indígena en el municipio, que representa el 81,6% de la población, posee apenas el 43,8% de las tierras. En cambio los terceros, pese a constituir un porcentaje poco significativo en la zona, poseen el 34,6%; mientras que las concesiones forestales representan el 8,8% de la superficie de Mojos.

Este cálculo está realizado sobre una superficie equivalente al 87,2% de la superficie total de Mojos, de modo que, por ausencia de datos, queda un vacío de información para el restante 13% de la superficie total, situación que puede hacer variar los términos porcentuales comparativos expresados en el Cuadro N° 4.15.

4.2.7. Proyección del desarrollo local a partir de la propiedad jurídica de la tierra

Para el mundo indígena, el territorio constituye un medio tradicional de vida, pero al mismo tiempo representa un factor integrador del conjunto de actividades, productivas, orgánicas, políticas y culturales.

Por tanto, en la concepción indígena el territorio adquiere una dimensión de relacionamiento entre el ser humano y el entorno físico natural, pero también constituye un escenario de relaciones sociales establecidas históricamente. De modo que en el mundo indígena, pese a experimentar algún grado de desestructuración sociocultural, como producto del contacto con la sociedad globalizada, aún prevalece, de manera fuerte, la concepción de la territorialidad como factor de reproducción cultural, y el territorio como soporte de un sistema integrado de componentes naturales (montes, ríos, pampas, etc.) y sociocultura-

les (relaciones de reciprocidad, mecanismos de acceso a recursos naturales diversificados y a servicios básicos)⁸⁰.

Los recursos naturales del territorio representan un componente central en la economía indígena y la gestión de los mismos está íntimamente ligada a la concepción de desarrollo de las comunidades indígenas; asegurar la propiedad jurídica del territorio y la autogestión de los recursos naturales, es parte esencial de sus estrategias económicas y su discurso reivindicativo.

Sin embargo, la legislación agraria nacional y las políticas públicas hasta ahora no hicieron otra cosa que fragmentar la composición sustancial del territorio en dos sentidos: 1) la ley rompe esta concepción de territorio, porque concibe de manera separada los componentes tierra, forestal, fauna, recursos biológicos y las fuentes de agua; cada componente es definido y normado por separado y; 2) ve estos componentes como recursos naturales con valor comercial y no así como factor de integralidad ecológica y cultural. Un ejemplo claro de esta aseveración, es el hecho de que las comunidades del sector oeste del TIM (Carmen del Aperecito, San Antonio del Cuverene, Rosario del Tacuaral y Mercedes del Apere) son comunidades creadas como resultado del último movimiento de búsqueda de la loma santa, y las familias aún persisten en encontrar este sitio de hondo valor mítico-religioso, pero el Estado ha entregado en concesión a las empresas madereras buena parte del área territorial o el perímetro en el cual estas familias consideran que podría estar ubicado el sitio físico de la loma santa; sin duda esto constituye, por parte del Estado, una aberrante trasgresión e irrespeto al imaginario territorial y a la espiritualidad de los pueblos de Mojos, con el único propósito de hacer prevalecer el interés mercantil de empresas madereras.

En ningún momento se pretende idealizar la concepción del mundo indígena, puesto que en la actualidad experimenta grados de incorporación de lógicas de mercado y sufre algunas rupturas con la

⁸⁰ En vista de que el mayor acceso a servicios básicos no tiene correspondencia geográfica con el acceso a recursos naturales, debido a que los unos (servicios básicos) están en la capital de municipio (San Ignacio) y comunidades cercanas a San Ignacio, mientras que los otros (recursos naturales) están en las comunidades alejadas de la capital; muchos comunarios tienen como estrategia de acceso a ambos componentes un sistema de residencia temporal, es decir, unos años están en comunidades alejadas y otros años en comunidades cercanas o directamente en San Ignacio, y para ello acuden a un sistema de parentesco que les facilita la reinserción de sus actividades económicas y relacionamiento social en cada cambio de residencia.

tradición; lo que se busca es valorar aquellos principios que todavía subsisten muy arraigados y que responden a la referida concepción del territorio.

4.2.7.1. La gestión del territorio

Es innegable que se dieron avances significativos en el reconocimiento de derechos territoriales indígenas, pero se avanzó muy poco en la definición de los criterios técnicos, económicos e incluso jurídicos sobre los cuales se encarará la gestión del territorio.

Inicialmente esta decisión debería corresponder a la preocupación de los pueblos indígenas por ser ellos los directamente involucrados, tanto en la propiedad como en el aprovechamiento de los recursos existentes en dichos territorios; sin embargo, corresponde también a la dotación de un conjunto de condiciones traducidas en políticas públicas que viabilicen iniciativas en este sentido.

Al respecto se presentan dilemas aún no resueltos, como el alcance y las implicaciones para encarar un proyecto de desarrollo al interior de las TCO: desde ciertas miradas y debates externos al mundo indígena, se suele concebir a las TCO como futuras islas o enclaves resguardados de la voracidad del desarrollo globalizador; desde otras perspectivas, se las entiende como un proceso de integración al sistema de mercado, pese a las condiciones asimétricas en que se establecen.

Una variante amortiguada de esta última opción entiende que la gestión territorial debería ser el mecanismo a través del cual los territorios indígenas, y con ellos su población, establezcan relaciones mercantiles que paulatinamente conlleven una integración definitiva al sistema de la economía de mercado (Assies, 2003).

Hay una diversa gama de opciones intermedias donde, sin recurrirse en la mera tradición, es posible potenciar formas productivas bajo lógicas propias. En el caso particular de Mojos, la implementación de los sistemas agroforestales, que combinan cultivos anuales con plantaciones de mediano y largo plazo, constituye una iniciativa con potencial económico ya validada y va configurándose en referente productivo, sobre cuya base se puede construir una estrategia de desarrollo territorial.

Lo cierto es que en los territorios indígenas de Mojos, como parte de una gestión territorial, ya se elaboran planes de manejo forestal, gestión de emprendimientos propios para dar valor agregado a los recur-

tos forestales explotados y se elaboran Planes de Gestión Territorial Indígena, que en lo económico define como líneas estratégicas las siguientes:

- La adopción de los sistemas agroforestales, donde el cacao silvestre es uno de sus componentes centrales. Esta línea responde a un enfoque productivo basado en las potencialidades del suelo y que culturalmente potencia el sistema de manejo de barbechos, tan ancestral entre los mojeños.
- Aprovechamiento del potencial forestal del bosque, bajo un sistema de manejo sostenible, aunque se establecen observaciones a los mecanismos jurídicos en vigencia, puesto que no responden a las lógicas de aprovechamiento de los pueblos indígenas.
- Aprovechamiento de los recursos hídricos, como un potencial con muchas perspectivas, aún no utilizado.

Lo que está claro es que la gestión del territorio no es una tarea consecutiva al proceso de saneamiento, sino que debe ser casi paralela, a fin de quemar etapas dirigidas a lograr el desarrollo con identidad propia y ajustar mecanismos de control externo e interno del territorio⁸¹, puesto que el respeto al mismo no será una derivación automática de su titulación (PGTI-TIM, 2006).

El control y aprovechamiento de los recursos naturales está ahora circunscrito únicamente a la comunidad⁸². Esta situación constituyó un impedimento para establecer una estrategia de explotación y comercialización conjunta de los recursos forestales maderables y de otro tipo, puesto que la relación económica localizada (que en algunos casos ni siquiera es de carácter comunal, sino que se reduce a lo estrictamente familiar) resta capacidad de negociación de mejores precios y condiciones para el producto ante agentes externos ligados a la explotación de los recursos naturales, dado que ellos sí tienen habilidades desarrolladas en este campo.

⁸¹ Internamente el territorio también afronta conflictos debido a que algunos comunarios pactan a escondidas negocios de madera con agentes externos vinculados a la explotación de este recurso; situación que genera pugnas internas que incluso llegan a amenazar la unidad de la comunidad.

⁸² En el caso particular del TIM, esto se establece sobre la base de fronteras imaginarias, puesto que los límites propiamente dichos de cada comunidad no están definidos. En el debate, prima el principio de que "el territorio es de todos sus habitantes", aunque en los hechos aún no se haya puesto en práctica.

No obstante, la gestión territorial orientada a lograr el desarrollo no se restringe al aprovechamiento de los recursos forestales, sino también a la definición de una concepción de desarrollo con identidad propia y acorde a las potencialidades y limitaciones de cada TCO. Por ejemplo, en un ejercicio estadístico en base a la superficie consolidada hasta la actualidad, vemos que la superficie de la TCO equivale a una relación de 96,5 hectáreas per cápita para el TIM y 16,7 hectáreas per cápita para el TIMI⁸³, sin descontar áreas de asentamientos de la comunidad ni áreas no aptas para actividades económicas con intervención de la mano del hombre (*bajuras, curichis*, etc., lo que sin duda reduce sensiblemente estas cifras)⁸⁴. Esta realidad no sólo derriba mitos como la concentración de cantidades de tierras en manos indígenas, a través de las demandas de territorio, sino que también permite tomar conciencia de que modelos monoproduktivos de gran escala y productos tradicionales del mercado no son viables para estas TCO.

Si consideramos que las actuales TCO, por lo menos en Mojos, constituyen un archipiélago de comunidades indígenas y propiedades, donde intervienen actores con intereses a veces contrapuestos, sin duda se plantea difícil el reto de encarar la gestión del territorio de manera armónica o al menos concertada (en el entendido que toda acción genera externalidades positivas o negativas y a su vez ello deviene en reacciones).

De otro lado, las tierras comunales en Mojos que se busca consolidar no parecen tener viabilidad a futuro por lo reducido de su extensión. Por ejemplo, la comunidad Flores Coloradas tiene 14 familias y su demanda es de sólo 130 hectáreas, lo que equivale a un promedio de menos de diez hectáreas por familia. En situación parecida están varias comunidades, puesto que sus espacios territoriales fueron sensiblemente afectados por la expansión de la frontera ganadera. Queda pendiente entonces la incorporación de medidas desde el Estado para subsanar esta situación; de lo contrario, las familias de estas comunidades están expuestas a un proceso de desestructuración de sus lógi-

⁸³ Esta cifra resulta si sólo consideramos a los actuales habitantes de la TCO, pero si consideramos las dinámicas de la población indígena de Mojos, encontraremos que una parte de las familias del área urbana, en algún momento, suele cambiar de residencia a otra comunidad de la TCO. Si tomamos en cuenta esta situación, las cifras señaladas están expuestas a reducciones.

⁸⁴ En el TIPNIS probablemente la superficie per cápita sea mayor, aunque difícilmente sobrepasará las 200 hectáreas per cápita (aún no se concluyeron las pericias de campo); sin embargo por tratarse de un parque nacional, también existen ciertas restricciones para la población respecto a sus actividades económicas.

cas productivas, que necesitan de espacios mucho mayores, y también de desestructuración cultural, puesto que la salida más común es el abandono de la comunidad rumbo a la estancia o a espacios urbanos.

4.2.7.2. Tareas pendientes

a) Compensación del territorio. Considerando el grado de consolidación de superficies en las TCO y tierras comunales de Mojos (el TIM con una reducción del 15,3%, el TIMI con un 50,3% y el conjunto de las tierras comunales sufrieron una reducción del 14% de su superficie inicialmente demandada), y si además consideramos lo que representa la superficie consolidada en una relación per cápita (en el TIM: 96,5 hectáreas por habitante y el TIMI: 16,7 hectáreas), y si a esto le agregamos la calidad no siempre óptima de las tierras consolidadas (bajuras, yomomales, zonas empinadas en el TIPNIS, etc.), concluimos que la superficie consolidada, tanto cuantitativa como cualitativamente, no representa perspectivas óptimas para el crecimiento poblacional y productivo en el territorio.

Por consiguiente, esta situación constituye una barrera a superar en la gestión del territorio. En esa preocupación, la organización indígena plantea se garantice la compensación espacial a la superficie del territorio según lo establecido por la ley. Para hacer más operativa dicha compensación, propone la formalización jurídica de las áreas alejadas a las TCO TIM y TIPNIS, como áreas identificadas preferencialmente para compensación en razón de que actualmente se encuentran en calidad de concesiones forestales abandonadas.

En este sentido la organización ve como posibilidad de áreas de compensación, las áreas de concesión forestal, que aparentemente están abandonadas porque se explotó toda la madera con valor comercial. Actualmente en estas áreas se están realizando asentamientos particulares con la ejecución de grandes desmontes para actividades presumiblemente agropecuarias. Estas acciones productivas afectan asimismo a los asentamientos chimanes de la zona, puesto que alejan sus animales, obligándolos a cambiar su asentamiento a sitios más alejados.

b) Protección jurídica a los cultivos agrícolas. Así como la norma jurídica protege los intereses de los ganaderos — con penas fuertes contra el abigeato, por ejemplo —, los cultivos agrícolas necesitan protección jurídica puesto que en las comunidades indígenas es generalizada la

queja de que el ganado de las estancias vecinas ingresa a sus chacos y se come o estropea sus cultivos, sin que el propietario del ganado haga la correspondiente indemnización:

Uno no puede hacer chaco donde uno decida, tenemos que buscar los lugares más alejados del ganado de los terceros, porque se entra y se come los productos, y cuando uno reclama, el tercero nos cuestiona: “por qué no alambran, pues”, siendo que son ellos los que deben alambrear para controlar a sus animales. Otra cosa que nos perjudica es cuando hay conflictos de límites, mandamos comunarios a controlar esa parte del territorio, pero no aguanta ni un año porque el ganado se come su cultivo y no le queda otra que irse a un lugar más seguro, de ese modo no podemos ni proteger nuestra tierra. Debería de haber una ley que obligue a los ganaderos alambrear sus potreros para que sus animales no hagan daño a otros, porque nosotros no tenemos plata para alambrear nuestros chacos (Ignacio Apace, septiembre 2006).

c) Control de quemas. La quema de pastizales y de grandes desmontes no es controlada y por tanto penetra al monte, a los cultivos familiares y a los cacaotales silvestres de las comunidades. Sólo para poner un dato de los últimos reportados por las comunidades: en octubre de 2006 se quemó un desmonte de unas 60 hectáreas en un predio dentro del territorio TIMI; el fuego se extendió monte adentro, calcinando aproximadamente 1.000 hectáreas entre monte alto y bajuras en la zona aledaña a la comunidad Villa Esperanza (donde el fuego consumió una reserva forestal de palo paría, cedro, ochoó, etc.), además de cultivos de cacao en floración; afectó también en la zona circundante a la comunidad El Buri, a unas 800 hectáreas de monte alto y bajuras, consumiendo árboles maderables (palo maría, cedro, laurel, cuta, ochoó, etc.), además de algunos chacos enteros de comunarios con todos sus cultivos; finalmente en las cercanías de la comunidad Bermeo, el mismo fuego quemó aproximadamente 2.500 hectáreas de monte entre altura y bajura, donde existían reservas forestales con valor comercial (notas de campo de Olver Vaca, agrónomo de CIPCA, 2006).

En años anteriores fueron otras las comunidades afectadas, como El Chontal el 2005, donde, producto de la quema de un desmonte de aproximadamente 400 hectáreas, se destruyó una extensión de monte de unas 1.500 hectáreas, incluida el área del plan de manejo forestal y un cacaotal silvestre de más de 100 hectáreas, de las cuales 35 hectáreas estaban certificadas como producto ecológico en una prueba pi-

loto (empresa certificadora Bio Latina). Las quemas significan fuertes pérdidas económicas para las comunidades y pese a ser atribución de la Superintendencia Forestal el prevenir y sancionar a los culpables de estos desastres, ésta se ha caracterizado por su inoperancia⁸⁵:

La Superintendencia [Forestal] nunca tiene tiempo ni plata para atender las denuncias de las comunidades, es por eso que los piratas nos saquean la madera y los ganaderos prenden fuego sin importarles el daño al monte, a los chacos y a las plantaciones de los indígenas, pero si uno se anima a decomisar madera que sacan de nuestro territorio, inmediatamente ellos están en el lugar para llevarse la madera, para eso sí tienen plata para transporte y tienen tiempo” (Ademar Chori, corregidor comunidad Puerto San Borja, TIM; entrevista, octubre de 2007).

d) Territorios indígenas sin terceros. Por los efectos tan perjudiciales y por una aspiración de autogestión del territorio (en la perspectiva de lograr grados de autonomía) la organización plantea la propuesta de territorios indígenas sin terceros. Para ello solicitaron que se incorpore este concepto en la norma agraria y en lo operativo que se defina un mecanismo de compensación para lograr que el territorio se despeje de terceros.

Otro argumento expresado por la organización indígena para plantear las TCO libres de terceros, es la incomodidad actual para realizar actividades económicas tradicionales. Resulta que la TCO está frecuentemente interrumpida por alambrados y mojones limítrofes, de modo que cuando hay que perseguir una pieza de cacería, si se cruza el alambrado se debe abandonar la persecución o atravesar el alambrado con riesgo de que el propietario llame la atención públicamente a toda la comunidad (por medios de comunicación), incluso amenazas con la policía.

Pero también hay otros retos para la organización indígena, como el de superar las divisiones internas causadas por la explotación de recursos forestales en algunas comunidades, establecer estrategias más integrales de aprovechamiento de recursos naturales y, sobre todo, impulsar procesos de concertación intercultural para lograr estrategias globales e intersectoriales de desarrollo local respaldadas por políticas públicas.

⁸⁵ Las quemas efectuadas en el 2007 sí fueron sancionadas, al parecer por primera vez, por la Superintendencia Forestal.

CAPÍTULO 5

OCCIDENTE

En el presente capítulo se presenta la experiencia del proceso de saneamiento correspondiente a las regiones de los Valles de Cochabamba y el Altiplano de La Paz.

5.1. VALLES DE COCHABAMBA

5.1.1. Caracterización del acceso a la tierra en los valles de Cochabamba

Los campesinos quechuas de los valles cochabambinos fueron actores importantes en el proceso de la Reforma Agraria de 1953⁸⁶ que allí se llevó a cabo al igual que en otras regiones de la parte occidental del país. La entrega de tierras y títulos se concretó mayormente, pero no exclusivamente, de forma individual a los campesinos que hasta entonces estaban sometidos al régimen de la hacienda y a los que estaban fuera de ella.

Pero la distribución no fue equitativa, sino en función a la condición y superficie en que trabajaban estos en su rol de *pegujaleros*, *pique-*

⁸⁶ Hay que recordar que fue en los valles de Cochabamba donde se iniciaron las movilizaciones por la reforma agraria, Ucuireña fue la cuna de este proceso y donde se dictó el Decreto Ley N° 3464 de Reforma Agraria, el 2 de agosto de 1953.

Mapa N° 5. Valles de Cochabamba



ros, *arrimantes*⁸⁷, etc. (Dandler, 1983). Al mismo tiempo, las tendencias a la propiedad privada y a las actividades económicas familiares que han acompañado a la Reforma Agraria desde 1953, se han ido acentuando cada vez más⁸⁸.

En las décadas posteriores, las familias campesinas, con el respaldo de sus sindicatos, consolidaron su derecho propietario, pero pronto vieron cómo la minifundización, que en rigor empezó antes de la Reforma Agraria de 1953, erosionaba sus bases productivas a través de la fragmentación de tierras por herencias y división de parcelas entre los miembros de la familia. Esta situación provocó la migración de algunas familias o de sus miembros hacia otras regiones (Chapare y Santa Cruz, principalmente) en busca de nuevas tierras, hecho que continúa hoy.

Pese a que una de las características en la región de valles es la mayor disponibilidad de sistemas de riego, de diverso tipo y tamaño, con el propósito de incrementar la producción por unidad de superficie, cada vez hay mayor preocupación entre las familias y organizaciones campesinas por buscar nuevas áreas de cultivo. En muchos lugares del valle cochabambino las áreas de pastoreo poco a poco se han ido convirtiendo en parcelas cultivables y hay cada vez menor rotación de cultivos y menor tiempo de descanso de la tierra. Como sostiene un dirigente campesino:

Se alternaban por tres o cuatro años las papas, las habas y los granos, después de eso la parcela entraba en un largo período de descanso, que podía durar varios años. Pero ahora esa costumbre y práctica de descanso de las tierras está desapareciendo (Benito García, Sacabamba. Mayo 2007).

Paralelamente a estas restricciones y dificultades, en la comunidad se van multiplicando los conflictos entre comunarios por la tierra y otros recursos naturales, que van desde problemas de linderos hasta el acceso a áreas comunes de pastoreo y a fuentes de agua.

⁸⁷ *Pegujalero*, el que ocupaba un pequeño espacio de tierra llamado pegujal dentro de la hacienda, por lo que estaba obligado a realizar determinadas tareas agropecuarias para el patrón, pero también a realizar trabajos domésticos. *Piquero*, el que tenía tierra libre de condición, que compró o poseía tierra por otros medios antes de la Reforma. *Arrimante*, el que usufructúa parte del terreno de un pegujalero y en pago debía retribuirle en especie o en trabajo, incluso ayudándole en las obligaciones que aquel tenía con la hacienda (Dandler, 1983).

⁸⁸ Miguel Urioste F. de C., en Jhon Vargas y otros, 2003.

Así, con los años, la división de la parcela original dotada por la reforma agraria, sea por fallecimiento del titular, por herencia o compra, las tierras son más pequeñas, tienen dueño pero no título. Esta ha sido la situación y característica principal en el momento en que se dicta la Ley INRA en 1996. Por ello el proceso de saneamiento de la tierra en esta parte del país ha tenido sus particularidades, tanto en las familias como en las organizaciones campesinas: indiferencia y dejadez, al principio; acciones específicas pero poco estructuradas, en los siguientes años.

5.1.2. Actores sociales en torno al acceso y propiedad de la tierra

En el contexto de la aplicación de la Ley INRA, tema que aquí nos ocupa, los actores sociales involucrados en el tema son de dos tipos: los visibles (campesinos, residentes, colonizadores y empresarios medianos) y los invisibles (loteadores y traficantes de tierras).

5.1.2.1. Actores sociales visibles

Campesinos. Pese al minifundio y la migración, en los valles de Cochabamba los campesinos siguen siendo los actores sociales más visibles en torno al acceso y la propiedad de la tierra.

Es claro que las condiciones actuales para el trabajo agrícola y pecuario, junto con las necesidades de reproducción familiar y las demandas del mercado, obligan a las familias campesinas a utilizar diversas estrategias económicas y de vida. Muchas de ellas se han organizado en torno a actividades que desarrollan tanto en el área urbana como rural, pero la mayoría sigue viviendo de actividades productivas ligadas a la tierra, sus ingresos y alimentos se generan en ella.

Residentes. Con la migración se ha dado inicio a la configuración de grupos de personas denominadas *residentes*, que ya no habitan en su comunidad, ni viven directamente de la parcela de tierra que heredaron o compraron, pero la mantienen como parte de su propiedad⁸⁹ y patrimonio familiar.

⁸⁹ Emilio R. Madrid Lara, en Miguel Urioste F. de C., 2005.

Pero los *residentes* no sólo deben mantener el derecho propietario, sino asumir una serie de responsabilidades y obligaciones como ejercer cargos dentro de la organización (“pasar cargos”), ser pasantes de las fiestas locales y/o padrinos, a fin de cubrir algunos gastos de las fiestas. De igual forma, se debe cumplir con obligaciones como aportes y pago de multas, generalmente acordadas con autoridades de las organizaciones campesinas⁹⁰.

Con base en estas responsabilidades y obligaciones impuestas por la comunidad a los *residentes*, en la práctica se les estaría manteniendo o renovando la vigencia de sus derechos sobre la tierra, que muchas veces la comunidad o comunario la trabaja bajo diferentes modalidades y arreglos internos, denominadas “compañía”. Estas prácticas y formas de trabajo son de antigua data, pero muy vigentes para el trabajo agrícola, con modalidades diversas de acuerdo a zonas, tipos de actividades y la relación entre las personas que participan en ellas.

Asimismo, muchos *residentes* dejan su ganado “al partir” a campesinos de la comunidad o zona, los que tienen la obligación de pagar o entregar al “partidario” parte de las crías del ganado. Tal como indica el siguiente testimonio:

El patrón Don Carlos, dueño de estas tierras que están cerca de la escuela (Comunidad de Torancalí), vive en Cochabamba. Hace unos diez años que ya le ha dejado a don José para que cuide y trabaje estas tierras; don José cada temporada de cosecha, tiene que ir hasta Cochabamba para llevar el maíz o la papa, como paga por lo que el dueño le está dejando trabajar sus tierras (Comunicación personal con Fortunato Herbas. Anzaldo, Mayo del 2007).

En muchos casos, los *residentes* suelen tener cierto liderazgo en la estructura organizativa de las comunidades, con fuerte influencia a veces en la toma de decisiones del gobierno municipal y el comité de vigilancia. En cierto modo, el ser *residente* se está convirtiendo en una nueva categoría social dentro de la comunidad.

El proceso de saneamiento de la propiedad de tierras, dispuesto por la Ley N° 1715, es, en general, observado por los *residentes* y no les interesó su aplicación. A juicio de algunas personas, “prácticamente no

⁹⁰ Ibidem, 2005.

les interesa y se oponen porque dicen que les obligaría a aclarar sus registros de catastro y derechos reales, y tal vez tendrían que pagar más impuestos”⁹¹. Pero, según la ley dichas tierras no son sujeto de pago de impuestos ni de reversión.

Sin embargo, algunos *residentes* sí se preocupan por sanear sus tierras, precisamente para evitar que les sean afectadas durante su ausencia, ante amenazas que aparecen y se diluyen cada cierto tiempo, de tomar las tierras que no se trabajan o cuyos dueños no las mantienen. Igual preocupación han mostrado las personas que han decidido vender sus tierras y las que han comprado sin papeles en orden, sobre todo en el valle central y los centros poblados donde la mancha urbana se va expandiendo poco a poco.

Colonizadores. La dinámica de los valles y la parte andina de Cochabamba no se puede explicar sin el acceso temporal o definitivo de una parte de su población a las zonas tropicales del Chapare⁹² u otras zonas. Ya en las décadas que siguieron a la reforma agraria, se produjo una expansión de la frontera agrícola en aquella zona tropical con diversos cultivos, entre los que la coca ha destacado en modo importante, llegando a superar a mediados de los años ochenta las 40 mil hectáreas⁹³.

La ampliación de este cultivo en el Chapare, por su carácter intensivo y generador de ingresos altos en comparación con otros rubros, ha contribuido a la depredación de amplias áreas de bosque de la región y a la invasión de tierras baldías. Este conjunto de factores ha distorsionado las características originales de una zona de colonización y ha desalentado, o por lo menos limitado, la realización de inversiones empresariales.

Este escenario muestra que los últimos años parecen haber sido para los colonizadores un tiempo de asentamiento y consolidación del proceso de colonización espontánea en el Chapare, y que ha continuado la permanente “entrada y salida” desde y hacia los valles y las alturas de Cochabamba.

⁹¹ Entrevista, Eugenio Vallejos, Concejal del Municipio de Anzaldo, noviembre de 2006.

⁹² Comúnmente, Chapare hace referencia a la parte tropical del Departamento de Cochabamba y que abarca a varias provincias. Aquí utilizamos Chapare para referirnos a toda la parte tropical, salvo que precisemos que se trata de la Provincia Chapare.

⁹³ Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, 2001.

Medianos empresarios. Son personas naturales y jurídicas que cada vez más van logrando articular su organización, sobre todo en torno a medianos empresarios de las Provincias Chapare⁹⁴ y Carrasco del Departamento de Cochabamba, especialmente por la producción de fruta para el mercado nacional e internacional.

Su producción, que es comercial, requiere de considerable extensión de propiedad agraria, y por ello algunos tienen que comprar tierras de vecinos colindantes, situación que los compromete e involucra en la problemática de acceso y la propiedad de la tierra. Debido a ello, son considerados por la población y las organizaciones campesinas como “neolatifundistas”, y ante cualquier conflicto social, son los primeros afectados de forma directa e indirecta, lo que crea un ambiente de tensión entre ambos sectores o con algunos empresarios⁹⁵.

5.1.2.2. Actores sociales invisibles

Actualmente operan en Cochabamba personas dedicadas al tráfico de tierras, más conocidas como *loteadores*, quienes se dedican a la compra-venta o apropiación de tierras agrícolas urbanas o rurales, a través de asentamientos ilegales, para el tráfico de tierras⁹⁶. Los casos van desde los asentamientos ilegales en el Parque Tunari, por encima de la cota 2.750, hasta las invasiones de loteadores en Sehuencas en el Parque Nacional Carrasco, en Pampa San Miguel de la ciudad de Cochabamba⁹⁷ y en los predios de la universidad pública, en el ex fundo de La Tamborada, K'ara K'ara, entre muchos otros.

Estos *loteadores* actúan también en forma colectiva, algunas veces a través de entidades ilegales, como sucedió con la Cooperativa Minera Flor del Valle⁹⁸, que se encargaba de vender lotes que no eran suyos en la zona de Valle Hermoso⁹⁹.

⁹⁴ Los Tiempos, 10.10.2000.

⁹⁵ Son conocidos los incidentes del pasado entre el empresario bananero Miguel Zambrana de la zona del Chapare, con el actual Presidente de la República, Evo Morales.

⁹⁶ Opinión, 21.02.2005.

⁹⁷ La Patria, 24.02.2005

⁹⁸ Los Tiempos, 07.03.2006.

⁹⁹ Se trata de un terreno de 33 mil metros cuadrados, cuya propietaria es la familia Soria (propietaria legal, con documentación en orden sobre el terreno) y la indicada cooperativa habría vendido en lotes de terreno a unas 60 familias en 1993. Dicha cooperativa resultó ser una empresa fantasma. Los Tiempos, 14.03.2006.

Estos son algunos ejemplos que muestran el tráfico, compra y venta ilegal de tierras que se da en los municipios metropolitanos de Cochabamba, Quillacollo, Sacaba, Vinto y otros del valle central.

El crecimiento y la expansión de la mancha urbana es otro problema. Por la ubicación geográfica del departamento, cada vez más gente instala su residencia en este departamento, ampliando aún más la mancha urbana y disminuyendo las áreas verdes, zonas agrícolas y parques naturales¹⁰⁰. Esta situación aún no es encarada en un marco legal vigente y pone en riesgo el manejo y uso de los recursos naturales y el medio ambiente en Cochabamba.

5.1.3. Caracterización del proceso de saneamiento

5.1.3.1. Proceso complejo

En el marco de las características de los valles que hemos descrito arriba: minifundio, migración, residencia y emergencia de sector empresarial rural en Chapare, entre otros, la ejecución del saneamiento ha sido un proceso complejo. Ya de hecho, los varios requisitos y exigencias hacen que el proceso sea demasiado largo si se considera desde el inicio hasta la firma y entrega de títulos. A ello se sumó tanto la desconfianza de la población¹⁰¹ ante instituciones públicas como el INRA, como el desaliento de la gente, porque no tiene opción a conseguir más y nuevas tierras, salvo en el caso del trópico cochabambino.

Pese a estas limitaciones, el INRA Regional Cochabamba avanzó en los tres tipos de saneamiento previsto por la ley. El siguiente cuadro da un panorama estadístico sobre la dimensión de la superficie objeto de saneamiento en el departamento y el grado de avance en el saneamiento, al 2006.

¹⁰⁰Opinión, 14.09.2006.

¹⁰¹Recuérdese que en los años 90, Ley INRA era una de las tres “leyes malditas”.

Cuadro N° 5.1.
Superficie total, objeto de saneamiento y titulada y certificada

Departamento	Superficie total, ha.	Superficie objeto de saneamiento, ha.	Superficie titulada y certificada			
			Total general, ha.	Según modalidad, ha.		
				SAN-TCO	CAT-SAN	SAN-SIM
COCHABAMBA	5.563.100,00	5.486.169,93	563.799,87	426.662,64	92.936,02	44.201,19

Fuente: Elaboración propia con datos INRA Nacional, 2006.

5.1.3.2. Saneamiento Integrado al Catastro

El Saneamiento Integrado al Catastro (CAT-SAN) se inició en el 2001, con financiamiento de la Unión Europea, a través del Programa de Apoyo a la Estrategia de Desarrollo Alternativo en el Chapare (PRAEDAC), sobre una superficie de 21.000 hectáreas (Plan I). Dado que la demanda de saneamiento se había ampliado, el 2002 se continúa con el saneamiento en otras 80.000 hectáreas (Plan II)¹⁰². Hubo una tercera fase (Plan III), sobre una superficie de 521.584 hectáreas, pero debido a muchos factores, el trabajo no se concluyó.

Tomando en cuenta esta experiencia, en mayo de 2004 comenzó nuevamente la ejecución de un proyecto de saneamiento en el Trópico de Cochabamba, con el financiamiento de USAID/Bolivia, a fin de concluir los planes I y II. Este nuevo emprendimiento, "Proyecto de Titulación de Tierras en Bolivia", hizo que los colonizadores del trópico de Cochabamba logren contar con su título de propiedad e inscribirlo en Derechos Reales. El INRA, en coordinación con el Viceministerio de Desarrollo Alternativo y USAID/Bolivia, concretó el acuerdo para el saneamiento de 50.000 hectáreas en el trópico de Cochabamba.

El CAT-SAN es la modalidad con la que menos se ha titulado las propiedades en el Departamento de Cochabamba, por la carencia de levantamientos catastrales y escasa predisposición de autoridades y pobladores rurales, entre otros factores que ya hemos mencionado. A pesar de ello, se ha saneado tierras en las Provincias Campero (sobre todo Omereque), Chapare (Villa Tunari), Carrasco (Pocona, Chimoré, Puerto Villarroel, Entre Ríos y Bulo Bulu). En la parte del valle alto, en el Municipio de Tiraque.

¹⁰²INRA Cochabamba, 2005.

Destaca aquí la alta participación de la cooperación internacional, aunque ello llevó a que este proceso esté pendiente de la disponibilidad de los recursos económicos de la cooperación externa.

5.1.3.3. Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO)

Esta modalidad alcanzó alta relevancia no sólo por la exigencia de las comunidades, sino por los convenios firmados con organismos internacionales. Un ejemplo de ello es el proyecto Ayllu Kirkiawi, ubicado en las Provincias Bolívar y Arque, el mismo que comprende diez ayllus, haciendo un total de 53 comunidades. La superficie prevista a titular era de 66.386 hectáreas¹⁰³.

Otra experiencia de saneamiento de TCO corresponde a la Central Sindical Única de Trabajadores Campesinos Originarios de Ayopaya (CSUTCOA), que comprende toda la Provincia de Ayopaya, en una superficie aproximada de 824.142 hectáreas¹⁰⁴.

También se ha saneado y titulado las TCO del trópico, de los Yurqui y los Yuracaré, que sumadas tienen más de 361 mil hectáreas.

5.1.3.4. Saneamiento Simple (SAN-SIM)

El Saneamiento Simple (SAN-SIM) se realiza a pedido de partes en áreas no catastrales o de oficio, cuando hay conflictos de derechos en propiedades agrarias, parques nacionales, reservas fiscales, reservas de la biodiversidad y otras áreas clasificadas por las normas.

A diez años de vigencia de la Ley INRA, en todo el Departamento de Cochabamba, los informes en conclusión y cierre comprendían 1.131 hectáreas; con Proyectos para Resolución Final de Saneamiento habían 4.837; con relevamiento de informe de campo, 26.287, y en proceso preparatorio, 35.603 hectáreas, haciendo un total de 67.859,31 hectáreas, como se puede ver en el Cuadro N° 5.2.

¹⁰³INRA Cochabamba, 2005.

¹⁰⁴Ibidem.

Cuadro N° 5.2.
Estado de proceso de Saneamiento Simple, Departamento de Cochabamba

N°	Provincias	Preparatoria	Relevamiento de información en campo	Informe en conclusión y cierre	Proyecto de resolución final de saneamiento	Total
1	Ayopaya	9.812,87	0,00	0,00	0,00	9.812,87
2	Arque	1.856,33	800,50	0,00	0,00	2.656,83
3	Arani	64,36	2,94	0,00	0,00	67,31
4	Germán Jordán	150,27	498,50	0,34	0,00	649,12
5	Esteban Arze	90,62	150,89	8,92	30,91	281,36
6	Carrasco	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
7	Capinota	554,12	1.040,27	7,12	0,28	1.601,81
8	Quillacollo	8.667,56	1.214,13	647,93	70,31	10.599,95
9	Campero	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
10	Bolívar	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
11	Punata	354,38	7,40	64,53	0,09	426,42
12	Mizque	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
13	Tapacari	5.791,33	18.415,14	0,00	0,00	24.206,47
14	Tiraque	1.407,61	5,43	37,95	2,38	1.453,38
15	Cercado	4.609,64	1.395,18	40,04	1,23	6.046,10
16	Chapare	2.244,12	2.757,11	324,50	4.731,88	10.057,62
Total provincia		35.603,28	26.287,54	1.131,37	4.837,11	67.859,31

Fuente: INRA Regional Cochabamba, 2007.

A diferencia del resto de los departamentos, Cochabamba sigue demandando el saneamiento por la modalidad de SAN-SIM, en las 16 provincias del departamento. Hay provincias donde hubo más avance que en otras, como muestra el cuadro precedente. Los principales beneficiarios de esta modalidad de saneamiento han sido familias de zonas circunvecinas de áreas urbanas y de áreas rurales del valle cochabambino.

5.1.3.5. Resultados globales del proceso de saneamiento

En el cuadro siguiente se puede ver el panorama general del avance del proceso de saneamiento en el Departamento de Cochabamba.

Cuadro N° 5.3.
Situación actual según provincias y municipios

N°	Provincia	Municipios	Superficie objeto de saneamiento	Superficie titulada	Superficie en proceso	Superficie no saneada	% Avance titulada y en proceso
1	Cercado	Cochabamba	28.659,29	13,04	9.184,73	19.461,51	32,1
2	Campero	Aiquile	270.351,72	0	0	270.351,72	0
		Pasorapa	237.389,49	0	3.448,31	233.941,17	1,5
		Omereque	75.395,92	13,46	0	75.382,45	0
3	Ayopaya	Independencia	149.749,25	2.322,10	848,18	146.578,96	2,1
		Morochata	732.611,28	30.525,07	30.525,07	671.561,14	8,3
4	Esteban Arze	Tarata	33.541,44	0	25,51	33.515,92	0,1
		Anzaldo	64.106,60	0	0	64.106,60	0
		Arbieto	14.584,36	0	1.693,94	12.890,41	11,6
		Sacabamba	18.416,21	0	0	18.416,21	0
5	Arani	Arani	21.441,75	0	0	21.441,75	0
		Vacas	35.788,96	0	0	35.788,96	0
6	Arque	Arque	51.190,09	0	1.758,58	49.431,51	3,4
		Tacopaya	54.936,24	0	363,08	54.573,15	0,7
7	Capinota	Capinota	53.793,80	0	3.494,50	50.299,30	6,5
		Santibañez	30.442,72	40,68	1.590,89	28.811,14	5,4
		Sicaya	13.149,68	25,13	18,38	13.106,16	0,3
8	Germán Jordán	Ciiza	5.386,03	0	15,21	5.370,81	0,3
		Toko	6.323,28	0	16,07	6.307,21	0,3
		Tocata	8.319,72	0	1.646,26	6.673,46	19,8
9	Quillacollo	Quillacollo	55.986,23	15.808,63	2.384,75	37.792,85	32,5
		Sipe Sipe	47.584,66	421,28	22.199,56	24.963,82	47,5
		Tiquipaya	34.108,89	0,29	335,52	33.773,07	1
		Vinto	21.582,28	71,21	1.093,94	20.417,12	5,4
		Colcapirhua	2.853,40	2,76	3,89	2.846,74	0,2
10	Chapare	Sacaba	69.544,33	37,07	6.627,00	62.880,25	9,6
		Coloma	55.467,90	0	2.086,21	53.381,68	3,8
		Villa Tunari	1.443.587,03	245.241,21	54.038,78	1.144.307,02	20,7
11	Tapacari	Tapacari	163.454,73	0	26.196,40	137.258,32	16
12	Carrasco	Totora	214.040,71	0	10.418,91	203.621,80	4,9
		Pojo	237.408,50	0	6,08	237.402,42	0
		Pocona	83.195,36	25.538,00	39.220,09	18.437,26	77,8
		Chimore	271.845,79	26.641,33	131.828,10	113.376,35	58,3
		Pto. Villarroel	222.358,63	137.185,79	22.294,49	62.878,34	71,7
13	Mizque	Entre Rios	208.631,04	55.244,69	8.319,93	145.066,41	30,5
		Mizque	188.060,45	54.678,12	17,16	133.365,16	29,1
		Vila Vila	59.669,21	0	0	59.669,21	0
		Alalay	41.958,40	0	0	41.958,40	0
14	Punata	Punata	8.517,95	0	439,72	8.078,22	5,2
		Villa Rivero	10.207,53	0	0	10.207,53	0
		San Benito	14.044,42	0	19,56	14.024,85	0,1
		Tacachi	1.224,03	0	0,13	1.223,90	0
		Cuchumuela (Villa G.V.)	6.305,32	0	0	6.305,32	0
15	Bolívar	Punata	8.517,95	0	439,72	8.078,22	5,2
		Bolívar	71.697,27	62.892,43	0	8.804,84	87,7
16	Tiraque	Tiraque	274.020,29	1.050,83	53.109,93	219.859,53	19,8
TOTAL			5.712.932,41	657.753,21	435.269,02	4.619.910,18	19,1

Fuente: INRA Regional Cochabamba, 2007.

Estos datos evidencian que con una superficie objeto de saneamiento de 5.712.932,41 hectáreas, sólo se ha logrado titular 657.753,21 hectáreas (12%) bajo las tres modalidades. En proceso de saneamiento se encuentran 435.269,02 hectáreas. Si sumamos la superficie titulada y la que se encuentra en proceso, el avance es de tan sólo 19%.

El mayor avance bajo la modalidad de SAN-TCO se ha debido a que esta modalidad ha contado con mayor apoyo de recursos financieros. Al otro lado, el SAN-SIM, por la escasez de recursos económicos para esta modalidad, no ha logrado sanear suficientes tierras, porque la mayoría de las propiedades agrarias en el departamento son pequeñas y dispersas. En la actualidad ha crecido bastante la demanda del SAN-SIM y se ha reducido la demanda del CAT-SAN y el SAN-TCO¹⁰⁵.

5.1.4. Evaluación del proceso de saneamiento

A la hora de valorar el proceso de saneamiento de tierras, éste debe ser considerado en su doble dimensión: como proceso social y político y como procedimiento técnico-jurídico.

La temática de la tierra es compleja porque en torno a ella existen muchos y diversos intereses en pugna, por lo que el saneamiento de tierras debe ser entendido como un proceso social y político, que debe resolver de manera integral los problemas que afectan la cuestión agraria en el país. A este respecto, Alejandro Almaraz sostiene:

El desarrollo exitoso de los procesos en cuestión tiene el significado de una profunda transformación en las estructuras socioeconómicas y políticas de la región y el país. Este es, efectivamente, el impacto altamente redistributivo en la realidad actual de tenencia de la tierra y acceso a los recursos naturales, de destinar a la propiedad colectiva indígena el muy importante conjunto de espacios geográficos y recursos que representan los territorios demandados (Almaraz, 2003: 110).

Así, el acceso y tenencia de la tierra afecta e incide en las condiciones en que se desempeñan las familias campesinas, no sólo en lo económico, sino también en los ámbitos social y político, a través de sus organizaciones.

¹⁰⁵Dr. Ramiro Heredia, director INRA Cochabamba, 18.05.2007.

Desde otra perspectiva, el saneamiento de tierras viene a ser también un proceso técnico-jurídico, pues cada una de las diferentes modalidades de saneamiento tiene sus propios mecanismos y procedimientos. Precisamente por ello, se corre el riesgo de perder de vista la dimensión social y política y sólo ver los pasos técnico jurídicos a cumplir, que según el INRA tardaban unos 800 días¹⁰⁶. En la realidad son muchos más pasos que complejizan el proceso, haciéndolo tedioso:

Si bien es cierto que la Ley INRA tiene sus aspectos positivos, no debemos de olvidar sus aspectos negativos, y uno de ellos, quizá el más relevante es el proceso técnico - jurídico, que en vez de facilitar el proceso del saneamiento, a veces perjudica ese proceso. En este momento, en Cochabamba tenemos trámites de hace más de diez años y aún hasta la fecha no ha concluido, por las etapas del proceso técnico - jurídico (Comunicación con Omar Delgado, ex director del INRA Cochabamba, Octubre, 2006).

Esta situación no sólo muestra la lentitud con la que ha marchado el proceso técnico-jurídico en la región, sino que deja dudas sobre el planteamiento y el interés real que tuvieron quienes elaboraron la Ley N° 1715, y quienes estuvieron encargados de implementarla¹⁰⁷.

Finalmente, la realidad actual muestra que en la región de los valles cochabambinos ya no hay más tierra para distribuir¹⁰⁸, porque toda o casi toda ya ha sido repartida o devuelta a las comunidades indígenas. En este marco, el INRA ha saneado tierras y entregado títulos y/o certificados a diferentes actores y sectores, quienes hoy día tienen seguridad y garantía jurídica de sus propiedades que ya las poseían con anterioridad a la ley.

5.1.5. Reacciones al proceso de saneamiento

El análisis y la reflexión sobre el proceso de saneamiento están concentrados sobre Cochabamba; empero, la realidad ha sido y es más compleja e interconectada con lo que pasa en el resto del país. El lento avance a nivel nacional sumado al escaso efecto sobre la gran propie-

¹⁰⁶Ruperto Rivera, extensionista del INRA Cochabamba. 14 diciembre 2006.

¹⁰⁷Comunicación personal con Moisés Torres, 24 noviembre 2006.

¹⁰⁸Dr. Rodrigo Montoya, ex director a.i. del INRA Cochabamba, diciembre de 2006.

dad en tierras bajas y la escasa recuperación de tierras a favor del Estado para su dotación a campesinos indígenas ha motivado diversas reacciones en torno al proceso de saneamiento.

Dichas reacciones han sido causadas también por la contradicción entre la superficie y disponibilidad de tierras fiscales, sumada a la inexistencia de tierras en los valles y en general, en la parte andina, la puesta en duda de la transparencia del proceso por la forma en que actuaron algunos funcionarios del INRA. Asimismo, por las presiones por modificar la norma de saneamiento por parte de grandes propietarios, junto con la constante presión para retardar el proceso en el país.

Una de las reacciones que más consecuencias ha tenido es posiblemente la emergencia del Movimiento Sin Tierra (2000), sobre todo con afiliados de los valles y de la parte andina. El MST de Bolivia surge como un movimiento político que tiene como discurso central la expropiación de los latifundios del oriente para distribuir la tierra entre familias de campesinos indígenas sin tierra.

Desde su creación, el MST de Bolivia tiene un discurso que contraponen la violencia popular a la violencia terrateniente. Ha logrado adhesión y simpatía de muchos campesinos, que le dan soporte social y algunas veces político. A los pocos años de su creación el MST se divide (2002).

Moisés Torres, máximo representante de una de las fracciones del Movimiento Sin Tierra (MST), indica:

Los miembros del MST somos hijos de campesinos que hemos crecido y que trabajamos un pedazo de tierra de nuestros padres, pero ya con familia nos resulta insuficiente y no podemos seguir viviendo de la tierra que nos prestan. (13.10.06)

La distribución inequitativa de la tierra en el país obliga a los miembros del MST a aferrarse a uno de los principios rectores de la Ley de Reforma Agraria de 1953: *“la tierra es de quien la trabaja”*. Consideran que pueden ser miembros de este movimiento todas aquellas personas que deseen trabajar una parcela de tierra, principalmente para garantizar su subsistencia. En los valles de Cochabamba tiene mucha vigencia el MST, por las condiciones y características de esta región, aunque resultados concretos aún no se han logrado.

5.1.6. Relaciones de poder y su vínculo con la tenencia de la tierra

En los valles, las relaciones de poder vinculadas con la tenencia de la tierra, no tiene nada que ver con lo que ocurre en otras regiones, como las pugnas de poder político, económico y social entre sectores.

Aquí, en las comunidades, los comunarios que disponen de más extensión de tierra cultivable (más de tres hectáreas), tienen más prestigio, más oportunidades de una mejora en su economía y acceso a servicios como la educación para los hijos más allá de la escuela comunal, etc., con relación a los comunarios que tienen menos superficie de tierra.

Esta diferenciación muchas veces es 'regulada' y 'controlada' por las organizaciones campesinas, según usos y costumbres, nombrando a los más privilegiados como pasantes y/o padrinos de determinadas festividades que se celebran en la comunidad, lo que demanda una erogación económica.

De esta manera, la comunidad comprende que bajo estas formas de usos y costumbres se socializan los bienes con quienes tienen menos recursos económicos (Rocha, 1990). Esto indica que las relaciones de poder social y económico en torno a la tenencia de la tierra y dentro de las comunidades no son tema de conflicto, aunque hacia fuera se pueden presentar tensiones y conflictos aislados con algunos *residentes*.

Otra característica de los valles, en este caso quechuas, es la alta vigencia de los parentescos rituales: padrinzago y compadrazgo. Muchos transportistas y comerciantes de las zonas rural provienen de estas zonas y en muchos casos fueron herederos de mayores cantidades de tierras; son estas personas las que hacen de pasantes en fiestas religiosas o asumen el padrinzago de ciertas fiestas de la comunidad¹⁰⁹.

Aquí en el Municipio, hay algunas personas que tienen más tierra y por tanto producen más y venden más, algunos hasta Cochabamba llevan sus productos para vender; son esas personas que son nombradas padrinos o pasantes de las fiestas de las comunidades. Colaboran a la comunidad y a las personas (Héctor Fernández, presidente del Comité de Vigilancia del Municipio de Sacabamba: 27.11.2006).

¹⁰⁹ Alejandra Ramírez y Walter Sánchez, en Estado de la Investigación: Cochabamba, 2005.

Así, la tenencia de la tierra y las relaciones de poder en los valles tiene características propias, donde existen mecanismos y prácticas de redistribución y colaboración mutua. Sin embargo, algunos autores ven en estas prácticas, mecanismos velados de dominación hacia campesinos, sobre todo los pobres de la comunidad.

5.1.7. Proyección del desarrollo local a partir de la propiedad jurídica de la tierra

Para muchas familias campesinas de los valles quechuas de Cochabamba, la seguridad jurídica de la tierra es un aspecto importante para sus actividades económicas:

Sacar el título de propiedad es importante, aunque actualmente no tenemos problemas serios respecto a la propiedad agraria, seguimos trabajando y cuidando nuestras tierras, sin embargo, queremos sacar, para tener en orden nuestros papeles. Sabemos que hasta ahora, sólo son dueños nuestros abuelos, pero cuando se mueran, nosotros no tenemos títulos, por eso queremos sacar, incluso hemos hablado ya en el sindicato que necesitamos, sólo el costo nos ha parado un poco, pero otra vez vamos a iniciar (Vicente Vallejos de la Comunidad Villa San Isidro, Sacabamba 29.11.06).

En cambio, para otras familias la seguridad jurídica no resulta ser un aspecto importante y determinante para dedicarse a actividades agropecuarias¹¹⁰, ya que esta situación no impide las diversas formas de acceso a este recurso tanto para la agricultura como para la ganadería, a través de modalidades como la compañía, al partir, alquiler y otros arreglos internos. Naturalmente cada una de estas modalidades conlleva sus propias complejidades y puede implicar relaciones complementarias, pero inequitativas, no sólo en aspectos económicos sino también en otros ámbitos, como por ejemplo las relaciones sociales y culturales.

En todo caso, en el contexto de los valles cochabambinos, una proyección del desarrollo local tiene que considerar el acceso, uso y mane-

¹¹⁰Una postura similar presenta Annelies Zoomers, 1998. Igualmente, en el diagnóstico de Sacabamba (Vol II, 1996), se señala: "El factor tierra, si bien es un recurso valioso, económicamente no es el más importante para la subsistencia de las familias, a excepción de aquellas que cuentan con riego" (CIPCA y Gobierno Municipal de Sacabamba, 1996).

jo de la tierra y otros recursos naturales, como el agua y los pastizales o zonas de pastoreo, que en muchos casos son colectivos y, en otros, individuales. Más aún, si tomamos en cuenta que en muchas zonas la mayor cantidad de ingresos y la mayor disponibilidad de alimentos siguen proviniendo del predio familiar¹¹¹, y están relacionadas con diversas actividades económicas que se dan en él.

Precisamente por lo anterior, se deberá poner especial atención a la mejora de la fertilidad de los suelos, el control de los procesos erosivos, el manejo de áreas cultivables y no cultivables, la forma de captación, conducción y aplicación del agua de riego, evitando su desperdicio. Igualmente importante es el control y manejo de los insumos productivos, diverso tipo de campañas de sanidad animal y vegetal, circulación de material vegetal, innovaciones tecnológicas masivas, etc., en el que debieran estar involucradas las autoridades locales y regionales, como los gobiernos municipales y prefecturas, y las organizaciones campesinas y de productores y productoras. No menos importante es la consolidación de la institucionalidad local, con la participación de los diversos sectores y actores involucrados en actividades económicas, según casos y lugares, relacionadas con la producción vinculada a la tierra.

Lo anterior no debe dejar de lado que la tierra y los recursos naturales no son sólo recursos productivos sino componentes y espacios de vida donde se reproduce y recrea la cultura, las formas organizativas y la convivencia de los habitantes de la comunidad.

¹¹¹Eyzaguirre, 2005.

5.2. ALTIPLANO DE LA PAZ

Mapa N° 6. El Altiplano



Este documento refleja las acciones sobre el saneamiento de la tierra en los municipios de Jesús de Machaca, que cuenta con 12 ayllus (seis en parcial arriba y seis en parcial abajo), y de Viacha, que cuenta con 64 comunidades, de las cuales se analizará dos comunidades: Achica y Pocota.

Ambos espacios tienen características diferentes, Jesús de Machaca se tituló como TCO por su histórica condición de ayllus, y las dos comunidades de Marka Viacha, en la modalidad de Saneamiento Simple. Son dos historias y dos procesos de saneamiento diferentes, que se pueden aplicar en buena parte de las comunidades del departamento, ya que tienen características similares.

5.2.1. Antecedentes de la problemática agraria

Las encomiendas y los patronazgos¹¹² se acentuaron en la Colonia y perduraron hasta la República (entre la segunda mitad del siglo XVIII hasta la primera mitad del siglo XX) en el altiplano y los valles más poblados y donde se podía fácilmente disponer de la fuerza de trabajo indígena en condiciones de servidumbre.

En la Colonia se expropiaron las tierras más fértiles; en muchas regiones, comunidades íntegras fueron sometidas a la servidumbre, a los requerimientos de mano de obra para la *mit'a* y al transporte de minerales. Esta fue una de las primeras causas para la desestructuración de los ayllus.

Con las Leyes que dictó el Virrey Toledo, por el año 1560, se crearon provincias en antiguos territorios y *markas* aymaras, con lo que sus grandes territorios quedaron divididos en dos o tres provincias. Es el caso de Jach'a Suyu Pacajaqi, que quedó dividido en tres provincias: Pacajes, Omasuyos y Sica Sica. La división fue territorial y poblacional. Esta fue la segunda causa de la desestructuración de los territorios y poblaciones aymaras.

La tercera causa de desestructuración poblacional y territorial fue la puesta en vigencia de Ley de Ex Vinculación de 1874, que declaraba los territorios de las comunidades aymara tierras baldías para convertirlas en objeto de venta en beneficio del Estado y los terratenientes de entonces. Además, se llevó a cabo el censo poblacional a partir del cual la

¹¹²Las encomiendas eran poblaciones o comunidades al servicio de los patrones, asignadas por las autoridades coloniales. El patronazgo era el sistema de explotación de los indígenas en las haciendas coloniales y republicanas.

gente que controlaba diferentes pisos ecológicos –como los aymaras que tenían bajo control hasta tres pisos ecológicos: altiplano, valles y trópico– no podía registrarse en más de uno de los sitios a los que tenía acceso. De esta manera se rompió el control de diferentes pisos ecológicos.

Con el propósito de recuperar la tierra y el territorio, y eliminar la servidumbre y el pongueaje al que estaba sometida la población indígena, Tupaj Katari y Bartolina Sisa se levantaron en armas en 1781, y más tarde Zárate Willca, en 1899.

Esta lucha continúa luego de la guerra del Chaco, con la emergencia de sindicatos campesinos en Ucureña, Cochabamba, 1936, que luego se expandió por todo el país aunque fundamentalmente en el altiplano, con fines de recuperar tierras y territorio. Años más tarde, este proceso condujo a la revolución del 1952 y en 1953 se dictó la Ley de Reforma Agraria mediante la cual, y con diferentes figuras legales (tierras en *pro indiviso* y títulos ejecutoriales de las comunidades), se entregó tierras a originarios y campesinos, iniciándose desde entonces la titulación de tierras a familias y comunidades del altiplano y los valles.

Con la Ley de Reforma Agraria de 1953 se consolida la cuarta forma de desestructuración de los territorios aymara, mediante la “campesinización” de la población y la orientación hacia la individualización de la propiedad de la tierra.

Esto no quiere decir que la reforma agraria no sirvió, lo que se sostiene es que esta forma de llevar a cabo la reforma implicó nuevos modos de desestructuración de las comunidades y territorios aymaras.

La problemática agraria en el Departamento de La Paz es muy compleja¹¹³; en su jurisdicción¹¹⁴ habitan poblaciones aymara y quechua con sus espacios territoriales. Otros pueblos indígenas que habitan en el departamento son los uru y los chipaya, en el altiplano; los leco y tacana, en la parte tropical; asimismo, en los yungas habita la población afroboliviana. Todos estos pueblos tienen sus propias concepciones y prácticas sobre el territorio y los recursos naturales. En el caso de los aymara, su concepción de territorio no es reconocida por el Estado,

¹¹³La estructura territorial y la propiedad de las tierras tienen sustento en la tradición y cultura aymara; el sistema de propiedad y posesión de la tierra es normado por las comunidades desde tiempo atrás. Este marco consuetudinario sobre tierras y las formas de propiedad legal de las tierras establecidas por la Reforma Agraria de 1953 no son compatibles.

¹¹⁴El Departamento de La Paz tiene una zona de altiplano, valles, yungas y trópico; en este último caso se trata de las Provincias Muñecas, Bautista Saavedra, Franz Tamayo y Abel Iturralde, que tienen potencialidades para la fruticultura y la ganadería bovina extensiva e intensiva.

pero para ellos cada territorio es autónomo con relación a los demás y tiene gobierno propio.

Algunas de las características del altiplano con relación a la tenencia de la tierra son el minifundio, en algunas provincias las familias simplemente poseen surcos en vez de parcelas. Otra característica es que parte de la tierra del altiplano no es apta para la agricultura; es el caso de gran parte de las Provincias Pacajes y José Manuel Pando, y zonas de las Provincias Ingavi, Villaruel y Bautista Saavedra. En cambio, hay regiones que tienen pastizales y bofedales aptos para la ganadería. Por estas condiciones, varias zonas del altiplano son expulsoras de población a otros departamentos.

En el altiplano, según la concepción aymara, la tenencia de tierras no es un medio para adquirir y ejercer poder¹¹⁵, ni un medio para la generación de riqueza. Por el contrario, la tierra es fuente de vida, es parte de la vida de la población que vive en ella.

Con la reforma agraria, las comunidades tramitaron los títulos de tierras de sus comunidades incluso hasta los años ochenta. En algunos casos, aunque pocos, los trámites quedaron paralizados en las oficinas del antiguo SNRA. En el altiplano casi todas las comunidades tienen títulos ejecutoriales como comunidades parcelarias, con lo que se legaliza la propiedad individual de las tierras. Poseen además testimonios legales de sus parcelas. Las comunidades originarias, en cambio, tienen un solo título de la comunidad, en *pro indiviso*.

La Ley INRA, implementada en el país desde 1996, casi no tiene nada que sanear en las comunidades del altiplano. Pero sí tiene necesidad de hacerlo al interior de las comunidades, ya que mucha gente que tenía su título otorgado por la reforma agraria ya ha fallecido y, en otros casos, se ha dividido la tierra por sucesión hereditaria.

Las nuevas generaciones compraron o adquirieron tierras por diferentes medios y no tienen título; por tanto la Ley INRA les servirá únicamente para regularizar documentación y no así para los deslindes. Es por eso que la reivindicación de las comunidades del altiplano adquiere otra connotación en el tema del saneamiento, que no es la propiedad de la tierra sino la reivindicación política según la cual a través del postulado de tierra y territorio puedan gobernarse a sí mismas y administrar sus recursos naturales.

¹¹⁵En otras regiones del país, como Santa Cruz, Beni y Pando, algunos propietarios, fundamentalmente los empresarios, convierten la tenencia de la tierra en fuente de acumulación de poder.

5.2.2. Actores sociales en torno al acceso y propiedad de la tierra

5.2.2.1. Marka de Jesús de Machaca

La Marka Jesús de Machaca está a 85 kilómetros de la sede de gobierno, a una altura de 3.830 metros sobre el nivel del mar. Su población es de unos 7.000 habitantes. El clima es frío y seco durante la mayor parte del año.

En Jesús de Machaca los actores fundamentales son cuatro: la comunidad, que reunida en asamblea tiene potestad para tomar decisiones plenas sobre tierra, agua, y otros recursos naturales; las familias que conforman las comunidades (que no necesariamente tienen las mismas reivindicaciones que la comunidad); el gobierno municipal (Estado a nivel local), que posibilita la gestión y mejoramiento de la producción, y por último, el INRA, como parte del Estado central.

Pese a las desestructuraciones sociales y territoriales mencionadas, continúa vigente la estructura territorial de los ayllus, que se ordenan de mayor a menor y de lo superior a lo inferior, como se puede observar en el Gráfico N° 5.1.

Las políticas poblacionales de la Colonia reflejadas en la encomienda y el ponguaje no impidieron que dentro de cada una de las nuevas unidades político-administrativas (comunidades, ayllus y markas), continúe reproduciéndose el sistema de ocupación del espacio basado en los ayllus y en el ordenamiento dual y complementario.

De hecho, Jesús de Machaca se consolidó como un territorio de 12 ayllus, casi todos ellos formando franjas continuas que abarcan desde las elevaciones de las cordilleras hasta los ríos principales. Esta forma de estructuración aseguró que cada ayllu tenga acceso adecuado a los diversos microclimas existentes en la región.

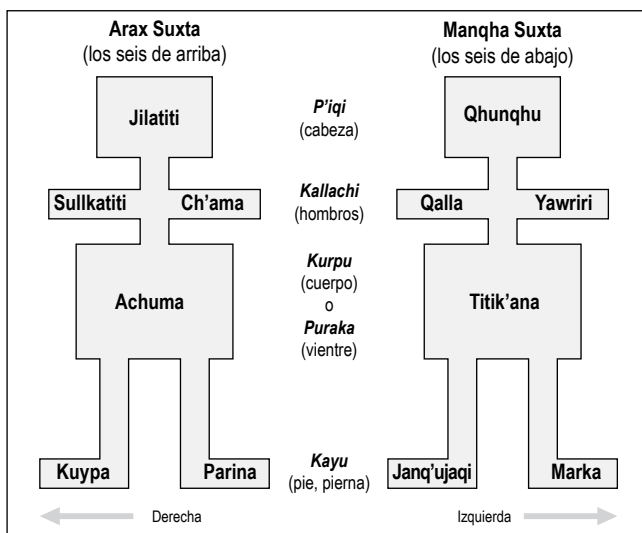
A nivel intermedio, entre markas y ayllus, se consolida la organización territorial también con base en las parcialidades: por una parte el Parcial de Arriba (*kupi*, derecha), localmente conocido también como *Arax Suxta* que son los seis ayllus de arriba; y por otra parte el Parcial de Abajo (*ch'iqa*, izquierda) o *Manqha Suxta*, los seis ayllus de abajo (Albó, 1972).

Una de las peculiaridades de Jesús de Machaca consiste en que cada parcialidad es representada simbólicamente como parte del cuerpo humano: *p'iqi* (cabeza) corresponde a los ayllus que ocupan el pri-

mer lugar en la jerarquía rotativa¹¹⁶, tanto los ayllus de la parcialidad de arriba como la de abajo.

Como se puede observar en la simbolización del cuerpo humano, en este caso, *Jilatiti* es la cabeza de la Parcialidad Arriba y *Qhunqhu* la cabeza de la Parcialidad Abajo; estos dos ayllus de arriba y de abajo tienen el privilegio de iniciar los cargos jerárquicos, lo que implica también privilegios en las decisiones políticas.

Gráfico N° 5.1.
Las parcialidades: dos cuerpos sociales



Fuente: Elaboración propia.

Cuadro N° 5.4.
Estructura de ayllus de la Marka Jesús de Machaca

Parcial Arriba (kupi)	Ayllus (cuerpo)	Parcial Abajo (ch'iqa)
Jilatiti	Cabeza	Qhunqhu
Sullkatiti	Hombro	Qalla
Ch'ama	Hombro/ cuerpo	Yawrirri
Achuma	Cuerpo	Titik'ana
Kuyupa	Cuerpo/ pie	Janq'ujaqi
Parina	Pie	Marka (pueblo)

Fuente: Elaboración propia en base a Albó, 1972.

¹¹⁶Cuando se habla de jerarquía superior en cuanto a la rotación, nos referimos a los ayllus o comunidades que inician cargos de cualquier índole, además tiene un privilegio en espacios de decisión en diferentes asambleas y eventos de acción colectiva.

Ocupar la cabeza, hombro, cuerpo o pie, no implica que se tenga diferentes funciones, sino diferentes jerarquías; es más, dichas jerarquías se constituyen en función a su emergencia cronológica, es decir, de acuerdo a la antigüedad.

El actor social que tiene poder de decisión es la comunidad reunida en asamblea, a la que subordinan las decisiones familiares. En los hechos, la reivindicación colectiva como comunidad difiere –muchas veces abismalmente– de la reivindicación individual o familiar. Por ejemplo, las comunidades reunidas en asamblea determinaron el saneamiento como TCO con la fundamentación de que las *markas* tienen una historia milenaria de manejo de recursos naturales en comunidad. Es más, organizativamente son más originarios que otras provincias. Sin embargo, las necesidades de las familias van por solucionar problemas legales de límites de parcelas entre familiares y comunidades.

Por otra parte, para realizar una inversión productiva se requiere una propiedad privada con seguridad jurídica muy bien definida. No se puede realizar inversiones en las *aynuqas* (tierras de propiedad y gestión comunal) donde las tierras no son de propiedad familiar sino de propiedad colectiva, aunque con posesión privada temporal (una familia es dueña de la parcela sólo en el ciclo de producción, hasta unos tres años). Cuando pasan los ciclos productivos, las parcelas o pastizales quedan con otro dueño temporal.

En este contexto, el Gobierno Municipal, en tanto actor, es solamente un cooperante en las decisiones y acciones comunales.

5.2.2.2. Marka Viacha

Viacha está a 32 kilómetros de la sede de gobierno, a una altura de 3.853 metros sobre el nivel del mar. Su población es de 46.596 habitantes asentados en 5.400 km². Las condiciones climáticas de la región son típicas del altiplano, frío y seco durante la mayor parte del año.

La Marka Viacha de Ayllus y Comunidades Originarias es una organización ancestral de la cultura aymara que mantiene y fortalece su identidad cultural, historia, lengua y expresión espiritual y material, de acuerdo a su propia cosmovisión, enraizada en la tierra y territorio, agua, aire, biodiversidad, y otros recursos naturales con los

que tradicionalmente han convivido de acuerdo a sus normas y leyes comunales.

Dicha organización se constituyó el 30 de mayo de 1954 con el nombre de Sindicato Subcentral Agraria Viacha conformado por comunidades y ex haciendas; en 1969 todos se unieron bajo el nombre de Central Agraria Viacha.

La Federación de Ayllus, Comunidades Originarias de Provincia Ingavi (FACOPI) decidió cambiar de nombre en 1993, por mandato del congreso de la organización. Se conformó también la comisión de elaboración del Estatuto Orgánico, con el mandato de elaborar un documento constitutivo del Suyu Ingavi, que fue aprobado ese mismo año. Así se dio origen a la organización Suyu Ingavi Markas, Ayllus y Comunidades Originarias (SIMACO), y partir de entonces todas las marcas de este suyo debieron constituirse en organizaciones de mallkus originarios.

El 30 de septiembre de 1999, de acuerdo a este mandato, se reconstituyó la Marka de Viacha, como Marka Viacha de Ayllus y Comunidades Originarias, ahora conformada por ocho Ayllus Centrales: Irpa Chico, Achica, Batalla de Ingavi, Contorno, Coniri, Irpa Grande, Villa Santiago de Chacoma y Jacha Hilata. Cada ayllu tiene su propia estructura de autoridades.

En la Marka de Viacha los actores fundamentales son seis: la comunidad que tiene decisiones sobre los recursos tierra, agua, y otros; las familias que conforman las comunidades; los residentes que tienen una influencia muy fuerte en las decisiones de las comunidades¹¹⁷; los “ciudadanos” o citadinos que compraron recientemente lotes de terreno en lugares estratégicos (carreteras, vías accesibles al mercado y otros). Por último el Estado mediante el INRA y el gobierno municipal.

La Marka Viacha conformada por ocho ayllus y 64 sayas o comunidades bajo una estructura jerarquizada, como se puede observar en el siguiente gráfico:

¹¹⁷Marka Viacha está muy cerca de las ciudades de El Alto y La Paz, por tanto los residentes tienen contacto permanente con los comunarios, en las asambleas comunales y subcentrales; generalmente están presentes cuando hay temas y problemas que afectan a sus intereses.

Gráfico N° 5.2
Estructura espacial de la comunidad



Fuente: Elaboración propia.

El orden de las comunidades o sayas en los diferentes ayllus obedece a una jerarquía que va de lo superior a lo inferior; la antigüedad en la fundación y el tamaño son los que determinan el orden jerárquico de cada una de las comunidades. En los ayllus de las Markas, la estructuración de superior a inferior responde a las instancias de decisión y ocupación de cargos en cada ayllu y la Marka. En el marco de las relaciones de poder es importante considerar el espacio y la disponibilidad de los recursos naturales con que cuenta una comunidad y las familias.

Por ejemplo, cuando las tierras están cerca de la ciudad, las relaciones son intensas: tener terrenos grandes implica ingresos económicos mayores; por tanto, los que tienen más tierra se preocupan por tener títulos privados y buscan articularse mejor que los que tienen parcelas pequeñas.

5.2.3. Caracterización del acceso a la tierra

5.2.3.1 Formas de acceso a la tierra

La figura legal del título de tierras adquiere dos formas: títulos *pro indiviso* que se otorga a las comunidades originarias o a las comunidades ex haciendas, y la titulación privada o familiar de tierras o parcelas en el marco de títulos ejecutoriales de las comunidades.

Estas dos formas de propiedad: título colectivo e individual, solamente se diferencian en el papel; en los hechos, ambas formas generan los mismos comportamientos. En las comunidades con título *pro indiviso*, cada familia tiene sus parcelas en calidad de posesión privada familiar que implica tenencia formal de las parcelas; mientras que la propiedad individual implica la tenencia legal (real) de las parcelas.

Esta forma de titulación agraria no soluciona los problemas de tenencia; no es coherente la titulación legal de parcelas con la posesión privada de tierras en los territorios de las comunidades. Esta es una situación generalizada en todo el altiplano.

La reforma agraria antes, y ahora el INRA, sólo contemplan las dos formas de titulación mencionadas: colectiva y privada. En cambio las comunidades antiguas que actualmente persisten consideran la tenencia de propiedad colectiva del territorio comunal (*uraqpacha*) con posesión privada y familiar de parcelas. Es decir, dentro del territorio, que es de todas las familias de la comunidad, las parcelas son de dominio absoluto de las familias y personas, sin descartar tierras comunales (*qallpas*).

Esta concepción no fue adecuadamente entendida por los encargados de elaborar las leyes y por eso la actual forma de titulación obedece mayormente al espíritu excluyente de una u otra modalidad, pero no una combinación de ambas.

Históricamente las Markas Viacha y Jesús de Machaca, pese a su diferente condición y situación, tienen los mismos comportamientos y formas de tenencia y apropiación del recurso tierra. Actualmente no existe ninguna comunidad sin título.

Es cierto que dentro de las comunidades cada familia tiene sus parcelas bien definidas, aunque con el tiempo y el pasar de las generaciones, no están en las listas los nombres de las personas que fueron heredando las tierras ni de todos los que ahora viven en la comunidad.

Así, la forma de acceso a la tierra obedece a una serie de mecanismos que no necesariamente están contemplados en las leyes, sino que responden a sus propias normas consuetudinarias. Las principales formas de este acceso son:

Cuadro N° 5.5.
Formas de acceso a la propiedad de la tierra

Condición de la propiedad de la tierra	Son dueños por:	Definición del concepto
Tienen título de la tierra	Dotación familiar	Una pareja accede a tierra por la dotación de sus padres, sea de la mujer o del varón.
	Dotación comunal	La comunidad decide ceder un pedazo de tierra de las <i>aynuqas</i> a los recién casados o a los huérfanos.
	Herencia	Los padres mueren y dejan como herederos a los hijos.
	Despojo a familiares	Los familiares lejanos o cercanos asumen la tenencia de la tierra.

Fuente: Elaboración Propia.

Cuadro N° 5.6.
Formas de acceso a la tenencia de la tierra

Condición de la tenencia de la tierra	Son usufructuarios por:	Definición del concepto
No tienen título de la tierra	Alquiler	Cuando una familia alquila de otra una parcela para la siembra por un ciclo agrícola, también pueden acceder al alquiler de pastizales.
	<i>Waki</i>	Es el trabajo conjunto entre uno que no tiene parcela y otro que sí tiene; el que no tiene parcela puede poner semilla y abono y el que tiene parcela el roturado y sembrado de la parcela, los productos se reparten a mitades. Esto se realiza previa negociación entre partes.
	<i>Sataqa</i>	Esta forma de acceso es una forma de caridad, el que tiene tierra puede otorgar hasta cinco surcos de papa u otro cultivo, previo aporte de semilla del que no tiene tierra.

Fuente: Elaboración Propia.

En las formas de acceso a la propiedad de la tierra hay una serie de reglas y normas que hacen a la cultura y dinámica del gobierno de las comunidades. En un primer caso, los recién casados generalmente reciben parte de la tierra de los padres del varón para el desarrollo de la actividad productiva pero, simultáneamente, también reciben el mandato de cumplir con la obligación comunal de asumir los distintos cargos de autoridad. En otro caso:

...la comunidad entiende que a la recepción de tierra devienen responsabilidades sociales, razón por lo que proceden a inscribir al reciente jefe de familia como nuevo miembro. Pero, cuando no existen en la familia matriz más tierras que distribuir, el beneficiario es registrado en las listas de la comunidad en sustitución de los padres; en otras palabras, la familia que deja de tener acceso a la tierra, sea por transferirla en herencia o por migrar, paralelamente cesa en sus responsabilidades con la colectividad. De esa manera el acceso a la tierra conlleva la adhesión obligatoria a la comunidad y, a la inversa, si alguien decide migrar y renunciar a su parcela a favor de los hermanos, se libera de las obligaciones comunales (Colque, 2005:20).

En el caso del acceso a la tenencia temporal de la tierra (arrendamiento, al partir, *waki o sataqa*), que no es legal, el comunario no está comprometido a cumplir con los deberes con la comunidad; ya que este cumplimiento está relacionado directamente con la tenencia (propiedad o posesión) de la tierra. Así, todos los que son propietarios tienen una forma de acceso a la tierra; pero no todos los que acceden a la tierra son propietarios.

5.2.3.2. Formas de distribución de la tierra

Existen dos formas de distribución de tierras: distribución comunal y distribución familiar o privada. La primera se da cuando en el territorio de la comunidad hay tierras comunales, como las *aynuqas o ayjaderos*; éstas se caracterizan por ser de propiedad comunal donde las familias poseen parcelas para usufructuar de las mismas, pero nadie tiene derecho a ser propietario (parcelas con títulos de propiedad).

La segunda forma de distribución se refiere al carácter de propiedad familiar o privada del predio. Contrariamente a la anterior forma, cada comunario tiene derecho a tramitar su título de propiedad.

Por ejemplo en una comunidad, Titikani Takaka, la principal fuente del derecho propietario de la tierra familiar o sayaña es la sucesión hereditaria, ya que el 86% de las parcelas se transfieren de esa forma. Generalmente, los padres siguen sus tradiciones, asignan tierras a los hijos varones a medida que ellos van formando nuevas familias independientes sin considerar en demasía si tienen perspectivas de establecerse en la comunidad o de abandonarla buscando nuevos horizontes en

otros espacios geográficos y hábitos socioeconómicos. La transmisión efectuada de esta forma no es definitiva ni completa. En muchos casos, los hijos varones, a medida que conviven con los padres, van sentando derechos de sucesión sobre la tierra en la medida en que participan en el desarrollo de la actividad productiva familiar

(En) Titikani Takaka predomina el acceso de la tierra por medio de la propiedad familiar. El 97% de las parcelas de tierras son explotadas por sus dueños y sus familiares de manera personal, es decir, prácticamente no existe explotación de la tierra por personas que no sean dueñas de las mismas... Entre los pocos casos de acceso al uso de la tierra de propiedad de otras familias (3%), la modalidad sobresaliente es el llamado "cuidado", entendido éste como la custodia temporal de determinadas tierras sin ninguna exigencia clara de algún tipo de retribución al propietario que normalmente no vive en la comunidad o ayllu (Colque, 2005).

En Jesús de Machaca están vigentes las dos formas de comportamiento de la comunidad, que además tiene cuatro títulos de sus marcas y ayllus: primero el de la Corona de España; segundo, el Título Revisitario; tercero, los títulos ejecutoriales de la reforma agraria, y, por último, el título como TCO, expedido por el INRA.

5.2.4. Caracterización del proceso de saneamiento

En el Departamento de La Paz de 13.398.500 hectáreas de superficie, 12.845.006 hectáreas son objeto de saneamiento (INRA, 2006). Sin embargo, a diez años de haberse promulgado la Ley INRA, el avance es escaso, sobre todo en el altiplano. Del total de la superficie objeto de saneamiento, sólo el 8% está titulada y el 12% está en proceso, como se puede observar en el Cuadro siguiente:

Cuadro N° 5.7.

Superficie titulada y por titular en el Departamento de La Paz, 2006

Superficie objeto de saneamiento	Superficie titulada	Superficie por titular
12.845.006	963.615	1.601.188
100%	8%	12%

Fuente: INRA, 2006.

Ahora bien, si se considera el saneamiento y titulación por modalidad de saneamiento, la mayor parte está concentrada en SAN-TCO, como muestra el cuadro siguiente.

Cuadro N° 5.8.
Estado de saneamiento según modalidad en el Departamento de La Paz, 2006

SAN-TCO Ha	CAT-SAN Ha	SAN-SIM Ha	TOTAL
559.065,10	350.007,01	54.543,83	963.615,95
58%	36%	6%	100%

Fuente: Instituto Nacional de Reforma Agraria, 2006.

El mayor avance se ha dado en los yungas y el trópico del Departamento de La Paz; en el altiplano se avanzó muy poco.

Proceso de saneamiento en dos zonas del altiplano de La Paz

Marka Jesús de Machaca

La Marka de Jesús de Machaca tramitó su título como TCO desde 1999. Como se ha indicado arriba, son 12 las comunidades de las parcialidades y cada una de ellas tiene su título como TCO. Los títulos se emitieron el 29 de junio del 2005 y se entregaron el 16 de febrero del 2006.

Ya nos ha entregado los títulos, este año en el mes de julio. La entrega de títulos se ha hecho en una reunión del cabildo, también alguna gente no quiere y se abstiene, parece que tenían títulos individuales, aunque nosotros sabemos que dentro de la TCO no puede haber títulos individuales, tendrían que renunciar a la comunidad. Esta situación nos ha perjudicado a algunas comunidades para que no podamos sacar títulos (Comunicación personal con Rodolfo Layme, 2006).

Lo que ha retrasado el saneamiento ha sido la falta de comprensión y convencimiento de la población. Por lo general, la gente desconfía del Estado¹¹⁸ y por eso ha sido necesario proporcionar información

¹¹⁸Es natural que haya desconfianza sobre las acciones del Estado, ya que desde la época colonial y durante la época republicana, ha actuado en muchos momentos en contra de las comunidades en diferentes aspectos, como el despojo de tierras y los impuestos sobre la tierra, aspectos que la gente los tiene presente.

a las bases a través de seminarios, ampliados y reuniones para optar y proseguir con la titulación.

Muchas personas no estaban de acuerdo con la titulación colectiva (TCO), además algunas familias estaban tramitando sus documentos de manera individual. Este dilema ha ido postergando el avance de la titulación en algunas comunidades. Muchas personas querían declararse como “terceros” siendo parte de la comunidad; legalmente podían haberlo hecho. Este tema ha sido ampliamente discutido, se decía que “para las personas que se declaren terceros implica automáticamente la exclusión de la comunidad, prácticamente es la muerte civil”. Así, ya no podían participar en eventos sociales, en el ejercicio de cargo de autoridad, decisiones políticas y otros; casi significaría el marginamiento total. Por tanto, luego de haberse discutido estos aspectos, ya nadie se atrevió a declararse “tercero”. Aquí nuevamente se muestra el mayor peso que tiene el sentido de comunidad antes que el de la ley.

Con la reforma agraria la mayoría de las comunidades tenían títulos *pro indiviso*.

Antes de la reforma agraria teníamos títulos como Takaka y como San Pedro, eran propiedades proindivisa. Desde 1999 hemos empezado los trámites de titulación, la gente estaba muy recelosa y teníamos que convencer poco a poco, se hizo mucha discusión, se llevó muchos seminarios (Comunicación personal con Rodolfo Layme, 2006).

Aquí se consideran varios aspectos: La gente tiene entre 15 y 20 hectáreas que prácticamente son parceladas (aunque no tienen título de sus parcelas). Con el saneamiento como TCO no se toma en cuenta la división interna de la comunidad en parcelas. La titulación colectiva como TCO no da solución a los problemas de usurpación de parcelas entre familiares, pues hay falta de legitimidad como poseedores, pelea entre hermanos sobre la tenencia de tierras, etc. Estos problemas no son absueltos con la forma de titulación a través de TCO, es por eso que los comunarios no tienen o no sienten un efecto positivo y real de esta forma de titulación.

En cuanto a los límites entre comunidades, los personeros del INRA dejaron acertadamente la decisión a los comunarios, ya que ellos saben exactamente por dónde quedan los deslindes; además, las autoridades comunales tienen suficiente capacidad de negociación con las autoridades de otras comunidades en caso de presentarse alguna

dificultad en este tema, en la práctica no hubo ningún problema ya que anteriormente tuvieron títulos ejecutoriales de las comunidades y el saneamiento actual viene a ser la ratificación de los mismos.

Comunidades Achica Arriba y Pocota

Las comunidades de Achica Arriba y Pocota iniciaron los trámites de saneamiento en el año 2003, bajo la modalidad de Saneamiento Simple a pedido de parte. Dichas comunidades se encuentran muy próximas a la ciudad de El Alto y en poco tiempo serán parte del área urbana.

De las 64 comunidades que tiene la Marka Viacha sólo estas dos comunidades están aún en proceso de saneamiento; ellas decidieron el tipo de saneamiento simple para contar con títulos de propiedad privada en la perspectiva de venderlas o comprarlas, ya que están próximas a la carretera La Paz-Oruro.

A cuatro años de haberse iniciado el proceso de saneamiento, el avance es muy lento; hasta el momento concluyeron con el mojonamiento de los linderos de toda la comunidad.

Hemos terminado con los mojonamientos de la comunidad, lo que falta es el saneamiento interno, recién vamos a empezar. El topógrafo va venir y nos quiere entregar el testimonio de la comunidad; nos ha dicho, si quieren de cada parcela le va a costar más caro. Nosotros queremos tener título de cada *qallpa* no importa que tenga un poquito más de costo (Comunicación personal con Ausberto Chipana, 2006).

Así, la demanda de saneamiento obedece a la necesidad de tener títulos de propiedad individual de las parcelas, que expresa el testimonio:

Todavía nos falta, recién están titulando, está entero titulado. Nos quieren entregar un solo título. A nosotros no nos conviene, es como TCO, pero la gente no quiere. Cada uno tiene cinco hectáreas y hay sólo un título, así está hecho. En 1960 la gente ha sacado títulos individuales, así nomás la gente quiere (Comunicación personal con Federico Mamani, 2006).

El saneamiento interno tiene sus complicaciones: una sola persona puede llegar a tener entre ocho y veinte parcelas dispersas en la misma

comunidad, pero cada parcela mide entre 200 a 600 metros cuadrados. Preparar carpetas de cada una de las parcelas resulta muy complicado. Las carpetas se deben preparar por parcelas y no por familia, además cada carpeta debe incluir la conformidad de los colindantes de cada parcela. En estas condiciones el avance bajo esta modalidad de saneamiento realmente es insignificante.

Adicionalmente la preparación de carpetas se complica cuando muchos dueños de las parcelas o sus colindantes no se encuentran en la comunidad, o han migrado a otros países lo que retrasa aún más el proceso.

Por todas estas razones, el INRA solamente quiere entregar título como TCO, pero esta forma de titulación no es la que muchos comunarios están esperando.

Este problema no es sólo de la comunidad de Pocota, sino también de Achica Arriba:

Tenemos que armar carpeta con todos los anexos. Hay que alzar planos de cada parcela, tiene que entrar con nombres y apellidos de los colindantes de cada *qallpa*. Todos debemos sacarnos de todas las *qallpas* y deben ser muy bien firmados. Algunas personas colindantes no quieren firmar; hay hermanos que se repartieron las parcelas, algunos hermanos tampoco quieren firmar para su nombre. Algunos así nomás quieren alzar, quieren lo más facilito. Otro problema, la computadora ha fallado en los planos, en el papel es una cosa y en el terreno es otra. (Comunicación personal con Isidro Alejo, Mallku Comunidad Achica Arriba, 2006).

Destruir este tipo de problemas implica la ampliación de las competencias en el saneamiento interno, donde las decisiones de las autoridades comunales tengan validez legal para el armado de carpetas. Por ejemplo, debería ser válida la firma de las autoridades originarias para suplir la falta de firma de los colindantes cuando éstos, probadamente, no puedan estar presentes por encontrarse fuera de la comunidad.

Al difícil armado de las carpetas se suma la falta de organización y la unanimidad de la gente.

Hasta el momento sólo tenemos armadas 20 carpetas de toda la gente, pero tienen que ser 600 carpetas, con datos de la gente colindante. Otras personas viven lejos, hacen renegar, no están aquí, están en Argentina, en Brasil y que vengan hasta aquí es muy difícil. Es un dolor

de cabeza. Una persona nomás tiene hasta unas 15 hectáreas. Algunos sólo tienen 10 carpetas, pero les falta aún. La gente tiene 2, 3, 4 carpetas de acuerdo a la cantidad de parcelas que tiene; no hemos terminado (Comunicación personal con Isidro Alejo, Mallku Comunidad Achica Arriba, 2006).

Como se puede apreciar, es muy difícil cumplir las metas del proceso de saneamiento, pero también es un trabajo pesado para las autoridades naturales.

En la comunidad de Pocota hay además dos tipos de propiedad de las parcelas: parcelas de propiedad privada y parcelas de uso comunal. En este último caso, dos *aynuqas* en la pampa y una en el cerro, donde se siembra por turno entre la pampa y el cerro.

Cada uno tiene parcela inclusive en *aynuqas*. Hay todavía *aynuqas* en la pampa y en el cerro, eso nos salva de castigos climatológicos. Los que tienen pequeñas tierras no tienen títulos, tienen solamente sus pastoreos. Ahora estamos haciendo titulación de las *aynuqas*, ya hemos entrado de acuerdo los comunarios, ya existe una resolución determinativa. Con ese número vamos a ir al INRA para hacer esperar que no saquen aún los títulos, porque tenía que salir los títulos sin las *aynuqas*. El ingeniero nos dice: si ustedes quieren preséntenme el aditamento de las *aynuqas*, así van a tener título. (Comunicación personal con Ausberto Chipana, Sullka Mallku de la comunidad Pocota, 2006).

En la comunidad de Pocota, a diferencia de otras, no existe una comisión exclusiva para el trámite de tierras, sólo el Mallku y el Sullka Malku asumen esta responsabilidad.

Otro de los problemas en las comunidades mencionadas es su división.

Achica Arriba es una sola comunidad que tiene ocho zonas y la tierra para toda la comunidad, cada uno tienen *qallpas* en la comunidad en diferentes lugares. Ahora las zonas se están convirtiendo en comunidades autónomas, pero el conflicto central es que es muy difícil dividirse las tierras porque están mezcladas. Recién estamos sacando título de nuestras *qallpas*, ya va a salir, cada uno se hizo medir parcela por parcela. Los residentes o los que están viviendo en el exterior, en el momento del trámite llegaron desde donde sea, y querían sanear lo más antes po-

sible pagando al INRA aunque 50 dólares por parcela, pero la gente de las comunidades no podemos dar esa cantidad de dinero, no pudieron dar ni 30 dólares por parcela (Comunicación personal con Ángel Alejo, de 82 años, comunidad Achica Arriba).

Como se puede apreciar en el testimonio, las zonas quieren tener otro título como comunidad, pero las tierras o las parcelas están entremezcladas y es muy difícil delimitarlas, otro factor que no permite el avance del saneamiento.

Antes hemos sacado título, con las brigadas móviles de la reforma agraria, esa vez era Achica Arriba, ahora existen ocho zonas, que algunas ya se llama comunidades con sus propias autoridades, pero la tierra sigue siendo una, no existe límites, son mezcladas. En las *aynuqas* tenemos las ocho zonas, por ejemplo, Llajmapampa sigue siendo Achica, pero ahora ya es otra comunidad; con la Participación Popular es una OTB y en términos de comunidad sigue siendo de Achica. Nos hemos dividido para mantener los núcleos. Chaqasivi es otra comunidad, Torino, Kallahui también son otras comunidades (Comunicación personal con Ángel Alejo, de 82 años, Comunidad Achica Arriba).

Los costos de titulación de las parcelas son otra dificultad que deben sortear los comunarios.

Todos tenemos pequeñas *qallpitas* (parcelitas) de 100 a 200 metros, pero cada familia tiene varias, algunos tienen hasta 20 *qallpas*. Por *qallpa* nos quieren cobrar 50 bolivianos, ¡imagínese! Así el costo sube hasta 1500 a 3000 bolivianos para cada persona, no podemos pagar eso, estamos buscando ayuda (Comunicación personal con Ángel Alejo, de 82 años, comunidad Achica Arriba).

Con la titulación de saneamiento simple, las *aynuqas* (las tierras comunales) prácticamente han desaparecido.

Las tierras de las *aynuqas*, cada uno se han repartido. Los que tienen hijos, parcela por parcela, para mí una para ti otra, así. Algunos mantienen ahí mismo, como tenían uso antes ahí se han hecho mensurar sus parcelas (Comunicación personal con Ángel Alejo, de 82 años, comunidad Achica Arriba).

Estas condiciones y situación específicas de las comunidades y los intereses diversos de los comunarios, tal como acabamos de mencionar, muestran en parte por qué el avance del saneamiento de la tierra es muy lento. Pero además el sentido del saneamiento que allí se tiene, no es el mismo que se tiene en otras regiones del país, como vemos a continuación.

5.2.5. Evaluación del proceso de saneamiento

Es pertinente preguntar ¿Para qué les sirve el proceso de saneamiento a las comunidades campesinas aymaras del altiplano?

Entres 1940 y 1950, la propiedad de la tierra era una reivindicación de los campesinos, ya que las tierras estaban en manos de los hacendados. Como se dijo, con la Reforma Agraria de 1953 se distribuyó las tierras de manera colectiva o individual, y los campesinos son propietarios y usufructúan de ella¹¹⁹.

En este contexto, el saneamiento de tierras adquiere otro carácter, que no tiene que ver con la “seguridad jurídica”, pero sí con la reivindicación política, en el sentido que las TCO promueven la antigua reivindicación de libertad de territorios comunales y el control de los recursos naturales que existe sobre ella.

Así, la forma de titulación como TCO provocó una fuerte división entre las organizaciones comunales y supracomunales y también fomentó el paralelismo. La conformación de las organizaciones originarias, como el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ), el Consejo de Suyus Aymaras y Quechuas del Qullasuyu (CONSAQ) y otras organizaciones en Potosí, Oruro y Chuquisaca, crea paralelismo con las organizaciones sindicales como las federaciones provinciales, departamentales y la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB).

Este proceso generó una división entre las organizaciones de carácter sindical y las de carácter originario, con visiones y perspectivas distintas. En muchos casos se logró superar el paralelismo, en otros se llegó a coordinar, aunque en algún caso continúa la tensión y conflicto entre ambas.

¹¹⁹Sin olvidar que en algunas zonas existen aún muchos patrones, fundamentalmente en los valles, como en las Provincias Muñecas, Larecaja, Camacho e Iturrealde.

Las organizaciones originarias tienen la visión de recuperar los territorios y el control de los recursos naturales bajo el postulado de “tierra y territorio y la identidad de las naciones originarias”. En cambio los sindicatos aún continuarían luchando por las tierras y la ciudadanización de los indígenas. En el fondo, en estas visiones tienen que ver mucho las corrientes ideológicas indianistas y kataristas; los indianistas tienen que ver mucho con los originarios y los kataristas con los sindicalistas.

Entonces, la forma de titulación colectiva es vista como una reivindicación política, como una forma de control de los recursos naturales. Es por eso que, después de la aprobación de la Ley INRA, proliferó la reconstitución de los ayllus originarios, en muchos casos desestructurando las organizaciones de carácter sindical.

Como se sabe, uno de los requisitos del reglamento de la Ley INRA para la titulación como TCO es renunciar a los títulos privados (para las comunidades que tienen títulos individuales) y tener una identidad organizacional territorial como indígenas. Esto facilitó, más tarde, la reconstitución de las organizaciones originarias.

Un caso de reconstitución originaria es el ocurrido en la Provincia Ingavi, donde desde 1993 se reconstituyeron y reestablecieron los regímenes ancestrales del poder originario. Se elaboró un estatuto orgánico y se organizó y posesionó a las autoridades del Suyo (provincial) con el nombre de *Jilir Jach'a Mallku*, por primera vez con la sigla SIMACO (Suyo Ingavi de Markas y Ayllus y Comunidades), antes denominada FACOPI (Federación de Autoridades de Comunidades Originarias de Provincia Ingavi).

No ha sido fácil la reconstitución, ya que en las comunidades y también algunos dirigentes dudaban sobre el proceso de tránsito de sindicatos a ayllus; el proceso de reconstitución duró seis años, con permanente resistencia al interior de las mismas organizaciones. Finalmente en 1999 se reestableció, como se dijo, con su nombre de origen “Marka Viacha de Ayllus y Comunidades Originarias”.

5.2.6. Proyecciones del desarrollo local a partir de la propiedad jurídica

Para el altiplano, el tema de seguridad jurídica no es necesariamente el factor condicionante del desarrollo. En el caso de Jesús de

Machaca, por ejemplo, la titulación como TCO no compromete el desarrollo, ya que éste no depende del título de la tierra y aquella jurisdicción se mantiene como estaba antes. Con el saneamiento se ratifica el modo de vivir tradicional.

En el caso de Viacha, la titulación o el saneamiento de la tierra les permitirá ingresar más rápidamente en los procesos de urbanización, y también sus tierras adquirirán un valor económico mucho mayor. Esta visión no necesariamente tiene que ver con el desarrollo rural sino más bien está ligada a los beneficios que pueden obtener las familias con la venta de la tierra.

El desarrollo rural, a nuestro modo de ver, pasa por la atenuación o solución del problema del minifundio y "surcofundio"; el acceso, uso y disponibilidad de tecnología agropecuaria adecuada, el manejo del conocimiento local y la continua capacitación de los pobladores en temas y rubros nuevos vinculados no sólo a la producción sino a los varios ámbitos del desarrollo rural.

PARTE TERCERA

UN AJUSTE PARCIAL DE LA NORMA AGRARIA, DIEZ AÑOS DESPUÉS

CAPÍTULO 6

ANÁLISIS COMPARATIVO DE LEYES AGRARIAS

6.1. COMPARACIÓN ENTRE LA LEY DE RECONDUCCIÓN COMUNITARIA Y LA LEY INRA

Aquí se realiza un análisis técnico y jurídico comparativo entre la Ley N° 3501, de ampliación del plazo para el saneamiento de la propiedad agraria, la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria y su reglamento (Decreto Supremo N° 29215), y la Ley N° 1715, particularmente buscando responder a la pregunta: ¿Qué aspectos relevantes tienen las nuevas normas agrarias en comparación a la Ley N° 1715?

Desde nuestro punto de vista, la nueva normativa tiene 16 aspectos relevantes en comparación con la anterior ley, que incorpora cambios fundamentales que responden principalmente a las demandas de indígenas y campesinos.

Además, al menos cuatro aspectos importantes quedaron pendientes en la mesa de debate entre los sectores directamente involucrados en esta temática: campesinos indígenas, gobierno y empresarios, esto debido al alto grado de complejidad e implicancias prácticas.

6.1.1. Ampliación del plazo para concluir el proceso de saneamiento de la propiedad agraria

Como se dijo antes, la Ley INRA disponía que en diez años debía concluir el saneamiento, pero al cumplirse plazo, 18 de octubre del 2006, de las 106,7 millones de hectáreas que se debía sanear, se tituló sólo el 10,66%; el 17,67% estaba por titularse, el 14,91% estaba en proceso de saneamiento, y el 56,76% quedó sin sanear.

En esos diez años de aplicación de la ley, según información oficial del INRA, se gastó 88,3 millones de dólares, en personal y funcionamiento de la estructura del INRA, de los cuales el 74,5% provenía de la cooperación internacional y el resto del Tesoro General de la Nación.

Para ampliar a siete años el plazo para concluir el saneamiento de la propiedad agraria, el gobierno negoció con el sector empresarial del oriente boliviano (ganadero y agroindustrial) una ley corta. Así, la Ley N° 3501 fue promulgada el 19 de octubre de 2006 con un artículo único que establece que “Se amplía a siete años, el plazo para ejecutar y concluir el saneamiento de la propiedad agraria”.

Tras la promulgación y por considerar insuficiente dicha ley y producto de un acuerdo bilateral entre el sector empresarial y el gobierno, las organizaciones indígenas y campesinas de tierras bajas se declararon en estado de emergencia e iniciaron medidas de presión contra el Congreso Nacional, exigiendo la aprobación del proyecto de ley de modificación de al menos el 50% del contenido de la Ley INRA; es decir pidieron el cambio de la política agraria que estaba vigente, debido a que en diez años de aplicación no cumplió con el objetivo de regularizar y perfeccionar el derecho de la propiedad agraria a través del saneamiento; además, se había identificado cuellos de botella que obstaculizaban el proceso.

Ante la negativa del Poder Legislativo, que no consideró la propuesta de ley agraria concertada entre indígenas, campesinos y gobierno presentada seis meses atrás para modificar la Ley INRA, el 31 de octubre de 2006 se inicia la Quinta Marcha Indígena Campesina de Santa Cruz hacia la sede de gobierno. Dicha marcha estuvo liderizada por la CIDOB y el Bloque Oriente; al inicio fueron alrededor de 300 marchistas, pero a medida que avanzaba se fueron sumando otros sectores sociales, especialmente campesinos, colonizadores, el MST, asalariados del campo e indígenas de tierras altas. Al arribar la marcha a La Paz,

el 28 de noviembre, después de 29 días de iniciada, sumaron alrededor de 5.000 marchistas, entre hombres y mujeres. Ese mismo día se logró la aprobación de la Ley N° 3545 en la Cámara de Senadores e inmediatamente fue promulgada por el Presidente de la República.

A continuación presentamos el análisis comparativo de ambas leyes concentrándonos en los 16 aspectos que consideramos relevantes, luego, hacemos un análisis de los criterios de las diferentes posiciones de los sectores campesinos e indígenas, gobierno y empresarios, sustentados en nuestra participación en dicho debate¹²⁰.

6.1.2. Función Económico-Social

La nueva ley desarrolla una ingeniería jurídica amplia e importante respecto a la FES. Como ninguna otra legislación, desarrolló y definió con mucha precisión este concepto y la forma de verificación y comprobación, que evitará interpretaciones discrecionales de los funcionarios públicos, especialmente de los del INRA.

Se establece un concepto integral de la FES, que comprende áreas efectivamente aprovechadas, de descanso, servidumbres ecológicas, proyección de crecimiento y el empleo sostenible de la tierra según su vocación de uso mayor. Asimismo, se establece que la FES y la FS necesariamente serán verificadas en campo, siendo este el principal medio de comprobación de FES en las medianas y grandes propiedades. En el oriente, la propiedad mediana ganadera sigue teniendo una superficie entre 501 y 2.500 hectáreas y las grandes entre 2.501 y 50.000 hectáreas. Entretanto, los desmontes ilegales, por ser contrarios al uso sostenible de la tierra, no constituirán cumplimiento de FS ni de FES.

La penalización de los desmontes ilegales, sin duda, castigará principalmente a los propietarios y poseedores medianos y grandes que podrían perder hasta 800.000 hectáreas en tierras bajas, donde, según informaron ellos mismos, realizaron desmontes mecanizados al margen de la ley.

También, hay que reconocer, la actual ley otorga importantes concesiones al sector empresarial. Por ejemplo, se mantiene el parámetro de crecimiento y proyección de la FES hasta el 50% para las propie-

¹²⁰Eulogio Núñez fue uno de los delegados nombrado por la CIDOB y el Bloque Oriente en la Comisión Nacional de Concertación, tanto del proyecto de la nueva ley agraria como del nuevo reglamento.

dades medianas y hasta el 30% para las grandes. Asimismo, las servidumbres ecológicas (lagunas, curichis, pantanos, entre otros), autorizadas y manejadas, cumplirán la FES y se consolidarán como parte de la propiedad privada.

Otro aspecto favorable al sector empresarial es el reconocimiento de áreas de descanso de extensiones que han sido degradadas debido al uso irracional de la tierra (monocultivo de rubros agroindustriales) que no se podrá revertir. Esto, para nosotros, es un premio a la explotación insostenible de la tierra.

Por otro lado, el parámetro técnico de carga animal aplicable a las medianas y grandes propiedades ganaderas, vigente desde la Ley de Reforma Agraria de 1953, se mantiene en cinco hectáreas por cabeza de ganado mayor. Esta disposición, también premia y estimula a los que practican el sistema de producción extensiva de ganadería y contribuye a la concentración de la tierra en pocas manos.

La Ley N° 1715 y su reglamento establecían que este parámetro de carga animal debería ser revisado y normado por el Poder Ejecutivo (mediante decreto supremo). Sin embargo, la nueva Ley N° 3545 dispone que la superficie de la carga animal sea modificada por otra ley aprobada por el Poder Legislativo.

6.1.3. Responsabilidad para otorgar Personería Jurídica

La responsabilidad para otorgar personalidad jurídica no estaba contemplada en la anterior ley agraria; únicamente se la podía obtener en el marco de la Ley de Participación Popular y la Ley de Descentralización Administrativa, a través de los gobiernos municipales y las prefecturas.

En diez años de vigencia de la Ley agraria 1715, para las organizaciones indígenas, campesinas y sindicatos agrarios el obtener personería jurídica se ha constituido en un trámite engorroso, moroso y hasta objeto de chantaje político por parte de autoridades municipales y prefecturales. No era raro que concedieran esta documentación a organizaciones que eran afines a su línea política partidaria. Como consecuencia, la falta de personería jurídica retrasó el proceso de saneamiento, y las organizaciones indígenas y campesinas no pudieron acceder al saneamiento y a la dotación de tierras fiscales.

Ahora, la Ley N° 3545 le confiere atribuciones excepcionales al Presidente de la República para otorgar personería jurídica a pueblos

indígenas originarios y comunidades campesinas, siempre y cuando este derecho sea negado o exista demora en el trámite por más de 45 días por parte de los gobiernos municipales, subprefecturales o prefecturales.

6.1.4. Reversión de tierras

La Ley N° 1715 establecía como causal de reversión de tierras el abandono de la propiedad agraria por dos años consecutivos, pero si se pagaba impuestos por el bien inmueble rural la reversión no procedía. Además, los propietarios autoavaluaban sus propiedades y en base al monto que determinaban pagaban sus impuestos. En el proceso de debate y concertación de esta norma, los empresarios reconocieron que estaban autoavaluando entre el 10% y el 20% del valor real de sus predios.

La Ley N° 3545 establece que la causal de reversión es el incumplimiento total o parcial de la FES y prevalece el trabajo sostenible de la tierra y no está condicionado al pago impositivo. Una vez concluido el proceso de saneamiento de la propiedad, este mecanismo de reversión se aplicará cada dos años.

6.1.5. Predios con familias cautivas

La anterior Ley N° 1715 no consideraba ninguna disposición para sancionar a los propietarios que tenían familias cautivas en sus haciendas.

El nuevo reglamento de la Ley N° 3545, establecido en el Decreto Supremo N° 29215, precisa que en las propiedades agrícolas y/o ganaderas medianas y grandes donde persista un sistema servidumbral, trabajo forzoso, peonazgo por deudas y/o esclavitud de familias o personas cautivas en el área rural, por ser contrarios estos hechos al beneficio de la sociedad y el interés colectivo, implicarán el incumplimiento de la FES. Por lo tanto, estos predios serán revertidos sin indemnización, aunque estén siendo trabajados o hubiesen pagado sus tributos.

Se tiene conocimiento de la existencia de al menos 1.000 familias indígenas guaraníes del Chaco boliviano que aún viven en condiciones servidumbrales. Inclusive algunas haciendas son vendidas incluyendo a familias cautivas que se encuentran dentro de dichos predios, como parte de los bienes.

Esta nueva disposición sentará un precedente castigando a los que violan los derechos humanos y contribuirá a la liberación de estas familias, y de otras que existen también en el oriente y en la amazonia en condiciones similares.

6.1.6. Expropiación de la propiedad agraria

La Ley N° 1715 establecía que la expropiación procedía por utilidad pública e incumplimiento de la FES, lo que significaba una distorsión conceptual, ya que implicaba expropiar (comprar) propiedades agrarias que no estaban siendo trabajadas. Además indicaba que las tierras expropiadas, únicamente podían ser adjudicadas (venta) en concurso público (subasta), lo que imposibilitó que indígenas y campesinos sin tierra puedan acceder a la adjudicación de dichas propiedades.

En relación al monto de la indemnización por expropiación establecía que sería igual al promedio del valor del inmueble, determinado por el contribuyente en sus declaraciones juradas de impuesto a la propiedad inmueble agraria, durante los últimos dos años anteriores a la expropiación.

La Ley N° 3545 dispone que la expropiación de la propiedad agraria procede por causal de utilidad pública, calificada por ley o por incumplimiento de la Función Social en pequeñas propiedades a requerimiento de la comunidad y según reglamento, previo pago de una justa indemnización.

Por otro lado, establece que las tierras expropiadas serán dotadas de oficio o a solicitud de la parte interesada de forma exclusiva a favor de pueblos indígenas y/o originarios que, como resultado del proceso de saneamiento de la propiedad agraria y redistribución de tierras fiscales, hubiesen quedado con tierra insuficiente en cantidad, calidad y ubicación geográfica para asegurar su subsistencia física y reproducción cultural.

En relación al monto de la indemnización por expropiación, establece que se tomará en cuenta el valor de mercado de las tierras, mejoras, inversiones productivas o inversiones de conservación sobre el predio y otros criterios verificables mediante los instrumentos legales respectivos, fijados por la Superintendencia Agraria, que aseguren una justa indemnización.

Si bien la nueva ley corrigió y/o mejoró la causal de expropiación, sin embargo retrocedió en cuanto a la determinación del monto

indemnizatorio, porque la norma actual establece que se determinará en función al precio de mercado, además se reconocerá las mejoras e inversiones; asimismo abre la posibilidad de compensación con otras tierras. En tal sentido, será muy compleja su aplicación ya que el Estado tendrá que disponer de los recursos económicos suficientes.

Por otro lado, es injusto que el Estado pague la expropiación a precio de mercado, porque en el pasado los propietarios consolidaron sus tierras en función a sus pagos impositivos que fueron fijados a través del autoavalúo de sus propiedades —como se dijo, entre 10% a 20% del precio real—; en cambio ahora se les tendrá que pagar a precio de mercado. Es como premiar la trampa o evasión de impuestos que hicieron durante el proceso de saneamiento.

Lo positivo es que las tierras expropiadas ahora podrán ser dotadas a campesinos e indígenas sin tierra o con tierra insuficiente. Antes, sólo se podía venderlas en concurso público, por eso siempre salían ganando los empresarios y no así los campesinos e indígenas.

También sobre la expropiación, el debate entre los representantes del sector empresarial, gobierno y campesinos e indígenas, se centró en el planteamiento del sector empresarial que sostenía que el mecanismo sólo se aplique para favorecer a cuatro pueblos indígenas de tierras bajas de Bolivia: Tapiete, Guaraní, Yaminahua y Weenhayek y no a los 34 pueblos indígenas, como plantearon los representantes de las organizaciones indígenas y originarias.

Finalmente los empresarios plantearon que la indemnización se pague a precio de mercado, tomando en cuenta sus mejoras e inversión —además del daño emergente y el lucro cesante— mientras que los representantes de las organizaciones sociales argumentaban que el mecanismo de la expropiación sea para recuperar tierras para campesinos e indígenas, y que se pague en función al autoavalúo que realizaron para el pago del impuesto a la propiedad de bienes inmuebles rurales, en otras palabras tal como establecía la anterior Ley N° 1715.

6.1.7. Nuevas atribuciones y limitaciones de la judicatura agraria

Otro aspecto importante que ha modificado Ley N° 3545, tiene que ver con las nuevas atribuciones y limitaciones en la judicatura agraria.

La nueva norma establece que los jueces agrarios no pueden resolver acciones interdictas durante el proceso de saneamiento de la pro-

piedad agraria. Esto evitará que entorpezcan el trabajo técnico y jurídico del INRA durante el saneamiento. La anterior ley permitía que los jueces conozcan interdictos antes, durante y después del saneamiento, razón por la cual varios paralizaron muchos procesos de saneamiento favoreciendo a terceros que no podían demostrar el cumplimiento de la FES en sus predios.

Otro aspecto importante es el aumento del número de miembros del Tribunal Agrario Nacional, de siete, se incrementó a diez vocales. De dos salas ahora tendrá tres. Además, la judicatura agraria también podrá resolver conflictos emergentes de la posesión, de derecho de propiedad y de la actividad agraria, así como de la actividad forestal y de uso y aprovechamiento de aguas. Antes sólo tenía competencia para resolver conflictos de propiedad y actividad agraria.

6.1.8. Modalidades de distribución de tierras fiscales

Otra modificación de fondo tiene que ver con la distribución de tierras fiscales. La anterior indicaba que las tierras fiscales podían ser dotadas y adjudicadas mediante concurso público (venta individual).

La nueva ley establece que las tierras fiscales serán dotadas de manera colectiva exclusivamente a campesinos, indígenas sin tierras o con poca tierra; además establece que el Estado debe apoyar técnica y económicamente para consolidar dichos asentamientos humanos.

Este, el de la dotación colectiva de la tierra, es un tema que sigue generando mucho debate en el país; evidentemente hay zonas y regiones donde la tenencia y manejo de la tierra es mayormente familiar, en otros casos combinado entre lo familiar y comunal, pero también hay muchas zonas en tierras bajas donde es enteramente comunal.

Desde nuestro punto de vista, la dotación colectiva de tierras fiscales que se ubican en tierras bajas y que no llegarán ni al 10% del total de tierras objeto de saneamiento -por tanto, no es verdad que toda la tierra rural será convertida en comunitaria en desmedro de la propiedad individual como se dice en algunos medios y círculos, sobre todo en el sector empresarial-, es una medida acertada.

La experiencia muestra que la excesiva fragmentación de la propiedad agraria tiene resultados negativos en términos de acceso a recursos naturales de buena calidad para las familias campesinas indígenas; hay mayor riesgo de generar rápidos procesos de compraventa

cuando la dotación es individual, y quienes la compran generalmente tienden a hacer un uso de la tierra sobrepasando la capacidad de uso mayor del suelo. En cambio, las tierras dotadas colectivamente tendrán salvaguardas legales para que no sean vendidas ni hipotecadas, y de este modo se logrará romper el círculo vicioso de dotación-venta-dotación-venta.

Los que actualmente poseen tierras de forma individual seguirán en la misma clasificación y además el mercado de tierra está abierto sin ninguna restricción para las propiedades pequeñas, medianas y grandes; sólo está restringido para la propiedad comunitaria y la TCO.

Para los pueblos indígenas y originarios, sobre todo de tierras bajas, como parte esencial de su modo de ser, la tenencia de tierra es comunitaria, no individual, por eso es coherente con su cultura la dotación colectiva de tierras fiscales; sin embargo, el usufructo es familiar. Aquí funcionan sus usos y costumbres en el acceso, uso y manejo de los recursos naturales dentro de sus tierras comunitarias.

Por otro lado, la tierra fiscal disponible será dotada colectivamente, lo que permitirá atender la demanda de pueblos indígenas u originarios, comunidades campesinas, colonizadores, comunidades extractivistas y de trabajadores asalariados del campo.

6.1.9. Transferencia de la propiedad agraria y mantenimiento de la información catastral

La anterior ley no regulaba nada sobre las transferencias de las propiedades agrarias; es decir, se podía comprar y vender la tierra como cualquier mercancía y se transfería fácilmente, situación que se volvió caótica por el vacío legal y se desarrolló un mercado especulativo. El tráfico de tierras se incrementó, inclusive se tiene información y denuncia sobre venta de tierras no saneadas, áreas protegidas, parques, tierras comunitarias y de TCO.

La nueva Ley ratifica que la propiedad pequeña, la mediana y la grande pueden ser vendidas. Sin embargo, incorpora la condición que para ser transferidas deben necesariamente ser registradas en el INRA sin ningún costo y de forma rápida.

En este punto, las posiciones también estuvieron encontradas; por un lado, los empresarios plantearon que no debería exigirse el registro previo para transferir la propiedad agraria, porque, según ellos, viola derechos fundamentales de las personas como el derecho de propie-

dad privada; sostuvieron que el Estado no debía intervenir en transacciones particulares.

Por su parte, los representantes indígenas y campesinos exigían que toda transferencia de la propiedad agraria sea autorizada y registrada por el INRA, esto como una forma efectiva de luchar contra el tráfico ilegal de tierras.

6.1.10. Nueva composición de la Comisión Agraria Nacional

La Comisión Agraria Nacional (CAN), como órgano responsable de proyectar y proponer políticas agrarias de distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras, anteriormente estaba conformada por ocho miembros, cuatro de la sociedad civil y cuatro del Poder Ejecutivo. La nueva ley abre la CAN, disponiendo una mayor participación de los sectores sociales involucrados en esta temática. Establece que los miembros de la CAN y CAD son 16, ocho representantes de la sociedad civil y ocho del Poder Ejecutivo.

Se destaca la incorporación de la Secretaría Ejecutiva de la Federación Nacional de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa y del Apumallku del Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyo (CONAMAQ). Por parte del sector empresarial ingresaron el Presidente de la Confederación de Ganaderos de Bolivia (CONGABOL) y el Presidente de la Cámara Forestal de Bolivia (CFB).

6.1.11. Equidad de género

Por la incidencia que hizo la Federación de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa y otras organizaciones e instituciones especialistas en la temática de género, hay cambios importantes en la nueva ley en cuanto a la equidad de género en la propiedad de la tierra¹²¹.

La Ley INRA, si bien contemplaba avances en cuanto a la equidad de género, fue insuficiente porque normaba de manera general y ambigua, lo que se reflejó en los resultados del proceso de saneamiento, que revelan que en diez años ni siquiera llegó al 3% la consolidación de derechos de propiedad agraria a favor de mujeres.

¹²¹ Hay que recordar que la Federación Nacional de Mujeres Campesinas participa de movimientos a nivel de América Latina y el mundo, reclamando que en las legislaciones agrarias de los países, de manera explícita, se reconozcan y garanticen la equidad de género y la igualdad de hombres y mujeres, en el acceso y tenencia de la propiedad agraria.

La nueva ley garantiza y prioriza la participación de la mujer en los procesos de saneamiento y distribución de tierras, estableciendo además que en los casos de matrimonios y uniones conyugales libres o de hecho, los títulos ejecutoriales serán emitidos a favor de ambos cónyuges o convivientes que se encuentren trabajando la tierra, consignando el nombre de la mujer en primer lugar. Igual tratamiento se otorgará en los demás casos de copropietarios mujeres y hombres que se encuentren trabajando la tierra, independientemente de su estado civil. Sobre este tema se hace un análisis más detallado en el punto tres de este capítulo.

6.1.12. Reconocimiento de nuevas formas de titulación de tierras: Titulación sin más trámites y el saneamiento interno

La anterior ley establecía que los trámites administrativos de adjudicación de tierras efectuados ante el Instituto Nacional de Colonización y los procesos agrarios sustanciados ante el Servicio Nacional de Reforma Agraria, sobre tierras cuya superficie sea igual o menor a la pequeña propiedad agrícola o que correspondan a comunidades indígenas y campesinas, y que cuenten con sentencia ejecutoriada al 24 de noviembre de 1992, serán titulados sin más trámite y gratuitamente, previa ubicación geográfica si correspondiere (artículo 75). O sea, esta forma rápida de titulación de las pequeñas propiedades y el solar campesino, está restringida sólo a pequeños propietarios que habían concluido o iniciado procesos agrarios.

La Ley N° 3545 registra avances sustanciales respecto a nuevas formas rápidas de saneamiento y titulación de pequeñas propiedades, solar campesino y comunidades campesinas e indígenas.

Por un lado, establece el procedimiento especial de saneamiento sin más trámite para las propiedades tituladas, en trámite y posesiones legales, cuya superficie sea igual o menor a la pequeña propiedad agrícola, así como para comunidades indígenas o campesinas, siempre que no vulneren derechos legítimos de terceros ni exista conflicto. Su procedimiento será regulado en el reglamento de la indicada ley (Disposición transitoria quinta).

Por otro lado, reconoce y garantiza el Saneamiento Interno en todas las modalidades de saneamiento de la propiedad agraria, para el desarrollo y resolución del respectivo proceso, en colonias y comunidades campesinas, de acuerdo a las disposiciones vigentes (Disposición final cuarta).

No cabe duda que estas innovaciones permitirán acelerar el proceso de saneamiento y titulación de tierras, sobre todo en las zonas de valle y altiplano.

6.1.13. Control social

El ejercicio del control social es una demanda importante que los sectores sociales reivindicaban de manera sistemática, debido a que en la anterior ley la participación y control social estaban muy limitados, sólo garantizaban la participación de las comunidades y pueblos indígenas y originarios en la ejecución del saneamiento de las TCO y no así en otras modalidades de saneamiento como el Saneamiento Simple (SAN-SIN) y el Saneamiento Integrado al Catastro (CAT-SAN).

La nueva ley, de manera explícita, garantiza la participación de las organizaciones sociales y de productores en los procesos de saneamiento, reversión, expropiación, dotación y adjudicación. Los representantes de las organizaciones sociales y de los empresarios están facultados para firmar formularios, presentar observaciones que consideren necesarias en cualquier fase de los procesos agrarios y obtener copia de los mismos.

Sin duda, este cambio importante contribuirá a que el INRA tenga mayor control social y disminuya las irregularidades cometidas por la institución agraria durante el proceso de saneamiento.

6.1.14. Apoyo estatal a asentamientos humanos

La anterior Ley no contemplaba el apoyo técnico y económico del Estado a los asentamientos humanos emergentes de los programas de distribución de tierras fiscales. Ahora, de manera explícita, la nueva norma establece que el Estado debe apoyar técnica y económicamente a las comunidades campesinas e indígenas beneficiadas con la dotación de tierras. Esto también es un avance, ya que en la Reforma Agraria de 1953, una de las grandes debilidades fue que el Estado sólo otorgó tierras a campesinos e indígenas sin ningún tipo de apoyo orientado a la producción en el marco de un desarrollo rural¹¹⁴; y, como consecuencia,

¹¹⁴No desconocemos los esfuerzos que se hicieron desde el Instituto de Colonización en los programas de colonización planificada en diversas regiones del país, pero éstos no resultaron en un referente para otros emprendimientos, sino que más bien se acentuó la colonización espontánea.

hubo problemas de degradación del suelo por el mal uso o de abandono de predios rurales. Esta situación limitó cumplir con uno de los objetivos de la reforma que buscaba potenciar el desarrollo económico-productivo en el área rural.

6.1.15. Desconcentración del INRA

La anterior ley centralizaba demasiado las decisiones del saneamiento en la Dirección Nacional del INRA, en La Paz, situación que ocasionaba erogación de gastos y demora, ya que en muchos casos tanto campesinos, indígenas como empresarios, tenían que ir a la sede de gobierno para realizar el seguimiento de sus trámites.

La actual ley desconcentra el trabajo del INRA, estableciendo que los procesos de saneamiento, reversión y expropiación de tierras serán realizados en las direcciones departamentales y que sólo las resoluciones finales de estos procedimientos serán adoptadas por la Dirección Nacional del INRA.

Este cambio desmiente muchas expresiones, especialmente del sector empresarial y cívico de Santa Cruz, que difunden de manera sistemática y a través de distintos medios en sentido de que la nueva Ley agraria N° 3545 centraliza las decisiones en el INRA nacional, en desmedro del proceso de descentralización político administrativo.

6.1.16. Anulación de los Planes de Ordenamiento Predial (POP)

La anterior ley permitía que los Planes de Ordenamiento Predial (POP) sean considerados como medio para justificar el cumplimiento de la FES. En tal sentido, muchos latifundistas, especialmente en tierras bajas, consolidaron grandes extensiones de tierra utilizando este instrumento elaborado en gabinete y de forma irregular.

Con este instrumento se pretendió, sistemáticamente, sustituir la verificación y comprobación directa de la FES, siendo que los POP son un instrumento secundario.

La nueva ley explícitamente señala que los POP en ningún caso constituyen por sí solos un medio o instrumento de cumplimiento de la FES. Es decir, anula los POP como medio de verificación de la FES en medianas propiedades y en empresas agropecuarias.

Desde nuestro punto de vista, estos son los 16 cambios más relevantes que tiene la nueva disposición legal en materia agraria apro-

bada por la actual gestión gubernamental en 2006 y su reglamento en agosto del 2007. Aparte de estos cambios que hemos mencionado y otros quizá menos relevantes, el resto del contenido sigue siendo el de la Ley N° 1715.

6.2. TEMAS PENDIENTES PARA EL DEBATE Y DEFINICIÓN

Como se dijo, pese a haberse llegado a varios acuerdos, aún han quedado temas pendientes sobre los que no se ha podido avanzar. A continuación mencionamos algunos de ellos.

6.2.1. Parámetro técnico de carga animal

El parámetro técnico de la carga animal de cinco hectáreas de tierra por cabeza de ganado mayor (especies de bovinos, equinos, acémilas y camélidos, sin considerar el peso y la edad), sirve para justificar la FES en propiedades ganaderas medianas y grandes.

Paradójicamente, este parámetro se mantiene desde la Reforma Agraria de 1953, que clasificaba las tierras para el oriente boliviano con diferentes criterios e indicaba que para justificar la tenencia de 50.000 hectáreas de propiedad ganadera, que era la extensión máxima para el rubro, el propietario debía contar con al menos 10.000 cabezas de ganado, eso equivalía a cinco hectáreas por cabeza, lo que hoy se denomina carga animal.

La Ley N° 1715 de 1996 mantuvo el artículo referido a la clasificación de la propiedad ganadera tal como estaba en la ley agraria de 1953, aunque en su reglamento estipulado en el Decreto Supremo N° 25763, del 5 de mayo de 2000, en el artículo 138, parágrafo III, inciso c, estableció el plazo de 60 días hábiles para que “el Ministerio de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural, en coordinación con el INRA, emitan una nueva norma técnica que regule la carga animal por hectárea con conocimiento de la Comisión Agraria Nacional”.

Después de seis años de aplicación de esta disposición de la anterior ley y cerca de cumplir un año y medio de la nueva ley, no existe la norma técnica referida a la carga animal. En consecuencia, se continúa aplicando lo establecido en 1953 en base a criterios geopolíticos, y no técnicos, de entonces, cuando se pretendía poblar el oriente boliviano con haciendas ganaderas.

Tal como señalamos, la Ley N° 3545 subió a rango de ley el parámetro carga animal (de cinco hectáreas por cabeza de ganado mayor). Además, establece que la modificación de este parámetro será definida a través de una ley y no mediante decreto supremo como lo disponía el reglamento de la anterior ley.

Este tema fue ampliamente debatido y polemizado en el proceso de concertación de la Ley N° 3545 y su reglamento. Por un lado, el sector ganadero del oriente boliviano asumió una posición radical en busca de incrementar la cantidad de hectáreas para la carga animal. Pretendieron subir a siete hectáreas por cabeza de ganado en el oriente y la amazonia, e incluso demandaron 20 hectáreas por animal para el chaco, argumentando que las precipitaciones pluviales en esa zona son bajas y por lo tanto genera poca producción de forraje natural (monte) para la alimentación del ganado mediante el ramoneo.

Por otro lado, el Poder Ejecutivo asumió la cómoda posición de plantear que se mantenga el parámetro de carga animal de 1953, argumentando que no existen estudios técnicos en el país para definir la modificación.

Finalmente, la posición de las organizaciones indígenas y campesinas de tierras altas y tierras bajas de Bolivia, sobre la base de un estudio integral de carga animal que tomaba en cuenta criterios técnicos, jurídicos, económicos y sociales, realizado por un equipo interdisciplinario de la CIDOB en el año 2001, planteó que la carga animal para el Chaco sea de tres hectáreas y para el oriente y amazonia dos hectáreas por unidad animal¹²³.

6.2.2. Redefinición del tamaño de las propiedades medianas y empresas agropecuarias

Desde 1953 se mantiene la clasificación y extensiones de la propiedad agraria en Bolivia. Por ejemplo, para el oriente las propiedades ganaderas medianas son de 501 a 2.500 hectáreas y las propiedades agropecuarias (grandes), de 2.501 a 50.000 hectáreas.

Estos parámetros son irracionales en comparación a lo establecido para predios agrícolas o agropecuarios en el altiplano y los valles de nuestro país, y a los que registran otros países, como México, donde el

¹²³Unidad Animal es un criterio técnico que equivale a un animal (vaca, caballo, etc.) de 400 - 450 kilogramos de peso vivo, y es un criterio que se utiliza en muchos países del mundo.

tope es de 2.500 hectáreas de la propiedad agraria privada y está respaldado por la Constitución Política del Estado de ese país.

Desde nuestra experiencia en el proceso de saneamiento de tierras en el oriente y chaco boliviano, la mayoría de las propiedades ganaderas que oscilan entre 500 a 2.500 hectáreas, han demostrado que cumplen la FES y no así grandes propiedades con sistemas extensivos de producción ganadera, es decir sin inversiones, sin manejo del hato ganadero y sin tecnificación. Estas propiedades se convierten en latifundios improductivos que concentran la tierra e inviabilizan el desarrollo rural.

Estas incongruencias no fueron modificadas en la anterior ley, tampoco en la nueva, que no limita la concentración familiar (consanguínea y colateral) de la tierra.

Ya hemos mencionado que el 2006, el INRA y el Viceministerio de Tierras publicaron una lista de algunos latifundistas en el oriente boliviano, entre los que aparece la familia Saavedra Bruno; uno de sus miembros, Luis Fernando Saavedra Bruno, figura como propietario de siete predios que suman cerca de 250.000 hectáreas que obtuvo por la aplicación de la Ley de Reforma Agraria de 1953 (registros oficiales del SNRA 1953-1992). Asimismo, su esposa, María Ivonne de Saavedra Bruno, registra dos propiedades a su nombre, que suman cerca de 64.000 hectáreas. Las propiedades de estos esposos, que suman 313.000 hectáreas, y están ubicados en el Departamento de Santa Cruz (Informe público sobre concentración de tierras. INRA, 2006).

Casos similares se registran en el oriente, amazonia y chaco bolivianos. Sus propietarios estuvieron en función de gobierno en épocas de dictaduras así como durante el período de democracia ininterrumpida hasta la caída de Gonzalo Sánchez de Lozada, en el año 2003.

6.2.3. Servidumbres ecológicas legales

La Ley N° 3545 subió a rango de ley el reconocimiento de las servidumbres ecológicas dentro del concepto de la FES, que en el artículo 2, parágrafo 9, indica que “las servidumbres ecológicas legales son limitaciones a los derechos de uso y aprovechamiento establecidas sobre las propiedades agrarias, de acuerdo a las normas y leyes reglamentarias específicas. Para la regularización y conservación del derecho propietario, serán tomadas en cuenta y reconocidas, sin constituir

Función Económico-Social. Constituirán Función Económico-Social sólo cuando se desarrollen sobre las mismas actividades bajo manejo regularmente autorizadas”.

Por otro lado, las servidumbres ecológicas están clasificadas y ampliamente reguladas en el Decreto Supremo N° 24453 -Reglamento General de la Ley Forestal N° 1700-, donde se indica que “las servidumbres ecológicas son las laderas con pendientes superiores a 45%, los humedales, pantanos, curichis, bofedales, áreas de afloramiento natural de agua, las tierras y bolsones de origen eólicos (como las lomas de arena), las tierras o bolsones extremadamente pedregosos o superficiales, terrenos ondulados o de colinas de las zonas montañosas, orilla de las quebradas y ríos”.

Como se puede apreciar, consideramos una aberración del derecho agrario que esta cantidad de servidumbres ecológicas legales forman parte de la propiedad agraria, sin que previamente se redefina el concepto y se las reclasifique especificando, de manera clara, cuáles se debe incluir en la propiedad agraria privada, cuáles son de derecho de uso y aprovechamiento forestal y cuáles quedarían bajo dominio público.

6.2.4. Contratos de arrendamiento y aparcería de la tierra

La Ley N° 1715, en su disposición final décimo primera, establecía que los contratos de aparcería (trabajo al partido) o arrendamiento (alquiler) de tierra deberían ser regulados por el reglamento de dicha ley.

Sin embargo, en diez años de aplicación de esa ley los contratos de aparcería y arrendamiento no fueron regulados, lo que generó especulación en el mercado de tierras con consecuencias negativas en el proceso de saneamiento, ya que latifundistas justificaron la FES a través de estas prácticas para consolidar derecho de propiedad agraria de manera fraudulenta.

Con este vacío legal muchos propietarios y poseedores de tierra que no estaban cumpliendo la FES, previo al saneamiento, atraieron a empresarios menonitas, rusos, brasileños, uruguayos, argentinos y colombianos, para que realicen desmontes e inversiones en sus tierras; de esa forma burlaron la aplicación de la ley agraria y su reglamento.

La nueva ley mantiene la disposición final décimo primera de la anterior ley, pero en su reglamento (Decreto Supremo N° 29215) regula

los contratos de aparcería y arrendamiento. Señala que las actividades productivas ejecutadas por el arrendatario o aparcerero sólo constituyen FES a favor del propietario cuando exista área efectivamente aprovechada por éste.

Al mismo tiempo establece condiciones para que estos contratos tengan validez y sean reconocidos legalmente. Tienen que suscribirse por escrito, especificar a las partes, el objeto, el precio; la vigencia no debe sobrepasar los tres años, además deben ser registrados en el INRA, entre otras.

Por otro lado, realiza una cierta regulación en los contratos de uso de recursos naturales dentro de las TCO, estableciendo que los mismos deben cumplir condiciones mínimas, como la aprobación por la máxima instancia de decisión del pueblo indígena y la transferencia de tecnología al pueblo indígena.

Como se puede observar este tema es muy complejo y en el debate las posiciones estuvieron polarizadas. Los empresarios, por ejemplo, plantearon que la norma debería reconocer los contratos de aparecería sin ninguna restricción para el cumplimiento de la FES y que debería aplicarse en las diferentes clases de propiedades (solar campesino, tierra comunitaria, TCO, propiedades pequeñas, medianas y grandes).

Por su parte, los representantes de las organizaciones indígenas y campesinas, de manera sistemática rechazaron que los contratos de arrendamiento y aparcería sean reconocidos por la nueva ley, ya que la actual CPE no reconoce el latifundio y en la definición de este concepto, en el artículo 12 del Decreto Ley N° 3464, de 1953, establece que latifundio es la tierra inexplorada o que era explotada deficientemente por un sistema extensivo con instrumentos y métodos anticuados que dan lugar al desperdicio de la fuerza humana, o porque percibían una renta fundiaria mediante el arrendamiento caracterizando además en cuanto al uso de la tierra a través de aparcerías, etc.

Estos cuatro temas quedaron pendientes, pero con el compromiso del Poder Ejecutivo para que en un tiempo no mayor a seis meses sean estudiados y se planteen nuevas reglas para corregir las ambigüedades y distorsiones que ocasionará la falta de definición en materia agraria. Además, seguirá favoreciendo a que pocas familias continúen acaparando grandes extensiones de tierra productiva en desmedro de indígenas y campesinos.

En definitiva, si no se plantean las nuevas reglas no se podrá afectar a la actual estructura injusta e inequitativa de tenencia de

la tierra, que está caracterizada por el latifundio en buena parte del oriente y el minifundio en los valles y el altiplano, y, en consecuencia, obstaculiza la posibilidad de encarar un verdadero desarrollo rural en el país.

6.3. ACCESO DE LAS MUJERES A LA TIERRA EN LA LEGISLACIÓN AGRARIA

La inequidad en el acceso de las mujeres a la tierra es un tema de antigua data; en cambio su tratamiento es reciente. Junto a varias organizaciones, instituciones y personalidades, la Conferencia Episcopal Boliviana en su Carta Pastoral *Tierra, Madre Fecunda para Todos*, indica que

“en Bolivia el 23% de los hogares rurales están bajo la responsabilidad de las mujeres. A pesar de ello y aunque la Ley INRA les reconoce los mismos derechos que a los hombres, es común que sólo los varones heredem o tengan títulos de propiedad a sus nombres” (CEB, 2000). Frente a esta situación propone garantizar a la mujer el derecho a la tierra: “los obispos recomiendan que se cumpla la legislación vigente en cuanto a la equidad de género y promover la titulación conjunta de la pareja” (CEB, 2000).

6.3.1. Aspectos jurídicos

Si nos restringimos al aspecto estrictamente legal, al presente, se puede afirmar que los avances en términos de reconocimiento de derechos de la mujer al acceso a la propiedad de la tierra fueron sustanciales. Repasemos:

En las leyes de reforma agraria en América Latina era común encontrar términos como: Jefes de familia; jefes de hogar; productor campesino; trabajador campesino; colonos; trabajador nativo, grupos selvícolas, etc., lenguajes sexistas y mecanismos “legales” de exclusión de las mujeres y pueblos indígenas, como sujetos de derechos y actores sociales, productivos y políticos.

La Ley de Reforma Agraria de 1953 no tomó en cuenta a las mujeres como sujetas de derechos y no las valoró en tanto trabajadoras del agro, como indica por ejemplo el artículo 78, relativo a la preferencia para la dotación de tierras que establecía:

“Los campesinos que hubiesen sido sometidos a un régimen de trabajo y explotación feudales, en su condición de siervos, obligados, arriantes, pegujaleros, agregados, forasteros, etc., mayores de 18 años, los casados mayores de 14 años y **las viudas con hijos menores**, son declarados con la promulgación del presente Decreto, propietarios de las parcelas que actualmente poseen y trabajan, en tanto el Servicio Nacional de Reforma Agraria les dote, racionalmente, de las que les correspondan de acuerdo a las definiciones de la pequeña propiedad o les compense con la explotación colectiva de tierras, que les permita cubrir sus presupuestos familiares” (resaltado nuestro).

La Ley N° 1715 incorporó de manera explícita los derechos de las mujeres a la tierra, concretamente en su artículo tercero, vinculado al artículo sexto de la Constitución Política del Estado y a la Ley N° 1100 de septiembre de 1989 que ratifica la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer:

“El Servicio Nacional de Reforma Agraria, en concordancia con el artículo 6° de la Constitución Política del Estado y en cumplimiento a las disposiciones contenidas en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, ratificada por Ley 1100 de 15 de septiembre de 1989, **aplicará criterios de equidad en la distribución, administración, tenencia y aprovechamiento de la tierra en favor de la mujer, independientemente de su estado civil**” (Ley 1715, Artículo 3, inciso V) (resaltado nuestro).

Hay que considerar que la titulación individual sólo procede en la empresa agropecuaria, mediana propiedad, pequeña propiedad y solar campesino, y no así en las tierras comunitarias de origen y la propiedad comunaria.

El Decreto Supremo N° 25763, reglamento agrario emitido el año 2000, en su artículo 146, parágrafo II, indica: La participación en la ejecución de los procedimientos de saneamiento está abierta y garantizada por igual a hombres y mujeres. En su artículo 231, parágrafo II, señala que: “La titulación de procesos agrarios en trámite a favor de sus beneficiarios, se sujetará a las siguientes reglas, inciso c) Cuando una persona individual o jurídica sea beneficiaria de un predio se otorgará derecho de propiedad individual en su favor, sin discriminación de género”.

A diez años de la aplicación de estas normas, como en los otros aspectos, la equidad de género no tuvo mayores avances, pues nunca se implementaron mecanismos operacionales y de aplicación de estos artículos de la normativa agraria.

La nueva ley parte de la política gubernamental denominada “Revolución Agraria” y responde a sujetos involucrados en la problemática agraria como son indígenas, campesinos y originarios. Establece avances importantes respecto a la equidad de género. Citemos las partes más sobresalientes:

- 1) Ratifica lo enunciado en la Ley N° 1715 (artículo 3), que se refiere a la aplicación de criterios de equidad en la distribución, administración, tenencia y aprovechamiento de la tierra en favor de la mujer, independientemente de su estado civil.
- 2) En la composición de la Comisión Agraria Nacional –órgano responsable de proyectar, proponer políticas agrarias de distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras para elevar a consideración del SNRA-, incorpora, entre otros actores a la Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia-Bartolina Sisa. La composición de las Comisiones Agrarias Departamentales será similar, siempre que las organizaciones nacionales tengan sus representantes a este nivel departamental.
- 3) En cuanto al Control Social al proceso de saneamiento, se garantiza la participación de las organizaciones sociales y de productores, miembros de la Comisión Agraria Nacional o de las comisiones agrarias departamentales, en los procesos de saneamiento, reversión, expropiación, dotación y adjudicación. Esas organizaciones sociales y de productores están facultados para firmar formularios, hacer las observaciones que consideren necesarias en cualquier fase de su sustanciación y obtener copia de los mismos.
- 4) Asegura la titulación a favor de las mujeres, “Garantiza y prioriza la participación de la mujer en los procesos de saneamiento y distribución de tierras. En caso de matrimonios y uniones conyugales libres o de hecho, los títulos ejecutoriales serán emitidos a favor de ambos cónyuges o convivientes que se encuentren trabajando la tierra, consignando el nombre de la mujer en primer lugar. Igual tratamiento se otorgará en los demás casos de copropietarios mujeres y hombres que se encuentren trabajando la tierra, independientemente de su estado civil”. (Disposición final octava)

El reglamento de la Ley N° 3545, en su artículo tercero sobre el carácter social del derecho agrario, sostiene:

- e) La equidad en el derecho de acceso a tenencia de la tierra de las mujeres y hombres.
- f) La equidad en el derecho de acceso y tenencia de la tierra, con preferencia a quienes no la tienen o la tienen de forma insuficiente.
- k) El reconocimiento de la designación de representantes, sean hombres o mujeres, de pueblos indígenas u originarios, comunidades campesinas, colonias y otras organizaciones, designados orgánicamente o de manera convencional.

Queda ratificado el contenido del Decreto Supremos N° 25763 (reglamento de la Ley INRA), de mayo del año 2000, con relación a los derechos de las mujeres en cuanto a la transparencia y participación en el proceso de saneamiento y garantiza de manera general la participación de mujeres (artículo 146). Asimismo, recalca la no discriminación de género: “Cuando una persona individual o jurídica sea beneficiaria de un predio se otorgará derecho de propiedad individual en su favor, sin discriminación de género” (artículo 231, párrafo II, inciso c) Del mismo modo, quedan ratificados por el nuevo reglamento de la Ley N° 3545, los siguientes aspectos:

La ejecución y cumplimiento de estos procedimientos será de estricta responsabilidad de los funcionarios públicos en sus distintas etapas y diferentes actividades, conforme la Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990, de Administración y Control Gubernamentales. Tales actividades deberán realizarse de manera compatible con la protección de la vida humana, el respeto a los derechos de los pueblos indígenas u originarios y campesinos, la propiedad pública y privada, la promoción de la equidad de género, la conservación del medio ambiente, los recursos naturales y la biodiversidad (artículo 6).

En cuanto al control social y participación, garantiza la participación de las mujeres: “Se deberá garantizar la aplicación de metodologías adecuadas para efectivizar el derecho de las mujeres a la tierra y su participación en los procedimientos agrarios” (artículo 8, párrafo V).

En cuanto a las atribuciones comunes, también está orientado a garantizar la participación de las mujeres en el proceso de saneamiento agrario:

h) Propiciar acciones que garanticen la participación equitativa de mujeres y hombres en los procedimientos agrarios y el ejercicio de sus derechos agrarios.

n) Implementar programas de capacitación y sensibilización a nivel institucional y a las organizaciones sociales y sectoriales para la aplicación de mecanismos que impulsen la participación de hombres y mujeres en los distintos procedimientos agrarios (artículo 46).

El artículo 99 de alcance de dotación, en su párrafo II sanciona derechos de usufructo de las mujeres en el caso de las propiedades comunales: “Los titulares de Tierras Comunitarias de Origen y Propiedad Comunitarias podrán realizar asignaciones familiares confirmando su uso y goce a favor de sus miembros, mujeres y hombres, sin afectar el derecho de propiedad colectivo”.

El artículo 127, sobre los beneficiarios, indica:

La adjudicación de los tipos de propiedad señalados en el artículo anterior procederá respecto de: a) Solares Campesinos y Pequeñas Propiedades a favor de personas individuales, mujeres u hombres; y b) Medianas Propiedades y Empresa Agropecuarias a favor de personas jurídicas e individuales, mujeres y hombres, titulares de empresas agrícolas, pecuarias, agropecuarias y otras de carácter productivo.

El artículo 366 referido a la participación del pueblo indígena originario, en su párrafo I también expone como mandato la participación de las mujeres en el proceso de saneamiento:

Se efectivizará la participación del pueblo indígena originario en el proceso de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO), a través de sus representantes o autoridades legitimadas, hombres y mujeres, mediante:

a) El concurso obligatorio de sus autoridades de acuerdo a los usos y costumbres en la elaboración de los planes de trabajo para la ejecución del proceso de saneamiento, la priorización de polígonos y otros.

b) La difusión e información del estado del proceso de saneamiento a los miembros del pueblo indígena y originarios;

c) La interlocución directa de mujeres y hombres en todo el proceso de saneamiento.

El artículo 389 de la composición de comisiones interinstitucionales de Tierras Comunitarias de Origen asegura la participación fe-

menina: “Las Comisiones Interinstitucionales de Tierras Comunitarias de Origen están compuestas por el Ministerio (...) así como otras organizaciones indígenas y originarias autorizadas y los representantes hombres y mujeres de los pueblos indígenas u originarios solicitantes de Tierras Comunitarias de Origen”.

En el artículo 396 sobre las reglas de titulación, en su párrafo III, incisos:

- a) Cuando varias personas sean beneficiarias de un mismo predio, se otorgará derecho en copropiedad a favor de todas ellas, con relación de beneficiarios, adoptándose en el caso de mujeres las previsiones contempladas en la Disposición Final Octava de la Ley N° 3545.
- b) Cuando una persona individual o jurídica sea beneficiaria de un predio se otorgará derecho de propiedad individual en su favor, sin discriminación de género.

Finalmente, el artículo 399 relativo a refrenda y entrega de títulos ejecutoriales, en el párrafo III se indica: “Cuando varias personas adquieran un predio en copropiedad, el Título Ejecutorial se entregará al representante sea hombre o mujer, designado expresamente de entre los copropietarios”.

6.3.2. El difícil paso de las normas a las prácticas

Si bien siguen habiendo avances, tanto en la Ley N° 1715 y ahora en la Ley N° 3545, en la formulación de la legislación en cuanto a equidad de género, las mujeres continúan en situación de desventaja respecto a los hombres en cuanto a acceso, tenencia y ejercicio de sus derechos sobre la tierra.

Los resultados estadísticos de la aplicación de la Ley N° 1715 muestran que hasta finales del 2005, se ha titulado en el país una superficie de 9.255.284 hectáreas de tierras equivalentes al 9% de la superficie total objeto de saneamiento, cuyas razones se detallan en el primer capítulo del presente documento. Aquí interesa ver en qué medida se ha aplicado la norma y cuáles los resultados de la titulación respecto al acceso al derecho propietario de la mujer sobre la tierra, que se expresa en titulación individual y titulación en copropiedad (varón-mujer).

Como se puede ver en el cuadro siguiente, en el que se incluyen todas las formas de titulación, los resultados no son alentadores, y la situación es la siguiente: 210.441,5 hectáreas (2%) de la superficie titulada está a nombre de 4.304 mujeres (10%); en cambio, los varones consolidaron una superficie de 1.096.908 hectáreas (11,85%) para más de 14 mil (35%) propietarios. En copropiedad varón-mujer se consolidó una superficie de 563.622 hectáreas (6,09%), para más de 20 mil personas (48%). El restante 79% de la superficie titulada corresponde a personas jurídicas.

Cuadro N° 6.1.
Titulación por género

Tipo de propietario(a)	Títulos		Superficie		Beneficiario(a)	
	N°	%	N°	%	N°	%
Mujer	4.082,00	15,89	210.441,50	2,27	4.304,00	10,06
Varón	13.986,00	54,44	1.096.908,75	11,85	14.973,00	35,00
Copropiedad	6.242,00	24,29	563.622,87	6,09	20.753,00	48,52
Persona Jurídica	1.383,00	5,38	7.384.311,86	79,78	2.746,00	6,42
Total	25.693,00	100,00	9.255.284,99	100,00	42.776,00	100,00

Fuente: INRA, con datos al 31 de diciembre de 2005.

Si dejamos de considerar las superficies de las TCO y de las propiedades comunitarias en que la titulación es colectiva, quedan 1.886.184 hectáreas de tierra titulada como propiedad individual. En este análisis, el porcentaje de tierra titulada a nombre de las mujeres se incrementa de 2% a 11%, y el de los hombres de 11,85 a 59%, lo que muestra el grado de inequidad y la dificultad de pasar de la norma establecida a la práctica concreta y cotidiana, lo que sigue siendo un desafío tanto para las instituciones públicas y privadas como para las organizaciones campesinas indígenas, mixtas y de mujeres.

Pues, como se sabe, la tierra, en tanto recurso productivo, incide sobremanera en la posibilidad de mejorar las condiciones de vida a través de la mayor disponibilidad de alimentos y de generación de ingresos familiares, tareas en las que están involucrados tanto hombres como mujeres; aunque en ciertos contextos, como el de la migración, son ellas quienes tienen mayor responsabilidad sobre las actividades productivas o en determinados momentos del ciclo agrícola. Asimismo, la tierra es también un factor que incide en el poder político y social de los diferentes sectores, su redistribución y la propiedad sobre

dicho recurso conlleva el potencial de cambiar las relaciones de poder en el campo, pero también al interior de las mismas comunidades y las familias.

6.3.3. Aspectos económicos

Respecto a la erradicación de la pobreza en el área rural, las estadísticas¹²⁴ muestran que la población pobre en el país alcanza el 58.6%, acentuada en el área rural (90,8%)¹²⁵. Al mismo tiempo, mientras en el área urbana el promedio de las Necesidades Básicas Insatisfechas¹²⁶ es poco más de 35%, en el área rural estas se duplican, al 74,58%.

En medio de esta realidad, las mujeres son las más afectadas; por ejemplo, según datos del 2003, las mujeres ocupadas en trabajo agrícola, pecuario y pesca recibían un ingreso medio laboral de 60,83 bolivianos. En cambio, los hombres obtenían por el mismo trabajo 311,2 bolivianos¹²⁷. Todo ello exige seguir realizando acciones de promoción e impulso al desarrollo rural sostenible, las que necesariamente pasan por mejorar el acceso de las mujeres a la tierra —pues la tenencia de la tierra es la base de las actividades económicas de campesinas e indígenas que aseguran su seguridad alimentaria y sus ingresos—, una revaloración del trabajo de las mujeres y de su aporte a la economía familiar y nacional.

Hay que tomar en cuenta también que el acceso de las mujeres a la tierra es la base para su desarrollo económico y el incremento de sus capacidades y su calidad de vida; contribuye asimismo a su seguridad personal y la posibilidad de contar con un patrimonio.

La migración protagonizada mayormente por hombres, obliga a que cada vez más las mujeres se hagan cargo de roles productivos¹²⁸, mayor razón para garantizar a las mujeres el acceso y seguridad jurídica de la tierra.

¹²⁴Mapa de Pobreza, 2001. INE.

¹²⁵INE, 2002.

¹²⁶Necesidades Básicas Insatisfechas es un método que observa y evalúa si un hogar cuenta o no con los bienes y servicios (vivienda, servicios e insumos básicos, educación y salud) que le permitirán satisfacer efectivamente sus necesidades.

¹²⁷Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDSA). Extractado del Sistema de Información para la Vigilancia Ciudadana desde una Perspectiva de Género (SIVICIGE) elaborado por el CIDEM, 2007.

¹²⁸En Bolivia el 23% de los hogares rurales están bajo la responsabilidad de las mujeres. Carta Pastoral "Tierra, Madre Fecunda Para Todos" (2000).

Hasta ahora, en algunas zonas, la herencia es la modalidad por la que las mujeres tienen opciones de acceder a la tierra a pesar de las dificultades y la discriminación. La dotación es un segundo camino, pero hasta ahora más dificultoso, porque está mediada por las organizaciones, tanto sindicales como indígenas, de predominancia masculina en la toma de decisiones sobre la distribución de la tierra. La adjudicación o el acceso vía el mercado no siempre están a su alcance, pues sus condiciones económicas ligadas a la discriminación de género les dificulta esa posibilidad.

6.3.4. Aspectos sociales

La inequidad por cuestiones de género deviene de estructuras e instituciones sociales como el Estado, la familia, la iglesia y prácticas culturales propios que imponen roles, comportamientos y valores diferenciados por género.

Esto incide en la desigualdad de oportunidades que tienen las mujeres por ejemplo en el acceso a la educación, salud, documentación (carnet de identidad), participación pública y política, entre otros. En cuanto a la tierra, por lo dicho antes, ellas siguen teniendo condiciones y oportunidades poco favorables para acceder a la propiedad de este recurso natural y ejercer sobre ella los derechos que les corresponden.

Desde ciertas prácticas consuetudinarias, se resta posibilidades de participación a las mujeres campesinas indígenas en los procesos de negociación y en espacios de decisión, sea al interior de sus organizaciones, donde tienen retos y barreras muy duras a superar, o ante las instituciones públicas y privadas. Para que las mujeres defiendan sus derechos tienen que conocerlos, indica acertadamente Rosario Salazar en su documento “Acceso de las mujeres a la tierra” (Salazar, 2002).

6.3.5. Aspectos culturales

Si bien en Bolivia hay un marco legal favorable, los usos y costumbres y las normas comunitarias en cierto modo están colisionando con la aplicación de la legislación agraria respecto a la equidad de género.

Según las prácticas habituales en las comunidades, pese a que la forma más “expedita” por la cual las mujeres acceden a la tierra, que es la herencia o sucesión (en unos contextos culturales más que en otros),

la tendencia es que quienes hereden la tierra sean los hombres, principalmente, en tierras altas.

Probablemente por la escasez del recurso, las familias deciden otorgar la tierra en herencia a los hijos, y los animales, a las hijas, bajo el entendido de que la mujer se casa y se va a vivir a la parcela que hereda su marido. Esta práctica, además de ser discriminatoria, deja a las mujeres en situación de total desventaja y desprotección en caso de abandono o separación del marido; pues en estos casos ellas quedan sin nada y, muchas veces, son las únicas que quedan a cargo de los (las) hijos(as).

En el caso de las TCO y tierras de carácter comunitario, por lo general, son los hombres quienes toman las decisiones sobre los procesos de saneamiento y titulación, así como sobre la distribución interna de los recursos naturales o la asignación y elección de espacios para realizar sus actividades productivas. Entonces, a los ojos de la comunidad, normalmente es el hombre el dueño de las mejoras que realiza su familia.

La preeminencia de lo cultural sobre las demandas de género ha sido visible en el movimiento indígena campesino de los últimos tiempos, al punto de encubrir las inequidades de género y la discriminación hacia las mujeres campesinas indígenas.

La realidad muestra que el ejercicio de poder tiene rasgos fuertemente masculinos (sólo hace falta ver cómo y quiénes toman las decisiones) y que si, evidentemente, hay figuras femeninas procedentes de las organizaciones campesinas indígenas es por una emergencia de las propias organizaciones de mujeres.

De tal manera que la reivindicación cultural y de clase han postergado o invisibilizado a la reivindicación de género. Las propias líderes y sus organizaciones lo asumen en estos términos. Por ello no es extraño ver a cientos de mujeres activas en primera línea en las marchas y todas las luchas por la tierra y el territorio; pero muy pocas en espacios donde se negocian y se toman decisiones.

CAPÍTULO 7

VALORACIONES DE LA LEY N° 3545, DE RECONDUCCIÓN COMUNITARIA DE LA REFORMA AGRARIA

A más de un año de haberse promulgado la Ley N° 3501, de ampliación del plazo de saneamiento, y la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, que modifica la Ley N° 1715, de 1996, se desarrolla en los siguientes puntos distintas valoraciones y percepciones de su aplicación y significancia.

7.1. ALGUNAS VALORACIONES SOBRE LA VIGENCIA DE LA LEY N° 3545, A UN AÑO DE SU PROMULGACIÓN

En rigor, la aplicación de la Ley N° 3545 empieza desde la promulgación de su reglamento, el 2 de agosto de 2007; es decir, ocho meses después de la promulgación de la nueva norma. Si consideramos que la elaboración del reglamento es atribución directa del Poder Ejecutivo (no pasa por la aprobación del Poder Legislativo), esta demora en la aprobación del reglamento puede ser una señal de la dificultad del gobierno para avanzar de manera concertada con los diferentes sectores en cambios importantes sobre esta temática.

Recordamos adicionalmente que la Ley N° 1715, promulgada en 1996, adoleció de fuertes limitaciones en su aplicación debido a que

su respectivo reglamento fue aprobado recién en el año 2000, a cuatro años de su promulgación.

Por tanto, hay que considerar que el tiempo de aplicación del nuevo reglamento no permite hacer una valoración más amplia del año de vigencia de la Ley N° 3545. Sin embargo, con esta norma y su reglamento el actual gobierno no tiene pretexto para no avanzar con celeridad en el saneamiento: ya no puede argumentar, como al principio, que la norma es “tramposa, engañosa y que no nos permite avanzar”. Ahora sólo resta voluntad política para avanzar en el proceso.

Lo mismo ocurre para las comunidades en situación de cautiverio: la norma es clara y los procedimientos expeditos, y en gran medida dependen ahora de la capacidad institucional del INRA para su aplicación.

Con todo, es indudable que varias etapas y procedimientos jurídicos que obstaculizaban el proceso de saneamiento fueron superados (por ejemplo, el procedimiento para la distribución de tierras es más expedito); una muestra es el cerca de medio millón de hectáreas de tierras fiscales distribuidas.

Es también evidente que al haberse distribuido más tierra, hay menos conflictos, por ejemplo con el MST en los Departamentos de Santa Cruz y Tarija. Ahora, quienes ya cuentan con tierras están dedicados a realizar sus trabajos agrícolas en sus parcelas, como las familias sin tierra asentadas en la nueva comunidad Pueblos Unidos.

Estas mismas familias realizaron reiterativas tomas de tierras en distintos lugares, pero la dotación prácticamente las ha desmovilizado en su estrategia de ocupar predios improductivos, lo que en los hechos significa que su anterior proceder no era “el conflicto por el conflicto”, sino la necesidad de contar con un pedazo de tierra como un medio de subsistencia.

En otro ámbito, si bien se han acelerado los procesos agrarios iniciados con anterioridad a la promulgación a la nueva ley agraria, continúa la lentitud en el inicio de nuevos procesos de saneamiento: el grado de avance no corresponde al ritmo que el INRA necesita para concluir el proceso en los seis años restantes.

Un caso es el de Alto Parapetí donde hace un año se acordó iniciar el proceso, pero a la fecha aún no comenzó. Esto genera cierto cansancio y desesperación en las bases guaraníes y su predisposición para presionar al INRA.

En consecuencia, en la región del Chaco se percibe aprestos de movilizaciones y riesgos de confrontación entre sectores campesinos y la Asamblea del Pueblo Guaraní, que podrían evitarse si se agiliza el proceso de saneamiento.

En algunas regiones, como Santa Cruz, pese a las modificaciones sustanciales contempladas en la nueva norma agraria, el INRA continúa operando con lentitud (al parecer no cuenta con los recursos suficientes), no se ha socializado una planificación consistente y se manifiesta carencia de personal debido a que se continúa buscando recursos humanos idóneos.

Se señala que los recursos humanos que actualmente ejercen en el INRA, no siempre son los más calificados, y a veces existen tensiones internas e intromisión externa en la admisión del personal, situación que también dificulta el avance del proceso de saneamiento.

Sin embargo, en regiones como el Chapare, donde el saneamiento de tierras era resistido, con la nueva gestión del INRA y la nueva norma agraria se evidencia un inusitado interés por su aplicación, con el consiguiente avance acelerado.

Pero si bien muchas TCO están avanzando de manera más acelerada en el proceso de saneamiento, no se perciben modificaciones sustanciales en las superficies esperadas desde las anteriores gestiones, de modo que el proceso continúa arrastrando deficiencias e irregularidades detectadas en la anterior ley y en anteriores gestiones.

Pese a lo anterior, se estima que la nueva norma agraria puede dar celeridad al proceso de saneamiento, aunque no necesariamente garantiza justicia en la definición del mejor derecho propietario; es decir, aunque el proceso pueda avanzar más rápidamente, puede que no solucione el problema de fondo: la inequidad en el acceso y tenencia de la tierra.

Y es que en muchos otros casos el proceso estaba tan avanzado que resultó muy difícil desmontar irregularidades ya registradas, porque había etapas y plazos ya concluidos, y resultaba dificultoso retroceder.

En el caso del altiplano, no se perciben cambios significativos: las organizaciones indígenas, originarias y campesinas al parecer están más esperanzadas en lo que pueda lograrse en materia de tierra y territorio a través de la nueva Constitución Política del Estado, y no tanto en la actual ley agraria. De hecho algunas de las organizaciones campesinas como la CSUTCB, dirigida por Rufo Calle, han manifesta-

do críticas hacia la nueva disposición legal, indicando que no responde a su realidad y a su visión como sector social.

En el Departamento de Pando el proceso de saneamiento alcanzó al 97% de las tierras y se logró identificar las tierras fiscales. Simultáneamente, se realizan acciones conjuntas entre el INRA y otras instituciones y organizaciones para coordinar responsabilidades y recursos dirigidos a la conclusión del saneamiento de tierras, y, sobre todo, para definir la modalidad y principios de distribución de tierras fiscales.

Sin embargo, según la evaluación de los campesinos de esa región, en la distribución de las tierras fiscales de Pando se impuso los criterios de la Ley Forestal, con lo que se favoreció a los concesionarios y a barraqueros con superficies de hasta 15.000 hectáreas. Este hecho los perjudicó en la fase de compensación de tierras comunales, puesto que, debido a ello, dicha compensación se está realizando en lugares alejados y dispersos de sus actuales tierras. Por ejemplo, la comunidad campesina Porvenir tiene compensación de tierras fiscales hasta en cuatro lugares distintos.

De lo referido se advierte que el gran reto para la nueva norma e institucionalidad agraria, es la aplicación de la fase del replanteo, en la que se debe mudar los deslindes en predios de terceros que no cumplen la FES, algunos ligados a agentes muy poderosos, lo que implica mover mojones y ejecutar órdenes de desalojo.

Hasta ahora, en la zona del Chaco por ejemplo, por la crónica debilidad de la institucionalidad agraria en la región, aún no se procedió a ejecutar órdenes de desalojo. Ante esta situación, las organizaciones indígenas manifiestan su decepción, percibiéndose que el proceso de saneamiento de las TCO no está avanzando y se ha estancado. Estas señales de debilidad afectan a las organizaciones y dan lugar a que los terceros se rearticulen para lograr la consolidación de las tierras que reclaman como suyas.

Por otro lado, proyectos como Pro Tierra son respaldados por el gobierno para la compra de tierras; pero no cuentan con los recursos necesarios para apoyar el proceso del saneamiento, que, a nuestro juicio, debiera ser lo prioritario.

En fin, son evidentes los cambios importantes en la norma y en sus procedimientos; sin embargo, pueden adolecer de ciertas trabas que dificulten su implementación.

Un ejemplo es la expropiación establecida de manera muy engorrosa en la ley y su reglamento (expropiación según precio de merca-

do), pues instituye la expropiación por abandono (por dos años) de las pequeñas propiedades y por conservación y protección de la biodiversidad de comunidades campesinas, indígenas y originarias que realicen un uso no sostenible del suelo. Eso tiende a provocar conflictos y en muchos casos puede servir como argumento para frenar procesos de saneamiento.

Por otro lado, no hay cambios profundos en el procedimiento que aplicará la judicatura agraria en la resolución de conflictos derivados de la posesión y la tenencia de la tierra, agua y áreas forestales, puesto que en su generalidad rigen los procedimientos y mecanismos anteriores.

De todas maneras, hay que considerar que la nueva Ley N° 3545 es transitoria hasta la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado, ya que ella puede registrar cambios sustanciales en esta materia.

Finalmente, algunas cifras muestran avances en la aplicación de la Ley N° 3545¹²⁹.

- La superficie saneada es de 10,2 millones de hectáreas que se añaden a las 9,2 millones de hectáreas saneadas en los anteriores diez años, haciendo un total de 19,4 millones. El desglose por modalidad se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro 7.1.
Avances en el proceso de saneamiento y titulación de la tierra, con Ley N° 3545

Clasificación	Total superficie saneada y titulada 1996 - 2007 (Ha.)	Total en el período 1996- oct. 2006 (Ha.)	Total en el período nov.2006-2007 (Ha.)
TCO	11.316.429	5.762.058	5.554.371
Pequeña propiedad	1.179.463	707.804	471.659
Solar campesino	204	146	58
Mediana propiedad	665.767	311.224	354.543
Empresa	1.030.235	921.166	109.069
Propiedad comunal	3.761.112	1.523.126	2.237.986
Tierras fiscales	1.459.737	0	1.459.737
TOTAL	19.412.947	9.225.524	10.187.423

Fuente: Elaboración propia con datos INRA al 2007.

¹²⁹Información extraída de Datos de la situación actual y análisis comparativo con gestiones anteriores, Período: 1996-2007, del INRA.

- Tierras fiscales identificadas: 7.996.839 hectáreas, de las cuales 1.459.736 se identificaron en el marco de la nueva ley.
- Tierras fiscales distribuidas: 697.882 hectáreas que benefician a 3.015 familias, frente a las 36.815 hectáreas distribuidas que han beneficiado a 563 familias en anteriores gestiones y en el marco de la Ley N° 1715.

7.2. PERCEPCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES INDÍGENAS CAMPESINAS SOBRE LA APLICACIÓN DE LA LEY N° 3545

Anticipamos que entre los sectores campesino e indígena hay coincidencia en la valoración positiva de la nueva ley. Pero en la evaluación de su aplicación existen marcadas diferencias: la organización campesina tiende a ser optimista en sentido de que le favorecerá como sector, mientras que el sector indígena expresa pesimismo debido a que, consideran, no está dando resultados positivos en la consolidación de sus demandas y aluden que la situación no cambió significativamente. Estas son las expresiones:

7.2.1. Organización de mujeres campesinas

Dorita Zelada, Secretaria Ejecutiva de la Federación Departamental de Mujeres Campesinas, Indígenas, Originarias del Beni (FDMCIOB-BS):

... para nosotras las mujeres, esta nueva Ley de Reconducción Comunitaria que ha promulgado el hermano Evo es importante, sobre todo porque ya también nosotras contamos con el derecho de propiedad y de la tenencia de la tierra, así como los hombres. También nos da la opción de recuperar nuestras tierras perdidas, a causas del mal manejo de algunos dirigentes con gente extraña; en nuestro sector tenemos a las colonias de los menonitas que si no lo paramos van a fregar nuestra tierra para la producción.

Nosotras como mujeres afiliadas a la Federación evaluamos que está mucho mejor que la anterior ley porque nos garantiza el derecho a la pequeña propiedad, las sucesiones hereditarias que son indivisibles y es la única herencia que le vamos a dejar a nuestros hijos, nuestras tierras trabajadas y producidas, en beneficio de nuestras futuras generaciones, pero también nosotras tenemos que saber trabajarla porque la ley se cumple para todos.

Otro punto importante es que las tierras fiscales serán dotadas comunitariamente, en base al uso de suelo que podamos presentar nosotros los campesinos; otro punto que evalúo a nuestro favor es el tema de la reversión de tierras, esas tierras ociosas que no cumplen ninguna función social. Con esta ley nos ampara nos protege y nos da seguridad de garantía para heredarlas a nuestros hijos. Creo que es una de las mejores oportunidades que nos está dando este gobierno.

Julieta Sejas, Secretaria Ejecutiva de la Federación Departamental de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Cochabamba (FDMCIOC-BS)

Desde la Federación, vemos que la Ley 3545 está bien. Porque sobre todo viene a favorecer a quienes no tenían regularizadas sus propiedades, ni tenían sus papeles de tierra al día; por ello, esta nueva ley, dará oportunidad sobre todo a campesinas y campesinos, incluso ahora las mujeres podrán tener sus títulos a sus nombres.

Antes la Ley INRA sólo beneficiaba a los grandes terratenientes y latifundistas, quienes tenían grandes tierras, sobre todo empresarios del oriente, y poco o nada de beneficio para los campesinos del área rural de la zona andina y de los valles. Ese ha sido el motivo por el que hemos marchado y apoyado la aprobación de la Ley 3545, que hoy beneficia a todos y todas, sobre todo a las y los campesinos. (...) Por tanto, hoy día con la nueva Ley 3545 se está avanzando, todavía un poco lento, pero se está avanzando, ojalá que todas las tierras que tenían problemas de títulos se solucionen y se saneen todos los terrenos que todavía faltan.

Severina Aguayo Tola, Secretaria Ejecutiva de la Central Provincial de Mujeres Campesina de la Provincia Bolívar - Bartolina Sisa (COCHABAMBA)

La Ley INRA sólo ha favorecido a los grandes empresarios del oriente, claro como son ellos los empresarios y los ricos, los que han dictado la Ley en 1996, ha favorecido igual sólo a ellos, a sus grandes propiedades en el oriente, a extranjeros que viven en Santa Cruz, porque a ellos no les interesa el trabajo de la tierra, porque no conocen, ni saben sembrar, trabajar, ni utilizar la tierra, no les interesa, sólo les ha favorecido a ellos, a su sector.

Los que han aprobado la ley eran como extranjeros, no les importaba el país ni la gente, sólo miraban sus intereses y no de la población boliviana. Ahora con la nueva Ley 3545, se favorece un poco más a los campesinos, aunque yo no estoy plenamente de acuerdo con la Ley 3545, ¿por

qué? los tres tipos de saneamiento (SAN-SIM, CAT-SAN y SAN-TCO), su titulación a través del saneamiento y los impuestos que hay que pagar, pero yo veo que ese procedimiento actual del saneamiento nos ha de dividir a las organizaciones y comunidades.

Aunque es verdad que varias de las cosas de la Ley 3545 hemos planteado las organizaciones, y creo que la Ley toma en cuenta ese principio de la reforma agraria: “Quien trabaja y siembra la tierra tiene que poseerla”, creo que eso se expresa en la Ley 3545, eso veo que está bien nomás. Ahora la titulación (comunal) veo que es un problema, porque las organizaciones campesinas pueden solicitar, y ha habido casos que lo han hecho, pero luego viene el ayllu y también solicita, pero SAN-TCO, ahí son los problemas y las divisiones; por eso, en la modificación de la ley, tendríamos que haber estado, por lo menos un representante de cada una de las provincias del país, así tendríamos una ley desde nosotros, porque sólo se reúnen gente de la ciudad, y no saben de la dinámica rural, no saben ni trabajar la tierra, nosotros sí sabemos y conocemos la dinámica de la tierra y el territorio.

En la Provincia Bolívar se ha realizado el saneamiento el 2003, el INRA ha llevado adelante, pero nosotros teníamos títulos ejecutoriales antiguos de nuestros abuelos, pero al INRA ni le ha importado, ni ha respetado, por eso hemos perdido terrenos con Oruro, porque no se ha respetado nuestros títulos; de igual forma, como Provincia Bolívar, hemos perdido terrenos con las comunidades y provincias colindantes, por eso ya no creemos, ni respetamos al INRA; así se ha procedido con la Provincia Bolívar, además nos hacen pelear con las provincias vecinas. Antes, nuestros abuelos pagaban los impuestos y sabían como manejar el tema de los linderos y no había problemas ni con las provincias, ni con los departamentos. En cambio hoy día no sabemos el accionar del INRA, tampoco saben las autoridades el proceder del INRA.

7.2.2. Organizaciones campesinas mixtas

Daniel Claros, Secretario Ejecutivo de la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Cochabamba (FSUTCC):

Con la Ley INRA, quienes se estaban beneficiando principalmente eran los terratenientes y latifundistas del oriente, viendo eso hemos analizado, campesinos indígenas, hemos visto que la Ley INRA tenía que ser modificada, sí o sí, para beneficiar a quienes necesitan tierra, a quienes no tienen tierras o quienes tienen poca tierra; en ese sentido se aprobó

las modificaciones a la Ley INRA, de la misma forma su reglamento. En principio, esto es una gran satisfacción, sobre todo para el sector del agro principalmente, ya que eso ha de beneficiar a todos los campesinos que no tienen tierra.

Hasta este momento se ha avanzado con la Ley 3545; resultado de ello, es que en muchas oportunidades se ha entregado títulos ejecutoriales en varios departamentos, esa es una muestra clara de que hoy en día los técnicos del INRA departamentales están trabajando, no como antes, que han gastado tanto dinero y con pocos resultados. Ahora con poco dinero, se ha avanzado con la aplicación de la Ley 3545, pero todavía no es suficiente, se tiene que avanzar mucho más; todavía falta hacer saneamiento, existe mucha tierra sin sanear. Para ello, el INRA nacional y las departamentales tienen que buscar los recursos para el saneamiento.

Ahora, también vemos que de a poco se está recuperando las tierras fiscales, nosotros tenemos paciencia; esas tierras que no cumplen Función Económico-Social, porque seguramente incluso a partir de la aprobación de la nueva CPE eso ha de cambiar y la reversión de tierras se va hacer realidad. Esa es nuestra satisfacción y estamos esperanzados de que realmente esas tierras fiscales favorezcan al sector campesino.

Jacinto Herrera, Secretario Ejecutivo de la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Santa Cruz (FSUTC SC):

Desde la promulgación de la nueva ley hay ejecuciones, hay resoluciones en favor del movimiento campesino sin tierra, para el asentamiento humano. Ese es el avance que se da después de la promulgación, es favorable al movimiento campesino que no tiene tierra. Para nosotros destacamos de que no han sido en vano las marchas que hicimos a nivel nacional, no ha sido en vano tanto sacrificio para los movimientos campesinos, y ahora los resultados se están dando, aún todavía no como se espera, pero paso por paso se está dando. Esperaremos un tiempo más, para que en su totalidad haya reversiones de esas tierras ociosas que existen en las provincias.

Esta ley está para favorecer a la gente que no tiene tierra y a la gente que tiene tierras insuficientes; especialmente en los valles cruceños, son la gente que tienen tierras insuficientes, solamente tienen de una, dos, tres, cuatro hectáreas; esa gente necesita tener sus tierras porque con esa cantidad de tierras no es suficiente para sobrevivir. Pero en el norte cruceño, mínimo son de 50 hectáreas, y por la Chiquitania mínimo

son de 200; entonces esto tiene que beneficiar, esperamos nosotros que beneficie a la gente que no tiene tierra y a la gente que tiene tierra insuficientemente.

Carlos Eulogio Cortéz, Representante del Movimiento Sin Tierra de Santa Cruz (MST SC):

Esta ha sido una ley que ha salido desde la carretera, desde lo más hondo de nuestro trabajo, de nuestras luchas, con la nueva ley se han visto plasmadas todas las luchas que ha tenido el Movimiento Sin Tierra; tenemos hoy un nuevo asentamiento conquistado con esta nueva ley de reconducción, un asentamiento apoyado por el gobierno, que fue lo que faltó en la anterior ley.

La aplicación de la ley está magnífica, muy buena, ahora es como antes la tierra se la tiene en comunidad, con un trabajo colectivo y de manera sostenible con el medio ambiente, no como se hacía antes.

Si nosotros podemos cambiar la visión de la mercantilización de la tierra, de la globalización y el monopolio de un trabajo como la siembra, a lo que era la colectividad más antes. Nosotros seguimos con la idea de cambiar la visión del mercantilismo con esta ley, y vamos a seguir hasta cambiar lo que queremos cambiar.

7.2.3. Organizaciones indígenas de tierras bajas

Ramiro Galindo, Secretario de Tierra-Territorio y Recursos Naturales de la Central de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC):

Así como se la ha planteado está bien, pero ya en la forma de aplicación es lo que no se está dando. La aplicación de la ley no la están cumpliendo, incluso las autoridades competentes no la están haciendo cumplir como debería ser. Nosotros creíamos que con esta nueva ley se iba a proceder más rápido, porque nosotros veíamos que esta nueva ley debía ser de aplicación más rápida, sin muchas trabas, pero vemos que estamos tropezando otra vez en eso, nuevamente estamos dándole vueltas, está poniendo trabas, incluso requerimiento y un montón de cosas, y no se está aplicando debidamente con el espíritu con que se hizo, y sobre todo como está enmarcada la ley.

Yo creo que si se mejora el tema de la aplicación y se cumple como está establecido dentro del reglamento de la ley, puede dar buenos frutos, puede dar las soluciones a todos los tropiezos que hemos tenido con la anterior ley.

Leonardo Guarupachi Mayareguay, Responsable de Tierra Territorio de la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG):

Como APG hemos participado en la elaboración de la nueva ley, en los talleres de Cochabamba y otros lugares; de igual manera participamos en la elaboración del reglamento de la ley. Como APG hemos tenido que luchar desde hace tiempo para que se modifique la Ley INRA (...) hemos llevado a las autoridades nacionales de otros gobiernos para que vean la situación en que se encuentran nuestras comunidades y la poca tierra que tenemos, e incluso a las comunidades cautivas que tenemos, pero aún así no modificaron nada y siguieron con el proceso de saneamiento. Hoy un logro que tenemos es que hemos logrado introducir en la nueva Ley de Reconducción Comunitaria todo lo relacionado a la expropiación. Todo esto debido a que una vez concluido el saneamiento no tendremos tierra suficiente para nuestras comunidades y las capitánías; tal el caso de Kaami, Kaaguasu, Yacuiba, Villamontes, Alto Parapetí, Takovo Mora, Itikaguasu, Iupaguasu, Itikaraparirenda, Avatire Ingre, Avatire Huacareta, Macharetí, completar las áreas de Charagua Norte y Parapitiguasu, solucionar los temas de nuestras comunidades que quedaron fuera de las TCO. Este es el problema central que ya estamos en la etapa final de muchos procesos de saneamiento y no se ven los resultados favorables para nosotros.

Lo que hasta ahora ha hecho el gobierno es seguir llevando a cabo lo que los otros gobiernos seguían. Está firmando los procesos que ya estaban adelantados, pero seguimos las organizaciones moviéndonos para que todo esto avance. El INRA ha sido uno de los problemas que no ha podido manejar. Nombran a uno de director nacional que frenó su trabajo, luego nombran al actual que tiene que solucionar todos los problemas que le dejaron, mientras tanto las cosas están paralizadas. El INRA Santa Cruz que no puede avanzar en nada y no soluciona los problemas, tenemos casos con el de Laguna Camatindi que pretenden dejarnos dentro del predio del propietario a comunarios y todas las mejoras de casas, chacos, frutales, etc., todo esto porque actuaron a ciegas sin cuidar a las comunidades.

Tenemos otros problemas en Charagua Norte como es el caso con la empresa transnacional petrolera PLUSPETROL que desde el año 2001 estamos en pelea con ellos y que no es capaz el actual gobierno de dar solución; es que también hay interés de alguna gente de poder que está en gobierno para que esto le salga favorable a esta empresa; no nos explicamos cómo una empresa petrolera viene a querer quitar tierra a los indígenas en su TCO y el gobierno no hace nada hasta ahora para liquidar este tema.

Así como éste, hay otros temas, como es el caso con los militares en el proyecto CORGEPAY o Avapó Isoso, donde las Fuerzas Armadas pretende quedarse con lo que siempre ha sido demanda de la APG para que dichas tierras se consoliden a favor nuestro, todo esto debido a que no tenemos tierra y el resultado del saneamiento no nos favorece, pero estamos en conflicto por estas tierras.

Lo mismo ocurre con las comunidades de Alto Camiri, donde el hermano Cleto Guerrero de esta comunidad constantemente está en problema con el Ejército y hasta lo niegan el agua y han alambrado hasta cerca de la escuelita, y chacos de comunarios se lo han hecho quedar. Esto ocurre con las otras comunidades en la zona Kaami como es Puente Viejo y Guapoy que tienen conflicto con el Ejército. Allí queremos que el gobierno dé solución definitiva y que las Fuerzas Armadas tengan mayor sensibilidad con los indígenas.

Como estos problemas hay otros: el caso El Salvador que la Prefectura de Chuquisaca se consolida como 12.000 hectáreas siendo esto ya un latifundio y está dentro de la demanda de la TCO Macharetí. Queremos que el Gobierno agilice el saneamiento y no se distraiga en otras cosas, para nosotros la tierra nos dará solución a nuestros problemas, luego vendrá la inversión para el desarrollo. Pero hasta ahora no se ve, seguimos pidiendo que Danida nos apoye, los holandeses, y el Tesoro General de la Nación no aporta para concluir al saneamiento. Queremos que los recursos del gas vengán para concluir el saneamiento y nos de plata para la expropiación. La ley es buena, pero falta que la apliquen, que tenga más fuerza.

Ramón Gómez, Capitán Grande de Capitanía Kaami:

Para nosotros el proceso de saneamiento se encuentra paralizado, nos hemos cansado de ir al INRA sólo hemos encontrado reuniones y reuniones y no ejecutan las cosas. Ellos tienen que concluir con las resoluciones finales de saneamiento y notificarlas, y hay poco avance, no se mueven, no firman las resoluciones y esto se encuentra paralizado.

El otro problema es que no dan solución a los problemas que tenemos con los militares de la Cuarta División de Ejército que tienen sobreposición con nuestras comunidades; ellos abusivamente han alambrado quedándose con tierras y chacos de nuestras comunidades y ahora, ¿será que el gobierno les hace retroceder en esta alambrada?

Como proceso de saneamiento el resultado para nuestras comunidades y capitanía es nada, no hay nada favorable, el título que nos han dado de 30.000 hectáreas es sólo tierra que siempre estaba en manos de nues-

tras comunidades, lo que han hecho ha sido darnos un nuevo título de nuestras tierras y nada más; al concluir el saneamiento el recorte a los propietarios es sólo de 9.000 hectáreas y nosotros somos 5.000 guaraníes que vivimos en Kaami, de cuanta tierra nos toca por persona, es muy poco, y el gobierno no hace nada hasta ahora; estamos distraídos de reunión en reunión y la tierra se nos va de las manos. No vamos a esperar otro tiempo más para que se solucionen nuestros problemas. Aquí se necesita solución, que concluya el saneamiento, que nos garanticen recursos económicos para mover todo lo de tierras, seguimos dando vuelta sin solución.

Pedro Yubánure, Secretario de Recursos Naturales de la Central de Pueblos Indígenas del Beni (CPIB):

Nosotros la estamos evaluando como un mejoramiento para los pueblos indígenas, sobre todo porque ahora es incluyente para los indígenas y campesinos; los puntos, por ejemplo de la justicia comunitaria que antes se estaba perdiendo ahora, con esta ley, está volviéndose a aplicar; se quiere rescatar más que todo lo que es la ley comunitaria; se avanzó hasta ahora, por lo menos desde mi punto de vista, en un 30% sobre la Ley de Reconducción Comunitaria.

Aún no se está aplicando en su totalidad porque recién estamos en proceso de socialización en todas las comunidades que están afiliadas a la Central de Pueblos Indígenas del Beni, y se está incentivando más que todo a la gente y vemos que ellos están de acuerdo y la están aceptando, porque más que todo es beneficiosa para todos nosotros. Por mi parte, el punto más importante de esta ley es el tema de la expropiación y de la Función Económico-Social.

La Ley de Reconducción Comunitaria ha provocado reacciones en los sectores de los ganaderos, lo cual los deja en desventaja y nos están haciendo la lucha, porque la gente de comunidad ya está informada y no se deja engañar, estamos llevándola hasta los últimos rincones de nuestro departamento, porque también se rescatan a través de esta ley nuestros usos y costumbres. Por eso la gente de comunidad está muy agradecida con el gobierno y con las organizaciones sociales, nosotros como CPIB, la vamos a socializar hasta las últimas consecuencias.

BIBLIOGRAFÍA

ALBÓ, Xavier y Equipo CIPCA.

1972 Dinámica de la estructura inter-comunitaria de Jesús de Machaca. En: América Indígena Vol. 32, N°. 3. México: Instituto Indigenista Interamericano. pp. 773-816.

ASSIES, Willem

2003 Territorialidad, Indianidad y Desarrollo: las cuentas pendientes. (mimeo).

BALZA ALARCÓN, Roberto

2001 *Tierra, Territorio y Territorialidad Indígena*. APCOB/SNV/IWGIA. La Paz.

BLOCK, David

1997 *La cultura reduccional de los llanos de Mojos. Historia Boliviana*. Sucre.

CENDA, CEDIB, CEJIS

2005 *La Gestión de la Tierra y el Territorio en Bolivia*. Datos de Gestión de los Recursos Naturales en Bolivia - Serie No 3, TIERRA Y TERRITORIO.

CEJIS

2003 Artículo Primero, Revista de Debate Jurídico y Social, Año 7, N° 14, Santa Cruz de la Sierra.

CIDOB-CPTI

1998 *Territorios Indígenas en las tierras bajas de Bolivia. Un análisis de su estado a 1998*. Santa Cruz - Bolivia.

CIPCA

2000 Memoria Informe de gestión.

2001 Memoria Informe de gestión.

2002 Memoria Informe de gestión.

CIPCA Beni

2006 Plan de Gestión Territorial Indígena del Territorio Indígena Multiétnico (TIM)

CIPCA Santa Cruz

2005 Líneas Estratégicas de CIPCA Santa Cruz. Santa Cruz - Bolivia.

2006 Base de datos SIG-CIPCA Santa Cruz. Santa Cruz - Bolivia.

COLQUE, Gonzalo

2005 *Titikani Takaka: construyendo normas y derechos sobre la tierra*. Fundación Tierra. La Paz.

DANDLER, Jorge

1983 *El sindicalismo campesino en Bolivia: los cambios estructurales en Ucuireña*. 2da. Ed. CERES. Cochabamba.

DEFENSOR DEL PUEBLO

2005 *Informe investigación sobre proceso agrario y saneamiento de la TCO Guarayos*. La Paz- Bolivia.

DHV - ANR BV

2005 Evaluación ambiental del corredor norte de Bolivia, Diagnóstico Tomo I, II, III, IV.

DHV Consultants

1993 Tenencia de tierra en la región castañera de la Amazonia boliviana.

DHV Consultans, Banco Mundial y Gobierno de Holanda

1993 Proyecto de desarrollo agropecuario, estudios agroecológicos, forestales y socio-económicos en la región de la castaña de la Amazonia boliviana.

EYZAGUIRRE, José Luis

2005 *Composición de los ingresos familiares de campesinos indígenas*. CIPCA y Plural Editores. La Paz.

FLORES, Elba; GUZMÁN, Ismael y PAZ, Walter

2000 *El control socio-cultural y sistemas normativos en el uso de los recursos forestales comercializables en las TCO del Beni*. PIEB. Trinidad.

FUNDACION TIERRA.

2007. *Un año de revolución agraria en Bolivia*. Con los pies sobre la tierra. N° 1. La Paz.

Gobierno Municipal de Sacabamba, CIPCA y otros

1996 Diagnóstico socioeconómico de Sacabamba, Vol 2. Cochabamba.

GUZMAN, Ismael

2004 *Provincia Mojos: Tierra, territorio y desarrollo*. Fundación TIERRA y CIPCA. La Paz.

HERNAIZ, Irene y PACHECO, Diego

2001 *La Ley INRA en el espejo de la historia. Propuestas de modificación*. La Paz- Bolivia.

INE

2002 *Censo Nacional de Población y Vivienda: Bolivia: Mapa de Pobreza 2001*. s/e. La Paz.

2003 *Bolivia: Características Sociodemográficas de la población Indígena*. INE-UNFPA-VAI. La Paz.

INRA

2006 *Memoria anual 2005*. La Paz - Bolivia.

2006 *Informe del Estado Actual de las TCO Guarayas y Chiquitanas*. Santa Cruz-Bolivia.

2006 Informe de la Dirección Nacional del INRA (18 octubre de 2006).

2006 Memoria anual. La Paz.

INRA Pando

2006 Informe de Gestión.

LASERNA, Roberto y otros

1994 *Mercados Vallunos de Tierras*. Cochabamba 1985-1992. Cochabamba. CERES-ILDIS-FACES.

LEHM, Zulema

1999 *Milenarismo y movimientos sociales en la Amazonia boliviana*. APCOB-CIDDEBENI-OXFAM AMERICA. Santa Cruz de la Sierra.

Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios

2005 *Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural (ENDAR)*. La Paz-Bolivia.

Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación

2001 *Más allá de la cifras*. Industrias Gráficas EFIIGRAF. La Paz.

Ministerio de Educación, PAEIB, CIPCA

2007 *Saberes del pueblo Gwarayu*. Santa Cruz - Bolivia.

PACHECO, B. Diego y VALDA, R. Walter

2002 *La tierra en los valles de Bolivia*. Apuntes para la toma de decisiones. La Paz.

PASOC-CIPCA

2007 Saneamiento de tierras e identificación de tierras fiscales en Santa Cruz. Editorial El País. Santa Cruz.

PELLENS, Tom y NAVIA, Nicómedes

2005 *Dinámica de la economía campesina de Valles*. Una aproximación a comunidades de Cochabamba y Norte de Potosí. CIPCA. La Paz.

PNUD

2005 *Informe de Desarrollo Humano 2005*. Editorial Mundi Prensa. Madrid.

Qhana, Centro de Ecuación Popular

1992 *Historia de las luchas campesinas*. La Paz.

RESTREPO, Gloria

1999 *Aproximación cultural al concepto de territorio*. s/e; Colombia

ROCHA T., José Antonio

1990 *Sociedad agraria y religión. Cambio social e identidad cultural en los valles de Cochabamba*. HSBOL-UCB-ISET. La Paz.

ROMERO, Carlos

2003 La Reforma Agraria en las Tierras Bajas de Bolivia. En: revista Artículo Primero. Año VII; N° 14. 2003. Págs 53-83.

SALAZAR, Rosario

2002 *Acceso de las mujeres a la tierra*. Fundación Tierra. La Paz.

SNV

2004 *Informe final del Equipo de Análisis de Conflictos (EDAC)*. SNV, documento de trabajo. Enero-Abril 2004. Santa Cruz - Bolivia.

SOLIZ, Lorenzo y AGUILAR, Silvia

2005 *Producción y economía campesino-indígena*. Experiencias en seis ecoregiones de Bolivia 2001-2003. CIPCA. La Paz.

TERCEROS, Elba

2004 *De la utopía indígena al desencanto. Reconocimiento estatal de los derechos territoriales indígenas*. CEJIS. Santa Cruz.

TRIBUNAL DISCIPLINARIO "COPNAG".

2006 Informe investigación sobre ventas, certificaciones y conciliaciones de tierras en la TCO Guarayos. Ascensión de Guarayos, Santa Cruz- Bolivia.

URIOSTE, F. de C. Miguel

2005 *Los nietos de la reforma agraria*. Fundación Tierra. La Paz.

URIOSTE, Miguel; Barragán, Rossana y Colque, Gonzalo

2007 *Nietos de la reforma agraria: tierra y comunidad en el altiplano de Bolivia*. Fundación Tierra. La Paz.

VARGAS, John D. y otros

2003 *Proceso agrario en Bolivia y América Latina*. Plural Editores. La Paz.

ZOOMERS, ANNELIES y otros

1998 *Estrategias Campesinas en el Surandino de Bolivia*. Plural Editores. Sucre.

Documentos jurídicos:

- Constitución Política del Estado
- Decreto Ley N° 3464 (Ley de Reforma Agraria). 1953.
- Ley N° 1715 y su reglamento. Marzo 2003. La Paz-Bolivia.
- Ley N° 3501 de ampliación plazo para el saneamiento de la propiedad agraria. Noviembre 2006. La Paz- Bolivia.
- Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria. Enero 2007. La Paz- Bolivia.
- Decreto Supremo N° 25763
- Ley N° 1257 del 11 de julio de 1991; CONVENIO 169 OIT. La Paz - Bolivia.
- Gaceta Oficial de Bolivia, DS N° 27572, julio 2004.
- Gaceta Oficial de Bolivia, DS N° 25848, julio 2000.
- Gaceta Oficial de Bolivia, DS N° 28196, junio 2005
- Gaceta Oficial de Bolivia, DS N° 28733, junio 2006
- Decreto Supremo N° 29215 nuevo reglamento de la Ley N° 3545 y N° 1715. Agosto 2007. La Paz- Bolivia.
- Ministerio de Desarrollo Sostenible, Resolución N° 093, La Paz, abril de 2005.

Páginas de Internet consultadas:

Flores, Gonzalo. 1999. La Ley INRA de Bolivia: ¿una segunda reforma agraria?
<http://www.fao.org/sd/SPdirect/LTan0033.htm>.

Romero, Carlos. 2007:

<http://www.cejis.org/html/modules/news/article.php?storyid=6>

[http://www.cejis.org/html/modules/news/article.php?storyid=6;](http://www.cejis.org/html/modules/news/article.php?storyid=6)

Seis sectores en alerta por la tierra en el Norte amazónico, La Razón, La Paz, 2006.
www.Amazonia.bo

Información propiedad de la tierra, 2006.

www.inra.gov.bo

Conflicto de tierras en el Norte amazónico, 2003.

www.econoticiasbolivia.com.

Riveros Gámez Vanessa. Industria forestal: progresos y desafíos (noviembre 2007).

www.lapaz.pro.bo/destacados/industria_forestal.

www.inra.gov.bo

www.ine.gov.bo

www.cidob-bo.org

www.cipca.org.bo

La presente edición de
1000 ejemplares se terminó de imprimir
en el mes de mayo de 2008 en los talleres de:



Av. Javier del Granado N° 20 (Achumani)
Tel.: 2 710629 tel.fax: 2 710638
e-mail: fnavia@geditorialdesign.com
gdesign@megalink.com
La Paz, Bolivia