

La Reforma Agraria desde las regiones

tierra y territorio

John D. Vargas Vega
editor

CIDES-UMSA

CIPCA

FUNDACIÓN TIERRA

CEJIS

ACLO

G-DRU

UMSS

UARPSFXCH

UAGRM

AIPE

SECRETARIADO RURAL PERÚ BOLIVIA

DANIDA

DFID

PLURAL

50

años de Reforma
Agraria en Bolivia

La reforma agraria desde las regiones:
tierra y territorio

La Reforma Agraria desde las regiones: tierra y territorio

John D. Vargas Vega
Editor

© CIDES / Plural editores, 2004.

Primera edición: septiembre de 2004.

ISBN: 99905-63-02-0

D.L.: 4-1-1345-04

Producción:

Plural editores.

Rosendo Gutiérrez 595 esq. Ecuador

Teléfono: 2411018 / Casilla 5097, La Paz - Bolivia

Email: plural@accelerate.com

Impreso en Bolivia

Índice

Presentación	9
Introducción	
<i>John D. Vargas Vega</i>	13
Región de Chuquisaca	
Distribución de la tierra, procedimientos legales y problemas pendientes	
<i>Howard Arroyo</i>	23
Seguridad jurídica, uso y administración de la tierra	
<i>Iván Mendoza</i>	28
Posesión, propiedad de la tierra e igualdad jurídica	
<i>Esteban Miranda</i>	32
Tamaño de la tierra, demografía y estrategias de subsistencia campesina	
<i>Miguel Pumar</i>	38
Tierra, producción agraria y comercio internacional	
<i>Iván Arcienega</i>	44
Tecnología, medio ambiente y producción agraria	
<i>Teodoro Pozo</i>	47
Legislación, consenso y derechos	
<i>Julio Arias</i>	52

Derecho a la tierra, reversión y distribución	
<i>Hermelinda Fernández</i>	57
Tierra y territorio en la concepción campesina	61
Inquietudes e interrogantes	62

Región de Cochabamba

Gestión del territorio y desarrollo local en los municipios de Bolívar y Tacopaya	
<i>Fernando Antezana</i>	79
Tierra y territorio en la concepción de las organizaciones campesinas del trópico de Cochabamba	
<i>Fernando Salazar</i>	87
Territorio estatal y territorio comunal	
<i>Gonzalo Vargas Rivas</i>	96
Reconstitución del territorio comunitario	
<i>Johnny Ledesma</i>	100
Busilis territoriales: desarrollo y comunidades campesinas	
<i>Andrés Uzeda</i>	105
Síntesis de las exposiciones	
<i>Gonzalo Vargas Villazón</i>	110
La concepción campesino indígena del territorio y la práctica cultural de la gestión territorial	113
Comentarios	
<i>Miguel Urioste</i>	127

Región de Santa Cruz

Distribución de tierras para vivir con dignidad	
<i>Wilford Colque</i>	139
Saneamiento, distribución y descentralización	
<i>Fernando Cuellar</i>	143
Dotación insuficiente, concentración indebida, doble dotación y reversión	
<i>Remberito Gonzales</i>	152
Tierras comunitarias de Origen y derecho de los pueblos indígenas	
<i>Omar Quiroga</i>	159

El problema de la tierra y soluciones en la región de Santa Cruz	
<i>Jorge Alberto Gutierrez</i>	165
Las mujeres campesinas y el derecho a la tierra	
<i>Segundina Flores</i>	173
La regionalización de la reforma agraria	
<i>Diego Marquina</i>	174
Institucionalización del INRA y control social del proceso de saneamiento	
<i>Bienvenido Zacu</i>	178
Tierra: propiedad y función	
<i>Hugo Salvatierra</i>	180
¿Dónde está la tierra agraria prometida?	
<i>José Martínez</i>	186
Glosas a la cuestión tierra y territorio	
<i>John D. Vargas Vega</i>	223

Presentación

El balance de la reforma agraria boliviana resulta incompleto si no se consideran las particularidades que tuvo esta medida en las diferentes regiones del país. En este sentido el abordaje del proceso agrario desde las regiones ayuda a mejorar su comprensión pues permite visualizar los múltiples derroteros que siguió el cambio de la tenencia de la tierra en el ámbito regional cuyos resultados fueron diversos, de tal manera que los problemas actuales y sus perspectivas difieren de una región a otra. La necesidad de encontrar esta diversidad regional en la ejecución de la reforma agraria nos permitió conocer los variados enfoques que tienen los actores agrarios regionales que discrepan o contradicen las visiones y explicaciones generales de medio siglo de proceso agrario, expuestas en el Seminario Internacional realizado en el mes de julio de 2003. Precisamente este es el propósito de la presente publicación recuperar y difundir tales experiencias regionales que provienen de la comprensión que tienen de la reforma agraria los actores agrarios regionales, cuya reflexión muestra las diferencias locales. Con este propósito realizamos tres Talleres Regionales correspondientes a las regiones de Chuquisaca, Cochabamba y Santa Cruz, a fines de septiembre y principios de octubre de 2003.

No cabe duda que la perspectiva regional de la reforma agraria enriquece el balance efectuado pues las miradas que tienen los sujetos sociales regionales sobre la cuestión de tierra y territorio

pone a prueba la consistencia de las interpretaciones generales que tienen los especialistas y estudiosos de la reforma agraria nacional, de tal manera que las diferencias y controversias en torno a la solución de este crucial problema nacional muestran facetas distintas. Las percepciones de los actores agrarios regionales sobre la reforma agraria y la forma en que fue ésta aplicada en cada región muestra con mayor claridad los intereses en conflicto que subyacen bajo el manto de la normatividad legal pues develan las concepciones discrepantes que tienen los distintos actores agrarios sobre la propiedad y el uso de la tierra y el territorio, a la vez que señalan las diferentes propuestas e instrumentos que esgrimen para resolver esta cuestión en su región, que desde su perspectiva las hacen extensivas al ámbito nacional. Por eso no resulta sorprendente encontrar que los problemas y los conflictos regionales por la tierra y el territorio difieran de una región a otra en función de las particularidades históricas y culturales de su población y de sus condiciones ambientales.

Es particularmente notable descubrir el proceso de convergencia de las estrategias que siguieron separadamente los pueblos indígenas tanto en las tierras bajas como en las tierras altas en la búsqueda de la recuperación del territorio primigenio, un proceso de confluencia que se manifiesta en la utilización de instrumentos de lucha similares y en procedimientos parecidos en su enfrentamiento con el Estado nacional. Lo propio sucede con el proceso de aproximación que realizan las oligarquías regionales tendiente a la conjunción de sus estrategias en torno a una propuesta común circunscrita a la conformación de un espacio subnacional de poder denominado media luna, en el cual la disputa por la tierra, el territorio y los recursos naturales es más acerba. De ahí que resulta imprescindible seguir con detenimiento el curso que sigue el problema agrario en las regiones para avizorar el devenir del problema agrario nacional y de los conflictos entre los actores locales, a fin de evaluar la forma en que son encarados por el Estado y encontrar respuestas a problemas locales que tienen proyección nacional.

La primera parte de esta publicación corresponde a la región de Chuquisaca que comprende tres zonas geográficas diferenciadas: la zona chaqueña, la zona de valle y la zona de serranías. La

segunda parte corresponde a la región de Cochabamba que también está integrada por tres zonas geográficas diferenciadas: la zona de valles, la zona de serranías y la zona de trópico. La tercera parte incumbe a la región de Santa Cruz que a su vez esta conformada por cuatro zonas geográficas diferentes: el norte integrado, la chiquitanía, los valles mesotérmicos y la zona chaqueña. Finalmente la cuarta parte, a manera de conclusiones, sintetiza las múltiples visiones, experiencias y propuestas que fueron expuestas por los actores regionales a la vez que se propone esbozar algunas conjeturas respecto al camino que sigue el proceso agrario boliviano.

Este segundo volumen en definitiva es el producto de la voluntad, el aporte y el trabajo conjunto de muchas personas que integran el CIDES-UMSA, CIPCA, CEJIS y FUNDACIÓN TIERRA, las mismas que participaron decididamente en la organización y realización de los Talleres Regionales en Sucre, Cochabamba y Santa Cruz, a las cuales se sumaron otras personas pertenecientes a organizaciones locales como ACLO así como las Universidades públicas de San Francisco Javier en Chuquisaca, de San Simón en Cochabamba y Gabriel René Moreno en Santa Cruz, además del GDRU, AIPE y Ayuda en Acción. Sin duda este es el producto de un esfuerzo compartido entre la Universidad pública y las organizaciones no gubernamentales señaladas que muestran que el trabajo conjunto entre la reflexión y la acción ayuda a avanzar en la comprensión de la realidad agraria nacional. Es importante destacar el apoyo prestado por DANIDA, DFID y el SNV para la realización de los Talleres Regionales.

Postgrado en Ciencias del Desarrollo, CIDES-UMSA

Fundación TIERRA

Centro de Investigación y Promoción del Campesinado, CIPCA

Centro de Estudios Jurídicos y Sociales, CEJIS

Fundación Acción Cultural Loyola, ACLO

Grupo de Desarrollo Rural, GDRU

Asociación de Instituciones de Promoción y Educación, AIPE

La Paz, diciembre 2003

Introducción

*John D. Vargas Vega**

El problema de la tierra y del territorio en Bolivia se inició con la conquista y la ocupación colonial de los territorios indígenas por la corona española que implicó la usurpación de las tierras de cultivo de las poblaciones indígenas, así empezó la disputa por la propiedad de la tierra y el dominio del territorio entre el Estado colonial y los pueblos indígenas, pleito que se mantuvo irresoluto en el substrato de los últimos quinientos años, lapso en cual mudaron los escenarios y cambiaron los actores sociales, los conquistadores dieron paso a los colonizadores y encomenderos españoles, todos se consideraban civilizadores y redentores de los pueblos indígenas que fueron desposeídos de su tierra y condenados a pagar con trabajo el derecho a cultivar la tierra para obtener sus alimentos y vivir en su territorio. La República boliviana ocupó el espacio territorial a la Colonia española y en ese escenario republicano emergieron los hacendados criollos que también se consideraron civilizadores y redentores de los pueblos indígenas, quienes continuaron desposeídos de su tierra y condenados a seguir pagando con trabajo gratuito el derecho a cultivar la tierra para obtener sus alimentos.

El Estado Colonial no sólo se declaró dueño de las tierras y el territorio perteneciente a los pueblos indígenas sino que con las

* Docente Investigador CIDES-UMSA

reformas toledanas ratificó la propiedad de la Corona Española sobre la tierra y el territorio indígena y con ese derecho fraccionó los territorios ocupados por ayllus y marcas convirtiéndolos en reducciones indígenas denominadas comunidades, provocando un radical reordenamiento espacial de los territorios indígenas con la consiguiente desestructuración de la organización social indígena, base de su identidad y cultura, en compensación la Corona concedió a los indígenas el derecho a utilizar las tierras de cultivo y pastoreo, propiedad de la Corona, para obtener sus medios de subsistencia, pagando por tal derecho de uso una tasa anual o tributo y la provisión de un número de trabajadores para las minas o mita, encomendando a las autoridades nativas, los caciques o curacas la responsabilidad del pago del tributo y la mita. Este acuerdo fue refrendado en Cédulas Reales.

Después de la independencia el Estado Republicano también se declaró propietario del territorio liberado del régimen colonial y en consecuencia de las tierras de los pueblos indígenas, tales dominios pasaron a ser de hecho propiedad nacional y la tierra propiedad estatal, de manera similar lo hicieron otros Estados Nacionales en diversos lugares del nuevo mundo. Este fue el principio fundacional de la Nación republicana, el acuerdo social constitutivo de la nacionalidad boliviana que se celebró sin la participación ni presencia de los indígenas, con el cual fue legitimada la usurpación de las tierras y el territorio indígena. El proceso histórico subsecuente corresponde al espacio territorial en el que se instalaron sucesivas sociedades, cuya mutación estuvo aparejada con el cambio de los sujetos sociales que las identifican, aunque aparentemente continúan los mismos dominadores propietarios extranjeros y los mismos dominados desposeídos indígenas, sin embargo son sujetos sociales diferentes, indígenas y encomenderos configuran el régimen colonial, indígenas y hacendados las varias etapas del régimen republicano, lo que no cambió fue la usurpación estatal, primero colonial y después republicana, del territorio y de la tierra de labranza, al igual que la lucha por la recuperación de la tierra y el territorio de los pueblos indígenas desposeídos.

La larga lucha que emprendieron los pueblos indígenas desde el momento mismo de la usurpación y que la sostuvieron du-

rante generaciones por el retorno de la tierra y el territorio a manos de sus propietarios originales, se tradujo en una estrategia de largo aliento que utilizó todos los medios e instrumentos legales y de fuerza a su alcance, alternando levantamientos seguidos de matanzas, reclamos reprimidos con violencia y cárcel, demandas apoyadas con movilizaciones hasta conseguir respuestas, finalmente construyendo sus propios instrumentos y propuestas para conseguir la solución definitiva a través del ejercicio del poder propio que conduzca a un nuevo pacto social y la refundación de la Nación.

El siglo veinte fue el tiempo de confrontación más agudo y también de mayor avance en la resolución de esta disputa, estuvo marcado por la rebelión y la matanza de los labriegos que demandaban tierra y libertad en lucha contra los hacendados y el Estado Nacional, estas rebeliones desembocaron en la insurgencia indígena con la ocupación de haciendas y el reparto de tierras, ratificadas por la Ley de Reforma Agraria, que legalizó y legitimó la propiedad agraria conquistada, en medio del trastocamiento radical del orden constituido por la insurrección urbano minera, de similar forma a la sucedida primero en México y después en Cuba. La insurgencia de los indígenas –peones o colonos– conquistó tierra y libertad y los labriegos se convirtieron en ciudadanos campesinos, o sea, en nuevos sujetos sociales, con propiedad de la tierra y nuevos derechos y obligaciones. En otros países de América latina donde no prosperó la insurgencia de los indígenas peones de las haciendas pese a los levantamientos y ocupación de haciendas, la tierra fue confiscada y distribuida por gobiernos autoritarios para contener la insurgencia agraria y evitar la revolución social, así ocurrió en el Perú y en el Ecuador donde la reforma agraria y la distribución de la tierra la hicieron dictaduras militares. En otros países de la región la distribución de tierras fiscales se efectuó por decisión imperial, a través de la Alianza para el Progreso; con el propósito de contención de la revolución social, que proclamó la revolución en libertad en Chile donde los gobiernos democráticos distribuyeron tierras y la dictadura militar las revirtió y privatizó. En otros países simplemente no hubo Reforma Agraria como en el Brasil.

La reforma agraria no resolvió el problema de la tierra pues dejó pendiente la disputa entre las nuevas generaciones de los que se apropian de la tierra y los que carecen de este recurso para su sobrevivencia. No obstante en algunos países las reformas tuvieron un carácter mucho más igualitario que en otros donde la desigualdad en la tenencia se mantuvo o se acrecentó, entre éstos se encuentra Bolivia donde la desigualdad e inequidad en la distribución de la tierra es abismal, dos tercios del territorio nacional pertenece bajo diferentes modalidades de propiedad a un reducido número de personas naturales y jurídicas –madereros, petroleros, mineros, empresarios agrarios, terratenientes, militares, eclesiásticos, traficantes– y a una amplia población de indígenas y campesinos que viven en una pequeña porción de ese territorio. En contraste, el tercio restante del territorio pertenece, bajo distintas modalidades de propiedad, a personas naturales y jurídicas, indígenas y campesinos, que son la mayoría de la población nacional además mineros, militares, eclesiásticos, terratenientes, empresarios rurales. Esta desigual e inequitativa distribución de la tierra se manifiesta brutalmente en la coexistencia del latifundio y el minifundio, como formas extremas de la tenencia de la tierra, que son paradójicamente producto de la reforma agraria que no puede resolver la ley agraria.

En los últimos cincuenta años la posesión o propiedad de la tierra disminuyó o aumentó en dimensión o extensión de manera excesiva, en el oriente y el occidente del país. En el espacio territorial conformado por valles y altiplano, correspondiente a sólo un tercio del territorio nacional las unidades familiares fueron fraccionadas llegando al límite, al extremo que tenemos unidades que son insuficientes para la sobrevivencia de una familia porque la cantidad de tierra necesaria para sostener a una familia, es decir, para proporcionarle la alimentación suficiente y los medios de subsistencia indispensables ha disminuido drásticamente en el transcurso del último medio siglo, al extremo que el minifundio se transformó en parvifundio o surcofundio con superficies menores a quinientos metros cuadrados. Esto significa que las últimas generaciones de campesinos –la población joven no tienen tierra propia ni la posibilidad de adquirirla en su región,

lo peor es que tampoco puede detenerla en otras regiones del país debido al acaparamiento de tierras fiscales.

En el balance de la reforma agraria pudo constatarse que en la región nororiental del país –amazonía, tierras bajas del este, chaco, chiquitanía– que abarca dos terceras partes de la superficie del país, la concentración de la tenencia de la tierra aumento cuantiosamente en el transcurso del último medio siglo, particularmente en los últimos 30 años, conformando latifundios con más de 50 mil hectáreas, que son explotadas parcialmente o no son explotadas; superficies que están distribuidas en una o en varias propiedades, al extremo que existen concentraciones de posesiones agrarias que llegan a cerca de medio millón de hectáreas, distribuidas en varias unidades y en varios departamentos. Tales extensiones de tierras no son utilizadas productivamente ni pagan impuestos, es decir, no generan riqueza ni empleo, están abandonadas y no están saneadas. Este acaparamiento impide que las nuevas generaciones de pobladores rurales que no poseen tierra labrantía puedan acceder a la tierra.

En este balance otro elemento importante es el uso de la tierra, la forma en que fue explotada y utilizada en los últimos 50 años. El propósito modernizador de la reforma agraria de 1953 cambió el uso de la tierra intensificando su explotación en las zonas tradicionales, incorporó nuevas tierras a la explotación agropecuaria y forestal, reemplazó el uso ganadero o forestal por el uso agrícola. En las zonas con aptitud agrícola intensifico la explotación de las tierras, reduciendo el ciclo del descanso tradicional reemplazándolo por fertilizantes químicos e incorporando riego; en las zonas sin aptitud agrícola incorporó a la agricultura tierras marginales con suelos frágiles en bosques y praderas nativas. En las zonas de colonización y de producción empresarial desboscó extensas áreas con fines agrícolas. Este cambio en el uso del suelo ha conducido a la degradación y pérdida de extensas superficies en las tierras altas y en las tierras bajas. La erosión y la desertificación es un problema severo en los departamentos de La Paz, Oruro Potosí, Cochabamba, Chuquisaca, Tarija y Santa Cruz, debido a la utilización de tierras no aptas para la agricultura, este no es un mero dato técnico sino la constatación de la dis-

ponibilidad de este recurso vital en concordancia con las estrategias de uso de la tierra por los habitantes rurales de estas regiones, donde en unos priman las estrategias de sobrevivencia que conducen a la sobre explotación de las reducidas tierras disponibles y en otros las estrategias de máximo beneficio en tiempo corto que conducen a la explotación depredatoria de la tierra con cultivos extensivos que agotan la fertilidad natural rápidamente y son sustituidas por nuevas áreas de cultivo que son abundantes. En ambos procesos se pierde tierra por la degradación, erosión y desertificación de los suelos de cultivo, estos procesos tomaron tiempo, casi 50 años en las tierras altas y menos de 30 años en las tierras bajas lo cual disminuye la disponibilidad de tierra. Los sistemas de cultivos extensivos degradan los suelos, un problema similar tiene la ganadería extensiva que sólo utiliza praderas naturales, al igual que la explotación forestal indiscriminada que ha llegado a pérdidas muy elevadas de masa forestal sobre todo de maderas preciosas, las mismas características tiene la explotación de las zonas de recolección de frutos silvestres, porque estos sistemas extraen pero no reponen, por eso la degradación de suelos en los sistemas de explotación extensiva requiere la sustitución de la superficie degradada por suelos con mayor fertilidad, este es el justificativo para la mantención del latifundio.

En consecuencia el actual problema de la tierra en Bolivia está centrado en la pugna por la propiedad de las tierras fiscales entre terratenientes, acaparadores de tierras fiscales, enfrentados a campesinos sin tierra o con poca tierra; los reclamos y demandas de los hijos de campesinos sin tierra, a los que se han sumado desocupados –como ocurrió con el cierre de las minas estatales en la década de los años 80 que también buscaron en la agricultura la posibilidad en encontrar un sustento ante la ausencia de empleo en los centros urbanos– condujeron a conflictos sociales y enfrentamientos violentos que suscitaron la búsqueda de nuevas tierras para la producción agrícola o ganadera. La indebida, injustificada e ilegal tenencia de tierra en grandes propiedades como ocurre sobre todo en las tierras bajas, del chaco, el oriente y el norte amazónico, es el producto de las distorsiones de la legislación agraria que hace cinco décadas promovió empresas agropecuarias

en esta regiones, al amparo de las cuales los traficantes encubren el acaparamiento de tierras fiscales, obtenidas con procedimientos fraudulentos principalmente bajo el favor político de gobiernos dictatoriales. Estos latifundios mal habidos enfrentan ahora el embate de los campesinos sin tierra y de los pueblos originarios que reclaman la reversión de la propiedad mal habida de acuerdo a la Ley INRA que establece normas para revertirlas, las cuales no se cumplen porque su reglamentación las distorsiona en favor de los traficantes.

En el último decenio del siglo veinte resurgió el problema del territorio. Los pueblos indígenas de la chiquitanía, del chaco y de la amazonía emergieron de la profundidad de la selva y en una épica marcha hasta la sede del gobierno nacional reclamaron territorio y dignidad, el derecho a territorio propio. La emergencia de nuevos actores indígenas con una nueva demanda social trastocó abruptamente el problema agrario nacional, convirtiéndolo en una cuestión de tierra y territorio. La respuesta del Estado a la demanda de los pueblos indígenas de tierras bajas se tradujo en el reconocimiento de tierras comunitarias de origen, con lo cual soslayó el problema del territorio. Esta disposición fue convertida por los pueblos indígenas en instrumento de su estrategia, las comunidades indígenas del altiplano y los valles la utilizaron para demandar, además, el acceso y control a los recursos naturales contenidos en las tierras comunitarias de origen y también el reconocimiento de su forma organizativa comunitaria, de sus autoridades locales y de sus instituciones culturales. Con lo cual quedó cuestionado el derecho propietario del Estado Nacional sobre el territorio demandado por los pueblos indígenas de las tierras altas y bajas, esto tuvo particular incidencia en las concesiones otorgadas por el Estado Nacional a empresas privadas, extranjeras y nacionales, para la explotación de recursos naturales en los territorios que son reclamados por los pueblos indígenas. De esta manera el problema agrario nacional se amplió y complejizó pues la disputa por el territorio, en la dimensión señalada, incorporó a los concesionarios de recursos naturales. Así el problema del territorio por su amplitud y profundidad rebasó la dimensión que tenía la disputa por la tenencia de la tierra pues con

la incorporación de sujetos no agrarios, cuya relación con el problema agrario nacional era indirecta, quedaron involucrados directamente con el cuestionamiento de las concesiones.

La demanda de territorio y la concesión de tierras comunitarias de origen confluyó con otros aspectos territoriales contenidos en las políticas de descentralización, municipalización y participación popular, que proporcionaron a los pueblos indígenas nuevos instrumentos para su estrategia de recuperación del territorio. Es importante destacar que el problema agrario nacional de tierra y territorio no es homogéneo en todas las regiones del país por eso aunque aparentemente los actores son los mismos –campesinos, indígenas, terratenientes, empresarios agrarios y traficantes de tierra– las particularidades de cada región generan formas diferentes de relación y conflicto entre los actores locales quienes se comportan, plantean sus problemas y proponen soluciones de manera diferente, por eso los conflictos agrarios no son los mismos en el altiplano, los valles, el chaco, la amazonía o el oriente. Esta diferenciación es importante para comprender los conflictos locales en torno a la tierra y el territorio. Distinguir las particularidades regionales del problema agrario es requisito ineludible para encontrar respuestas específicas al problema agrario nacional desde las políticas estatales pues es necesario que sean factibles de implementarse con éxito en cada región.

El objetivo de los talleres regionales fue precisamente identificar tales diferencias regionales en el proceso de ejecución de la reforma agraria en los distintos espacios territoriales del país. En este sentido las intervenciones de los actores locales pusieron de manifiesto los términos del debate regional sobre el actual problema agrario nacional mostrando una marcada diferencia respecto a la concepción y las prácticas que tienen sobre la tierra y el territorio. El libro está integrado por las exposiciones de los actores locales de tres regiones Chuquisaca, Cochabamba y Santa Cruz, en ellas se expresan las inquietudes, interrogantes y propuestas de los actores indígenas campesinos, de representantes de los gremios patronales, de los funcionarios estatales responsables de los procesos de saneamiento, de académicos de las universidades públicas y de especialistas que trabajan sobre este problema. Los

planteamientos y opiniones vertidos en estos talleres están sintetizados y complementados con algunas glosas a fin de perfilar algunas conclusiones, que nos permitan continuar con el debate sobre el problema agrario nacional.

La Paz, diciembre de 2003

Región de Chuquisaca

Distribución de la tierra, procedimientos legales y problemas pendientes

*Howard Arroyo**

El análisis de la reforma agraria comprende dos fases, la primera desde 1953 hasta la intervención del Consejo Nacional de Reforma Agraria en 1992, posterior a este hecho tuvimos un lapso de vacío normativo en la aplicación de la legislación agraria hasta 1996 momento en el cual la aprobación y promulgación de la Ley 1715 nos ha permitido aplicar la legislación agraria con otra óptica y emprender nuevas acciones concretas.

Es importante señalar en primer lugar que no hemos sabido utilizar la legislación agraria de 1953 en su cabalidad, en toda la dimensión que nos ofrecía en su momento en función del desarrollo rural. La aplicación de los procedimientos ha sido inadecuada, lo cual ha conducido al colapso del proceso de distribución de la tierra provocando la distribución inequitativa de la tierra. Estamos convencidos que si seguimos el mismo camino en esta nueva fase tampoco lograremos con la nueva legislación dar respuesta a los problemas de migración, distribución de la tierra y

* Director Departamental del INRA de Chuquisaca.

desarrollo rural, es importante destacar que desde el momento que se promulgó la ley 1715 contamos con nuevos instrumentos jurídicos que no han sido tomados en cuenta anteriormente para resolver los problemas.

La visión institucional que tenemos es que en Chuquisaca estamos avanzado en el proceso de distribución, talvez la aplicación de la Ley, durante este primer tramo del proceso, no ha respondido adecuadamente porque la cantidad de tierras que se debería distribuir es menor a la esperada, debido a la calidad de la tierra, comparando simplemente lo consolidado y lo dotado en Chuquisaca. En general son pequeñas parcelas de tierras improductivas que han sido entregadas a los campesinos en contraste con la consolidación de las tierras de las ex-haciendas, en los lugares donde ya estaban constituidos estos derechos, tierras que se supone son más productivas pero que no son bien aprovechadas.

La realidad agraria que tenemos en Chuquisaca es muy diversa y los problemas de la tenencia de la tierra difieren de acuerdo a cada región, por lo tanto se tuvo que enfrentar diversos problemas que necesitaban soluciones distintas, por una parte tenemos el problema en el Chaco Chuquisaqueño en las tierras bajas con la cuestión guaraní que está latente, por otra parte los valles y las cabeceras de valle que se encuentran en toda la zona central y la zona cinteña, que abarcan casi todas las provincias de nuestro departamento.

En el problema del chaco han sido identificados varios aspectos limitantes, por ejemplo en la zona de Macharetí la organización guaraní –conformada por 6 grandes comunidades que demandaban acceso a la tierra– encontramos que tenían un solo título a nombre de toda la comunidad guaraní sin delimitación interna. Pese a que esta demanda se ajustaba al procedimiento de saneamiento nos enfrentamos a la insuficiente disponibilidad de tierra porque grandes cantidades de tierra se encontraban apropiadas por particulares so pretexto de ser sociedades o asociaciones de pequeños productores. Tales organizaciones se habían conformado con la condición de que asimilen a los guaraníes pero en ningún momento se logró tal asimilación. Además, con la emi-

gración de campesinos a esa zona a dado lugar a que se constituyan nuevos patrones dentro de esta área, que detentan 26 mil hectáreas en un caso, 14 mil hectáreas en otro caso, 16 mil hectáreas en otro más, que se encubren en supuestas sociedades o asociaciones de pequeños productores. Posteriormente, en el momento del levantamiento de las pericias nos encontramos con que no se había tenido en cuenta, en lo mas mínimo, la distribución equitativa de la tierra pues resulta que tenemos grandes propiedades cuyas actividades supuestamente son de producción ganadera, tierras que han sido dotadas después de 1953 pero que no han aprovechado la productividad del suelo.

En los Cintis la realidad es distinta encontramos que existe un excesivo minifundio, que tuvimos la oportunidad de verificar in situ, son pequeñas parcelas con pocos metros cuadrados de superficie pero que cuentan con títulos. Este es el resultado del primer periodo de la reforma agraria, o sea, lo que se hizo en materia de distribución de tierras, de lo cual el Consejo Nacional de Reforma Agraria no tenía datos concretos pues el relevamiento de información fue hecho en gabinete sin precisión; ahora contamos con datos precisos respecto a las superficies y la cantidad de parcelas que no tenía el Consejo Nacional de Reforma Agraria. La realidad en el lugar muestra que la tenencia actual difiere de los datos consignados por el CNRA debido a que la información relativa a las transferencias, compra ventas, herencias y toda una gama de situaciones que se han ido suscitando en este tiempo no han sido registradas, además, como no existía un organismo que mantenga y actualice esa información, que de cuenta de las transformaciones de la propiedad rural original en una gran cantidad de propiedades minifundiarias. En cambio en los valles, que es una zona en la que no hemos entrado con los nuevos procedimientos, tenemos muy poca información solamente disponemos de información relativa al número de títulos otorgados.

Hasta la fecha los mayores problemas en Chuquisaca son de sobre posición de dotaciones hechas por el mismo Consejo Nacional de Reforma Agraria, hubieron problemas serios de titulación duplicada que no fueron resueltos, hasta la fecha se han iden-

tificado 37 títulos falsos, este resultado corresponde solamente a una parte del departamento no a todo el departamento, ya que no hemos trabajado en todo el departamento. El problema de sobre posición es diferente del que se da en el oriente donde el Consejo Nacional de Reforma Agraria y el Instituto Nacional de Colonización dotaron la misma tierra a distintos propietarios. Los datos muestran que de 1953 a 1992 teníamos aproximadamente 72,158 parcelas y una cifra similar de beneficiarios; la superficie procesada por Consejo Nacional de Reforma Agraria corresponde a cerca de 3 millones de hectáreas. Considerando que el departamento tiene 5,1 millones de hectáreas significa que hay 2 millones de hectáreas que no han sido tituladas, superficie de tierra de cultivo que ha sido distribuida pero que no ha sido titulada, la misma no incluye ríos, caminos, etc.

La comparación y los ejemplos de las áreas donde hemos trabajado muestran diferencias significativas entre los datos del CNRA y el INRA respecto a las superficies que procesamos, así por ejemplo en la provincia Hernando Siles el CNRA apenas llegó a procesar 454 mil hectáreas, con el INRA hemos trabajado en una superficie de 667 mil hectáreas; en la provincia Luis Calvo el Consejo llegó sólo a 755 mil hectáreas, con el Instituto llegamos a 1 millón 286 mil hectáreas. La diferencia entre la superficie trabajada por el INRA respecto al SNRA en la primera provincia es de 213 mil hectáreas que no fueron medidas y en la segunda es de 531 mil hectáreas. De manera similar en el municipio de las Carreras y Villa Abecia la diferencia es mayor llega a 135 mil hectáreas. En total la diferencia es de 2.1 millones hectáreas medidas con el actual proceso de saneamiento contra el millón de hectáreas que teníamos con la medición técnica.

El número de procesos efectuados también difiere, así en la provincia Hernando Siles con el proceso de saneamiento tenemos 8479 carpetas o procesos agrarios identificados, mientras que el Consejo sólo registró 2000. Esto significa que hemos logrado medir aproximadamente 15 mil parcelas en tanto que el consejo apenas llegó a 4300. Lo propio ocurre respecto a la información de beneficiarios, aunque la diferencia es aún es mayor, llegamos aproximadamente a 16.335 carpetas de relevamiento de informa-

ción, el Consejo apenas llegó a 5800. Lo que estamos constatando es la situación jurídica con relación a lo fue el relevamiento anterior y el actual. Ahora tenemos un 28% de titulados, solo 2% se encuentran en trámite y un 70% de poseedores legales han sido sujetos a relevamiento.

De los 5 millones de hectáreas de tierras agrícolas que tiene el departamento de Chuquisaca, 2.1 millones de hectáreas corresponden a las áreas donde se ha trabajado en las distintas modalidades del proceso, de tal manera que han sido mensuradas 297 mil hectáreas en la modalidad SANTCOS,¹ correspondientes a las demandas de TCOs y 1 millón 834 mil hectáreas en la modalidad de CATSAN². Esto significa que de acuerdo a la clasificación de la propiedad agraria, de un universo de 9 mil 26 carpetas o expedientes que se han levantado en el proceso de saneamiento, 627 corresponden a solares campesinos, 7633 a pequeñas propiedades, unas 600 carpetas constituyen el universo de la mediana propiedad y empresas; este es un dato es muy importante pues tenemos una minoría, una cantidad muy pequeña, de propiedades medianas y empresas, dentro de los dos millones de hectáreas, el resto corresponde a las 140 comunidades y a las demandas de TCOs, con las cuales el total es de 9 mil 26 expedientes que se han relevado en 2.1 millones de hectáreas.

En el proceso de saneamiento hemos obtenido datos sobre las actividades mas relevantes del uso del suelo que muestran que en 5 mil de las nueve mil carpetas el uso preponderante es la producción mixta agrícola y pecuaria en valles y cabeceras de valles, en 2 mil la producción ganadera en el Chaco con superficies de 80 hectáreas en pequeña propiedad hasta 500 hectáreas en mediana propiedad, el resto usa el suelos en la actividad agrícola en los cintis en superficies de 3 y 4 hectáreas para el cultivo vitícola. La medición incluyó otros aspectos relativos a la infraestructura instalada de puestos sanitarios, campos deportivos, iglesias, cementerios que son parte del relevamiento de la información que obtuvimos.

1 Saneamiento de tierras comunitarias de origen.

2 Catastro y saneamiento.

Identificamos tierras fiscales de las cuales el 56% se encuentran en exposición pública de resultados, el 17% en proceso y 27% todavía no tiene exposición pública de resultados. El 17% corresponde a las TCOs que ya han sido tituladas como tierras comunitarias de origen. Las tierras identificadas como baldías, en las que todavía no estamos haciendo el tratamiento de beneficiarios por los recortes a que están sujetas estas propiedades, son tierras libres que van a ser transferidas a la Superintendencia Agraria en formato digital para que determinar el uso mayor de la tierra y así proceder al procedimiento de asignación.

Concluyo mencionando que es evidente que no hemos resuelto muchos problemas en relación a la tenencia de la tierra, pero hemos avanzado muchísimo en los procedimientos con la regularización de derechos. Afortunadamente en Chuquisaca no tenemos un panorama tan crítico como en el oriente, donde hay grandes cantidades de tierra que han sido distribuidas en forma muy inadecuada e inequitativa donde ha primado la corrupción, lo que es conocido por todos. En Chuquisaca hemos logrado identificar algunas irregularidades especialmente en las tierras bajas –en el Chaco– estamos viendo la posibilidad de revertir algunas tierras; todavía no hemos tenido la oportunidad de entrar a los valles, a las cabeceras de valle, pero pensamos que con este proceso se ha enriquecido muchísimo la información con los datos y la metodología que manejamos.

Seguridad jurídica, uso y administración de la tierra

*Iván Mendoza**

El análisis, la evaluación del proceso agrario nacional en sus dos etapas implica comprender el significado de la Ley de Reforma Agraria de 1953 y el significado del nuevo proceso a partir de la promulgación de la ley 1715 de 1996. Algunos antecedentes de este proceso se encuentran en el censo nacional agropecuario de

* Superintendente Agrario Departamental de Chuquisaca.

1950, que nos muestra la inequitativa distribución de la tierra en el país que existía antes de la reforma, el 50% de las unidades productivas que se encontraba en manos de los pequeños productores tenían una extensión menor a las tres hectáreas y representaban sólo el 0,13 % de la superficie total de las tierras de cultivo, frente al 15% de las unidades censadas que tenía una superficie mayor a las 100 hectáreas que representaban el 98% de la superficie total y correspondían a haciendas y latifundios. Estos muestran que cerca del 100% de la tierra estaban en manos de propietarios privados, pero la mayor proporción pertenecía apenas al 4% de éstos, lo que demuestra que existía una increíble situación de latifundio en nuestro país.

El punto de inflexión en nuestra historia nacional respecto a la tenencia de la tierra se produjo con la insurrección popular del 9 de abril de 1952, conocida como la revolución nacional, que permitió que se pueda realizar la reforma agraria. En efecto el 2 de agosto de 1953 en Ucareña, una localidad de Cochabamba, se firmó el Decreto Ley 3464 de Reforma Agraria y el 29 de octubre de 1956 fue elevado a rango de Ley. Esta medida buscó básicamente atacar de raíz los problemas del área rural en Bolivia y su modernización, en ese sentido los objetivos del decreto ley eran eliminar el régimen de tenencia de tierra de las haciendas, que en la práctica eran latifundios escasamente productivos, distribuyendo sus tierras a peones, colonos y pongos. Con esta medida se suprimió el trabajo obligatorio del colonato y básicamente se les confirió el derecho para que puedan trabajar la tierra de acuerdo a las posibilidades que ésta les brindaba. Este fue uno de los aspectos relevantes que tuvo esta ley eliminar el sistema de servidumbre obligatoria.

Otro de los aspectos relevantes de la Ley de 1953 fue la incorporación de grandes extensiones de tierra a la producción agraria, pues en los objetivos de la Reforma se incluían programas de asentamientos en las tierras bajas a través de lo que se llamó la colonización, para mejor utilización del territorio nacional. Este fue un objetivo que efectivamente se cumplió, promoviendo la migración de gente del occidente hacia las tierras bajas, sin embargo, esos asentamientos los hicieron a discreción sin una ac-

ción planificada, no hubo un verdadero programa de asentamientos humanos con las condiciones básicas para poder conseguir no solamente sobrevivir en las tierras bajas sino para lograr realizar actividades productivas que signifiquen un verdadero desarrollo. Este fue uno de los objetivos que no se llegó a cumplir y esperamos que el nuevo proceso agrario, a partir de la ley 1715, que además de la redistribución y saneamiento de la tierra permite crear programas de asentamientos humanos dándoles las condiciones necesarias a campesinos, indígenas, colonizadores y a toda persona que pueda dedicarse a la actividad productiva y desarrollar económicamente el agro en armonía con el entorno ambiental. La producción agropecuario representa el 15% del producto interno bruto, es decir, es una actividad productiva que contribuye al desarrollo económico de nuestro país, e los últimos años se han incorporado nuevos cultivos y tenemos cerca de 2 millones de hectáreas en producción, antes de la Reforma Agraria la superficie cultivada era sólo de 391.855 has. sólo en el occidente del país y los principales cultivos eran el maíz, la papa.

Con el nuevo proceso se creó la Superintendencia Agraria que es la instancia encargada de la certificación del uso mayor de la tierra, o sea, define la aptitud que tiene cada unidad de terreno o la vocación de uso que tiene, esto significa que cada unidad de terreno tiene que cumplir una misión determinada enlazada con alguna actividad productiva, es por esto que además del aspecto agrícola y pecuario está el aspecto forestal como base de la economía rural, a lo cual se suman otras categorías de uso de la tierra como la conservación y protección de áreas protegidas. Esos son aspectos innovadores en la reforma agraria, que además están enlazados con otras disposiciones como son la Ley de Medio Ambiente, la Ley Forestal y otra normas menores que tienen que ver con la nueva situación normativa del país. La evaluación de la reforma agraria la hacemos a partir del rol de la Superintendencia, es decir, la hacemos dentro del marco de la regulación del uso y gestión de la tierra, que es la misión principal que tiene hoy la reforma agraria, de manera que se puedan corregir algunas deficiencias que condujeron al uso inadecuado de la tierra y a irregularidades en el proceso de saneamiento.

Desde esta nueva perspectiva se pueden observar los factores que incidieron en el colapso de la reforma agraria de 1953, que fue la decisión que estableció las bases para la redistribución de tierras, permitiendo que miles de campesinos accedieran a este beneficio, pero que en el proceso de aplicación de la ley tuvo un sin número de problemas que podemos sintetizarlos en el surgimiento del minifundio y el latifundio, que crean una estructura dual de la tenencia de la tierra, con grandes extensiones de latifundio en unas zonas y pequeñas parcelas de minifundio en otras zonas. El minifundio y latifundio son el resultado del libre albedrío con que se efectuó la distribución de tierras, pues hubo un excesivo parcelamiento en una parte del país y una elevada concentración de la propiedad agraria en pocas manos en otra parte del país.

La retardación de los trámites, tanto en el Consejo Nacional de Reforma Agraria como en el Instituto Nacional de Colonización, contribuyó notablemente la conformación de esta estructura agraria. El dato que respalda esta observación es el tiempo de duración de los trámites de titulación; en el Consejo duraban más de 12 años y en el Instituto Nacional de Colonización mínimamente 7 años. A lo que se sumaba la falta de mapas, de mosaicos, de referencias geográficas, que eran los elementos indispensables para garantizar una correcta distribución pero prácticamente no existían; por el uso inadecuado de la cartografía y la ausencia de catastro rural las propiedades, en su mayoría, eran inubicables, hubo casos en los que se superponían cinco propietarios en una misma unidad de dotación, lo cual dio lugar a se titulara un mismo terreno, un mismo predio, una misma unidad de dotación, a nombre de diferentes propietarios, esto derivó en un mercado distorsionado e ilegal de la tierra.

El problema de la inseguridad jurídica es otro aspecto que no se llegó a cumplir con la ley de 1953 pues se produjo una atrofia institucional y definitivamente como no existió una planificación se hizo insostenible el uso de las tierras en el país. La atrofia institucional dio lugar a la creación de instituciones que finalmente colapsaron, esto se hizo evidente en 1992 con la intervención de las instituciones encargadas de la distribución de tierras, a pro-

pósito de un escándalo por el caso del fundo Bolibras que pertenecía a un ex ministro de Estado, asunto que derivó en la intervención del Instituto Nacional de Colonización y del Consejo Nacional de Reforma Agraria. En este sentido la Ley de Reforma Agraria de 1953 no incluyó los fines de conservación de tierras, por eso se produjo una explotación irracional de los recursos.

Las distorsiones en este proceso condujeron a que se hiciera necesario el reordenamiento agrario del país, recuperando el sentido social de la reforma agraria a través de la equidad en el acceso a la tierra, otorgar la seguridad jurídica a la propiedad, incorporar componentes nuevos que significan el uso sostenible de la tierra. En ese sentido el balance del proceso agrario, que debe ser considerado con todas sus luces y sombras, es positivo, pues se ha terminado con las relaciones de la servidumbre obligatoria y a permitido, a pesar de todas esas irregularidades, la distribución de 40 millones de hectáreas, aunque esto no estuvo enlazado adecuadamente con la producción.

El reto del nuevo proceso agrario, a partir de la ley 1715, nos obliga a plantearnos una reformulación de los objetivos de la función de la tierra y una reestructuración institucional de la seguridad jurídica enlazada con su uso productivo para poder desarrollar el país.

Poseción, propiedad de la tierra e igualdad jurídica

*Esteban Miranda**

Para hacer una evaluación de 50 años en el sistema normativo de la reforma agraria me voy a referir a los objetivos propuestos por la Reforma Agraria de 1953, que en los considerandos del Decreto Supremo 3464, del 2 de agosto de 1953 señala: “proporcionar tierra de labrantía a los campesinos, restituir las tierras a las comunidades, liberar a los trabajadores campesinos de su condición de siervos, estimular la mayor productividad y comercia-

* Presidente del Tribunal Agrario Nacional.

lización de la industria agropecuaria, conservar los recursos naturales del territorio y promover las corrientes de migración interna de la población rural". Estos objetivos para su cumplimiento tuvieron que trasuntarse en disposiciones legales positivas tanto sustantivas como adjetivas y naturalmente orgánicas, precisamente el decreto ley 3464, que se ha complementado con una serie de disposiciones legales no solo de jerarquía de leyes sino que ha sido insertado en la propia Constitución Política del Estado de 1962, ratificada en 1967 y posteriormente en la Constitución de 1994, disposiciones a las que posteriormente se han sumado con otras de suma importancia como la Ley del medio ambiente, la Ley forestal, la Ley del servicio nacional de reforma agraria y otras disposiciones legales.

Un rápido repaso de estos objetivos, nos permite señalar cuales se han cumplido, luego que transcurrieron 50 años de su implementación es importante hacer un balance de los resultados de la Reforma Agraria, porque después de medio siglo de iniciada sus resultados pueden verse desde varios puntos de vista. Intentaré hacerlo desde el punto de vista normativo, a partir de la constatación de cómo estamos en materia de distribución de la tierra que es uno de los aspectos mas importantes de la problemática agraria. Ahora que trascurrieron 7 años de vigencia de la ley 1715 que establece un periodo transitorio de 10 años para la regularización y el saneamiento de la propiedad agraria sabemos que de los 109 millones 800 mil hectáreas de tierra, que tiene Bolivia, 16 millones fueron saneadas, 32 millones se encuentran en proceso de saneamiento, quedando aproximadamente 60 millones de hectáreas pendientes de saneamiento.

Estas cifras nos muestran que este proceso está avanzando lentamente. Con estos resultados parecería que no se a avanzado mucho en resolver el problema de la tenencia de la tierra, en efecto si se ve desde el punto de vista estrictamente jurídico vinculado al derecho propietario diríamos que muy pocos tienen la propiedad saneada, sin embargo no hay que perder de vista que en Bolivia ya casi no existen tierras fiscales aptas para la actividad agraria, que sean ciertamente disponibles para su distribución, lo que nos muestra, por otro lado, que la tierra está ocupada sin estar titulada, como

ejemplo tenemos el caso del departamento de Chuquisaca, por información del INRA sabemos que el 73% de los ocupantes de las tierras en el proceso de saneamiento son solo poseedores, de los cuales el 92% son pequeños propietarios, datos que con seguridad contrastan con otras regiones, entonces lo que en realidad haría falta es ver cuántos ocupantes están legítimamente en tales predios.

Para este análisis es importante tomar en cuenta, lo que ya hace tiempo se a escrito "el derecho es una idea práctica", es decir, indica un fin y como toda idea es esencialmente doble porque encierra en si una antítesis el fin y el medio, esta expresión formulada por Rudolf Von Hering en su centenaria obra la lucha por el derecho, nos da lugar a pensar que en materia agraria como en otras disciplinas o dimensiones de la vida no es suficiente proclamar los derechos sino establecer los mecanismos adecuados para alcanzar los mismos, en condiciones igualitarias, sobre todo en el estado de derecho en que estamos viviendo. Podemos afirmar que la legislación avanzó significativamente en la parte sustantiva, es decir, en la proclamación del derecho a la tierra, en efecto no podemos negar que la propia Constitución Política del Estado proclama el derecho al acceso, estableciendo que el trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad, declara la negación del latifundio improductivo, garantiza la existencia de propiedades colectivas e individuales condicionando al cumplimiento de la función social y económica social, es mas, reconoce a las autoridades naturales de las comunidades campesinas e indígenas y les confiere la facultad de administrar justicia de acuerdo a sus costumbres, con la única restricción o condición de que no sean contrarias a la Constitución y a las leyes. Además de la Constitución Política del Estado se han promulgado otras leyes importantes como la Ley forestal que regula la actividad forestal, la ley INRA que regula la tenencia de la tierra referida a la actividad agrícola y pecuaria, obviamente están vigentes el Decreto Ley 3464 del 2 de agosto de 1953 y el Decreto Supremo 3471 del 27 del mismo mes y año, que complementan los derechos y principios constitucionales estableciendo normas para el acceso y con-

servación del derecho propietario en el uso de la tierra. Incluso el Estado boliviano incorporado a su legislación el convenio 196 de la OIT referente al tratamiento del derecho de los pueblos indígenas con relación a tierra y territorio.

No podemos decir lo mismo de la segunda parte, es decir, de la adjetivación del derecho a la tierra, porque los últimos acontecimientos suscitados en nuestro país, innegablemente, están poniendo en evidencia que hay dificultades en los mecanismos o medios para alcanzar esos objetivos, es decir, el acceso a la tierra en muchos casos para perfeccionar el derecho propietario y tener definitivamente seguridad jurídica sobre la propiedad y la posesión. No obstante lo mencionado hay que convenir que en materia de procedimiento y marco institucional con la puesta en vigencia de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria y la Ley Forestal hubo un importante e innegable avance, sin embargo, aún no se pueden satisfacer todas las demandas de tierra, por el contrario, parece que estamos frente a una situación social conflictiva de aparente enfrentamiento entre cambas y collas, entre terratenientes y sin tierra, entre ricos y pobres, empero esto no es más que un espejismo que nos hace ver, por la ansiedad de resolver el viejo tema de distribución y titulación de la propiedad agraria, un conflicto irresoluble. Frente a esta situación el Estado debe tomar iniciativas muy rápidas no sólo para evitar el desborde social sino para resolver fundamentalmente y definitivamente el problema de la distribución de la tierra.

Para este propósito tengo algunas sugerencias que son muy personales, por ejemplo priorizar el saneamiento, hasta ahora el Estado no ha puesto el interés y el empeño necesarios para poder llevar adelante este proceso de saneamiento, esto supone que el Estado debe hacer una inversión importante para fortalecer la institucionalidad del INRA con recursos humanos, con recursos tecnológicos y recursos económicos, para que avanzar definitivamente en este proceso. Una vez distribuidas las tierras es probable que el poder ejecutivo tenga que retirar su intervención porque la solución de controversias ya no corresponde al órgano administrativo sino a la parte jurisdiccional y el control del uso de la tierra corresponderá siempre al sistema regulatorio.

De ahí que uno de los problemas que impide la agilización del proceso de saneamiento está en la configuración centralista del INRA, en consecuencia otra de las propuestas sería la municipalización del proceso de saneamiento, es decir, que se creen unidades sin restarle las atribuciones al INRA, o sea, desconcentrar o descentralizar las funciones en unidades administrativas que tengan facultades de decisión en los municipios, además esto permite vincular a los gobiernos municipales con el proceso porque a estos órganos también les interesa tener la propiedad agraria saneada dentro del municipio. Obviamente esto no redundaría solamente en el conocimiento de quienes son o no propietarios sino que les permite obtener ingresos a través de los impuestos e iniciar un proceso de verdadero desarrollo. Considero importante la creación de una defensoría agraria porque hay importantes sectores de la población que están carentes de medios de defensa, entonces para permitirles el acceso a la justicia en condiciones igualitarias, esta defensoría puede estar vinculada al servicio de defensa pública o crear una procuraduría agraria.

Otro aspecto importante es la inmediata distribución de tierras fiscales a través del proceso de saneamiento, para ello se están identificando propiedades fiscales las cuales deberían ser distribuidas inmediatamente que sean saneadas. Además de la distribución otro aspecto relevante es la administración de justicia, la Ley 1715 ha creado además del INRA y la Superintendencia Agraria, la Judicatura Agraria que es un órgano de vital importancia, que juega un rol importante en el proceso agrario y es parte del sistema agrario. La judicatura agraria tiene por objeto conocer y resolver los conflictos emergentes de la posesión y el derecho de propiedad agrarios en cualquiera de sus formas y extensiones, así como de garantizar la plena vigencia del principio de la seguridad jurídica, basado en el carácter eminentemente social de la tierra. Sus competencias están establecidas en la ley 1715 en el artículo 39 de la misma se especifican las funciones de los jueces agrarios para intervenir en la afectación de fundos agrarios, la sobre posición de derechos, la mensura y deslinde, el establecimiento y extinción de servidumbres, el uso y aprovechamiento de aguas, garantizar el derecho propietario, los in-

terdictos para adquirir, retener y recobrar la posesión y propiedad agraria.

El tribunal agrario en sus salas tiene como competencia conocer los recursos de casación, los procesos contencioso administrativos y la nulidad y anulabilidad de los títulos ejecutoriales. No cabe duda que hay un importante avance en el sistema normativo para establecer la seguridad jurídica del derecho propietario. Esta es una garantía para que los administradores puedan impugnar ante el tribunal agrario en caso de sufrir perjuicios en el proceso de distribución, porque los conflictos no se presentan solo en la distribución sino también en la disputa por la propiedad y por la posesión de la tierra. Esto se refleja en el número de procesos tramitados en el último período en los 43 juzgados agrarios del país, que en total son 5.193, por ejemplo, del número de causas que ingresaron a la sala primera, 410 son procesos contenciosos, 223 recursos de casación, 129 otros recursos. En los procesos contenciosos es interesante destacar que son fundamentalmente impugnaciones de terceros en los procesos de saneamiento, es decir, en el proceso de saneamiento de las TCOs se identificaron terceros que están en posesión o en propiedad de la tierra, quienes impugnaron las resoluciones del INRA, en algunos casos las impugnaciones provienen también de campesinos e inclusive de otras TCOs.

Para finalizar, además del saneamiento, de la distribución de la tierra, de la seguridad jurídica, tenemos como asignatura pendiente el tema de la justicia comunitaria, queda claro que no se puede negar la existencia de otras formas de resolver los conflictos en las comunidades indígenas y campesinas donde el criterio que prima para resolver los conflictos no es la norma del derecho positivo sino la justicia que toma en cuenta la reciprocidad y la equidad, personaliza al sujeto y no aplica normas abstractas, de tal manera que no hay ganadores ni perdedores, sino conflictos resueltos. Pienso que es tiempo de que la justicia comunitaria sea incorporada al sistema judicial con sus propios valores y establecer los mecanismos para que sean las propias autoridades naturales las que administren justicia en las comunidades, como una forma de desjudicializar la solución de los conflictos.

En síntesis, la Reforma Agraria muestra un significativo avance en lo sustantivo pues está proclamado el derecho a la tierra para todos, manteniendo la condición del trabajo como fuente principal para acceder y mantener la propiedad agraria, pero al mismo tiempo es necesario reconocer que hace falta mejorar algunos mecanismos para que el cumplimiento de estas normas sustantivas sea efectivo, a fin de que impere la paz y la justicia social.

Tamaño de la tierra, demografía y estrategias de subsistencia campesina

*Miguel Pumar**

Un aparente resultado del Decreto Supremo 21060 de 1985 ha sido la emergencia de estrategias de sobrevivencia que han determinado la expansión del gremialismo. En el marco de la reforma agraria la estrategia de los campesinos practican la agricultura de subsistencia que es una forma de producción artesanal, en el entendido que el artesano se define como una persona jurídicamente libre que trabaja con sus propios medios de producción, de la misma manera la agricultura artesanal, que se identifica con la agricultura familiar en nuestro medio, sus miembros son libres y trabajan con sus propios medios de producción.

La familia presenta dos características, por un aparte es la unidad de producción que está orientada básicamente a la satisfacción directa de las necesidades familiares, con excedentes de diferente naturaleza que los intercambian en el mercado, es un modelo tecnológico y económico basado en la utilización de la energía biológica con predominio del trabajo polivalente, baja especialización, ninguna o escasa utilización de capital y una dé-

* Economista, profesor de la Facultad de Ciencias Económicas, Administrativas y Financieras de la Universidad Autónoma Real y Pontificia de San Francisco Javier de Chuquisaca, coordinador del programa de Diplomado en Gestión Municipal.

bil integración con la economía nacional. Por otra parte es una unidad de ingreso y consumo que no depende del mercado pues el destino de la producción campesina no es el mercado sino el autoconsumo. Este es el tipo de agricultura predominante en Chuquisaca.

Con esta caracterización de la agricultura campesina sus problemas no pueden ser analizados únicamente en sus implicaciones tecnológicas, tampoco en términos que excluyan el fundamento de las actividades rurales, es decir, la tierra y su forma de apropiación. Entre las varias diferenciaciones, necesarias para el análisis de la agropecuaria, está el desnivel existente entre los hacendados en el llano que son grandes o medianos propietarios y los campesinos que son pequeños propietarios y labradores sin tierra o con insuficiente tierra. Tal desigualdad determina las condiciones de vida y la posición que tienen en las actividades rurales, para los primeros la tierra es un elemento lucrativo como cualquier otro, para los segundos es su razón de vida. Se suele decir que en la agricultura campesina de subsistencia cada nuevo nacimiento incorpora un nuevo productor pero se obvia que al mismo tiempo incorpora también un nuevo consumidor adicional. Si la agricultura de subsistencia tuviese la capacidad de desarrollar la producción proporcionalmente a la población, teniendo en cuenta que ésta crece, obviamente podría mantener un relativo equilibrio entre el crecimiento de la población y el crecimiento de las subsistencias.

Pero cuando existen serias restricciones, particularmente el acceso a nuevas tierras por motivos geográficos, políticos o económicos, ésta población debe organizarse para vivir en un espacio muy limitado, este es el problema de la mayoría de los campesinos chuquisaqueños. Adicionalmente, si consideramos que la producción campesina utiliza tecnología constante, la producción no conseguirá un crecimiento proporcional a la población. Un modelo simple de función de producción ayuda a comprender la relación que existe entre el volumen de producción y la cantidad de factores productivos que se emplean en la agricultura, de tal manera que podemos medir los volúmenes de producción y la cantidad de población que se incorpora a la pro-

ducción así como los cambios que se producen en el volumen de producción al añadir nuevas unidades de trabajo. También podemos medir la producción respecto a determinada cantidad de tierra que se emplea, lo que medimos es cuánto aumenta proporcionalmente la producción ante determinadas variaciones de los factores, trabajo, tierra, capital que son los factores clásicos, ese incremento se denomina producto marginal, o sea, un pequeño incremento que permite ver cual es el uso óptimo del factor productivo.

Entonces aplicando este modelo podemos ver la cantidad de gente que vamos incorporando a la producción, esa cantidad aumenta o disminuye en el tiempo. Si dividimos esto por el número de trabajadores obtenemos un artificio por el cual terminamos haciendo proporciones así obtenemos una relación más funcional, o sea, la producción en las condiciones que hemos descrito, depende del número de trabajadores y es función de la cantidad disponible de superficie. Con este modelo vamos a tratar de entender que pasa con la economía campesina. Partamos por señalar que hay solo dos maneras de incrementar la producción, una por un proceso de extensión, o sea, aumentando la frontera agrícola, lo cual en la realidad chuquisaqueña es casi imposible, excepto algún margen de tierra que tenemos en el sudeste, eso significaría aumentar en esta relación de tierra y trabajo, cuanto mayor es el cociente también el resultado va tener mayor proporción.

Por las condiciones descritas no se puede aumentar la superficie, entonces la otra forma es aumentar la cantidad de trabajadores, o sea, un proceso de intensificación del trabajo, esto es lo que en realidad ha ocurrido después de la reforma agraria, lo que significa que al aumentar la cantidad de trabajadores resulta que la relación entre la tierra y el trabajo cada vez se va a hacer menor. Por lo tanto, a mayor aumento de trabajo el resultado es menor cada vez entonces como la superficie disponible de tierra por trabajador va a disminuir constantemente el producto será cada vez más pequeño, en otros términos la densidad poblacional aumenta. Con una población siempre creciente y una superficie relativamente fija será necesario aumentar la

producción por hectárea para alcanzar el objetivo básico de subsistencia de la unidad familiar, sin pensar en un crecimiento propiamente dicho, en otras palabras hay que aumentar, incrementar la productividad.

Como la disponibilidad de capital, por hipótesis, se mantiene también constante, el único factor que puede incrementarse es la mano de obra y sobre éste recae todo el peso de intensificar la producción, entonces se hará presente tarde o temprano la ley de los rendimientos decrecientes o la ley de los rendimientos no proporcionales, es decir es fácil aumentar un factor productivo a un proceso hasta el punto que se va obteniendo mayor producción, hasta el punto en el que el factor termina sobrando, normalmente se llega a una cúspide, al punto óptimo, a partir del cual la producción empieza a decrecer.

Planteando la hipótesis de que la economía campesina tiene por objetivo mínimo la satisfacción de necesidades de subsistencia, podemos establecer nada mas que la producción de subsistencia que es igual al consumo de subsistencia y, "uno mas", es decir, el trabajador mas la población que está a cargo de él y que es inactiva, normalmente los niños, aunque en el área rural desde temprana edad se empieza a trabajar y a aportar. Por otra parte, el consumo total de subsistencia es proporcional a la población, o sea, toda la población en relación con el consumo de subsistencia de tal manera que a medida que aumenta la proporción de la población sabemos cuanto consume, en el momento que la cantidad de población con la producción decimos que consumo total de subsistencia equivale al total de la producción. Cuando la productividad media es igual a la producción de subsistencia y al mismo tiempo al consumo de subsistencia, hemos llegado al punto en el que se iguala el stock con las necesidades.

Podemos distinguir dos periodos un primer periodo corresponde una etapa pre maltusiana y un segundo a la maltusiana, en el período uno la producción crece constantemente a medida que vamos añadiendo mas gente a la tierra, que es relativamente fija. crece hasta el punto en que hay una coincidencia entre las necesidades y la producción, que es el óptimo económico, porque a medida que va creciendo la producción también va cre-

ciendo el consumo se abre una brecha de una mayor producción que consumo, lo cual significa que la población crece menos que la producción. A partir de este punto, en la segunda etapa, pese a que continuamos metiendo mas gente a la producción y continuamos aumentando la producción también proporcionalmente aumenta el consumo, se va reduciendo la brecha entre la producción y el consumo, entonces el objetivo no es alcanzar técnicamente la mayor producción posible, el objetivo es alcanzar la mayor brecha posible, eso es el mayor excedente posible y que no siempre se da con el umbral productivo, por que la población crece más rápido que la producción.

En el periodo uno es obvio pensar de que no obstante que tengamos una tierra limitada y cada vez mas gente, que finalmente nos a conducido inclusive a la parcelación o al minifundio, lo que pasa, es que tenemos sistemas organizativos mejores al interior de la propia producción, nos organizamos mejor, nos especializamos, etc., vamos arreglando de tal modo que de todos modos es posible conseguir técnicamente aumentar la producción a pesar de que vamos aumentando permanentemente más gente, pero en la segunda etapa la producción total a pesar de que continuará creciendo, cada vez el crecimiento es menor, e inclusive tiende a decrecer, por la sobreexplotación de la tierra, la degradación de los bosques, el exceso de ganado por unidad de área de pastoreo, etc. En el transcurso del segundo período la productividad media y marginal declina sobre todo como resultado de la reducción de la superficie disponible por trabajador, o sea, por el parcelamiento excesivo y la degradación de los suelos que resulta de ello, esto significa que la productividad media es igual a la productividad de subsistencia, al consumo de subsistencia, lo cual significa que la creación de reservas con mira a enfrenta probables escaseces coyunturales es imposible y la sociedad, habiendo agotado las posibilidades de adaptación de los medios de producción disponibles, no encuentra la forma de utilizar el trabajo excedentario, es decir, esta sobrando gente y no encontramos la forma de organizarnos; el subempleo mediado por la productividad del trabajo se trasforma en un problema estructural de igual forma la escasez

Ingresamos así a la tercera etapa donde la economía incapaz de nivelar las subsistencias del consumo, es la población la que debe adaptarse al volumen de subsistencias disponibles, un mecanismo para hacer esto es el hambre, entonces se distribuye el hambre, se distribuye la crisis, prácticamente sobreviene la miseria, los productores se ven obligados en muchos casos a consumir su capital básico, o sea, matrices, semillas, etc., es decir, los que no migran. Por lo tanto entonces el óptimo de población se encuentra antes del punto crítico de la relación entre la población y los recursos. El equilibrio justo entre población y recursos obviamente implica el óptimo económico que es hacer de la mejor manera, o sea, con la mejor técnica posible. Para diseñar e implementar políticas que impidan traspasar esta barrera crítica a la que nos encaminamos y empezamos a hacerlo después de la reforma agraria, es necesario investigar donde está el equilibrio en determinadas latitudes y para determinadas realidades.

Concluyo saludando el ejemplar comportamiento de los campesinos que saben adaptar su realidad a su contexto, no obstante que no tienen un enfoque propiamente de economía de mercado para ajustar su producción, pero son competitivos en la vida real como nos hacen ver, por ejemplo cuando expulsan gente del área rural es que están concientes que está sobrando recurso humano en relación a la cantidad de tierra que disponen, entonces nos asombramos los ciudadanos, de alarmarnos, de que gente del área rural nos esté invadiendo y trayendo sus problemas a los cordones de las ciudades. Esa es una conducta que debemos saludar como país pues es la mejor forma de ver que los recursos humanos están óptimamente utilizados, que es necesaria cada vez menos cantidad de población en el área rural para producir la misma cantidad o mayor cantidad de alimentos. Este es un óptimo de utilización de los recursos humanos, sin embargo, si se aplican políticas de contención éstas deberían tender a que se incorpore valor agregado, transformar el producto, ofrecer perspectivas para que esa gente permanezca allá, de otro modo la salida que ellos han encontrado en la migración temporal o la migración definitiva como elemento de ajuste es lo más adecuado justamente porque el desajuste proviene de la reforma agraria.

Tierra, producción agraria y comercio internacional

*Iván Arcienega**

Considero importante abordar el tema de la evaluación de 50 de reforma agraria en el país ubicando este proceso en el contexto internacional a fin de establecer algunos criterios de comprensión del actual proceso agrario y sus perspectivas inmediatas.

Estamos frente a una economía agraria que tiene dos componentes la empresa y la unidad productiva familiar en la cual la producción familiar es la que genera aproximadamente el 70% de los productos de consumo familiar en Bolivia. Lo importante de la producción de esta agricultura familiar es que mantiene la diversidad biológica y genética de su medio y relativamente los recursos naturales en base a sus propias prácticas culturales, esto le confiere un grado de sostenibilidad social. Sin embargo la producción familiar está en franca contradicción con las políticas comerciales agropecuarias internacionales porque no se reconocen estos beneficios sociales y ambientales pues ningún país desarrollado permite el ingreso de los productos agrarios de este tipo de agricultura pese a su alta calidad, debido a las restricciones que imponen a los países subdesarrollados, lo cual es parte de sus políticas proteccionistas. De esta manera hacen inviable el libre mercado que pregonan porque el libre mercado funciona sólo para las grandes potencias pero no para los países en desarrollo.

En casi todos los países en desarrollo la pobreza y el hambre reciben ayuda internacional en alimentos que son subvencionados en los países donantes, esto impide que nuestra producción pueda competir aunque podamos producir con la calidad y exigencia de los parámetros internacionales. Las reglas de juego del comercio internacional son desventajosas para países como el nuestro, existe una contradicción entre la producción familiar y el comercio internacional respecto al uso racional de los recursos naturales, la biodiversidad y la cultura.

* Ingeniero Agrónomo, Decano de la Facultad de Ciencias Agrícolas, Pecuarias y Forestales de la Universidad Autónoma Real y Pontificia de San Francisco Javier de Chuquisaca.

En México están haciendo grandes esfuerzos para que la unidad productiva mantenga su vigencia no sólo en lo económico y lo tecnológico sino también en la justicia social frente al comercio internacional. En nuestro país deberíamos tener una actitud de mayor defensa de la producción campesina frente a las amenazas del comercio internacional, para esto tendríamos que generar una estrategia de integración a nivel sudamericano con un alto contenido social, para visualizar nuevos mercados y mejores precios para nuestros productos agropecuarios pero esencialmente para buscar mejores condiciones de negociación para los campesinos del cono sur. En este sentido el MERCOSUR está haciendo esfuerzos para encontrar criterios de coordinación para un programa agropecuario a nivel de producción y de mercados para poder tener mayor opción de negociación con los países desarrollados. Bolivia puede jugar un papel importante en este proceso pues participamos en la comunidad andina y estamos asociados al MERCOSUR, tenemos que utilizar la integración regional en beneficio de la producción agraria, especialmente de la producción campesina para enfrentarnos de mejor manera al comercio internacional.

Para esto tenemos que resolver algunos problemas que en el transcurso de 50 años de reforma agraria afectaron a la unidad productiva campesina en la zona de los valles interandinos chuquisaqueños. Por la excesiva parcelación esta unidad productiva ha perdido la visión de mercado, de auto mejora tecnológica, ha perdido sus elementos culturales mas importantes de sostenimiento, llegó inclusive a la inseguridad alimentaria, con lo cual inviable la mejora de la calidad de vida de las familias campesinas. La unidad productiva campesina hace 50 años tenía rendimientos agropecuarios altos, recordemos que producíamos trigo con mas de una tonelada por hectárea, actualmente obtenemos menos de una tonelada por hectárea; en los valles altos de las zonas interandinas el rendimiento de los cultivos en general ha disminuido considerablemente porque la reforma agraria ha facilitado el fraccionamiento de la unidad productiva, por lo tanto es importante pensar no sólo en elementos tecnológicos para elevar los rendimientos sino también en medidas que reviertan este efecto negativo de la reforma agraria.

En la actual situación de excesivo parcelamiento de la tierra el mercado es incapaz de lograr la producción competitiva, se necesita que el Estado incentive el manejo sustentable de la tierra, del agua, de la cobertura vegetal. Sin olvidar que somos un país altamente dependiente de los insumos químicos, la tecnología las semillas, el crédito, por lo tanto muy vulnerable a las presiones internacionales.

En la Facultad de Agronomía realizamos un estudio de conservación del suelo durante 5 años utilizando modelos matemáticos, los resultados de este estudio nos permiten aseverar que la degradación del recurso tierra tiene como uno de sus componentes principales la parcelación excesiva, la atomización de la unidad productiva, lo cual impide el manejo racional del suelo, provocando la desertificación de amplias zonas de los departamentos de Chuquisaca y Tarija, que es la causa de la pobreza del sector rural.

No cabe duda que los 50 años fueron cómplices de la degradación de los recursos naturales, de una excesiva dependencia tecnológica, de una agricultura no competitiva. En 50 años no hemos diversificado nuestra producción agropecuaria, optamos por la mayor producción con la revolución verde, cumpliendo estrictamente con las recomendaciones tecnológicas en el uso de fertilizantes, mecanización, técnicas de mayor explotación del suelo, en los valles cercanos a la ciudad de Sucre, en Yamparáez. Esa tierra perdió su capacidad productiva por este tipo de uso y los resultados no fueron los esperados. Necesitamos otra concepción de explotación del recurso tierra, ver la producción desde otro punto de vista, invertir en tecnología apropiada al medio ambiente, ese criterio debería ser uno de los elementos sustanciales para plantear la nueva reforma agraria

Pensamos que el cambio climático es un elemento que debe ser incluido en la nueva reforma agraria, nuestras leyes y normas deberían prever cómo vamos a vivir después del cambio climático, porque ahora empezamos a depender del manejo racional de los recursos naturales. Pensamos que la biodiversidad también es también parte de la nueva reforma agraria porque no podemos manejar la producción agraria como lo están haciendo los países desarrollados aplicando casi el 100% de materiales transgénicos:

esos materiales no pueden ser utilizados para realidades como la zona occidental de nuestro departamento, porque esos materiales están diseñados para una agricultura de otro tipo de medio socio político y económico. En definitiva la biodiversidad, los recursos naturales y el cambio climático son elementos sustanciales de la agricultura sostenible que tiene que ser la base de la nueva reforma agraria en Bolivia.

Tecnología, medio ambiente y producción agraria

*Teodoro Pozo**

La reforma agraria se puede evaluar y analizar desde diferentes puntos de vista, en ese sentido considero importante enfocar la reforma agraria en relación con la producción agrícola, para ello voy a referirme tres aspectos: la tecnología, el medio ambiente y la gestión de la actividad agropecuaria, antes y después de la reforma agraria para ver que ocurrió y donde llegamos con este proceso que se cumplió en dos etapas, la primera que concluyó mas o menos en los años 1980 y la segunda que se inició en esa época y aun continúa.

Antes de la reforma agraria la tecnología que se utilizaba en la agricultura era tradicional casi rudimentaria. El primer esfuerzo serio que se hizo para modernizar la agricultura en nuestro país provino del Servicio Agrícola Interamericano que trajo tecnologías que modificaron las prácticas de cultivo y crianza tradicionales, posteriormente este esfuerzo prosiguió con el IBTA y otras instituciones que se propusieron renovar la tecnología de la producción agraria dando lugar a una combinación de la tecnología tradicional con la tecnología innovada probada en nuestro medio. En consecuencia antes de la reforma agraria la producción agrícola era diversificada, quienes tengan una imagen de las an-

* Ingeniero Agrónomo, Director de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Agrícolas, Pecuarias y Forestales de la Universidad Autónoma Real y Pontificia de San Francisco Javier de Chuquisaca.

tiguas haciendas recordarán que tenían árboles frutales, variedades de papa y maíz, que cultivaban una gama de productos que actualmente ya no existen y había una suerte de mantenimiento de los recursos naturales que estaba en función de la disponibilidad de mano de obra gratuita a la que tenían fácil acceso. En ese tiempo y con estas condiciones no costaba nada hacer obrar físicas que utilizaban gran cantidad de trabajo para el traslado de piedras y otros materiales, para hacer excavaciones, construir defensivos, etc. que permitían mantener los recursos naturales, además, la presión sobre éstos tampoco era intensa.

Después de la reforma agraria surge una nueva tendencia relativa al uso sostenible de los recursos naturales que tiene como eje la modernización de la agricultura, el Estado respaldado por la cooperación internacional despliega una labor intensiva para tratar de modernizar la agricultura con una visión occidental. Esto divide claramente el cambio de la tecnología que ocurre después de la reforma agraria hasta el año 80. Posteriormente el esfuerzo continuó con una variante la aparición de las ONGs que a partir de los años 80 cubrieron relativamente el vacío dejado por el Estado con un pensamiento proclive al uso sostenible de recursos naturales.

Las proyecciones de la tecnología, a partir de esta rápida imagen de lo que ocurrió antes y después de la reforma agraria, muestran una tendencia de mayor uso de insumos internos y tecnología apropiada, parece que la conciencia colectiva ha ganado bastante el espacio, no sólo en la población rural sino también entre los profesionales de la universidad que ahora le otorgan mayor importancia al uso de insumos locales y de tecnologías apropiadas probadas en condiciones locales.

Respecto al medio ambiente, del cual no podemos sustraernos, no sólo porque es un tema actual sino porque observamos que nuestros recursos naturales están seriamente afectados por la contaminación, por la degradación, vamos a tomar en cuenta algunos elementos que nos ayudaran a comprender lo que ocurrió con los recursos naturales y el medio ambiente antes y después.

Antes de la reforma agraria, sin duda alguna, había menos contaminación hídrica porque los métodos agrícolas no produ-

cían contaminación hídrica, a diferencia de la minería que nunca ha dejado de ser contaminante aunque no en los niveles actuales. Había un relativo mantenimiento de la capacidad productiva del suelo porque no había sobre explotación del suelo, se practicaba la rotación y, la diversificación de cultivos, los descansos prolongados permitían una suerte de mantenimiento de la capacidad productiva del suelo, también, antes de la reforma agraria había menor presión sobre los bosques porque la población rural antes de 1950 también era menor y los bosques estaban más poblados y eran mas densos, con una menor intervención y menor presión sobre los bosques

Después de la reforma agraria se observa una mayor presión sobre los recursos naturales porque la tecnología moderna en su búsqueda de modernización de la producción agropecuaria con nuevas tecnología condujo a una agricultura más bien especializada e intensiva, esto, por un lado, aumento la presión sobre el suelo y sobre el agua de riego, aunque el riego no es el ejemplo mas apropiado para los valles de Chuquisaca, donde hubo riego se manejo de manera incorrecta, provocando la salinización de los suelos en muchos casos.

En estas condiciones surgió una contradicción entre los que presionan sobre los recursos naturales y los que dependen de esos recursos, dando lugar a la aplicación de tecnologías productivas sostenibles con base social amplia, como una tendencia social pues es la misma gente campesina, el mismo agricultor que reclama por una tecnología un poco mas sostenible, que sea adoptada por consenso no por imposición y sobre todo que no genere dependencia.

Respecto a la cuestión de la gestión de la actividad agropecuaria que es el otro elemento de análisis comparativo, entendemos que la realización de producción agrícola se da cuando se comercializa el producto obtenido, la gestión de la producción agrícola concluye con el proceso de comercialización, pasando por una serie de etapas que incluyen la poscosecha, la transformación y la venta del producto final. Antes de la reforma agraria la gestión de la actividad agropecuaria era limitada porque las explotaciones agrícolas eran autosuficientes, podían garantizar la reposi-

ción de sus insumos y el gasto para una nueva campaña agrícola con el producto obtenido, pues tenían acceso ventajoso a los mercados del oriente y de las minas. Toda la producción que se obtenía en los valles chuquisaqueños no tenía dificultades de realización porque tradicionalmente, desde la colonia, tuvieron un buen mercado en el oriente y en las minas de Potosí.

Después de la reforma agraria las explotaciones agrícolas precisaron de inyección de capital porque las pequeñas empresas agrícolas no fueron capaces de autofinanciar sus actividades productivas, el acceso al mercado disminuyó considerablemente por la competencia de productos similares que entraban de los países vecinos sin pagar aranceles, vía contrabando, se estrechó la posibilidad para que los pequeños productores acomoden su producto en el mercado, no hubo protección a la producción nacional, los productos que ingresaban en estas condiciones fueron una competencia desleal para el productor de nuestro medio.

Las proyecciones relativas a la gestión de la actividad agropecuaria se reflejan sobre todo en la dificultad para atender la demanda de productos agropecuarios de calidad, la población cada vez requiere contar en el mercado con productos limpios y seleccionados a menores precios, es decir, la demanda por productos inocuos aumentó mucho y la producción actual no satisface esta exigencia debido a que los sistemas productivos que operan con tecnología tradicional tienen bajos rendimientos y una alta dispersión de esfuerzos, además, los productos locales tienen que competir con los productos importados cuyos precios es menor pero no su calidad. Frente a este desafío existe una tendencia hacia la asociación de productores, que solamente de manera organizada pueden enfrentar la competencia externa, especialmente los problemas de la comercialización dada la atomización de la oferta. Lo cual implica la introducción de cambios radicales en la gestión agropecuaria.

La reforma agraria ha constituido un punto de inflexión en el proceso agrario nacional y departamental porque antes de la reforma agraria la producción estaba orientada a la satisfacción de las necesidades suntuarias de los propietarios de la tierra y sólo en parte a las necesidades del mercado, se podría decir inclusive

que la producción agropecuaria de muchas haciendas era una actividad marginal, sus propietarios no tenían necesidad de generar ingresos económicos a través de la hacienda. Después de la reforma agraria cambió esta situación pues la producción estuvo dirigida a atender las necesidades básicas de los campesinos y una masa de pequeños productores buscaron el acceso al mercado. La reforma agraria permite distinguir este cambio en la forma de manejo de la organización agropecuaria y la gestión de la producción y su intervención en el mercado pasando de unidades relativamente concentradas hacia otra forma donde predomina la atomización de las unidades agrarias de pequeños productores cuyo principal propósito es satisfacer las necesidades básicas del núcleo familiar.

Ante este panorama de cambios que se produjeron en el transcurso de los últimos 50 años es necesario encontrar nuevos instrumentos para reorientar el proceso de reforma agraria pues no es suficiente la distribución de tierras ni la dotación y titulación, la experiencia nos ha demostrado que en todo este tiempo no le prestamos atención a la infraestructura productiva, es decir, la entrega de tierra no estuvo acompañada por la instalación de sistemas de riego, la construcción de caminos y de sistemas de almacenamiento que permitan garantizar una mejor conservación y comercialización de la producción. Tampoco se prestó apoyo a la inversión y operación de los sistemas agrícolas, resulta que la inseguridad no es solo jurídica sino también económica, pues nadie tiene seguro para proteger su producción de los riesgos que enfrenta todos los años, la agricultura es realmente una actividad riesgosa. La inseguridad es un elemento que impide que la reforma agraria sea completa porque el acceso a la tierra no está acompañado con el acceso al mercado interno, las condiciones para los productores locales son desventajosas, en realidad el productor local debería tener prioridad para entrar al mercado con su producción antes que entren los productores externos que tienen apoyo de sus gobiernos. Además qué posibilidades tienen los productores locales de acceder a mercados externos, muy pocas o ninguna porque tampoco tenemos condiciones competitivas, en el país somos más receptores que exportadores.

La generación y validación de tecnología es otro elemento que debería haberse tomado en cuenta para llevar adelante la reforma agraria pues no deberíamos haber intentado modernizar la agricultura con tecnología que no estaban probadas en nuestro medio, los resultados muestran muchos intentos fallidos. La capacitación y asesoramiento técnico son dos elementos que también se han descuidado, el sector agrícola de los pequeños productores necesita capacitación y asesoramiento técnico de manera permanente, el servicio prestado por las entidades públicas ha sido intermitente y ha disminuido considerablemente hasta casi desaparece con el achicamiento del aparato estatal. El pequeño productor tampoco tiene garantía de calidad y precios de los insumos que adquiere porque en general los compra en las ferias que es un mercado más bien informal que no garantiza la calidad de los insumos. Estos son elementos relacionados con la producción que no fueron tomados en cuenta para hacer la reforma agraria, por eso resultó incompleta, solamente se ocupó de la dotación de tierra sin ningún tipo de apoyo en los aspectos señalados.

Legislación, consenso y derechos

*Julio Arias**

Estas son reflexiones fruto de mi experiencia en la judicatura agraria como Juez Agrario y en la docencia universitaria como profesor de derecho agrario, tienen como punto de partida una interrogante crucial, para resolver el problema de la tierra ¿basta con la Ley INRA? La respuesta la podemos encontrar en los acontecimientos de los últimos meses principalmente la ocupación de latifundios por los sin tierra, que ha generado un clima de violencia y enfrentamiento entre sectores de la población rural con saldos sangrientos. El gobierno y las autoridades locales cuentan

* Abogado, Catedrático Titular de Derecho Agrario, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la UARPSFJCH, Diplomado en Derecho y procedimientos agrarios, Juez agrario en la Provincia Oropeza.

con la Ley 1715 para resolver estos conflictos pero ocurre que el meollo del conflicto es precisamente la Ley INRA entonces la solución pasa por la modificación de la Ley INRA porque todos los sectores la cuestionan. Las modificaciones o el cambio de la Ley para que tengan legitimidad requiere del consenso de las partes para que terminen los conflictos, además, tampoco cesaran los conflictos si las modificaciones de la Ley son sólo medidas transitorias para contener la demandas postergando su solución, es necesario adoptar decisiones definitivas que ataquen los problemas de fondo. Esto no sucede porque no hay la voluntad política necesaria para iniciar un debate nacional sobre los aspectos estructurales del problema de la tierra, esto es lo que espera la sociedad boliviana pero el gobierno rehuye esta responsabilidad.

La actual Ley de reforma agraria que lleva 7 años de vigencia ha merecido mas críticas que una cabal interpretación y comprensión de sus postulados, unas veces fundadas y las mas interesadas, provenientes de los grupos de poder político y económico y de las élites dirigenciales campesinas extremadamente ideologizadas que ven en su abrogación, la alternativa, la oportunidad de replantear el modelo de Estado. Quienes critican la Ley INRA sólo hacen referencia a dos instituciones, al Instituto Nacional de Reforma Agraria y a la Superintendencia Agraria, ignorando al tercer órgano el Tribunal Agrario Nacional, creado con la misma Ley, tiene tanta o mas importancia que las otras dos instituciones.

Es posible comprender que esto se deba a la avalancha de conflictos sociales que han colocado al INRA y a la Superintendencia Agraria en el ojo de la tormenta, situación que se agrava con la demanda de amplios sectores sociales principalmente campesinos que están exigiendo se apresure el proceso de saneamiento y de redistribución de tierras, así como la transparencia de las resoluciones emitidas por la Superintendencia Agraria, ante este complejo y poco alentador panorama nacional las respuestas gubernamentales son simples parches coyunturales para una realidad social, política, económica y jurídica que exige que el problema tierra sea tratado con sujeción a la moderna ciencia del derecho agrario. Lamentablemente los bolivianos, en mas de 170 años de

azarosa vida republicana, no hemos aprendido un par de lecciones que en muchas sociedades modernas del mundo han sido vitales para resolver el problema de la tierra y forjar su desarrollo.

La primera indica que las sociedades modernas que resolvieron prontamente el gran problema de la tierra hoy son sociedades con estabilidad económica y democrática, con desarrollo humano y lo mas importante con paz social, el ejemplo está en la mayoría de los países europeos, en Latinoamérica Chile es el botón de muestra, en cambio las sociedades que no cumplieron con esa tarea hoy no gozan de economías estables ni son democracias estables, ni han logrado otorgarle la dignidad de ser humano a millones de indígenas y no han garantizado la paz social, por el contrario estas sociedades viven con la angustia que genera la violencia, como por ejemplo Brasil, Guatemala, Ecuador, los países africanos y por supuesto también nuestro país, golpeado por la irresolución del problema la tierra que debe ser considerado como un problema humano. La segunda lección enseña que ninguna reforma agraria, ninguna ley agraria en sí misma puede ser perfecta aunque sí perfectible en el proceso de su ejecución y aplicación dependiendo del grado de responsabilidad con que los gobernantes ejecuten sus postulados y del grado de apropiación de ese proceso de reforma agraria o ley agraria por parte de sus destinatarios. Respecto a la primera lección es incomprensible que nuestros gobernantes con 50 años de frustración y fracaso reformista en materia agraria sigan insistiendo en resolver el problema de la tierra desde una lógica simplemente distributiva del recurso, olvidando que el fracaso de la reforma agraria de 1953 se debe entre otras causas al excesivo parcelamiento y a la absoluta ausencia de políticas de Estado complementarias y vitales para hacer del agro una fuente generadora de riqueza; la politización, la corrupción y la lentitud del proceso son causas adicionales.

La dirigencia política del país no comprende que una reforma agraria no termina ni se agota con el simple cambio de manos de la tenencia de la tierra, sino que comprende una segunda fase que consiste en la provisión de recursos a los nuevos propietarios para la adecuada explotación de las extensiones territoriales que recibieron como resultado de la primera fase de la reforma. La

reforma agraria implica asistencia social a favor de los beneficiados a fin de elevar sus niveles materiales y morales de vida no sólo como un imperativo de justicia, sino para arraigarlos a la tierra que han recibido, evitando o atenuando así la despoblación de los campos, el éxodo inmoderado hacia las ciudades que es uno de los mas graves problemas que confrontan la sociedades de cultura occidental, entendamos de una vez por todas, que ninguna reforma, ninguna ley agraria han de ser suficientes si no asumimos que la solución del problema tierra está en la integralidad de su tratamiento, vale decir, tomando en cuenta sus interrelaciones económicas, sociales, étnico-culturales políticas e incluso ideológicas, que la sola propuesta distributiva ni siquiera redistributiva cuando es producto de la improvisación y poco conocimiento de la magnitud del problema es insuficiente y está destinada a un nuevo fracaso

En lo que concierne a la segunda lección, los actores sociales comprometidos en el problema de la tierra tiene que dejar de santanizar la Ley INRA y asumir cada uno de ellos su grado de responsabilidad en el fracaso de dicho instrumento legal. En efecto el sector agroindustrial tiene que entender que mientras en el país persista esa odiosa y vergonzosa inequidad en la distribución de las tierras, mientras los empresarios agropecuarios comprometidos con el desarrollo nacional por atavismos regionalistas encubren y permiten la existencia del latifundio improductivo y especulador será difícil que se logre la seguridad jurídica de su derecho propietario, que es un objetivo de la ley INRA. La catastración del propiedad agraria es sin duda una necesidad de primer orden en una economía de libre mercado pregunto cuánto aportó el sector agroindustrial para su cumplimiento.

A su vez el sector campesino, aglutinado en la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, tiene que comprender que ninguna reforma demoliberal por si misma significa un cambio de estructura de la sociedad, tampoco sirve como instrumento para cambiar el Estado. Las nacionalidades aymara y quechua, lo digo con mucho respeto, debieran aprender de sus hermanos los indígenas del oriente boliviano, que con mucho pragmatismo y comprensión del problema hicieron suya la ley

1715, han asumido su rol protagónico en el funcionamiento por ejemplo de la comisión agraria nacional, un nuevo componente en la nueva estructura del Servicio Nacional de Reforma Agraria, destinado fundamentalmente a la propuesta de nuevas políticas agrarias y al control social del proceso de reforma agraria. ¿Mas allá de la pugna ideológica acaso no hubiera sido positivo que los campesinos e indígenas conviertan a la comisión agraria nacional y las comisiones departamentales en otra trinchera de lucha por tierra, principalmente para controlar el proceso de saneamiento de tierras? Esa enorme posibilidad está en la ley INRA.

En una sociedad tan abigarrada como la nuestra no es racional que sigamos perdiendo tiempo erogando grandes sumas de dinero en el pago de consultores y asesores para la elaboración de leyes “consensuadas” que luego son distorsionadas con reglamentaciones contrarias a su espíritu y en definitiva son atentatorias al régimen agrario establecido en nuestra carta fundamental.

Es imperativo que entendamos que la solución de problema tierra no consiste únicamente en la promulgación formal de una disposición legal, por muy perfecta que está parezca, por el contrario, aprendiendo de nuestra propia experiencia, cambas, collas y chaqueños, campesinos y empresarios, sin tierra y gobernantes, deberíamos empezar por la solución del problema discutiendo y asumiendo políticas agrarias de Estado que se traduzcan en Leyes de la República, de aplicación inmediata y obligatoria, sin pretender englobar un problema tan complejo como el nuestro en un solo cuerpo normativo, como se ha intentado con la ley INRA, pongo de ejemplo el estatuto de la tierra del Brasil, una ley grande que tiene la capacidad de resolver un problema tan angustiante en un inmenso territorio.

Es necesario que la “clase política”, ahora venida a menos, especialmente los legisladores enriquezcan sus conocimientos para comprender el universo del derecho agrario moderno y no solo los asuntos de distribución de tierras, los derechos de propiedad o de posesión agraria. La reflexión del destacado agrarista costarricense Dr. Ricardo Zeledón Zeledón apunta que para que el derecho agrario sea efectivo es necesaria la existencia de una justicia adecuadamente concebida, porque constituye la garantía de su existencia, pues las normas sustantivas no tienen ningún

sentido si no encuentran su materialización práctica a través del proceso, pero sobre todo la justicia agraria debe ser vehículo para redimensionar los aspectos axiológicos inherentes a la materia que deben ser aplicados a una realidad rica en vicisitudes y permanentes cambios económicos y sociales bajo criterios de interpretación evolutiva.

La “reforma” de la Ley INRA supone necesariamente la consideración de sus tres componentes: organizativo, administrativo y jurisdiccional, partiendo de las siguientes premisas, la composición orgánica del Servicio Nacional de Reforma Agraria, ¿la actual composición orgánica es la expresión democrática de los actores sociales comprometidos con el recurso tierra? Mantener el nuevo régimen de distribución de tierras, ¿no significa legalizar el acaparamiento de tierras por unos pocos privilegiados en desmedro de las legítimas aspiraciones de los que no las tienen? Finalmente ¿es correcto y modernizador del derecho agrario boliviano, mezclar en un solo cuerpo normativo lo administrativo con lo jurisdiccional? Nuestros gobernantes deben entender que el secreto de un proceso de reforma agraria está en acompañar tal proceso con un claro y científicamente elaborado procedimiento agrario, no pueden cometer el error de revisar solamente la parte sustantiva de dicha normativa agraria, sino que también deberán considerar su parte adjetiva, ya que como bien dice Calamandrei, el proceso agrario sigue al derecho sustancial como la sombra al cuerpo.

Derecho a la tierra, reversión y distribución

*Hermelinda Fernández**

Frecuentemente muchas personas nos preguntan sobre la legalidad de la toma de tierras que efectuamos en la región del Chaco, también quieren saber si no hay otros mecanismos distintos a la toma de tierras, por ejemplo la denuncia legal ante el INRA de la existencia de latifundios abandonados para que los revier-

* Presidenta de la Regional Gran Chaco del Movimiento sin Tierra.

tan y distribuyan de acuerdo a la Ley. A todas esas personas quiero aclararles que somos una organización social de familias sin tierra, por eso nos denominamos Movimiento sin Tierra, que sigue una estrategia para conseguir las tierras que necesitamos para vivir, en esa estrategia empleamos diferentes métodos de acuerdo a la ley y a nuestro derecho. No nos tomamos las tierras porque sí, por gusto, seguimos los pasos que establece la ley, hemos empezado denunciando y seguimos denunciando ante el INRA y la comisión agraria –que no funciona en todo el país– los latifundios que son ilegales que son tierras ociosas y abandonadas, pero nadie nos escucha, hemos exigido que se haga el saneamiento de estas tierras pero no tenemos respuesta, entonces, para ser oídos, para que nos presten atención, nos organizamos y movilizamos, pedimos al gobierno nacional que emita un decreto de reversión de esas tierras abandonadas y ociosas, pero no obtuvimos nada.

Frente a esta desidia nos vimos obligados a ocupar esas tierras, con el solo objetivo de presionar a los organismos responsables el INRA y la Superintendencia Agraria para que avance el proceso de saneamiento en la provincia Gran Chaco, pero ni aún así avanzó el saneamiento. ¿Cuál ha sido la respuesta? El asesinato de 6 líderes de nuestra organización en Pananti, con este precio recién empezaron en nuestra provincia el saneamiento de ocho polígonos, pero hasta ahora sólo avanzaron en un solo polígono porque dicen que no hay plata. El INRA ha gastado, en los últimos cinco años, millones de dólares para hacer el saneamiento de las tierras de los empresarios, sin embargo para resolver nuestro problema, de los que no tenemos tierra, dicen que no hay plata, esto nos obliga a presionar mediante la ocupación de las tierras, porque los campesinos e indígenas tenemos el legítimo derecho a que el Estado nos dote de tierras. El INRA dice que la toma de tierras que hacemos es ilegal, que las mejoras y los asentamientos de la gente campesina son ilegales, pero no dice que también son ilegales las mejoras que hicieron los latifundistas y terratenientes después que se promulgó la Ley INRA para tratar de justificar su derecho propietario sobre estas tierras que han estado ociosas por mas de 50 años. El INRA no aplica la misma ley para quienes se han hecho dotar esas tierras hace 50 años y en todo este tiempo

no han cumplido con la función económica social porque solo les interesa dejar la tierra engordando para venderla a más precio, sin ningún trabajo ni inversión.

También nos preguntan cómo debe ser al saneamiento y de qué manera se puede hacer el control social del proceso de saneamiento. Para nosotros el saneamiento debe hacerse en forma transparente y ser participativo, como manda la ley, pero en la realidad no se aplica ninguna de las dos cosas, muy pocas veces podemos hacer el control social en las pericias de campo, porque los funcionarios y los técnicos nos ponen obstáculos, entonces, tenemos que enojarnos, pelear, hacer marchas, hacer huelga de hambre, para que realmente nos permitan hacer el control social en el proceso de saneamiento. Hacen esto cuando quieren justificar lo injustificable, hacen el trabajo de campo entre gallos y media noche sin convocar a todas las partes, además, los funcionarios se aprovechan del desconocimiento que tienen nuestros hermanos campesinos e indígenas de sus derechos al control social. Sabemos que tienen que capacitarse más, para aprender y poder hacer este seguimiento, pero de qué sirve hacer este seguimiento si aunque estamos controlando en las pericias de campo resulta que después en el trabajo de gabinete lo cambian todo o cuando hacen la famosa ficha de la evaluación técnica jurídica o, por último, en el tribunal agrario, en ninguna de estas instancias ya no tenemos ningún control porque no tenemos participación. Por todas esas situaciones hemos perdido la credibilidad y la confianza en estas leyes.

Muchos dicen que el MST está llevando gente de otros lugares con el propósito de crear conflictos y tomar tierras, eso no lo dicen sólo ahora lo hemos escuchado desde el inicio de la creación del Movimiento sin Tierra, la oligarquía traficante de tierras realiza una campaña de desprestigio en el Chaco y en otras regiones, para satanizar al movimiento sin tierra, esa campaña que no la hemos podido contrarrestar por que no tenemos el mismo acceso a los medios de comunicación masiva ni los recursos económicos suficientes para hacer una contracampaña. Nos dicen que el MST en el Gran Chaco lleva collas a camionadas, es una falsa acusación porque no hemos llevado ni una sola persona de nin-

guna parte, los que reclaman tierra en el Gran Chaco son gente del lugar que viven desde hace 30 á 50 años, es gente que trabaja como peones, muchos otros son hijos de collas nacidos en el Chaco que son chaqueños y también hay hermanos collas que se han llegado a la región hace como 20 años cuando el gobierno los dejó sin trabajo, entonces es totalmente falso que llevemos gente. Muchos chuquisaqueños compraron tierras en el Gran Chaco y llevaron peones contratados para trabajar, después los dejaron sin trabajo botados. Se nos acusa inclusive de romper alambres, echar animales, entrar en propiedades trabajadas, eso no es cierto, el MST se ha asentado en latifundios abandonados, en montes donde no existía absolutamente nada, aunque después los terratenientes han tratado de justificar indicando de que había ganado de su propiedad pero no tenían ese ganado ni en su cabeza.

Otra pregunta de nuestros enemigos es con qué recursos se mueve el MST si no tiene tierra, si no tiene productividad. El MST se mueve con recursos de las propias familias que se han asentado, son familias que no se han asentado como en un día de campo para disfrutar del panorama o parar vivir una temporada de vacaciones, se han asentado para trabajar la tierra, trabajan y de ahí hacen un aporte mínimo que nos ayuda para tener una oficina y cuando se llevan adelante movilizaciones son aportes propios de nuestros compañeros de base, en algunos casos recibimos apoyo de la iglesia, de las ONGs que también nos apoyan y nos ayudan en este trabajo, particularmente la iglesia nos ha apoyado con alimentos, con vituallas en las diferentes marchas que hicimos.

La mujer tiene una participación activa en la recuperación de la tierra, desde el inicio ha estado al frente de las movilizaciones junto con los compañeros varones, en las ocupaciones de tierra y también en el campo dirigencial, tenemos muchas compañeras dirigentas de base que están en los directorios regionales y departamentales, es mas, hemos organizado un grupo de mujeres madres solteras sin tierra y que si hasta este 25 mes el gobierno no soluciona, no cumple su convenio, estas mujeres, 48 mujeres madres solteras han decidido ocupar el predio que desde hace muchos años vienen solicitando sin que haya respuesta .

Tierra y territorio en la concepción campesina³

Las conclusiones del último congreso de la CSUTCB, realizado en Sucre la primera semana de junio del presente año, señala que la comisión tierra y territorio convino tratar el problema de tierra y territorio de acuerdo a los usos y costumbres y que la Confederación Única de Trabajadores Campesino no planteo la sustitución de la Ley INRA sino la intervención del INRA. Por eso la Confederación Campesina insiste en la reestructuración y reinstitucionalización del Instituto Nacional de Reforma Agraria bajo control de la entidades matrices de la CSUTCB, reclamando el derecho a participar en la designación de nuevas autoridades del INRA como parte de la intervención, sobre todo en el tema de saneamiento. Con referencia a la Judicatura Agraria también plantea la reestructuración e inmediata dotación de tierras fiscales a los que carecen de tierra o tienen poca tierra así como la ocupación de tierras fiscales que no cumplan la función económico social para su inmediata redistribución. El tema de las TCOs, respecto de las demandas de titulación en tierras altas y bajas y la exigencia de la firma por parte de las autoridades sobre la aprobación de una norma de participación y vigilancia de las comunidades en los procesos de saneamiento, y que se respete y aplique el saneamiento interno de acuerdo a usos y costumbres,

La anulación o derogación de las concesiones de tierra y territorio otorgadas mediante Decretos en beneficio de madereros, barraqueros, ganaderos, mineros, petroleros y la no aceptación de ninguna declaratoria de áreas protegidas, ni de parques nacionales en favor de empresas mineras, petroleras ni madereras; la redelimitación de áreas protegidas y la administración y control de los parques a cargo de comunidades campesinas y pueblos indígenas. El respeto y cumplimiento de lo convenios y de-

3 Este tema debía ser presentado por Wilber Flores, Secretario Ejecutivo de la Federación Única de Trabajadores Campesinos y Originarios de Chuquisaca, quien no estuvo presente debido a una reunión de emergencia de la Federación Campesina de Chuquisaca. El texto, por la importancia del tema, corresponde a la presentación sintética hecha por moderador del evento Rafael García Mora.

cretos a favor de las comunidades del norte amazónico y los recursos naturales, agua, biodiversidad en beneficio de los pueblos originarios, sin aceptar ninguna venta específicamente de la exportación de aguas del sudeste potosino al norte chileno.

Esas fueron las conclusiones básicas que nos hubiera gustado que se explicara por parte de los dirigentes de la Federación Campesina. El documento está a disposición de ustedes, además, cabe recordar que en el anterior taller regional llevado a cabo en el pasado agosto del presente año se hizo un diagnóstico de los movimientos indígenas, estableciendo que se habría suscitado una especie de disolución del concepto indio subsumido en lo campesino, pero actualmente lo que se está advirtiendo es que más bien lo campesino viene siendo subsumido en lo indio originario, estos cambios estructurales de este medio siglo, han provocado un proceso de diferenciación que ha agravado la pobreza campesina en niveles francamente intolerables y los índices de flujos migratorios de campo ciudad han crecido de tal manera que actualmente los movimientos sociales que se desarrollan, están levantando reivindicaciones étnoculturales que van sobre todo hacia lo autodeterminativo y se presenta un panorama casi de impredecibilidad de los nuevos conflictos, pues hay un futuro muy incierto en cuanto al destino de la pequeña producción que no puede cifrar esperanzas en procesos agroindustriales o de desarrollo capitalista, por lo menos en las zonas abandonadas o erosionadas de Chuquisaca y la tendencia más notable es el proceso de acelerada descampesinización en esta región

Inquietudes e interrogantes ⁴

¿Cómo debería resolver la judicatura agraria el problema de la aparcería? Primero, la aparcería no está proscrita por la ley 1715, lo que pasa es que hasta hoy no se la ha reglamentado, no obstante

4 En este apartado se incluyen algunas de las respuestas de los expositores a las preguntas hechas por los participantes a fin de rescatar algunos tópicos importantes.

que la aparcería es una realidad latente en el mundo andino y especialmente en los valles, por lo tanto los problemas que emergen de esa relación contractual entre el propietario de la tierra y la persona sin tierra, la estamos resolviendo en la vía conciliatoria, entendiendo que el derecho agrario significa la humanización de esas relaciones.

¿La ley 1715 es compatible con los cambios estructurales que se han producido en el país? Sí, porque compatibiliza la norma fundamental con el derecho agrario, esto está claro principalmente en el Artículo 3° de la Ley INRA que reglamenta Artículo 171 de la Constitución Política del Estado en lo que concierne a los derechos colectivos que tienen los pueblos y comunidades indígenas. La ley 1715 es el instrumento normativo agrario destinado primero a la regularización del derecho propietario en la perspectiva de normar, de permitir la existencia irrestricta de un mercado libre de tierras, por tanto es compatible con las leyes que se han venido promulgando en el país a partir del Decreto Supremo 21060 en 1985.

¿Cuál es el alcance de la Ley INRA? La Ley 1715 tiene una triple característica, es organizativa, administrativa y jurisdiccional, precisamente el Artículo 1° de esta Ley explicita su objeto, dice que está destinada a organizar la nueva estructura de la reforma agraria en el país, para lo cual tiene que proceder a la creación de la Judicatura Agraria Nacional, del Instituto Nacional de Reforma Agraria, por tanto cumple estas tres características.

¿Qué pasa con la reglamentación de la Ley INRA? Los reglamentos de la ley 1715 son un insulto a la inteligencia, es más, estos reglamentos se han convertido en los principales obstáculos de aplicación de los postulados contenidos en esta Ley. Si los políticos, los gobernantes, los legisladores, hubiesen sido lo suficientemente inteligentes hubiésemos avanzado mucho y evitado muchos conflictos agrarios y políticos, bastaba que aprobasen una reglamentación acorde con los postulados de la Ley 1715 y con la Constitución Política del Estado, de esa manera hubiésemos transitado por la senda de la paz y la legalidad, pero esto es lo que precisamente no ha ocurrido y esa es la principal contradicción entre el espíritu de la Ley y su aplicación. Por eso muchas perso-

nas creen que para resolver esta contradicción es necesario aprobar un Código Agrario. Considero que es un falso debate la oposición legislación agraria o código agrario porque es un tema ya superado, además porque es un falso debate pues no necesitamos ni un Código Agrario o ni una nueva Ley de Reforma Agraria que pretenda englobar todo para resolver los graves problemas agrarios del país. El secreto está en correcta utilización de las normas disponibles en base a las leyes existentes, por ejemplo Brasil tiene el Estatuto de la Tierra que es una Ley grande, abarcadora, que es una ley que no tiene las características de un código agrario ni mucho menos de una ley de reforma agraria pero que regula bien todas las relaciones de tenencia de tierra en un país tan grande y complejo.

¿Pueden atender demandas los jueces agrarios mientras se ejecuta el saneamiento? Sí, los jueces agrarios pueden atender demandas donde el INRA está ejecutando el saneamiento, además, en la modalidad de saneamiento integrado al catastro legal los jueces tenemos competencia para admitir, conocer y resolver las demandas agrarias antes que se nos vaya a resolver una causa agraria .

¿Cómo han hecho práctica jueces agrarios la homologación de las conciliaciones, sin estar prevista en la ley 1770? Un proceso puede concluir de manera extraordinaria y ordinaria y en todo caso debe merecer una resolución judicial y la homologación necesariamente tiene que ser parte de esa resolución judicial.

¿Qué acciones debería tomar el Estado para aumentar la productividad de la tierra para asegurar la plena satisfacción de las necesidades básicas del productor rural? El contexto en este momento es de la globalización, de la economía de mercado, de la apertura de fronteras, de dependencia tecnológica –mayor a la que siempre hemos tenido–, internamente tenemos atomizada la oferta campesina, es decir, no tenemos productores con cantidad de tierra suficiente y por lo mismo cada uno es un aportante mínimo al mercado, además, con alta dispersión geográfica y difícil topografía, aunque tenemos tradiciones y experiencias organizativas en el área rural, lo que pasa es que todas estas condiciones tienen que ver con la competitividad de la producción campesi-

na con los productos que nos invaden desde el exterior, algunos de ellos protegidos y otros subvencionados, no es la ineficiencia campesina la que está determinando quien se queda y quién se va del mercado sino la competitividad desigual, porque además compiten productos naturales contra productos contaminados, que no tienen ningún control para su ingreso al mercado. Los gobiernos de los países vecinos no sólo incentivan su producción agropecuaria sino que la subvencionan con políticas de Estado que tienen el propósito de proteger el nivel de competitividad de los productos que nos invaden. En cambio nuestros campesinos están desprotegidos, tenemos una alta dependencia tecnológica de herramientas, insumos y maquinaria que necesitamos reducir para mejorar nuestra competitividad. Hemos aprendido y somos expertos en varios productos propios, tenemos potencialidades y nichos productivos interesantes para la producción ecológica que podemos ampliarla con los medios que tenemos, aunque el mercado exige volumen y homogeneidad de los productos, la diferenciación es importante inclusive para la demanda exterior cuya magnitud y estandarización se encuentra en nichos de mercado que son exigentes, pero podemos llegar a esos niveles de competitividad y exportación. Necesitamos, para esto mejorar el proceso de post cosecha en el que hemos avanzado muy poco, normalmente hay altas y bajas en el mercado que no sabemos manejar, dependemos de la estacionalidad de la cosecha con bajos precios porque tenemos precariedades en el almacenamiento. Tampoco hemos avanzado en la transformación, o sea, en el valor agregado. Por eso los intermediarios son necesarios en la economía interna, pese a que obtienen una ganancia extraordinaria han adquirido la capacidad para hacer llegar el producto a menor precio al lugar donde se encuentra el consumidor. Los productores para mejorar sus ingresos tienen que establecer formas de organización que les permita avanzar en el manejo de la post cosecha, hacerse cargo del almacenamiento y avanzar en la transformación y valor agregado, en algunos casos inclusive en la organización y manejo de la comercialización. Para esto es necesario el apoyo del Estado mediante políticas de Estado que no se limitan al subsidio sino a respaldar la producción ecológica y la apertura de mercados.

¿Porqué durante los 50 años transcurridos la Universidad no ha tenido participación activa en el agro a través de las políticas dirigidas a la economía rural? Los acontecimientos que el país ha vivido han determinado que la universidad quede enclaustrada en su autonomía y dejó de ver entorno y por eso no supo incidir en la realidad económica y social. En la Universidad se supone que está la élite pensante que debe ayudar a esclarecer y ayudar a resolver los problemas locales y nacionales. Hay algunos esfuerzos iniciales al respecto. En la Facultad de Economía y también en la Facultad de Agronomía se está haciendo una revisión de la malla curricular con el propósito de que los nuevos egresados deberían aprender a enfocar el problema de la competitividad en el nuevo escenario internacional, en dos áreas fundamentales, una es el área del sector privado, de la iniciativa privada, de los productores campesinos y agropecuarios, la otra es el área municipal que es el proceso de descentralización que empezó con la Ley de Participación Popular. Este es un importante escenario donde hay que apoyar acciones que emprende el desarrollo municipal, que quizás necesiten ajustes y reversiones. En este sentido estamos haciendo revisando e inclusive incorporando nuevas asignaturas relacionadas esas realidades, para convertir las aulas teóricas en centros de entrenamiento. Son todavía esfuerzos desarticulados que responden a un nuevo desafío para la Universidad.

¿Hay cuatro demandas de TCOs en Chuquisaca, qué avances y en qué estado se encuentran? Son cuatro demandas en el Chaco, estas demandas están concluidas en sus procesos de saneamiento en todas sus fases, esto quiere decir que hemos llegado a una etapa de titulación y de resoluciones finales de saneamiento, se han titulado tres de las cuatro demandas, la una de 3 mil y pico hectáreas, la otra de siete mil y la otra de 26 mil hectáreas, en este momento estamos en una etapa de tratamiento de los terceros. En esta fase tenemos dificultades porque las resoluciones finales son emitidas por el Director Nacional del INRA, las cuales se detuvieron por el fallo constitucional, ahora lo único que nos queda es transferir todas las resoluciones finales a la Presidencia, o sea, las que corresponden a resoluciones supremas y veamos si existen impugnaciones para consolidar estos derechos que se tienen en estas cuatro demandas.

¿Cuál será el destino de los productos que tiene el INRA? Toda la información del INRA va a ser transferida a los municipios, para que continúen con el mantenimiento y actualización de la información catastral. En Chuquisaca estamos siguiendo la modalidad CAT SAN, por lo tanto estamos logrando conformar el catastro rural. Mediante convenios vamos a proporcionarles a los municipios tanto las fotografías aéreas como los resultado del proceso, tenemos previsto empezar con dos municipios, Camargo y Monteagudo, porque se han trabajado en ellos. Para transferir esta información que está digitalizada también se les va a transferir el SAG que es parte de este proceso para que organicen el mantenimiento de la información catastral municipal.

¿Cuál es el destino de las tierras fiscales? El destino de las tierras fiscales de acuerdo a procedimiento vamos a pedir primero a la superintendencia que certifique el uso mayor de estas tierras y luego vamos a transferir toda la información a las comisión agraria departamental para ver si son aptas para agricultura, ganadería, etc, después veremos la redistribución de estas tierras.

¿Qué relación existe entre Derechos Reales y el INRA? Recién hemos logrado un acuerdo con Derechos Reales, porque todo proceso de titulación tiene que terminar con la correspondiente inscripción en Derechos Reales. Estamos en la etapa de compatibilizar los sistemas informáticos para poder transferir la información que tenemos, porque Derecho Reales opera con el sistema TEMIS y nosotros el sistema SAG, esto con el propósito de transferir los datos directamente al sistema de Derechos Reales y hacer inscripciones masivas y/o, en algunos casos, cancelaciones de registros.

¿Qué hacemos para resolver la falta de celeridad en el CATSAN, qué propuestas operativas tenemos para lograr esto, por qué estos procesos duran demasiado tiempo? Estamos en una etapa en la que trabajos en resoluciones y en exposiciones públicas de resultados, pero aún no llegan los títulos. Un problema que tenemos es que, por ejemplo, ya tenemos aproximadamente dos mil procesos en la Presidencia de la República, hasta el momento el Presidente ha firmado 400 títulos, pero no es el Presidente sino el Vicepresidente de la República que lo sustituye cuando viaja al exterior, el que firma estos títulos. Todos los procesos están con-

cluidos y los que tienen exposición si no tienen ningún conflicto se encuentran en gabinete, actualmente estamos con 2 mil procesos en gabinete. Tenemos previsto llegar a ocho mil procesos, según los datos del número de procesos que ingresaron para titulación o certificación. El camino mas rápido hasta el momento ha sido el de los procesos administrativos pues tiene que firmar el director nacional del INRA, en cambio en los procesos que requieren Resoluciones Supremas o que tienen que llegar a titulación enfrentamos un cuello de botella porque no sabemos cómo vamos a viabilizar los procedimientos.

Esperamos que internamente en el INRA y también a nivel presidencial deberían desconcentrar estas actividades de manera inmediata, debería efectuarse ya la delegación de responsabilidades y atribuciones a los representantes departamentales, sabemos que están elaborando una Ley al respecto. Consideramos que esta transferencia no solamente debería ser la delegación del Presidente a los Prefectos y a los directores departamentales sino en el marco organizativo institucional agrario y del poder ejecutivo debería haber una efectiva desconcentración del trabajo para poder viabilizar los procesos. Tenemos también algunos problemas con la burocracia para fijar un precio de 10 centavos, pese a que está establecido en la Ley 1715 tenemos que hacer un largo trámite burocrático para fijar el precio, no basta una nota dirigida del director departamental del INRA al superintendente agrario departamental sino que tal solicitud tiene que ser dirigida a la dirección nacional, entrar por secretaría, tener la respuesta del director nacional del INRA para diez centavos de boliviano, que es el precio concesional que se paga. En estos trámites de envío de notas y respuestas, elaboración de planillas e informes rutinarios empleamos mucho tiempo, en cambio teniendo una jefatura regional en Chuquisaca podríamos resolver muchos aspectos procedimentales que no hemos llegado a concretar entre los INRA departamentales, por ejemplo Santa Cruz maneja ciertos criterios Chuquisaca otros, como si fuesen otras leyes o distintos procedimientos.

¿Cómo coordinan sus actividades el INRA, el Tribunal Agrario y la Superintendencia Agraria, no hay duplicidad en las fun-

ciones que tienen? Antes de la promulgación de la ley 1715 hubo un proceso de concentración de poder en lo que fue el Consejo Nacional de Reforma Agraria, justamente en esa instancia se concentraban todas las decisiones del proceso de distribución de tierras y de titulación, de esa manera se instituyó la corrupción y los problemas que sabemos.

La nueva estructura, la nueva arquitectura del Servicio Nacional de Reforma Agraria es el reflejo de la Ley que define diferentes instituciones que tienen sus especialidades con responsabilidades específicas y que permite una evaluación cruzada de la responsabilidad de cada institución, en ese sentido es necesario, no podemos escaparnos, coordinar la ejecución del proceso que está a cargo del Instituto Nacional de Reforma Agraria que es el responsable de llevar adelante el proceso de saneamiento de la propiedad, ya sea de manera directa o a través de la contratación de empresas especializadas que son supervisadas por el INRA sobre todo en la calidad de trabajo que ofertaron. Otro aspecto es el tema de las funciones de resolución de controversias judiciales que está a cargo de la judicatura, representado por el Tribunal Agrario Nacional y los juzgados agrarios locales. Las funciones reguladoras del uso de la tierra en su contexto integral, es decir, la armonía con flora, agua y recursos naturales, etc es competencia de la Superintendencia agraria, además, el seguimiento del proceso de saneamiento. En esta estructura además existen otros componentes que se tienen que tomar en cuenta, la máxima autoridad ejecutiva del Servicio Nacional de Reforma Agraria es el Presidente de la República. Existe por otro lado el control social que debería ejercerse a través de la Comisión Agraria Nacional y las Comisiones Agrarias Departamentales pero como no están en funcionamiento generalmente se hace a través de movilizaciones, bloqueos y huelgas, porque no hay acuerdo en la participación social en las comisiones agrarias.

Otro aspecto es la coordinación del INRA con la Superintendencia, regularmente solicitamos informes periódicos y/o a veces específicos que son necesarios porque dentro de la estructura que tenemos existen sistemas operativos para el seguimiento institucional, tenemos un sistema de tramitación de denuncias y re-

clamos, para que las personas que están involucradas en el proceso puedan hacer llegar reclamos de situaciones que consideren irregulares o que vulneren su derecho, en ese sentido tenemos diversos mecanismos que operan entrelazados, pero la demora en flujo de la información solicitada o la información incompleta retarda los trámites en ambas instituciones. Tal vez como autocrítica es necesario mejorar la coordinación en muchos aspectos para que darle celeridad al proceso, es importante que todos los actores involucrados tomemos conciencia de esa situación.

¿Por qué existe un precio mas elevado en el municipio de Huacaya y un precio mas bajo para Huacareta, teniendo en cuenta que Huacaya tiene menos acceso, etc.? La valoración de la tierra es una cuestión muy especializada, es un tema que debemos repensar en la Superintendencia y para darle celeridad es necesario que se desconcentre la unidad especializada que reside en la ciudad de La Paz, efectivamente este es un tema burocrático de la unidad especializada, compuesta por especialistas en el área que tienen cerrado el acceso como si fuera un secreto, sin embargo, esto se basa en un modelo econométrico con una serie de variables que se consideran relativas a la ubicación, distancia, acceso, mejora de la tierra, posibilidades de desarrollo, y varios parámetros que tienen una valoración, que se apoya en la información que proporciona el Instituto Nacional de Reforma Agraria. En la práctica hemos visto que existen algunas diferencias debido básicamente a la tipificación o clasificación que le dan a una propiedad, si se trata de una pequeña propiedad, una mediana propiedad o una empresa, en muchos casos han llegado recursos de a la Superintendencia Agraria, los cuales en algunos casos han sido derivados en recurso jerárquico a la Superintendencia General del SIRENARE.

El mayor problema radica justamente en cómo se identifica la propiedad y en cómo se definen las áreas al interior de esa propiedad, porque las áreas agrícolas tienen mayor ponderación y las áreas pecuarias menor y las áreas forestales otra ponderación, por cierto las tierras que son de protección también tienen diferente ponderación y un valor mucho mas bajo las tierras marginales, en ese sentido existen diferencias respecto a la valuación

de la tierra, por diferentes razones técnicas. Cada propiedad tiene una personalidad, son individuales, cada propiedad tiene sus características, lo que se evalúa son esas características y se define un precio que puede ser concesional o un precio diferencial de mercado.

¿A qué se refiere la inseguridad jurídica y que es lo que mas se ve en la práctica? La inseguridad jurídica es que no existe una confirmación del derecho propietario de la tierra. El proceso de saneamiento busca precisamente confirmar ese derecho, otorgar seguridad jurídica, que quienes tienen tierra puedan trabajarla con tranquilidad, significa que tengan su título en mano con la seguridad de que esa tierra les pertenece y que eso los beneficia en tener la garantía de que pueden invertir sin temor a que mañana alguien les pueda quitar ese derecho, a no ser que la vendan. El proceso busca seguridad jurídica basado en el derecho propietario de la tierra.

¿Es posible reformular los objetivos del saneamiento para que ayude al desarrollo nacional y en la perspectiva de crecimiento de la economía? Es posible establecer un proceso simplificado del saneamiento de la propiedad sobre todo en el occidente del país, con mecanismos que ayuden a simplificar las normas dentro del proceso de saneamiento del mismo INRA por un lado y, además, también simplificar los procedimientos de adjudicación porque es un elemento que está retrasando el proceso y que se tengan resultados rápidos, pues faltan 3 años para concluir los objetivos del saneamiento en el período que se a determinado, es imperativo buscar mecanismos que relancen este proceso para agilizar el proceso y tener resultados efectivos antes que termine el periodo de los 10 años.

Es importante priorizar el saneamiento de las tierras comunitarias de origen, acelerar los trámites, además dotarlas de instrumentos productivos para que sean competitivos, que no solamente se queden con el título en papel sino que tengan la posibilidad de desarrollar sus actividades dentro de la tierra comunitaria de origen, para esto tenemos que solucionar los problemas administrativos dentro de cada institución y la coordinación entre las instituciones, eso implica garantizar el mantenimiento y actualización

de la información derivada de este proceso. En este sentido tenemos que tener ciertos principios de integralidad, de profesionalismo de funcionarios públicos en las diferentes instituciones, que nos permitan cumplir con nuestras responsabilidades y ser más creativos al momento de dar soluciones.

¿Por qué no se han cumplido todos los objetivos de la reforma agraria? Hubo una deficiente voluntad política para encarar el proceso y resolver y cumplir con los objetivos, también un débil marco institucional, la carencia de recursos económicos y falta de participación de los propios actores sociales y de los beneficiarios, en algunos casos por la desconfianza que tienen a los cambios y en otros casos por la desconfianza al Estado. Estos son los más relevantes.

¿Una distribución inmediata de tierras fiscales, en qué forma, como un favor político, como se hizo en las tierras del oriente boliviano? La respuesta está dada por la propia ley 1715, que ha establecido un grado de preferencia para la distribución de la tierra, establece la preferencia para quienes radican en el lugar donde se presentan la disponibilidad y que tengan tierra o que la tienen en poca cantidad. Estas son las preferencias que se deben establecer a tiempo de hacer la distribución de las tierras fiscales.

¿Cuál es la participación del municipio en el saneamiento? La idea no es la municipalización del saneamiento sino que el municipio participe en el saneamiento de las propiedades agrarias dentro de su jurisdicción territorial, de lo que se trata es participar sin sustituir las funciones del INRA ni asumir sus atribuciones. Significa desconcentrar las actividades de saneamiento a nivel municipal, por ejemplo constituyendo brigadas en cada municipio que puedan realizar el proceso de saneamiento al interior del municipio, las cuales obviamente tendrán que estar vinculadas con el gobierno municipal, porque en cierta medida esa relación le da legitimidad al proceso, de esa manera los ciudadanos tienen mayor participación, pueden ejercer el control social del proceso, esa es la idea de la municipalización del saneamiento. Las brigadas tienen una existencia temporal, sólo pueden operar hasta que se cumpla el período de los 10 años.

¿Por qué la judicatura agraria hasta el presente no cuenta con un procedimiento especial agrario, si la Ley 1715 da origen a su

creación? Es cierto que la Ley 1715 establece la judicatura agraria, pero en materia de procedimientos no corresponde a ningún órgano sino al Congreso Nacional la aprobación de normas jurisdiccionales, por lo tanto no es posible que ni el tribunal ni otra entidad similar lo pueda hacer, sin embargo el tribunal agrario a tomado la iniciativa de proponer avances en este tema, porque no es lo mismo utilizar el procedimiento civil para resolver problemas eminentemente agrarios. Esto da lugar a la opinión de que están civilizando los procesos agrarios, aunque esto no es así ocurre que para llenar este vacío se aplica supletoriamente el procedimiento civil, ésta es una de las razones por las que el tribunal está empeñado en tener un procedimiento que se adecue a las exigencias de la vida en el campo.

¿Es lo mismo la función social y la función económica social de la tierra? La función social no es igual a la función económica social de la tierra. Sobre este tema algunos profesionales han elaborado trabajos que hace poco se han discutido en Santa Cruz, en un evento organizado por el Instituto Boliviano de Derecho Agrario. Dicho de la manera mas sencilla, la función social está íntimamente ligada a la satisfacción de las necesidades de los campesinos o de los indígenas, es decir, entendemos por función social incluso la residencia en el lugar y el uso de los recursos para la satisfacción de los propietarios o poseedores de esa propiedad. La función económica social tiene una diferencia sustancial, además de la satisfacción de las necesidades de los productores, la función económica social que está impuesta a la mediana propiedad y a la empresa agrícola, que tiene que cumplir con el destino económico que tiene la tierra, es decir, tiene inversión de capital, trabajadores asalariados y fundamentalmente la producción está destinada al mercado, por lo tanto la función social y la función económica social están reglamentadas con criterios digamos conceptuales que establecen las diferencias entre la función social y la función económica social.

¿Cuál es la diferencia entre la posesión y la propiedad de la tierra? La posesión en materia agraria es sinónimo de actividad agraria, es decir quién esta cumpliendo con la actividad agraria, con la producción, dependiendo con el uso mayor que tenga de

la tierra, tiene la posesión. Pero desde el ámbito civil no necesariamente se ha visto desde este punto de vista, porque entienden que la posesión es sinónimo de propiedad, pero en materia agraria hay una abismal diferencia, la posesión es sinónimo de actividad agraria, entonces quién está trabajando está en posesión. Esta es una parte de este tema, la otra parte es que hay que ver para qué es la posesión, desde dos situaciones: una es la posesión por la posesión misma para cumplir con la actividad agraria y otra que entiende la posesión como sinónimo de propiedad. Diversas interpretaciones, partiendo desde la propia Constitución que dice la tierra es para quién la trabaja, se ha interpretado así como el que posee es el propietario, precisamente para esos poseedores es el proceso de saneamiento, para perfeccionar su derecho propietario, pero hay que entender que la posesión no necesariamente supone aún en materia agraria la propiedad, porque podemos estar hablando de poseedores que están con el consentimiento de los propietarios y nosotros no podemos desconocer la tradición que existe en las comunidades campesinas, donde existen una gama de sistemas de reciprocidad, de trabajo, en la que no necesariamente son los propietarios los que están en posesión, es decir en la actividad agraria, por lo tanto no podemos tomar desde un solo punto de vista en este tema.

Entonces, por qué existe conflicto entre el derecho de propiedad y la posesión, si el INRA señala que hasta antes de 1996 el que trabaja la tierra es poseedor, es dueño, pero en los estrados judiciales ocurre lo contrario, aparece una persona que tiene título y se le otorga el derecho. Lo que pasa es que la Ley 1715 establece que a quienes están en posesión antes de 1996 les otorga el derecho propietario para el proceso de saneamiento, pero en una confrontación que puede dilucidarse en el tribunal agrario no se toma necesariamente este criterio para quienes estuvieron o no en posesión anterior a 1996. Hay situaciones en las que han venido muchos procesos agrarios, sobre todo los interdictos de posesión en la que el tribunal agrario tiene un criterio en sentido de que se le tutela el derecho a la posesión a la persona que está cumpliendo con la actividad agraria, entonces a tiempo de resolver los interdictos que son los más numerosos. El tribunal agrario no ha tomado en cuenta si es o no es propietario, lo que sí a tomado en

cuenta cual de las dos personas que están en contienda o cual de las comunidades que están en contienda están en posesión de la propiedad con el criterio señalado, entonces no es cierto que se hubiera privilegiado la propiedad frente a la posesión, hay que recordar además que los procesos son diversos, por ejemplo en los procesos de reivindicación lo que el tribunal agrario a establecido como supuestos es que la persona que va a reivindicar tenga el derecho propietario, es evidente, pero que haya estado en posesión cumpliendo la función social o económico social dependiendo de la propiedad y además que hubiera sido despojado, entonces con estos criterios creo que se ha avanzado bastante en ver la importancia que tiene la posesión como la importancia que tiene el derecho propietario.

¿Cuál debería ser el papel de los estudiantes de derecho? El agrarista mexicano Antonio Divarola decía que la construcción del derecho procesal agrario debiera ser encarado por los estudiosos del derecho y no por políticos metamorfoseados de sabios de último momento, que lo único que saben es empobrecernos, por tanto creo que los estudiosos del derecho agrario tenemos el enorme reto de contribuir en la construcción del moderno derecho agrario boliviano y de su procedimiento.

¿Cuál es la relación entre la degradación de los recursos naturales y la reforma agraria? La reforma agraria en la parte occidental de nuestro departamento ha llegado a atomizar la unidad productiva con la parcelación, con la propiedad privada tan pequeña no existe disposición del pequeño propietario para hacer un manejo integral por ejemplo de toda la cuenca, entonces los recursos naturales de agua, suelo y cobertura vegetal quedan totalmente dependientes del interés privado. Entendemos que la reforma agraria ha coadyuvado a que el recurso suelo y la cobertura vegetal fuesen degradados e incidió directamente en la desertificación de muchas zonas que antes eran productivas o tenían mayor capacidad productiva, mayor fertilidad del suelo y oportunidad de producción agropecuaria, hoy muchos de esos suelos se encuentran totalmente desertificados.

¿Cuales serían las etapas de los procesos agropecuarios en el transcurso de los 50 años de reforma agraria? Primero hubo una

fase de transición mecánica en las unidades de producción agraria, en la cual las unidades productivas de la hacienda gamonal pasaron a ser unidades productivas familiares, en ese proceso hubo mucho énfasis en la llamada revolución verde, en todo el mundo se pensaba que había que aumentar los rendimientos y la producción de alimentos para evitar el hambre, de acuerdo a ese pensamiento la producción sería mejor cuanto mayor cantidad de insumos químicos utilizáramos, cuanto más mecanizáramos los cultivos, eso significaba utilizar mas tractores de gran tamaño, ese planteamiento estaba bien en esos años, porque el boom de la tecnología, a nivel mundial, exigía que los países y los pueblos asuman ese tipo o modelo de desarrollo agropecuario. Ahora nos hemos dado cuenta no solamente nosotros sino a nivel internacional que ese modelo de desarrollo agropecuario es obsoleto y totalmente contrario al respeto a los recursos naturales, por lo tanto se busca utilizar menos insumos químicos para evitar la desertificación de los suelos. Los parámetros del desarrollo agropecuario están cambiando. En la segunda etapa el desarrollo agropecuario dependía del Estado, de las instituciones estatales como el IBTA encargado de la investigación, del Banco Agrícola encargado del crédito, del Ministerio de Agricultura que se ocupaba de proyectos al igual que las Corporaciones de Desarrollo Regional, de tal manera que generaron un proceso paternalista que nos acostumbró a recibir todo gratis –tierra, crédito, asistencia técnica– las subvenciones estatales remplazaron a la inversión privada, sobre todo en el oriente, por eso la investigación no estaba dirigida a rubros sustentables y la inversión que se hacía en gran cantidad no tenía retorno porque no se afianzaba en la unidad productiva para que sea sustentable. En la tercera etapa el desarrollo agropecuario dejó de depender del Estado y paso a depender del mercado, el propósito era que pase a depender de la inversión privada, pero el Estado continuó subvencionando a unos sectores y castigando a otros sectores, a los empresarios les dio tierras gratis, pago sus deudas a los bancos, les rebajó los impuestos, mientras los campesinos quedaban sin crédito, sin asistencia técnica y sin tierras de cultivo.

Es importante hacer algunos cambios en esta situación para evitar la inestabilidad porque los factores políticos ahora son más

importantes que los factores productivos, es todavía tiempo de introducir medidas correctivas que normen el uso racional de los recursos naturales y de la tecnología utilizada. Para ser competitivos tenemos que apoyar la producción familiar campesina, utilizando tecnología apropiada, promoviendo organizaciones asociativas o cooperativas para tener unidades mayores. Esto es importante porque la unidad productiva familiar nos permite mejorar el nivel de vida de la familia, tener mayor respeto al medio ambiente y mayor capacidad de responder a la justicia social.

¿Que es la contaminación hídrica y qué políticas se deberían tomar para evitar la contaminación y la degradación? La contaminación hídrica es un proceso por el que se altera la calidad o la pureza del agua mediante la descarga de productos químicos que son nocivos para la salud de los humanos, las plantas y los animales. Las políticas están definidas, tenemos la Ley del Medio Ambiente lo que falta es aplicarla, pero cómo podemos aplicar esta Ley si sabemos que quien contamina no cumple la Ley y el Estado no aplica las sanciones porque hay grupos de poder que lo impiden. No vamos a crear otras leyes es necesario que la sociedad civil se encargue de hacer cumplir también las leyes.

¿La facultad de agronomía ha orientado la formación de profesionales en la perspectiva de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria? El plan de estudios de la carrera de ingeniería agronómica tienen dos asignaturas que tocan este tema, quizás no de la manera mas apropiada y suficiente, que son las asignaturas de sociología rural y de desarrollo rural, analizando las ventajas y las desventajas que tiene esta ley para el proceso productivo, precisamente el departamento de desarrollo rural propone que se incorpore una asignatura que tenga como contenido el análisis de la Ley del Medio Ambiente, de la Ley de Tierras, la Ley Forestal, la Ley de Aguas, la Ley de Biodiversidad, que los estudiantes de ingeniería agronómica necesitan conocer para poder desenvolverse con mayor propiedad .

¿Qué ventajas trae la tecnología y si los campesinos podrían o no tener acceso? Las desventajas de la tecnología de la revolución verde han quedado demostradas con ingratas experiencias, porque tierras muy fértiles acabaron totalmente infértiles, enton-

ces nos referimos a la tecnología que llaman apropiada, es decir, a la tecnología probada en condiciones locales, la primera ventaja probablemente sea evitar la dependencia tecnológica, que use insumos locales, que produzca insumos locales y no dependa de las importaciones. Las posibilidades para que el campesino tenga acceso a esta tecnología dependen de la asistencia técnica, del asesoramiento, de la extensión, que es una labor que el Estado se ha sacado de encima y que las organizaciones no gubernamentales han asumido en parte esto desde hace 30 años, pero también la Universidad, no sólo en Chuquisaca sino todas las Facultades de Agronomía del país no han asumido esta responsabilidad, recién ahora están volcando su atención al entorno social a través del proceso de investigación y extensión que son tareas de la educación superior para que la tecnología sea accesible al productor campesino. Además, tenemos algunas experiencias probadas respecto a la recuperación de tecnologías andinas. Existen instituciones que han demostrado la posibilidad de recuperar y validar la tecnología andina, en algunos casos la validación ha dado resultados y son tecnologías recuperadas que están funcionando.

Región de Cochabamba

Gestión del territorio y desarrollo local en los municipios de Bolívar y Tacopaya

*Fernando Antezana**

La presente exposición está referida a los Municipios de Bolívar y Tacopaya ubicados en la región sudoeste del Departamento de Cochabamba. El tema busca aportar nuevos elementos respecto a cómo las comunidades están apropiándose del territorio y más allá del aspecto jurídico como van modificando las formas de apropiación a través de la gestión y el uso del territorio al influjo de la Ley de Participación Popular. La exposición está dividida en seis partes. La primera es una reflexión sobre el territorio, desde la perspectiva de la producción social, es decir, entender el territorio no sólo en términos físicos sino como producción social. Seguida de una discusión teórica sobre las comunidades campesinas de ayer y hoy, es decir, ver a las comunidades en términos de su dinamicidad. También es importante en esta perspectiva ver la organización social con relación a la gestión del territorio.

* Sociólogo, Investigador del CEPLAG, actualmente esta cursando un programa de doctorado en Ciencias Sociales, con una investigación sobre desarrollo territorial en los municipios de Bolívar y Tacopaya.

Después analizo los casos concretos de los municipios de Bolívar y Tacopaya. A continuación planteo, en términos propositivos, una conceptualización de lo que podría ser el desarrollo territorial dentro de este proceso de municipalización en una perspectiva de hipótesis o escenarios de análisis. Finalmente presento las conclusiones pertinentes.

El objetivo de mi intervención es reflexionar sobre el tema del territorio desde las diversas modalidades de apropiación y gestión, particularmente en el contexto andino, en los casos de los Municipios de Bolívar y Tacopaya. Este objetivo se sustenta en la hipótesis de que el territorio pensado en la perspectiva de producción social constituye un recurso y soporte del desarrollo territorial. El desafío es contribuir con nuevos elementos para la construcción del desarrollo territorial, pero en esta ocasión no abarcaré todas las reflexiones pensadas porque todavía la problemática que se plantea necesita de mayor profundización.

• **El territorio como producción social**

En los años 70 y 80 del siglo pasado las disciplinas sociales, especialmente la antropología y la sociología, empezaron a reflexionar sobre el territorio. Hubo un importante avance en este tiempo y se pudo lograr una primera conceptualización del territorio y asumirlo no sólo en términos físicos sino verlo como espacio apropiado, mítico, social y político. Como esta apropiación se da por un grupo social el territorio también constituye un recurso colectivo es un bien que se produce por el grupo social, en ese sentido constituye un patrimonio pero no hay un mercado que lo valore, sin embargo este territorio es dinámico pues se transforma y se reinterpreta. Esta reinterpretación la hace el propio grupo o la población que lo conforma.

El territorio en esa perspectiva es un escenario, una arena política, un espacio donde hay interfases, encuentros. El territorio también es parte de las interacciones sociales, es ahí donde se pueden visualizar los objetivos de cooperación pero también es un objeto de riñas con el cual el actor se identifica. El territorio, entonces, no es sólo un espacio físico sino un ámbito de la comu-

nicación social, es un espacio de creación y cultura. No es un territorio que está aislado sino mas bien tiene su articulación con espacios mayores, tanto regionales como nacionales. Sin embargo, no hay un único territorio. Dentro de un municipio, dentro de una comunidad podemos observar que hay diferentes territorialidades. Una familia a lo largo de sus diferentes actividades tiene diferentes territorialidades. Hay una territorialidad para la producción, hay otra para las migraciones, otra distinta para las ofrendas y otra diferente para las ch'allas. ¿Cómo podemos conceptualizar las comunidades en esta múltiple perspectiva?

Las comunidades andinas son parte de un espacio multidimensional, cuentan con recursos colectivos que pueden ser materiales y no materiales. Los recursos colectivos materiales incluyen la vegetación y los recursos naturales, mientras que los recursos colectivos no materiales comprenden los conocimientos y la confianza. Las comunidades son fruto y producto de la capitalización de su historia y de su realidad actual. Dentro de la comunidad podemos encontrar un sistema de símbolos y representaciones. La comunidad es una construcción social y cultural, esto implica un proceso de negociaciones, pero también las comunidades cuentan con una memoria, una tecnología, son parte de sistemas de conocimientos, tienen prácticas de manejo de recursos colectivos. Este manejo de recursos está regido por reglas y normas.

La comunidad, en ese sentido, cumple la función de regular el acceso a los diferentes recursos, es una instancia que controla y facilita la relación de los esfuerzos productivos, regula las relaciones de producción, el acceso y el manejo de los recursos. Este manejo de los recursos de conocimientos permite a las familias construir estrategias, que a su vez van a facilitar la reproducción de sus modos de vida. Esta reproducción de los modos de vida está principalmente dado, en las comunidades andinas, en función del uso del mayor número posible de recursos. Sin embargo, en estas comunidades podemos observar que el acceso a los recursos asume dos posibilidades, que generalmente se las ha tratado de ver en términos dicotómicos, la idea mas bien es verlas en términos complementarios, es decir, que los recursos en algunos momentos del ciclo agrícola son colectivos y en algunos son

individuales, este proceso puede intercambiarse. En este sentido, el acceso a los recursos dentro de las comunidades no necesariamente reviste igualdad o equidad para todos los miembros.

En esa perspectiva es importante justamente la gestión de los recursos porque permite aprovechar estos recursos, principalmente tierra, pastos, agua, fuerza de trabajo, sin embargo, la preservación, la renovación y también la distribución de estos recursos requiere de la acción colectiva. Esta acción colectiva generalmente está normada por las reglas. Un fenómeno importante que marca otro rumbo en términos de lo que es la gestión del territorio se puede observar a partir de la Ley de Participación Popular que consolida la conformación de gobiernos locales y estos a su vez se constituyen en espacios potenciales para la construcción del desarrollo territorial, sin embargo, en su implementación no se hace un esfuerzo suficiente para recuperar estas territorialidades. En ese sentido la ley tiene una visión más bien física del territorio y no esta concepción que existe en estos espacios colectivos de las comunidades, a su vez, la norma y otras disposiciones han sido complementadas con mecanismos que buscan orientar el desarrollo municipal en un sentido físico con los Planes del Uso de Suelo, el Ordenamiento Territorial y otras disposiciones que hasta el momento no constituyen una herramienta de planificación para desarrollo territorial sino que son instrumentos para determinar el potencial uso del suelo. Sin embargo es importante resaltar la existencia de un espacio particular en los municipios observados: el Consejo de Participación Popular, que es un espacio de negociación, una arena social que recupera las formas asamblearias, donde se prioriza y se hace seguimiento a las demandas. Este espacio intenta reconstruir el territorio.

En esa perspectiva el territorio puede constituir un soporte, un recurso para la construcción del desarrollo territorial. La gestión y el manejo del territorio implica necesariamente la coordinación entre diferentes instituciones y organizaciones que son visualizadas a través de la acción colectiva, sin embargo, la acción colectiva es una herramienta de lucha por el desarrollo que a la vez establece los límites y posibilidades de esta acción. El desarrollo territorial no puede circunscribirse al espacio territo-

rial sino que plantea el establecimiento de estrategias compartidas para la gestión del territorio. En ese afán están las mancomunidades que intentan resolver esos desafíos, pero como se puede observar las mancomunidades en general no están cumpliendo estos objetivos. Una de las limitantes importantes es que a partir del saneamiento de la tierra se han generado conflictos entre municipios y entre provincias. Este es uno de los elementos que está obstaculizando el funcionamiento de las mancomunidades.

El desarrollo territorial tiene que ser entendido como proceso social construido, negociado por las familias y sus organizaciones en un ámbito específico que puede ser la comunidad y el municipio. ¿A dónde nos lleva esta discusión? La propuesta de una normativa como es la Ley de Participación Popular puede recuperar efectivamente formas de manejo del territorio, es decir, definir en qué medida los planes de desarrollo municipal pueden tener la capacidad de recuperarlas y de insertarlas en las estrategias de desarrollo y en la gestión del territorio. Lo que ha estado pasando es que con la Participación Popular el territorio está sufriendo nuevas formas de apropiación, es decir, la implementación de las diferentes infraestructuras está ocasionando una nueva forma de apropiación del espacio. En las comunidades donde se instala un sistema de agua potable o un sistema de riego, que no beneficia a todos los miembros de la comunidad hay una forma diferente de ir apropiándose de este territorio, de este espacio. Esta forma de gestión del territorio está contribuyendo a un proceso de individualización o de fragmentación de la gestión del territorio dentro de la comunidad, pero también dentro del municipio.

En el Municipio de Bolívar coexisten dos organizaciones la sindical y el ayllu y la discrepancia está en cómo hacer el saneamiento. Desde la perspectiva del sindicato se asumía que la mejor manera de hacerlo era a través del saneamiento simple. El ayllu consecuente con sus objetivos busca lograr saneamiento de las tierras a través del reconocimiento de las Tierras Comunitarias de Origen. Esta segunda tendencia se impuso, pero el proceso de saneamiento no ha resuelto los conflictos de límites, de hecho el Municipio Bolívar tiene conflictos con el norte de Potosí y tam-

bién con el Municipio de Tacopaya cuya organización más importante es el sindicato que de hecho constituye la organización que gestiona los recursos. El proceso de saneamiento pese a que todavía no se ha iniciado es parte de este proceso inconcluso, por lo tanto parece importante discutir estas formas particulares de apropiación y uso del territorio. En el Municipio de Tacopaya la presencia de haciendas, hasta 1952, era una forma de apropiación y uso del territorio, de igual manera en Bolívar, esta apropiación sufrió transformaciones que están desestructurando relaciones históricas como las que existían entre comunidades de altura y de valle.

La hipótesis que sostengo es que el proceso de Participación Popular está generando competencia entre comunidades que compiten entre sí por lograr un mayor número de proyectos. Si bien la Participación Popular está logrando hacer cambios en términos de la gestión del territorio, es importante seguir reflexionando en como la implementación de las diferentes acciones del gobierno municipal y las instituciones están fragmentando o fortaleciendo la gestión del territorio. Para las comunidades de ambos municipios es importante la cuestión de sus recursos porque las formas de reproducción de sus modos de vida se sustentan en la manera como gestionan y manejan esos recursos. Ambos municipios son parte de las provincias más pobres de Bolivia y también del Departamento de Cochabamba, al rededor del 98% de su población vive en situación de pobreza, según el INE no hubo grandes modificaciones en la disminución de la pobreza de acuerdo a los indicadores de los censos de 1992 y del 2001. En ese sentido es importante recuperar este concepto de territorio y territorialidad, es decir, la idea de que las diferentes territorialidades van a determinar la reproducción de estas comunidades, o sea, las bases productivas pese a que los recursos naturales han sobrepasado su capacidad de uso porque hay una crisis generalizada de las bases productivas que hacen difícil garantizar la seguridad alimentaria. En consecuencia la reproducción de los modos de vida de estas comunidades probablemente tengan que ver con el manejo de estas diferentes territorialidades, es decir, no es suficiente el territorio con el que cuentan para reproducir sus formas

de vida. Por lo tanto tenemos que empezar a conceptualizar el territorio también en términos de lo que pueden ser estar diferentes territorialidades, lo que son las migraciones de una región a otra, el intercambio que se genera entre diferentes espacios, entre diferentes comunidades, estos intercambios incluyen conocimientos e innovaciones tecnológicas no se reducen a productos.

Finalmente algunas conclusiones. La tarea de encarar y resolver la pobreza, en términos de hipótesis, si bien el municipio no va a resolver todos los problemas que hacen a las comunidades que lo conforman tiene que tomar posición en términos de la gestión de las capacidades humanas, es decir, el municipio tiene que echar mano para sus estrategias de desarrollo de los recursos humanos que cuentan, que continúen contribuyendo en la construcción de infraestructura que pueda mejorar y garantizar la seguridad alimentaria, sin embargo debido a la crisis de las bases productivas en estos municipios también el Gobierno Municipal tiene que generar otro tipo de iniciativas económicas; en esa perspectiva las capacidades locales deben reconocerse como recursos productivos. Otro elemento importante es la valorización de los patrimonios territoriales. Esta valorización contribuye en la construcción de la acción colectiva. El desarrollo territorial debe fortalecer y recuperar las prácticas democráticas locales. En ese sentido está vista la institucionalización de nuevos espacios como son los Consejos de Participación Popular. Aunque la Ley de Participación Popular prevé los consejos de planificación participativa provincial normalmente no están constituidos, pero los municipios de Tacopaya y Bolívar han tenido la capacidad de poderlos instrumentalizar en el ámbito municipal, involucrando a diferentes actores. Eso permite que se constituyan en un espacio donde generar y aprovechar estas capacidades.

El desarrollo territorial y municipal es parte de un proceso de revalorización de lo propio, pero a la vez es un acercamiento a lo occidental, es decir, muchos de los problemas que existen en las comunidades si bien puede resolverse desde lo municipal el municipio resulta insuficiente, por lo tanto es importante la articulación de lo municipal con lo regional y de lo regional con lo nacional. Llama la atención y es interesante observar que en ambos

municipios las estrategias familiares intentan resolver lo económico desde la educación esto coincide con los indicadores desarrollo humano que señala que existe una mejor infraestructura educativa, hay mejor acceso a salud, también a servicios básicos, sin embargo, donde menos se ha trabajado o se ha avanzado es en lo económico pues los ingresos no han mejorado. El hecho de que las familias campesinas estén desarrollando estrategias a través de la educación tiene dos escenarios posibles de análisis, por una parte, una mayor acumulación de capital cultural les permite acercarse al Gobierno Municipal y poder hacer una mejor gestión y lograr una mejor distribución de los recursos, por el otro lado, en su perspectiva la educación también les permite una mejor inserción en una sociedad mayor .

El desarrollo territorial municipal pasa necesariamente por la articulación de lo municipal, departamental y nacional, sin embargo es importante y me parece que en los nueve años de Participación Popular el municipio todavía no logra insertar en sus planes de desarrollo municipal temas importantes como la gestión del territorio. No obstante sabemos que el proceso de descentralización en Bolivia esta inconcluso, los gobiernos departamentales aún son elegidos por el Presidente y no de manera directa por la población.

La idea de contribuir con elementos que nos permitan entender el territorio no solo en términos físicos y sin quedarse en los términos jurídicos, es un desafío para los investigadores y los planificadores intentar generar propuestas de desarrollo sin olvidar la gestión del territorio. Es particularmente importante recalcar que estamos hablando de territorios que no necesariamente son continuos, por eso una forma de profundizar el proceso de municipalización es lograr alianzas estratégicas entre municipios, es decir, ir mas allá de las mancomunidades en el sentido de que puedan haber ciertas alianzas entre municipios que les permitan intercambiar productos en mercados donde los términos de intercambio no sean tan desiguales. Esa puede ser una tarea importante de cómo los municipios pueden contribuir a resolver el problema de la pobreza, pero es importante reiterar que el problema de la pobreza no va a ser resuelto en los espa-

cios municipales. Los municipios tienen tareas pendientes que deben ser necesariamente articuladas a los espacios regionales y nacionales.

Tierra y territorio en la concepción de las organizaciones campesinas del trópico de Cochabamba

*Fernando Salazar**

En principio la idea era exponer un tema sobre la gestión municipal referido a las concepciones del saneamiento de tierras considerando la parte técnica poco aplicada respecto al saneamiento de tierra, los planes de ordenamiento territorial, planes de ordenamiento predial, los cuales están en debate y en la agenda gubernamental, implementados por diferentes programas de desarrollo alternativo, a través del DAI y del PREDA que cuentan con financiamiento de cerca de 6 millones de dólares específicamente para el trabajo de saneamiento, lo cual implicaba abarcar el concepto de actores, territorio y desarrollo local desde una percepción municipal. Consideré más interesante retomar las tres consignas que tienen los campesinos del trópico cochabambino denominados cocaleros, quienes en su eventos, proclamas y documentos proclaman: coca o muerte, tierra y territorio, wuañuchun yankees (mueran los yankees). Estas son las consignas de las seis federaciones, en las que se basa su propuesta ideológica y política así como el accionar cotidiano de estas federaciones.

Vale la pena enfocar la cuestión tierra-territorio en esta perspectiva, es decir, desde la percepción y la construcción local del concepto de tierra territorio que se fue dando en la práctica, indagando cuáles son sus antecedentes, de dónde proviene, cuáles

* Sociólogo, Investigador del CIES actualmente está cursando un programa de doctorado en Ciencias Sociales con una investigación sobre el trópico de Cochabamba en la Federación de Carrasco Tropical.

son las bases sobre las cuales llegan no solamente a una definición sino al accionar concreto las diferentes federaciones. Esto significa desarrollar el alcance del concepto tierra territorio desde la práctica y la discusión de los actores, sin detenerme en hacer comparaciones teóricas con la amplia bibliografía que existe sobre el tema, tampoco comparaciones con las experiencias de otras zonas como las serranías o las zonas orientales. Para aclarar qué entienden por tierra territorio y cómo lo aplican voy a tomar las resoluciones de los diferentes congresos y ampliados de las 6 federaciones, en las que participan tanto hombres como mujeres, este es un primer nivel, el otro es su organización política cuyo instrumento político es el MAS, que es una suerte de síntesis de toda su propuesta.

Empezaré por los antecedentes generales del Chapare. Entre 1900 y 1950 se dieron procesos de colonización intensos por diferentes iniciativas privadas, así Patiño quiso construir un ferrocarril hasta la parte que es hoy Villa Tunari, inclusive se dieron las primeras concesiones de tierras tanto al minero Hostchild que recibió un extenso territorio; en los años 20 Patiño promovió la migración de colonos europeos alemanes, italianos, húngaros, etc. que se asentaron en diferentes áreas del trópico, algunos con éxito pero la mayoría de ellos tuvieron que retirarse por el duro proceso de colonizar tierras. Antes de la Guerra del Chaco también el gobierno boliviano intentó organizar asentamientos humanos en la región a través de diferentes regimientos con la idea de conquistar el territorio. Esta idea de conquista se mantuvo hasta el final porque la concepción militar de territorio que se utilizaba antes y después de la Guerra del Chaco era de conquista, la conquista del territorio que pertenecía a los yuracarés.

Este territorio no se reconocía como tal al pueblo Yucaré por eso simplemente se ocupaban sus tierras y se los expulsaba, algunas veces en forma muy violenta con masacres y en otras mediante ocupaciones más lentas e intentos de integración de la población yuracaré. Los primeros colonizadores siguieron ese proceso que es parte de la historia del trópico, la historia oscura del trópico. Nadie tiene referencia cierta hasta que punto la ocupación del

territorio yuracaré fue una conquista territorial, que intentó imponer la concepción de un territorio moderno, un territorio de producción, de amplia producción de plantaciones de caña de azúcar, de banano, etc. base de futuras industrias hasta llegar a la coca y como algunos le llaman la industria de la coca. Este es el primer gran período de desarrollo de la región que corresponde también a la primera constitución de la sociedad de propietarios de los Yungas del Chapare, Vandiola, Mamoré y Chimoré que funcionó desde 1900 hasta 1950, feneciendo con la Reforma Agraria. Esta sociedad era que similar a la sociedad de los Yungas de La Paz. Estas sociedades constituían una suerte de sociedades mixtas estatal y privada, porque participaba la Prefectura junto a los pobladores del área para organizar la producción de la coca, la exportación de la coca y sobre todo el mantenimiento y acceso de caminos, que eran caminos de herradura.

Posteriormente en la etapa de los años 60 el programa de colonización de la Corporación Boliviana de Fomento financiada por el BID y la AID de USA, (actualmente la AID financia el desarrollo alternativo) cuyo objetivo era asentar 90 mil familias en el área. Esta propuesta de colonización tiene conceptos de territorio muy interesantes, contenidos en la parte técnica que orientó este programa, de acuerdo a la cual la Cooperación Internacional interviene en forma muy directa en el monitoreo y control de las formas de asentamiento. De acuerdo a estas directrices la población local estaba prohibida de formar organizaciones paralelas a este programa de colonización, estaba prohibido el sindicalismo, las cooperativas y todo tipo de asociación de empresas privadas que estaban financiadas por el programa de asentamiento. Cuando concluye este programa a principios de los años 70 se produjeron muchas rupturas, a partir de 1975 hasta la fecha se inician los programas de desarrollo alternativo, que hoy conocemos o escuchamos, bajo diferentes etapas y programas. Uno de ellos fue el PRODES de 1975 a 1984, luego el programa de desarrollo regional del Chapare, después el proyecto de desarrollo regional de Cochabamba y actualmente el CONCADE. A lo largo de este período surgen nuevas concepciones dispersas sobre territorio, control territorial y gestión del territorio.

En este aspecto cabe resaltar también que existe una ruptura entre lo que es una concepción militar del territorio que sigue presente en el área, que viene desde los años 20 y se mantuvo los años 30, 40 y 50, que luego se reproduce en los años 60, en forma paralela al surgimiento de un nuevo fenómeno: el sindicalismo en el área, junto al intento de la constitución de cooperativas y empresas agropecuarias, sobre todo a través de personas vinculadas al gobierno, que obtiene dotaciones de tierras otorgadas por el gobierno y también la iglesia que obtuvo dotaciones de tierras por parte del gobierno con extensiones que sobrepasan las 400, 500, 800 hectáreas. Desde muy temprano en los años 60 y 70 se inició la lucha entre los desarrollistas, que plantean un territorio moderno y los sindicalistas que planteaban la ruptura del pacto militar campesino y empezaban a constituir su propia propuesta ideológica y política respecto al control territorial.

La colonización y el desarrollo esta región tuvo un alto costo humano de la gente que migro a esos lugares, por el sacrificio que implica vivir en condiciones tan duras, con un clima áspero, con condiciones sanitarias muy deficientes, en general condiciones con baja o ninguna calidad de vida, que son fáciles de observar en el Chapare a no más de un kilómetro o dos de la carretera.

En definitiva los años 70 y 80 constituyeron un gran desafío para las organizaciones campesinas, conformadas por colonias a través de pequeños grupos de colonizadores empeñados en una ocupación territorial continua y sostenible que logró proyectarse como una alternativa a las colonizaciones que pretendieron hacer tanto industriales como militares en su momento. Esta fue una disputa que se dio durante mucho tiempo que duró más o menos unos 25 años hasta que se constituyeron sus sindicatos, sus centrales agrarias y las actuales federaciones del trópico, a es proceso le llaman los chapareños la lucha por la tierra

Respecto a la búsqueda de qué es y como manejan el concepto de tierra territorio, encontramos que este concepto aparece muy tardíamente en el trópico de Cochabamba, pese a que hoy constituye una de las principales consignas de lucha del trópico y a

nivel nacional, incluso a nivel latinoamericano. Encontramos algunas referencias de este concepto a partir de 1983, en el congreso de Chimoré, de la Federación de Chimoré, donde hicieron referencia a la tenencia de la tierra y la disputa por el territorio. Cuando discutían en sus congresos y ampliados este tema lo hacían básicamente manejando el concepto de colonización. Criticaban la falta de una política real de colonización, de una política dirigida que plantee no solamente asentamientos humanos y ocupaciones espaciales sino también alternativas productivas, alternativas de transformación hacia la agroindustria. Estos aspectos de la colonización formarían el bagaje de lo que para ellos era la colonización.

A esto se sumaba la continua y constante formación de comisiones de colonización en las diferentes federaciones del Chapare para contrarrestar las comisiones de colonización que manejaba el gobierno desde el Instituto Nacional de Colonización, es decir, se van constituyendo dos discursos paralelos en forma continua a partir de 1983. Desde ese año también se instituyen las comisiones o Comités de Tierra, o sea, las instancias para defender la tierra, que era uno de sus principios básicos, frente al latifundio tanto de empresas privadas y de los militares, como de la iglesia. En 1984 encontramos otra referencia en el Congreso Regional de la Federación Especial de Chimoré. Donde nuevamente discutieron los aspectos de colonización y también los asuntos de colonización, es decir, mezclando lo que es territorio y tierra, lo que son ocupaciones humanas o asentamientos humanos con lo que es colonización. Para ellos colonización es todo ese manejo espacial, territorial, de defensa de su espacio.

1990 constituye un hito para Bolivia por la gran marcha por la dignidad, por la tierra y el territorio que realizan en septiembre los pueblos del oriente. Ellos introducen el concepto tierra territorio por primera vez, a nivel de difusión pública, a nivel de las diferentes organizaciones matrices, sindicales de los campesinos en Bolivia. En 1990 los compañeros del Chapare o del trópico de Cochabamba, retoman el concepto de territorio como un elemento para contrarrestar la introducción de los parques nacionales. Ya no hablan de colonización porque hasta finales de los años

80 se consolidaron las actuales centrales y federaciones, que van expulsando, poco a poco, a las grandes concesiones que habían en el trópico. Entonces, ahora la lucha es contra los parques nacionales, contra los límites de los parques nacionales: Carrasco, Isiboro Sécore y más allá otros parques que colindan con Santa Cruz, que los consideran como suyos, como territorio propio, ¿por qué territorio propio? Porque es un territorio al que pueden acceder, pueden explotarlo y puede ser un modo de subsistencia y de reproducción cultural.

En 1991 amplían el concepto de parque nacional a lo que son los recursos naturales y el medio ambiente (las discusiones sobre recursos naturales y medio ambiente de los chapareños son introducidas por las ONGs) el equipo técnico campesino que va apoyando a los trabajadores del trópico en contra de los programas de desarrollo alternativo de introducción estatal, promueven lo que llamaran el gran desarrollo productivo, moderno, etc., que es un nuevo concepto que van asimilando y discutiendo en los amplios, en las reuniones de sindicatos, no de las centrales, ni de las federaciones, son temas muy discutidos, horas y horas hablando sobre estos conceptos.

En 1991 también la CSUTCB lanza la convocatoria para la discusión de la ley tierra territorio, que constituye el llamamiento a la constitución de la asamblea de nacionalidades. Por primera vez, el concepto tierra territorio es asimilado en forma textual, a partir de esta convocatoria de la asamblea de nacionalidades y es importante resaltar que esta concepción de tierra territorio no tiene una concepción instrumental de saneamiento de tierra u ocupación espacial o medición de superficies, etc., tiene una connotación netamente política, que implica política de conquista de un espacio, política de gestión de un espacio territorial que les permita una forma de reproducción cultural y luego una forma de reproducción política ideológica y así mismo las prácticas de organización que ellos van asumiendo a nivel de sus organizaciones, llamemos democracias participativas, democracias ampliadas, etc. que se van dando en cada una de estas federaciones, que es muy diferente a las que se van constituyendo en otros lados del país. Este concepto además de asamblea de nacionalidad, tie-

rra territorio se va aplicando luego a lo implica la gestión municipal, que es una forma ampliada de lo que es la Ley de Participación Popular.

Entre 1991 y 1996, durante 5 años, en todo el trópico va machacando, como dirían a full time, estos conceptos tierra territorio, todo el mundo habla de tierra territorio y todos bajo una misma concepción. Tierra es donde vivimos, territorio son los recursos naturales y es el medio ambiente. Tierra, subsuelo todo nos pertenece, el petróleo nos pertenece, el gas nos pertenece, los ríos nos pertenecen, los bosques nos pertenecen, es decir, todo ya es una concepción casi de nacionalidad propia que se va constituyendo. Ahora, también la CSUTCB va dando nuevos lineamientos a partir de 1996. No olvidemos a partir de 1990 más o menos ya las federaciones del trópico tienen una fuerte influencia sobre las concepciones, sobre los lineamientos ideológicos y políticos que lanzan las entidades matrices tanto la Confederación Nacional de Colonizadores de Bolivia, la Central Obrera Boliviana y también la CSUTCB, es decir, el concepto tierra territorio se va discutiendo en todo ambiente y todo espacio como una necesidad de decir fuera las transnacionales, fuera las concesiones petroleras, las concesiones forestales, etc., etc.

En 1996 se realiza el Primer Congreso Nacional Tierra Territorio que fue una consigna mas que un debate del concepto tierra territorio, porque se constituye en una suerte de congreso de unidad, de unidad sindical frente a todas las arremetidas externas, al desgaste y a la división que fue surgiendo al interior de las federaciones. Entonces es una consigna que logra cumplir con su objetivo de reaglutinar al movimiento campesino y nuevamente plantear la posibilidad de fuera las transnacionales, un discurso anticorporativista por excelencia, un discurso anti neoliberal, como ellos manifiestan de constitución de un instrumento político propio, de los campesinos. Cobra más fuerza la constitución de la asamblea de la soberanía y la asamblea de nacionalidades, diferentes posiciones que van surgiendo en el país.

Por otro lado, el congreso nacional es otro de los hitos que marca la definición de este concepto. Es un proyecto donde prác-

ticamente nace el MAS, nace la ASP y también podemos decir el MIP, que son los nuevos instrumentos políticos partidarios de los movimientos indígenas de Bolivia. En este congreso se discute las formas de vida como parte de lo que es el concepto de territorio, las formas de vida, el trabajo comunitario, la cultura, la dignidad nacional de originarios, la defensa tierra territorio, es decir, sin tierra territorio no hay cultura, no hay comunidad, no hay trabajo comunitario, no existe identidad, por consiguiente, es la base de la lucha ideológica y política que deben seguir los instrumentos políticos del movimiento indígena boliviano, como también de las organizaciones matrices de Bolivia.

En 1996 el Congreso de Federaciones Nacional de Mujeres Bartolina Sisa también asume, como uno de sus puntos estratégicos, la conformación de la comisión de tierra territorio y medio ambiente. A partir de este año todas, absolutamente todos los congresos y ampliados tanto de la federación de colonizadores, CSUTCB, como de las centrales campesinas tienen las comisiones de tierra territorio como parte de su agenda de debate en sus ampliado ordinarios, congresos, etc. Es decir, se va asumiendo la recuperación del territorio que es igual a la vida, cultura, espiritualidad y a la defensa de los recursos naturales. Al mismo tiempo, tierra territorio implica la defensa de los recursos naturales que son otorgados a las empresas transnacionales mineras, petroleras, forestales, que se plantean deben pasar inmediatamente al Estado para ser supervisados o para ser fiscalizados directamente por las organizaciones territoriales del lugar, es decir, donde existe una concesión el Estado debe recuperar esa concesión forestal, minera, etc. o petrolera; para que el Estado administre, pero fiscalizado por las organizaciones y lo propio los parques nacionales; estos deben volver a la gestión comunal, deben ser parte de la comunidad y por tanto deben estar sujetos a la fiscalización directa de las organizaciones campesinas.

En el Chapare bueno se van dando debates en este sentido, en diferentes reuniones, seminarios, ampliados. La ASP en sus resoluciones de congreso una de sus principales comisiones es tierra territorio, pero siempre dentro de ese margen de recuperación del territorio, construcción, reproducción de la cultura,

biodiversidad, reproducción económica, luego expulsión de transnacionales, etc. Los congresos del MAS reproducen textualmente esa resolución de la ASP al igual que en el sexto Congreso de la Federación de Mujeres, luego en los congresos de la Federación del Trópico con Evo Morales, lo mismo en la Federación de Mujeres del Trópico y también en otras federaciones como la Federación Carrasco, Mamoré, Centrales Unidas y los Yungas Chapore que van reproduciendo en forma textual estas concepciones de territorio igual a vida, cultura, expulsión de transnacionales.

Llegamos así a la gran concentración del Congreso Tierra Territorio que se dio en agosto en el trópico de Cochabamba, de todo el Trópico, que lanza resoluciones muy duras y fuertes en contra de toda la propuesta y de las políticas de saneamiento de tierra del INRA, desconocen al INRA y manifiestan que por lo tanto el INRA no tiene porque hacer saneamiento. Desconocen todo tipo de presencia de saneamiento por parte de desarrollo alternativo, porque pese a tiene 6 millones de dólares, manifiestan que gastan más su dinero en la parte administrativa y logística, en sueldos, salarios y no hacen el saneamiento como ellos quieren. Plantean una suerte de constitución de territorio autónomo o podemos decir espacios territoriales semiautónomos. En ese sentido, plantean que el saneamiento debe ser realizado por las federaciones. El saneamiento que se realice debe velar los conflictos por límites deben ser resueltos en forma orgánica. Los títulos en caso de ser necesarios deben ser otorgados por la Confederación de Colonizadores de Bolivia y por la CSUTCB; en el caso del oriente boliviano, por la CEPIP; la CIDOB, etc. Por tanto, plantean una suerte de legislación paralela a las propuestas del Estado con la Ley INRA, la Ley Forestal y el conjunto de leyes que quieren derivar en lo que es saneamiento, luego los planes de ordenamiento territorial y predial.

En síntesis podríamos decir que la concepción que sostienen en la actualidad los pobladores y organizaciones del Trópico es que tierra territorio es la base de su desarrollo tanto cultural como político y sobre todo es el derecho a ser considerados como seres humanos, como bolivianos. Esta discusión es permanentemente y cada vez son más concretos en sus planteamientos.

Territorio estatal y territorio comunal

*Gonzalo Vargas Rivas**

El Estado no reconoce el territorio a otros espacios sociales que no sea el propio Estado, esto se convierte en conflictos entre la jurisdicción territorial estatal con la jurisdicción territorial comunal es en este caso de una comunidad campesina, de un pueblo quechua que está ubicado en la región sur del Departamento de Cochabamba. En este sentido trataré de concretizar la idea que se tiene respecto al territorio indígena. Este concepto no aparece hasta la mitad del siglo XX, porque tanto el territorio indígena como los indígenas fueron ignorados en cualquier propuesta política y legislación estatal, recién a partir de los años 50 son reconocidos.

Con la Reforma Agraria de 1953 el territorio es reducido al concepto de tierra, como patrimonio económico productivo, de esta manera el componente indígena desde entonces fue reconocido en la calidad de ciudadano pero bajo una identidad diferente, de decir, como campesinos. Contradictoriamente esta Reforma prescribía que la tierra era inalienable pero al mismo tiempo permitía vender y comprar esta propiedad, apoyándose en otras leyes y reglamentaciones,

De manera sucinta voy a referirme a algunos conceptos de la Constitución Política del Estado que enuncian que las tierras son del dominio originario de la nación y corresponde al Estado la distribución, reagrupamiento y distribución de la propiedad agraria conforme a las necesidades económico sociales y el desarrollo rural. De acuerdo a este precepto constitucional –artículo 165 de la anterior y de la actual CPE– no se reconoce territorio a la población ni a otros conglomerados sociales que no sean el Estado Nación. Consecuente con este precepto legal la Ley de Reforma Agraria de 1953 establecía que el suelo, subsuelo y aguas del territorio de la República pertenecen por derecho originario a la nación

* Antropólogo, está cursando un programa de maestría de territorio e interculturalidad.

boliviana, es decir, no reconoce el territorio de las comunidades indígenas. En 1989 hay un avance, con la aceptación del Convenio 169 de la OIT y con las movilizaciones indígenas que sucedieron en Bolivia, como la marcha de pueblos indígenas de las tierras bajas en 1990.

A partir de estas condiciones el CIDOB elaboró un proyecto de legislación que en su artículo 21 afirmaba que territorio son las tierras ocupadas y poseídas por los pueblos indígenas, porque constituyen su hábitat, su espacio socio económico y son utilizadas para actividades de producción, caza, pesca y recolección, incluyendo aquellas necesarias para la preservación de los ecosistemas y recursos naturales; áreas imprescindibles para la generación, sustentación y sostenimiento de la población humana cuya capacidad garantice su crecimiento y su desarrollo.

Estos avances en el reconocimiento de algunos derechos para los pueblos indígenas, fueron incluidos en la Constitución Política del Estado dos importantes artículos, el artículo primero y el artículo 171. Este último intenta recuperar el concepto propuesto por la CIDOB pero cambiando el término territorio por el de tierras comunitarias de origen, ya que el reconocimiento de territorio indígena desconocería el Estado Unitario; de esta manera establece el reconocimiento de los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan el territorio nacional, especialmente en lo relativo a sus tierras comunitarias de origen, garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. La Ley INRA promulgada en 1996 hace un importante aporte en este sentido, en el artículo 41, señala que las tierras comunitarias de origen son los espacios geográficos que constituyen el hábitat de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, etc., en definitiva el Estado no quiere comprometerse en reconocer el territorio, sólo la tierra comunitaria de origen, aunque esta nueva figura tiene también implicaciones territoriales.

Es importante señalar que no se puede hablar de territorio sino al mismo tiempo no se habla de derecho, de derechos de las comunidades indígenas, del derecho al ejercicio de la autoridad en su jurisdicción territorial. Precisamente el convenio 169 de la OIT es un importante avance en materia de reconocimiento del

derecho de los pueblos indígenas, sin embargo, habría que dividirlo en dos aspectos, uno positivo y otro negativo. El positivo respecto al avance en el reconocimiento de los derechos indígenas que tiene que ver con el reconocimiento y el derecho al acceso de la tierra, del empleo, al reconocimiento de sus autoridades, de propias formas de educación, etc. El aspecto negativo tiene que ver con algunos enfoques fuertemente limitativos sobre todo en cuanto al derecho internacional que limitan el ejercicio del derecho.

Respecto a algunos avances este Convenio descarta el enfoque integracionista del Estado en relación a los pueblos indígenas, mientras que la Ley de Participación Popular busca integrar las comunidades indígenas a los procesos de desarrollo establecidos por el Estado, no es que el Estado adopte mecanismos mucho más adecuados para permitir que las comunidades opten por mecanismos de carácter autónomo en la gestión de sus espacios territoriales. De todas maneras el Convenio 169 ha sido un importante avance en ese sentido para impedir que los pueblos puedan renunciar o deban renunciar a su integridad e identidad al integrarse hacia los Estados. Se desmarca también de una visión etnocentrista por el enfoque que tenían los Estados en la concepción de las comunidades y pueblos indígenas, y etnocida en cuando a sus fines. Otro aspecto importante que también vale la pena subrayar es que establece principios, también muy importantes, respecto a la participación y la consulta, aspectos que están también incluidos en el artículo 171 de la Constitución Política del Estado. Respecto al derecho de consulta no lo prevé explícitamente pero como sabemos un convenio internacional reconocido tiene validez aunque no esté prescrito en la Constitución Política del Estado. Lo que implica que los gobiernos están obligados a los reconocimientos de estos derechos pero no tienen la voluntad de hacerlo concretamente, este es uno de los factores del enfado, de la exacerbación que se expresa en las movilizaciones, porque el Estado parece que no tiene la voluntad de reconocer estas conquistas a nivel de los derechos indígenas.

Finalmente, estos reconocimientos han generado también un proceso de maduración, aunque no han sido la causa de todas

maneras inciden en la maduración y en el fortalecimiento de las organizaciones indígenas que no se conforman con el reconocimiento de los derechos culturales, económicos y sociales, sino que pretenden avanzar hacia el reconocimiento de los derechos políticos. Cuando nos referimos al reconocimiento de los derechos políticos tenemos que referirnos al derecho de la libre determinación, que según la Constitución Política del Estado boliviana y otras Constituciones Políticas del Estado son solamente atribución del Estado Nacional, es decir, el Convenio 169 se refiere a pueblos pero parece haber dos tipos de pueblos, como veremos en las limitaciones de este Convenio, que también tienen el derecho de la autodeterminación, ese pueblo que se organiza y que no puede gobernar sino es a través de la elección de sus representantes, por lo tanto configura leyes, políticas, etc.

Justamente, esta amplitud de los derechos y el reconocimiento concreto de los derechos políticos se traducen en la autodeterminación, aquí es cuando comienzan las limitaciones en el Convenio 169 de la OIT. Empieza por la definición de qué entendemos por pueblos. Según nuestra Constitución Política del Estado pueblo es la sociedad organizada, que elige sus autoridades a través de las representaciones partidarias y de otros mecanismos pero en este concepto no entran las poblaciones indígenas porque parece que el término pueblo parece configurar otro indicador, otra filosofía, porque no tiene derecho a la auto determinación. Sus decisiones tienen que estar dentro del marco de las leyes generales, de las leyes positivas monistas.

Entonces, es fundamental entender esta cuestión porque es difícil hablar de reconocimiento por parte del Estado de territorio indígena, perteneciente a las comunidades o pueblos indígenas si al mismo tiempo no se habla del otro componente que es el reconocimiento de los derechos políticos, de la posibilidad de la autodeterminación de las comunidades y pueblos indígenas. Ahora bien, se podrá decir que eso está reñido con el criterio de la unidad del Estado, de república unitaria, etc., pienso que este es un tema debate. Actualmente hay dos proyecto en curso, uno es la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas que pretende llenar algunos vacíos que ha dejado el Conve-

nio 169, entre ellos está justamente el que los pueblos indígenas son pueblos de segunda pues los pueblos de primera son aquellos que tienen la posibilidad y el derecho de organizar y de definir los criterios de autodeterminación. La tendencia parece ser que los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación y en esa virtud determinar libremente su condición política, como indica su artículo 3º, además, de acuerdo a este artículo está previsto en este proyecto que se consolide o no dependa de las relaciones de fuerza de quienes son miembros de la organización de Naciones Unidas, por ejemplo, y también de la emergencia, protesta y presión que hagan los pueblos indígenas porque parece ser la única manera a través de la cual se pueden lograr algunos derechos que les beneficien.

Para concluir Rakaypampa es un espacio territorial ocupado por una comunidad indígena, el pueblo quechua de Rakaypampa, que en los últimos 10 años ha dado interesantes muestras de que la construcción territorial y el ejercicio de su jurisdicción no parece venir de regalo desde fuera de los intereses propios de la comunidad sino que esos derechos los construye desde adentro.

Reconstitución del territorio comunitario

*Johnny Ledesma**

El distrito mayor indígena de Rakaypampa está ubicado al sudeste del Departamento de Cochabamba en la Provincia Mizque, se encuentra a una distancia aproximada de 220 kilómetros con una población de 10.644 habitantes, o sea, 2560 familias. Presentaré en esta oportunidad son tres aspectos: los avances en la reconstrucción territorial del pueblo quechua de Rakaypampa, las limitaciones económicas productivas y los desafíos en el plan de gestión territorial, más algunas conclusiones.

* Economista, Investigador del IESE, actualmente está terminando un programa de doctorado en Desarrollo Rural, cambio tecnológico y conocimiento local con maestría en proyectos de investigación.

Entre los avances de la reconstitución territorial del pueblo quechua de Rakaypampa habría que mencionar la consolidación de lo que ha sido la Central Regional de Rakaypampa y la declaración como distrito mayor indígena, es decir, como todos sabemos con el establecimiento de la hacienda las comunidades fueron reestructuradas. En 1952 nace el sindicato de Rakaypampa como un primer signo de consolidación de un pueblo indígena que fue borrado por la hacienda. En 1985 se da formación de la central especial de las alturas de Rakaypampa, que tuvo vigencia hasta el año 1989, por algunos problemas internos no continuó con posterioridad. Ese mismo año se organizó la Central de Rakaypampa. El año 1997 recién se constituye la Central de Rakaypampa. Ese mismo año la Alcaldía de Mizque declara a Rakaypampa Distrito Mayor Indígena. La estructura organizativa de la Central Regional de Rakaypampa actualmente cuenta con cinco subcentrales y 41 sindicatos, algunas subcentrales tienen 12 sindicatos, las más pequeñas a 5 sindicatos.

El reglamento del Distrito Mayor Indígena de Rakaypampa es una forma de consolidación de lo que ha sido o significa la reconstrucción territorial de Rakaypampa. El año 2001 se elaboró el reglamento municipal con la participación de todos los sindicatos del distrito indígena de Rakaypampa. Este reglamento municipal indígena de Rakaypampa fue aprobado por el Honorable Concejo Municipal de Mizque el 20 de diciembre del 2001, constituyéndose en el primer cuerpo normativo de un distrito indígena del país que cuenta con ocho títulos y 28 artículos. El artículo 1º resume lo que significa Rakaypampa, expresa: el distrito municipal indígena del Rakaypampa constituye una unidad socio cultural, política, territorial, histórica, económica, productiva y ambiental diferenciada, cuyos habitantes están diferenciados en base a sus usos, costumbres, autoridades originarias y normas comunitarias tradicionales propias. El otro avance significativo en el proceso de reconstitución territorial es el saneamiento como tierras comunitarias de origen. La Ley INRA de 1996, entre sus postulados o según las interpretaciones se utiliza para la privatización de las tierras, pero también para el saneamiento de tierras comunitarias de origen, lo que da ciertas ventajas a pueblos que tienen estas características.

Desde el año 1999 la Ley INRA se socializa en del distrito indígena de Rakaypampa y recién en marzo del 2002 solicitan al INRA departamental la TCO y se inician los estudios técnicos jurídicos que implica el proceso de ser declarada TCO Rakaypampa, se realizan dos estudios. Uno que lo hace el INRA que son las pericias de campo, de acuerdo a tales pericias la TCO Rakaypampa tiene una superficie de 55.206 y fracción hectáreas. El Viceministerio de Asuntos Indígenas hace otros dos estudios, uno respecto a la certificación de la identidad étnica, para determinar si los rakaypampeños son indígenas o no, lo cual tiene que certificar el Viceministerio y otro referido a las necesidades espaciales. Respecto al informe de necesidades espaciales las conclusiones establecen primero que la población es de 7759 habitantes, segundo que en Rakaypampa hay un equilibrio productivo y un tercer aspecto de este informe es que no hace ninguna recomendación por escasez de tierra, esto era obvio porque durante el gobierno de Banzer el año 2000 fue abrogado el literal H que justamente se refería a la recomendación de superficie a dotar al solicitante para satisfacer sus necesidades espaciales. Actualmente los estudios ya no hacen la recomendación respectiva.

Respecto a la población había una discrepancia entre el informe del VAI y los que manejaba el Distrito Indígena, esto llevó a una mayor movilización de los rakaypampeños para realizar un nuevo censo en Rakaypampa. Entre los argumentos que utilizaron para hacer un nuevo censo fue que las fechas de septiembre en que se realizó el Censo Nacional de Población y Vivienda el año 2001, fueron inadecuadas ya que justo en julio, agosto y septiembre es donde los rakaypampeños salen fuera de su comunidad en búsqueda de algo de plata. Después, también en agosto del 2002, los del VAI hicieron una encuesta, que también no fue un mes adecuado para hacer el estudio de la población. Así se descubrió que el 27% no fueron censados y que el 18% salen temporalmente fuera de Rakaypampa, ya sea por motivos de falta de tierra, bajos rendimientos o falta de trabajo. Además se encontró, según el último censo que se llevó a cabo en Rakaypampa un 9% no fueron censados por falta de boletas. En su debido momento los responsables hicieron notar oportunamente esa falencia pero

no fueron escuchados. Según el censo comunal de Rakaypampa realizado el 2003 se encontró que la población es de 10644 habitantes y 2560 familias y no los 7759 que el indicaba el informe del VAI. Estos datos fueron modificados en el informe y ya se encuentran en el INRA departamental.

Dado los avances que se han dado en el proceso de consolidación del territorio de Rakaypampa vale la pena señalar algunas limitaciones económicas y productivas actualmente respecto a la relación tierra población. El promedio de tierra cultivable por familia actualmente varía de 5 a 6 hectáreas y por persona de una a una hectárea y media. La población menor o igual a 16 años representa el 44% del total de la población, esto significa que en el futuro esta población son las familias potenciales que no van a disponer de tierra en Rakaypampa. La sobrecarga animal alcanza 4 unidades ovino, de ahí que se necesitaría las dos centrales regionales para estas cabezas de ovino actualmente. La migración temporal alcanza al 18% en el período 2002-2003 y la migración definitiva de 3.4% en el periodo 1990-2003. Otras limitaciones son la producción de cultivos, es muy notoria la caída del rendimiento de la papa, según los estudios que hace CENDA el ciclo agrícola 1986-1987 el rendimiento fue de 8000 kilogramos por hectárea. En último ciclo agrícola se encontró que los rakaypampeños obtienen un rendimiento de 4000 kilogramos por hectárea, de ahí que la productividad o el rendimiento bajó a la mitad. Las explicaciones de este descenso se debe a la sobre carga animal, el sobre uso de los suelos, el poco descanso de la tierra para el cultivo de papa, actualmente descansa menos de tres años, el promedio de descanso está en dos años. Otro aspecto es el estiércol animal es insuficiente para producir la papa, el nivel de fertilización orgánica varía de 1000 a 3000 kilogramos por hectárea, a pesar que la recomendación técnica es de 5000 algunos agrónomos indican que deberían ser encima de los 7000 kilogramos, de ahí que continua el uso de fertilización química.

Otro aspecto son los términos de intercambio, todos conocemos el efecto que tiene el modelo de mercado, en Rakaypampa el año 1988 el precio del quintal de papa era 8 dólares, el año pasado el precio del quintal de papa fue de 3 dólares. Las fluctuacio-

nes en el tiempo explican el deterioro continuo de los términos de intercambio, en 1988 con dos quintales y fracción de papa podían comprar un quintal de abono químico, el año pasado tuvieron que vender seis quintales de papa para comprar el mismo quintal de abono químico. Estas relaciones explican claramente cuales son los efectos directos que tiene la economía neoliberal en la economía campesina después de 14 años de aplicación.

La construcción del plan de gestión territorial trae desafíos que mas que dar respuestas plantea preguntas ¿Cómo hacer un uso sostenible de los recursos socio productivos que permitan la seguridad alimentaria y no la sobreexplotación de los suelos y la fuerza de trabajo familiar? ¿Técnicamente es recomendable que una parte de la población pueda asentarse en otros espacios, pero será posible socialmente? ¿Cómo mejorar las relaciones de intercambio desigual de los productos agrícolas en relación a los productos industriales? Finalmente, ¿los criterios de jurisdicción territorial establecidos por el Estado corresponden a los intereses y realidad de las comunidades campesinas indígenas del país?

A modo de conclusiones, el territorio indígena de Rakaypampa tiene avances y limitaciones. Entre los avances podemos mencionar la consolidación de la Central Regional, el reglamento del Distrito Indígena y la casi consolidación como TCO. Con lo cual se vienen fortaleciendo la jurisdicción de la tierra y el territorio en manos de los rakaypampeños, es decir, esto pasa porque tienen el control, acceso y uso de los recursos naturales. Entre algunas limitaciones están la relación tierra población, el aumento de la migración temporal y definitiva resultado de la escasez de tierra, la baja del rendimiento de la papa y el deterioro continuo de los términos de intercambio. Entre los grandes desafíos para el pueblo quechua de Rakaypampa continua la lucha por la consolidación de su territorio y la gestión del mismo, que se traduce en la elaboración del plan de gestión territorial con énfasis en lo económico productivo, la dotación extraordinaria de tierras y la defensa de la economía campesina.

En pocas palabras podríamos resumir esto en la elaboración de una propuesta económica productiva de Rakaypampa que ponga énfasis en la seguridad alimentaria de las familias y per-

mita el uso sostenible de los “recursos productivos”, para contribuir con su PET a sus organizaciones matrices como la Federación y la CSUTCB, a fin que las mismas elaboren propuestas alternativas productivas regionales y nacionales ligadas a la propuesta de la defensa de la economía campesina, esto pasa por mejorar las relaciones de intercambio desigual entre los productos agrícolas y los productos industriales. Para ello, será necesario elaborar una propuesta de defensa de la economía campesina, basada en el precio sostén como vienen haciéndolo los países desarrollados. Ningún avance en materia de gestión territorial tendrá los avances significativos si desde el Estado nacional no se doten de los mecanismos para la gestión mas adecuada del territorio que fue planteada bajo la figura de municipio indígena los pasados años. Finalmente buscar la dotación extraordinaria de tierras fiscales en Bolivia para la población menor a los 16 años en Rakaypampa, porque están en su derecho de reivindicación territorial de acceder a otros territorios discontinuos.

Busilis territoriales: desarrollo y comunidades campesinas

*Andrés Uzeda**

En esta exposición voy a considerar tres aspectos: primero, partiendo de la cuestión del desarrollo ligarla a la cuestión actual y presente de lo territorial. Después, ver cómo esto se articula con la vida social rural, campesina, indígena. Finalmente salir de todo esto, presentando pautas de otras dimensiones de lo territorial que comúnmente no entran en el lenguaje ni en los discursos actuales del desarrollo. De lo que se trata es de encontrar el quid, la clave, el punto central, el núcleo de esta cuestión, de ahí el término *busiles*.

Primero debemos preguntarnos si en las circunstancias actuales el desarrollo es pacífico. El anterior secretario de las Na-

* Economista, Investigador del CERES con maestría en Desarrollo Rural.

ciones Unidas Butros Gali establecía como el primer fundamento del desarrollo: la paz, aparte del crecimiento económico, de la sostenibilidad, de un sistema jurídico transparente, del medio ambiente que son los otros fundamentos. Desde esta perspectiva oficial de las Naciones Unidas, la paz sería la base indiscutible del desarrollo, pero tal vez podríamos preguntarnos si es posible que exista el desarrollo en paz, sobre todo considerando lo que pasa en el Medio Oriente o en el Asia Central. Podríamos decir que necesariamente la paz no implica el desarrollo y el desarrollo, por otra parte, a menudo ha sido violento. Para algunos autores el desarrollo incluso puede ser una tiranía, puede ser una cosa que oprime, una cosa que nos afecta dolorosamente a los pueblos indígenas y campesinos como señala el conocido filósofo, Michel Serr, por su parte Carlos Marx señala que el desarrollo de las fuerzas productivas se lleva adelante mediante antagonismos y contradicciones, mediante la lucha y la imposición de unos sobre otros. Con esta breve comparación de las ideas actuales dentro de las instituciones del desarrollo y de otras perspectivas en el siglo XIX que pensaban el desarrollo, podemos entrar al tema del territorio que se ha vuelto el centro, el eje principal del desarrollo.

Las actuales propuestas que tienen que ver con lo sostenible, lo humano, lo rural, lo local, lo institucional tienen como base el territorio y aquí vemos también un desplazamiento interesante en las ciencias sociales. Los estudios económicos, geográficos, sociales han bajado el análisis de lo que antes y ahora todavía se llama el espacio al suelo, es decir, a lo territorial. Se trata, me parece, de un cambio discursivo en el lenguaje académico donde toda esta noción de espacio de los años 70 se ha ido transformando, se ha corporizado, ha tomado cuerpo el espacio bajo la forma de territorio. Podríamos decir que anteriormente el espacio era mas intangible. Las propuestas de desarrollo a partir del territorio incluyen los siguientes aspectos: Las problemáticas que se han identificado y tienen que ver con los recursos naturales, con la tecnología, con los recursos sociales, los económicos, los culturales, etc. También se han establecido un conjunto de elementos esenciales que tienen que ver con el territorio y su desarrollo, las relaciones y los recursos.

La aplicación de este enfoque que se plantea en términos racionales de planificación de políticas, de una estrategia que se debe llevar adelante remata en la idea de la competitividad territorial, que constituye precisamente el centro actual de las propuestas de desarrollo. Los territorios deben ser competitivos, deben participar activamente en el mercado y deben obtener sus ingresos, su crecimiento, su desarrollo a partir de esta vinculación al mercado. Aunque a veces este enfoque enfatiza demasiado en la competitividad productivista que baja los costos de producción y que apunta al consumo masivo, que descuida los recursos naturales y otras formas de competitividad que tienen que ver con lo simbólico, con lo cultural, con los valores propios de la localidad.

En nuestras unidades territoriales locales, los municipios, encontramos que la población campesina ha asimilado parcialmente la idea de participación popular, de municipio productivo, de transformación productiva y de institucionalidad, sobre todo por el sesgo que le dieron a ésta como obras de infraestructura, obras físicas. Esto se puede ver en diferentes documentos y también en diferentes trabajos de investigación que tratan de este tipo de percepción, en la cual los gobiernos municipales, las autoridades locales, están pensados más para hacer este tipo de obras. Dentro de este esquema de la Participación Popular es igualmente importante la cuestión educativa, que también se constituye en una arena importante del debate, para ver hasta que punto se aplica y se ha aplicado la reforma educativa y hasta que punto debería aplicarse bajo el modelo existente.

Al margen de estas breves referencias de cómo es percibida la participación en el campo, en el municipio, vemos que el desarrollo siempre funciona como una lógica ajena a los valores, las representaciones, las creencias, los objetivos, la visión que tienen los actores locales en el campo. Vemos por otra parte que las propuestas de desarrollo territorial han ido insistiendo desde diferentes ángulos, desde diferentes estudios en el tema de la identidad con el territorio, de su apropiación, de asumirlo como un bien colectivo o un patrimonio grupal comunal, en la perspectiva constitucional, que los considera precisamente activos, tangibles e

intangibles en términos de la transparencia de las organizaciones, la confianza que puede existir, el manejo de los conflictos, el sentido de pertenencia. Vemos que hay interesantes avances, interesantes ideas, propuestas que nos ayudan a comprender mejor la problemática rural, local, agraria y que también nos muestran ciertos avances en los procesos de desarrollo, sin embargo, cabe preguntarse si esto está bien, si resulta suficiente. Quizás como ya algunos autores han manifestado en relación por ejemplo a lo que se denomina el capital social es que parece que se está ignorando o dejando de lado u olvidando que hay algo muy importante, la dimensión de lo político y la manifestación de identidad y apropiación que se muestran en los territorios bajo circunstancias especiales, como las últimas suscitadas en el altiplano de La Paz. Podríamos referirnos la polarización político cultural o a la rebelión indígena en esta lucha sorda por la propiedad y el acceso a los recursos básicos como la tierra.

Encontramos que puede verse, captarse la dimensión terrible del territorio, que incluso podría rastrearse desde muy lejos desde el paleolítico. Sabemos por una línea de estudios de la etología que el hombre, como parte de los mamíferos, empieza a demarcar sus territorios, justamente es en los desplazamientos, las estrategias, las técnicas de los cazadores del paleolítico que encontramos las formas de apropiación y dominación de territorios tal como sucede en momentos conflictivos en el presente, el acecho, la emboscada, el cerco, la trampa; constatamos que en el asalto a vehículos, el secuestro, el incendio a hoteles se reivindica dramáticamente el territorio como un bien colectivo, propio. Se ha visto que la conciencia del patrimonio local y simbólico expresa dramáticamente este fenómeno con tanta fuerza que incluso no es necesario hacer teorías sobre esto.

De esta manera llegamos a un tema interesante de discusión: el problema de la apropiación del territorio que no se realiza en el marco de la competitividad sino en el del alzamiento y del rechazo violento. Entonces el problema no está en sí en la falta de apropiación, reconocimiento, identidad del territorio como pretende, por ejemplo, la perspectiva institucional del Banco Mun-

dial, que considera que el buen gobierno, la gobernabilidad se basa en esto, para funcionalizar todas las actitudes y la vida de los actores hacia el mercado. Desde 1994 se dio un cambio radical en la lógica territorial del Estado: la Participación Popular, la municipalización, que es una especie de avance del Estado hacia el sector rural; en términos hipotéticos esto nos puede conducir o ya nos ha conducido de hecho a un nuevo mal entendido, a un segundo *quid pro quo* histórico en los términos de Tristan Platt, es decir, nos lleva a un mal entendido histórico que trae consigo todo este lenguaje de expulsión, asalto a los convoyes, fuerzas de ocupación, asedio externo, conflicto territorial como parte de una nomenclatura colonialista. Por lo tanto, percibimos que no es en el desarrollo que se ven los atributos, ese busilis del territorio, sino mas bien en la confrontación violenta.

Este nuevo mal entendido histórico entre el Estado y las comunidades campesinas opone por un lado la visión del Estado bajo el modelo del nuevo discurso del desarrollo que busca la integración territorial y se mueve dentro del marco de las competitividades, que es la propuesta actual del gobierno. El plan general de desarrollo económico y social, en uno de sus acápites importantes, como nueva historia del milenio, aparece el turismo sostenible como un eje central de desarrollo dentro de la política económica del gobierno, que irónicamente plantea fortalecer y consolidar los destinos y productos ecoturísticos y de aventura. Entonces, podemos pensar, quizás como una broma pesada, que lo que han pasado y sufrido los turistas en La Paz podría ser parte del turismo de aventura. En las metas que establece el PGDES 2003 están el consolidar los destinos turísticos más visitados así como la creación de nuevas atracciones implementado proyectos: el primer proyecto es un centro de desarrollo turístico integral Titicaca.

Esto significa que, por un lado, el discurso institucional es efectivamente el desarrollo local que no está mal porque se trata del desarrollo de regiones con pobreza, con mal acceso a servicios, etc. dentro del esquema de participación, descentralización, mercado, reordenamiento territorial, por otro lado, están las co-

munidades campesinas que parecen situarse en el marco de una autonomía étnica, no solamente como administradora de recursos sino que parece llegar a formas exacerbadas de autoexclusión, que tiene que ver con una compleja identidad. Así entonces un hotel para turistas en el altiplano paceño, en el altiplano lacustre parece tener significados todavía distantes para un técnico de planificación del gobierno y para un comunario que se siente dueño de ese territorio.

Síntesis de las exposiciones

Gonzalo Vargas Villazón

Las reflexiones sobre la cuestión del territorio estuvieron dirigidas a señalar la comprensión vasta y diferenciada que tienen los diversos actores rurales en su práctica social señalando como a partir de las bases territoriales que tienen se proponen iniciar o continuar procesos de desarrollo regionales o locales inclusive nacionales. Los temas planteados en esta oportunidad sobre el territorio y su gestión son de interés creciente en el debate que hay en diversas regiones del país.

Para enfocar esta cuestión adecuadamente tenemos que empezar por visualizar las diferencias de concepción de los proyectos territoriales que impulsan el Estado y los movimientos indígenas, es decir, por un lado la lógica del Estado nación con la descentralización introduce en 1994 la nueva forma de territorialización del país en base a las autonomías municipales que constituyen unidades territoriales político administrativas locales, con el propósito de que el Estado tenga presencia en todo el territorio nacional a fin de mejorar su función político administrativa. En el mismo momento que se inicia este proyecto estatal de recomposición territorial, surgen otras lógicas de apropiación del territorio que se cristalizan en propuestas alternativas pues toman la reivindicación territorial como base de la identidad étnica, del acceso a los recursos naturales y finalmente de la toma de decisiones políticas con un sentido de autonomía. Esto permite dife-

renciar dos focos de tensión por una parte la tensión que surge y se expande desde diversas zonas de Bolivia con las movilizaciones indígenas tanto en las tierras bajas como en el altiplano y algunas zonas del valle, donde el territorio es una preocupación central, como lo ilustran los estudios de caso, y otro foco de tensión que corresponde al proyecto estatal que es más abarcador y por lo mismo se cruza con las reivindicaciones de acceso a los recursos naturales y también con las reivindicaciones culturales y de decisiones políticas autónomas.

Esta tensión se manifiesta en los proyectos desarrollistas que ven el territorio solamente como posibilidad para acceder competitivamente al mercado contrapuesta al manejo de los recursos naturales como otro tipo de desarrollo, representa un conflicto porque sobre la visión de desarrollo y territorio hay criterios que admiten que un elemento sustancial para el desarrollo es el territorio. Visto en la perspectiva de las ventajas comparativas que determinados espacios geográficos dan a determinado tipo de manifestaciones político estatales el territorio tiene una función limitada pero cuando los actores sociales toman el territorio como una entidad más vasta y más compleja, que abarca dimensiones míticas, culturales pero sobre todo dimensiones políticas, entonces la perspectiva de desarrollo territorial entra en conflicto pues queda relegada la visión económica y se produce un fuerte desentendimiento entre las políticas del Estado nacional y de todo su aparato y andamiaje de gestión territorial acorde con metas y objetivos de desarrollo fijados en planes nacionales, sectoriales, municipales y departamentales, con la visión integral de la población rural que ve el territorio como una entidad más compleja y más vasta.

A partir de esta comprensión, de esta tensión entre territorio como factor de desarrollo y territorio como factor cultural y político podemos hacer una síntesis de las exposiciones. Una primera cuestión es que la demanda de territorio es un elemento central de los movimientos indígenas y campesinos no sólo en Bolivia sino en América Latina, además, tal reivindicación está ligada al autogobierno de los territorios que ocupan las etnias y comunidades campesinas, para tener el control de los recursos naturales

en función de la soberanía alimentaria. En el país este tipo de movimientos hallan su expresión más reciente y quizás más ambiciosa como proyecto político en la constitución del MAS y del MIP, que son organizaciones políticas que emergen de organizaciones sindicales y que tienen con toda claridad el tema de lo territorial y de las reivindicaciones territoriales como parte de su plataforma de lucha política, no como un elemento más sino como el factor principal de su lucha política para conseguir las autonomías territoriales, como muestran los últimos acontecimientos en el altiplano con el pueblo aymara.

La constitución de la identidad política y de la coherencia de un discurso político basado en las reivindicaciones de las autonomías territoriales ha sido expuesta de una manera muy interesante en el caso del trópico de Cochabamba, donde los actores sociales disímiles construyen su identidad en base a las reivindicaciones territoriales y como ese tipo de reivindicaciones territoriales se vuelve a través de diferentes congresos de la federaciones del trópico en un tema central, no solamente de discusión interna sino de construcción de la identidad del actor colectivo y del actor político que incorpora como parte de un programa de lucha dentro de la arena política el problema de tierra y territorio. Otro ejemplo interesante de reivindicación territorial encontramos en el caso de Rakaypampa que parte del territorio normado por los cánones y reglamentos de la reforma agraria y procede a la reconstitución territorial de una comunidad que tiene una fuerte identidad cultural que incorpora el territorio como parte de sus reivindicaciones culturales, pero además el acceso a los recursos. Esto implica el reconocimiento de su TCO y autonomía en la toma de decisiones, el reconocimiento de sus decisiones respecto a los recursos y a la gestión territorial pues observa la limitación del territorio para el desarrollo de nuevas generaciones, en consecuencia plantean el acceso a otro tipo de territorios para que la población joven tenga posibilidad de tener una reproducción adecuada fuera del territorio indígena de Rakaypampa, pero integrada a una sola organización social.

Otro tema es el de los municipios ayllus en Bolívar y Tacopaya donde también operan dos lógicas, una lógica estatal junto a la

lógica de las organizaciones sociales modernas contrapuesta a las organizaciones tradicionales, con visiones contrapuestas sobre el territorio. La visión desarrollista y modernizadora del Estado que después de 50 años de Reforma Agraria ha tomado cuerpo en las organizaciones sindicales propugnan el saneamiento simple en oposición a la visión tradicional de la comunidad que persigue reivindicaciones más amplias centradas en el reconocimiento de las TCOs que conlleva a la vigencia renovada de las autoridades y organizaciones tradicionales dentro de esos espacios territoriales, que también son municipios.

La concepción campesino indígena del territorio y la práctica cultural de la gestión territorial¹

Los comentarios que siguen corresponden a campesinos indígenas dirigentes y representantes que participaron en la reflexión y están referidos a tres aspectos: tierra territorio, dificultades en la gestión del territorio y estado actual de la situación del territorio. Estos comentarios permiten conocer las respuestas que han encontrado las comunidades campesinas e indígenas a los problemas de la gestión territorial derivados de la confrontación de su práctica cultural con la normativa estatal de la participación popular y la administración municipal. La intervención de varios representantes campesinos indígenas de diferentes zonas del trópico, valles y alturas localizadas en Cochabamba y el Norte de Potosí, ofrece un panorama de los avances logrados en la concepción y recuperación del territorio a partir de la solución de dificultades y aprovechamiento de oportunidades en la práctica de la gestión territorial. Se trata de experiencias distintas correspondientes a comunidades que se encuentran en diversos pisos altitudinales con condiciones, sociales, institucionales y ecológicas disímiles, que sin embargo muestran la construcción de una visión compartida.

1 Los textos corresponden a la transcripción traducida del quechua de las exposiciones hechas por los representantes indígenas campesinos.

Claudio Albarracín*

El Distrito Indígena Raqaypampa queda en la provincia Mizque, primera sección, hacia el sur colinda con Chuquisaca y con el norte de Potosí. El problema de la Reforma Agraria lo vemos desde la situación que atravesamos y analizamos el problema de la tierra de acuerdo a los beneficios que recibimos. La Reforma hasta ahora casi no nos ha favorecido en esta zona del valle porque hasta ahora no nos ha llegado el título ejecutorial, sólo llegó legalmente el título a nombre de nuestros abuelos, de eso pasaron casi cincuenta años y nosotros no tenemos títulos ejecutoriales que den legalidad a la tierra.

En relación a la ley INRA que es la segunda Reforma Agraria hemos analizado que podemos hacer como organización, como distrito indígena para resolver esta situación, porque igual hay problemas con el INRA, de esa manera hemos organizado en 1997 la central regional, luego hemos soñado en convertirnos en central regional de Tierras Comunitarias de Origen, entonces las 41 comunidades de cinco subcentrales, por decisión de las bases, presentamos un memorial al INRA departamental, de esta manera entramos al análisis de la tierra comunitaria de origen. Lo cual no nos ha favorecido mucho pero como organización no nos quedaba otra alternativa, había que aprovechar también la ley INRA, así avanzamos en el trámite de titulación de la tierra comunitaria de origen, ahora estamos cerca de la conclusión de la titulación. Sin embargo, como Distrito Indígena tropezamos con algunos problemas porque algunos compañeros quieren sólo el saneamiento simple en cambio los demás quieren la tierra comunitaria de origen, pero este es un problema secundario porque en el Distrito Indígena nos basamos en las decisiones de las mayorías.

Entonces hicimos los trámites como Distrito Indígena, legalmente hicimos las pericias de campo, de acuerdo a la ley INRA, hemos trabajado con los técnicos del INRA en forma organizada con la cooperación de los jóvenes del centro de formación de originarios de altura. En el proceso de saneamiento a nivel del de-

* Secretario General de la Central Regional Indígena de Raqaypampa.

partamento y a nivel nacional de Bolivia, siempre hay problemas, porque algunos concesionarios mineros quieren obtener la concesión a nuestras espaldas, ese fue otro problema que enfrentamos como organización y lo resolvimos hablando con los concesionarios mineros. Otro problema que enfrentamos fue sobre límites pues como distrito indígena limitamos en la mayor parte con la provincia Campero y con la provincia Mizque, con la provincia Mizque llegamos a la conciliación y al entendimiento, pero con la provincia Campero no hubo entendimiento, entonces hicimos varias conciliaciones con las organizaciones de nuestros colindantes y también con los de INRA, decidimos como Distrito Indígena. En los otros límites no había problema porque limita con el río Caine, con norte Potosí y con Chuquisaca, por fin llegamos a terminar la delimitación.

Luego nuestro sueño era pedir la dotación extraordinaria como Distrito Indígena, también era nuestro sueño fortalecer la organización indígena y la creación de la nueva sección municipal indígena, además, el fortalecimiento de la educación y la educación de adultos, aunque eso esta funcionando pero estos sueños todavía no porque aún no hemos concluido el tramite de TCO. Como Distrito Indígena hicimos un Plan de Desarrollo del Distrito Indígena y registramos 11600 habitantes, según el censo nacional de población y vivienda del 2001 sólo registraron 7700 habitantes, ese era para nosotros un problema porque solicitamos 57.000 hectáreas. Analizamos este problema con el Ministerio de Asuntos Campesinos y llegamos al acuerdo de hacer un censo comunal del Distrito Indígena entre el Ministerio de Asuntos campesinos y el Distrito Indígena, el resultado fue de 10.644 habitantes, pero ese fue otro problema porque se ha demorado y por eso aún no concluimos el saneamiento de nuestra TCO. El censo que hicimos nos sirve para la dotación extraordinaria de tierras fiscales, ese es nuestro sueño, porque no es suficiente la TCO de Raqaypampa, tenemos que pensar en nuestros hijos y nietos. La ley dice que hay tierras vacantes en el oriente, vamos a plantear y demandar al gobierno que nos den una parte de esa tierra.

A veces no podemos entendernos entre bolivianos pero ¿quién es el culpable para esta situación? El modelo económico ha origi-

nado esta división y nos ha hecho seguidores de los países extranjeros que nos dominan económicamente y ese estado de cosas se mantiene año tras año en nuestro país. Si nuestras autoridades nacionales trabajaran para Bolivia, se podría progresar, crear industrias fábricas, lamentablemente nosotros estamos enajenando nuestros recursos naturales. Nuestro abuelos vivieron como los Incas sin depender de nadie, éramos del distrito indígena Raqaypampa, o ayllu Chui ese era nuestro nombre; ya estábamos perdiendo nuestra identidad cultural y nos está costando recuperarla.

Para que queremos la tierra nos pregunta, si no hubiera tierra dónde viviríamos como viviríamos, nosotros como indígenas sabemos manejar la tierra, nos regimos por la justicia comunitaria, los usos y costumbres y también estamos comprendidos dentro de la Constitución Política del Estado y sabemos y creemos que tenemos derechos y autonomía y tenemos fuerzas para trabajar por la igualdad y la justicia. Pero vemos que año tras año están vendiendo nuestros recursos naturales quisiéramos que nuestras autoridades se pongan la mano al pecho.

Julián Pari Cuisara*

Las cinco provincias de Norte Potosí están organizadas en dos Federaciones, una sindical, la Federación Sindical Única de Trabajadores Originarios y otra originaria, la Federación de Ayllus, en las dos organizaciones analizamos el problema de la tierra y el territorio.

La tierra y el territorio para nosotros los originarios es un tema vital ya que de la tierra comemos, bebemos y ahí se desarrolla nuestra vida. La Federación Sindical de trabajadores originarios rechaza totalmente la Ley INRA, el Décimo Congreso de este organismo ha rechazado la Ley INRA porque esta ley sólo se refiere al suelo, no toma en cuenta el subsuelo ni el vuelo. La

* Miembro de la Federación Sindical Única de Trabajadores Originarios Norte Potosí, provincia Alonso Ibáñez, zona a 4000 metros de altura.

Federación de Ayllus Originarios en cambio está saneando sus tierras, actualmente más o menos un 10% de TCOs están en trámite.

En Norte Potosí existen muchos problemas, la tierra año tras año se va empobreciendo, existe mucha población y no hay buena cosecha, el minifundio está llegando casi llega al surcofundio; la gente, por este motivo, se ve obligada a salir en busca de trabajo. Por eso estamos pidiendo una nueva ley de tierra y territorio. En Norte Potosí el tema tierra territorio está ligado con lo político, tenemos un instrumento político que es el Movimiento Originario Popular con el que pensamos lograr el poder local. Dentro del sistema neoliberal es difícil cambiar las leyes a nuestro favor por eso nosotros en Norte Potosí vamos a pedir la Asamblea Constituyente.

Francisco Veizaga*

El ayllu Kirkiavi es originario, por eso mantenemos nuestra cultura, nuestra autoridad originaria y vemos como territorio todo el espacio que ocupamos de la jurisdicción del ayllu, marka o suyo y dentro del territorio el vuelo, el suelo, el subsuelo, y también la biodiversidad con la flora y fauna que estamos manteniendo porque vivimos en el campo, como ayllu.

El sistema neoliberal nos quiere quitar, saquear nuestros territorios, nuestros recursos naturales, frente a eso el año pasado hemos marchado por la Asamblea Constituyente que es nuestra propuesta al Estado boliviano. Nuestro objetivo es refundar nuevamente este país, porque ya esta viejo y algunos artículos de la Constitución Política del Estado están vacíos, ya no se están utilizando. Nos proponemos rescatar nuestro territorio, valorizar y hacerlo reconocer por el Estado boliviano.

El ayllu Kirkiavi también ha solicitado su TCO, sabemos que con esto no conseguiremos territorio, es una estrategia para asegurar la seguridad jurídica de nuestro territorio, y, por otra parte,

* Oriundo del ayllu Kirkiavi Yanapiri.

hacer reconocer nuestra identidad cultural a través del Convenio internacional 169, ratificado por la Ley 1257. Sí nos reconocen como territorio, tenemos derecho a la consulta, derecho a la participación a través del territorio, pero todavía falta concluir el trámite de la TCO. Tenemos algunos conflictos por los problemas de tierra y territorio que nos están enfrentando en Norte Potosí, nosotros como originarios haremos respetar nuestra visión de reconstitución de nuestros ayllus y markas porque en el occidente de Cochabamba, Kirkiavi, Tapacari y Arque, éramos ayllus originarios con autoridades originarias. Antes era sólo Kirkiavi ahora estamos reconstituyendo con los otros ayllus para tener mas fuerza y lograr los objetivos que tenemos.

En nuestros ayllus ya no hay tierra, sólo hay piedra, el viento se esta llevando día a día la tierra, por eso el minifundio se convierte en surcofundio. Tenemos la idea de levantar algunos muros y hacer conservación de suelos, pero no con instituciones ni con apoyo del gobierno sino con nuestro esfuerzo. En las tierras bajas han dotado con tierras a dictadores como Banzer pero todavía hay tierra, entonces que distribuyan también a los pueblos originarios que necesitamos tierras, porque en las tierras altas el suelo no produce mas sólo un poco de papa que a veces se pierde con la helada.

Las TCOs están en todas partes del sector altiplánico, hay 153 demandas de TCOs, queremos que se titulen inmediatamente, el gobierno no quiere dar títulos a las TCOs, no quiere entregar rápido, está buscando siempre algunos pretextos para no entregar los títulos, porque va ha llegar también la gestión territorial que vamos a lograr con el municipio indígena a través de la TCO. Esa es nuestra visión para resolver los problemas de los recursos naturales, dentro del ayllu Kirkiavi existen algunas concesiones mineras, cuando tengamos la TCO no vamos a permitir esas concesiones. Los concesionarios son alojados, son llamados, como el gobierno, el Estado también es llamado no es dueño. No nos pueden obligar, nosotros somos los dueños originarios, dueños de la casa, sabemos dónde y como están nuestros recursos naturales. Eso vamos a plantear, ya tenemos algunos documentos internos.

La Ley de participación popular, en el artículo 3 nos reconoce personalidad jurídica, con esas personalidades jurídicas estamos ejerciendo nuestra identidad territorial, sociocultural. El municipio recibe plata con la participación popular, nuestra sugerencia es que llegue directamente a los ayllus, a los pueblos indígenas; seguramente deben estar llegando fondos de otros lados en nombre de nosotros, tenemos derecho a controlar esos fondos para hacer algunos proyectos de desarrollo social, como la educación intercultural bilingüe, como originarios buscamos la libre determinación. Esa es nuestra visión al futuro para nuestros hijos.

Justiniano Cunurana García*

La provincia Bolívar es un lugar frío y voy a hablar de la tierra como representante del sindicato. En el ayllu Kirkiavi vivimos de la tierra, que nos da la cosecha, nosotros y nuestros animales vivimos de la tierra. La tierra es una necesidad vital en Bolívar como dijo mi compañero originario. Antes de 1953 había muy poca gente pero posteriormente la gente se ha multiplicado y la tierra no se multiplica. Por ejemplo, una persona joven tiene mucha fuerza pero cuando envejece ya no tiene fuerza, con la tierra pasa lo mismo, la tierra ya no es fértil hay problemas con el viento, con el agua, hay erosión y eso nos está afectando, por eso sabemos que en Kirkiavi la tierra es lo más importante. Como ya no hay tierra los que vivimos en Kirkiavi tenemos que buscar tierra en otra parte, pero todo ya tiene dueño, en Bolivia no hay ni un metro cuadrado que no tenga dueño. En Bolívar cada persona ni siquiera tiene tres hectáreas para cultivo. Hay espacio pero son cerros y terrenos poco fértiles, dentro de la tierra tenemos minería, tenemos caliza también otros minerales, que van a servir para que la gente viva. por eso las autoridades originarias están viendo que no entren otros empresarios que tengan dinero.

* Originario del ayllu Kirkiavi, provincia Bolívar, representante de la Central Campesina, organización sindical, y concejal del municipio.

En torno al problema de la tierra, diremos que por el minifundio no hay tierra o hay muy poco y la gente va ha buscar tierra organizándose como el MST. En otras zonas del país hay tierra, el campesino no tiene tierra pero los adinerados tienen grandes cantidades. Antes en Bolívar había acceso a diferentes pisos ecológicos, según dicen nuestros abuelos algunas zonas de Mizque eran del ayllu Kirkiavi, cuando llegaron los patrones nos han quitado todo eso. Bolívar debería tener su piso ecológico arriba y también deberíamos tener tierras en el oriente.

En cuanto a la participación popular vemos que ha favorecido para que nosotros podamos ser concejales, alcaldes, etc. pero como originario veo que no ha tomado en cuenta el problema de la tierra, porque están ocupados en otros proyectos y por el manipuleo político que evita que se vean las necesidades globales del municipio. Se necesitaría una gestión municipal territorial pero todavía estamos con los problemas de salud, educación, saneamiento básico, etc.

Luciano Sánchez*

Sin la tierra no podemos sobrevivir. Más de 500 años estamos sometidos sobre nuestra tierra y territorio. Antes de la colonización nuestros antepasados, nuestros tatarabuelos tenían su tierra y territorio pero con la invasión, con la colonización, hemos perdido esa tierra y territorio. Pasaron más de 500 años y hoy estamos en pie para recuperar nuestra tierra y territorio. Han pasado cincuenta años de Reforma Agraria, todos pensamos, los aymaras, quechuas, guaraníes, quienes somos originarios de este país, que la Reforma Agraria iba a ser la solución pero el resultado ha sido al revés, con la Reforma Agraria hemos continuando sometidos.

Muchos que son del campo, que trabajamos en el campo, en la tierra, hemos visto muchas cosas en el campo en estos cincuen-

* Secretario General de la Central provincial Ayopaya, departamento de Cochabamba, zona alta.

ta años, con la Reforma Agraria unos cuantos recibieron tierras, la mayoría está con un pedazo en minifundio o en surcofundio, algunos ni siquiera tienen surcofundio, esos están deambulando, mendigando en las ciudades, pidiendo limosna, por que no tienen tierra. Esto es lo que está pasando hoy en día, esto es lo que nos preocupa a los campesinos. Pero hay harta tierra, mucha tierra en pocas manos, pero los pobres tienen poca tierra. Ahora con la Ley INRA hemos llegado a lo mismo, pensamos que podíamos llegar a alguna solución para que esas tierras que están en pocas manos vuelvan a los que no tienen tierra. Pero el resultado después de siete años hasta ahora no se han identificado las tierras ociosas en el país.

Por eso planteamos una nueva ley de Tierra y Territorio, a través de la Asamblea Constituyente podíamos recuperar esas tierras ociosas que no están cumpliendo su función social, su función económica, en nuestro país. Planteamos una nueva ley para que la tierra en Bolivia no sea subastada, porque la actual ley permite la subasta de la tierra, eso les permite a los que tienen poder económico y poder político acaparar la tierra. En la provincia Ayopaya tenemos muchos problemas en este momento, tenemos muchos compañeros que no tienen tierra, pero en la provincia Ayopaya existe tierra que no es trabajada, la actual ley de reforma agraria no permite que las ocupemos, el gobierno quiere declararla a la fuerza Parque Nacional mientras los ayopayaños estamos viviendo en un minifundio y algunos no tenemos tierra. Para las autoridades del gobierno es importante que sea parque nacional porque dicen que nosotros somos depredadores del monte. Los depredadores, los contaminadores son los que introducen tecnología sin control. Hacían veinte años los mosetenes cazaban con flecha, pescaban con flecha, hoy cazan con escopeta o rifle, pescan con dinamita.

Decimos que la ley INRA no sirve pero algunas cosas podemos utilizarlas como argumentos legales. En la provincia Ayopaya esas tierras, de acuerdo a la historia, las ocupaban los soras, los ica yungas, ahora los ayopayaños que somos sus descendientes estamos demandando Tierra Comunitaria de Origen, amparados en la Ley queremos tierra y territorio para proteger-

lo de acuerdo a nuestros usos y costumbres como siempre lo hemos protegido.

Con este actual sistema actual en el que vivimos nuestro planteamiento que hemos hecho ha sido insulso. porque las leyes que se han hecho hasta este momento, son excluyentes a la clase pobre, a las clases mayoritarias. Entonces en ese sentido, con este sistema no vamos a poder tener siempre autonomía, porque Bolivia no es autónoma. Porque estamos sometidos con la política, o sea el sistema económico neoliberal, En ese sentido, hemos planteado que no hay otra forma para conseguir autonomía que planteemos nosotros como campesinos, como originarios, como los mayoritarios, hacer la refundación de la patria, hacer nuevas leyes, nueva Constitución Política del Estado, de esa manera, recién hacer nuestra autonomía y eso es lo que nosotros vemos realmente para que seamos nosotros, nuestro país, soberano, libre, porque en caso contrario no estamos nosotros libres, porque vamos a continuar sometidos, aunque estemos organizados no vamos a poder vender nuestro producto, porque predomina la competencia desde el Decreto Supremo 21060.

En la cuestión de los recursos naturales mismo, no tenemos acceso a nuestros recursos naturales, tenemos que aprovechar tanto los recursos renovables como los no renovables, y eso no nos permite la ley. Todos estamos sometidos a la ley pero solamente unos cuantos tienen acceso a ese aprovechamiento de los recursos naturales de acuerdo a la ley, debe haber un poco de equilibrio porque todos somos bolivianos, para que todos podamos aprovechar los recursos naturales y eso es lo que buscamos nosotros que aprovechemos equitativamente, no sólo unos cuantos. Inclusive en la provincia Ayopaya, la ley INRA, que como he dicho no esta bueno para nosotros, queremos utilizarlo tal vez como argumento porque siempre había desde antes esas tierras comunitarias, de acuerdo a usos y costumbres, que existen todavía. Entonces a través de la ley INRA queremos recuperar nuestras tierras, las Tierras Comunitarias de Origen para nuestros hijos.

Respecto a la gestión territorial es un tema que todavía lo estamos discutiendo.

Eugenio Luna*

El análisis y evaluación de la Reforma Agraria tiene que ver con lo que ocurrió con la tierra, por ejemplo, mis papás vivían en el sector de Ayopaya, de Morochata, del altiplano, antes de la reforma agraria traían los productos, la producción de los patronos al mercado desde Morochata hasta Quillacollo, a pie, en mulas, en burros, entonces mi mamá era jovencita todavía. Cuando llegó la reforma agraria de 1953 eran hartas familias pero la distribución de tierras no alcanzo a todas las familias, por lo tanto, papá y mamá e igual mucha gente han emigrado al Chapare. El trópico de Cochabamba parece Bolivia hay gente de todas las comunidades, de todos los departamentos del país.

En el Chapare la gente tiene 2,5,10 hectáreas, máximo 25 hectáreas de tierras cultivables. Casi el 80% de la gente tienen títulos, sin embargo el gobierno vuelve a revisar todo con la política de saneamiento de tierras, no entendemos por qué tiene que sanear las tierras que ya tienen título, es una pérdida de tiempo, solo tiene que sanear las tierras que no tienen título. Por eso en un congreso orgánico de las seis federaciones hemos rechazado el saneamiento interno. Con la ultima ley agraria que se ha formulado sucede que la gente que no sabe trabajar tiene tierras y los que saben trabajar están en las calles, así se están volviendo flojos, por eso estamos en contra de la ley INRA. Esta gente que esta emigrando a las ciudades podrían trabajar la tierra y de esa manera la ciudad y el campo podríamos consumir lo nuestro y no favorecer a los empresarios de afuera.

Por otro lado, no sólo pensamos en velar los intereses regionales del trópico sino los intereses nacionales porque hay gente que se preocupa simplemente de su familia y no de nuestra tierra, que simplemente esta buscando liderazgo y no se preocupa por el país, que sólo piensa en su sueldo, pero nosotros en el trópico nunca vamos a rendirnos para defendernos de las políticas que vienen en contra de la tierra y de la población. Por ejemplo

* Miembro de la Federación del Trópico de Cochabamba, Quinta sección municipal de la provincia Carrasco.

en la población de Puerto Villarroel, de la Federación Carrasco tropical según el censo de 1992 éramos 24.637 habitantes con el censo del 2001 somos 39.000 habitantes en el municipio, se está multiplicando la gente y la tierra no alcanza, en otros departamentos unos pocos tienen grandes cantidades de tierra que no trabajan, están engordando la tierra para el mercado y ni siquiera pagan impuestos.

Con relación al territorio, en el trópico tenemos petróleo y vamos a defenderlo hemos encaminado, ya avanza, nuestra política para defender los recursos naturales renovables y no renovables, hay muchos recursos que son de todos los bolivianos, la mayoría se han rematado pero aun quedan algunos todavía, nunca vamos a renunciar a defenderlos para que beneficien a todos los bolivianos, no sólo para el trópico de Cochabamba, al fin de cuentas todos los bolivianos somos dueños y tenemos derecho a defender también como trópico de Cochabamba.

Por otro lado, un recurso natural no renovable también es la coca, dicen que es droga, no es cierto, no es droga, hace años que todos los campesinos pijchean y sus hijos son profesionales y tienen buena salud. Pero hay cosas que pasan, la coca en su estado natural no es cocaína sino que alguien la convierte en cocaína y eso no sabíamos los bolivianos, alguien vino del extranjero y ha traído personal para que enseñen a fabricar. Nosotros somos productores, trabajamos la tierra y cultivamos, no conocemos la cocaína, algunos puede ser.

En relación a la gestión municipal, en el trópico la administración municipal es totalmente diferente y creo que estamos contagiando esta política de administración a otros municipios del país. En los municipios del trópico los proyectos se planifican, se priorizan, con los dirigentes y con las comunidades, en base a las necesidades, velando y enmarcándonos en las disposiciones legales, como es la ley de participación popular y otras normas. Los proyectos se priorizan y aprueban en las asambleas de acuerdo a las necesidades, ahora se ha avanzado un poco en el campo de la producción, después el concejo municipal las aprueba para que sea legal. El municipio está apoyando también la protección del medio ambiente, se han emitido ordenanzas para que se cui-

de la flora y la fauna, incluso se emitió una ordenanza para que los 'leopardos'² que están erradicando coca, no se asienten, no ensucien, no pueden contaminar los ríos. En el Chapare gobierna el pueblo y las autoridades.

Feliciano Zurita*

El año 1953 nuestros padres consiguieron con una revolución la Ley de Reforma Agraria, que fue una conquista a través de la cual se logró la distribución de tierras, que fue una mala distribución porque no nos sirvió para vivir dignamente ya que posteriormente ese mismo hecho ocasionó que ahora estemos sin tierras. Después en 1996 se dictó la Ley INRA con el apoyo de varios sectores sociales que reclamaron para que esta Ley se aprobara y ahora nos encontramos en esta extrema situación de crisis, económica, de tierra e incluso de destrucción de las organizaciones sindicales y los ayllus.

Nosotros los campesinos trabajamos la tierra y todos nos beneficiamos con nuestro trabajo, los de la ciudad y los del campo, por eso debemos plantearnos lo siguiente: la tierra debe ser para todos, no sólo para los ricos, ni para los empresarios, ni para las transnacionales. Si la tierra fuera para todos, todo estaría solucionado ya que en nuestro país no falta nada, tenemos recursos naturales, hay petróleo, hay gas, hay montes hay tierra, hay plantas, en agricultura se cultiva papa, trigo, maíz, verdura, todo se cultiva.

La Ley INRA habla de respetar las concesiones de áreas protegidas, de áreas reservadas, las concesiones mineras y la oficina encargada de hacer cumplir esto es la Superintendencia Agraria, lamentablemente el gobierno no tiene la autoridad suficiente para regular la actuación de la Superintendencia Agraria que ésta distribuyendo las pocas tierras que quedan en forma arbitraria. Ante

2 Policía rural antinarcóticos.

* Miembro del Comité de Saneamiento de la Central Regional de Raqaypampa y miembro de la Federación Única de Campesinos de Cochabamba.

ésta situación nosotros actuamos de la siguiente manera, aceptamos una TCO porque tenemos una necesidad, como distrito indígena Raqaypampa tenemos un problema a consecuencia de esas concesiones, por otra parte queremos hacer respetar nuestras costumbres por eso aceptamos el saneamiento de la TCO. No queremos que se construya otro país, lo que queremos es que se nos reconozca, que respeten nuestra cultura y todos seamos dueños de la tierra y el territorio, ese es nuestro planteamiento.

Si no estuviese vigente el modelo neoliberal seguramente podríamos recuperar nuestras riquezas, los campesinos podríamos vivir mejor con nuestra producción, mejorar nuestra vida por medio de la educación, todo eso podríamos hacer si tuviésemos el poder para hacerlo. Por eso nuestro planteamiento es el siguiente: a través del instrumento político, a través de la asamblea constituyente tenemos que llegar al poder y administrar nuestro país y de ese modo hacernos respetar.

Anastasio Marca*

La Constitución Política del Estado reconoce a las autoridades originarias y también a las autoridades indígenas, el Convenio 169 de la OIT reconoce el mecanismo de la consulta. Antes de la Reforma Agraria de 1953 las autoridades originarias estaban vigentes en los ayllus y en las comunidades no había desaparecido la identidad ni la cultura. A partir de la Reforma Agraria estos valores desaparecieron. En la época colonial los documentos de Kirkiavi estaban en el Archivo de Cochabamba y en el Archivo Nacional de Sucre, pero ahora nos piden otra documentación.

Para que no haya división primero tenemos que identificarlos y luego hacer el saneamiento, porque si no nos identificamos no sabemos qué pasará de aquí a 50 años. Pedimos que una vez se tome una determinación porque de lo contrario vamos a seguir engañados y discriminados como autoridades originarias. Nos llaman indios, campesinos, OTBs y no reconocen nuestros de-

* Originario del Ayllu Kirkiavi.

rechos, por eso para que no haya discriminación debemos identificarnos y unirnos, manejar nuestros recursos naturales, ya que los que habitamos las diferentes comunidades somos los dueños y podemos administrar nuestros recursos y también ocuparnos de la tierra y territorio, biodiversidad, fauna y flora, todos esos aspectos deberíamos conocer como autoridades originarias para lograr el desarrollo.

Comentarios

*Miguel Urioste**

La Reforma Agraria del año cincuenta y tres no fue una concesión del MNR, no fue un acto de buena voluntad de las elites blancas o mestizas de nuestro país sino la conquista de los indígenas, fue una verdadera revolución social, fruto de una movilización social indígena, como han habido muy pocas en América Latina, tal vez se pueden comparar la Reforma Agraria en México, que comenzó el en 1917 continuó en los años treinta y ha terminado oficialmente el año 1992, con la reforma del Artículo 17 de la Constitución Política del Estado. Todos los estudiosos de las reformas agrarias en el mundo coinciden en señalar que la Reforma Agraria boliviana, entendida como una movilización popular, fue radical y profunda porque eliminó la hacienda y el pongueaje, acabo con la servidumbre, fue la conquista fundamental de los movimientos quechuas y aymaras. A veces se olvida esto y muy fácilmente se dice la Reforma Agraria no nos dio nada, nos dio minifundio. La Reforma Agraria, nos dio pequeñas parcelas, pero no hay que olvidar el hecho histórico del éxito y la victoria del movimiento indígena y popular más importante en los últimos dos siglos, fue un acto de liberación, un acto de recuperación de territorio, de tierra de identidad, que ha cambiado Bolivia para siempre. Ya nunca más Bolivia será como era ante, donde no había salario en el campo, donde había servidumbre,

* Economista, Director de la Fundación TIERRA.

había pongueaje y donde los indígenas se vendían junto con las haciendas, como parte de la hacienda, tenemos que recuperar ese hecho fundamental.

La Reforma Agraria tuvo diferentes características según las regiones, en el altiplano y valles ha sido radical, en la región del trópico y particularmente en las tierras bajas ha sido una reforma que ha beneficiado a los que fueron expulsados del altiplano y de los valles, o sea los grupos de poder se trasladaron a Santa Cruz y se apropiaron en Beni, en Pando, en Santa Cruz y en el Chaco, de grandes cantidades de tierras. El año 1996 cuando se aprueba sin consenso la ley del INRA quienes más se movilizan en contra de esa ley es el comité Cívico Pro Santa Cruz, hubieron dos paros cívicos, movilizaciones, un conjunto de protestas en la plaza 24 de Septiembre, porque los grupos de poder consideraban y siguen considerando esa ley como perjudicial a los intereses de los grandes terratenientes del oriente del país y también es evidente que han habido muertos y protestas y marchas de la Confederación Campesina en contra de esa ley.

En las reflexiones de los dirigentes y representantes campesinos indígenas está muy claro que todas las visiones están apuntando a la titulación de las tierras comunitarias de origen sólo como una estrategia temporal, para más adelante acceder al subsuelo, eso está clarísimo y así sale en los pliegos y en las resoluciones de ampliados y congresos que se leen en la prensa. Para eso planean la Asamblea Constituyente, porque saben que la Constitución Política del Estado actualmente no permite otorgar derechos de subsuelo a los territorios indígenas y a las comunidades.

En mi opinión el límite máximo al cual las élites en este país, los grupos de poder, han permitido conquistas indígenas, se encuentra en lo que actualmente está contemplado en la Reforma a la Constitución: país multiétnico y pluricultural. Además, en la Constitución y en la Ley INRA se reconoce el derecho a las tierras comunitarias de origen. Estos grupos de poder no están dispuestos a aceptar bajo ninguna circunstancia que se avance un paso más o dos pasos más respecto a la propiedad del subsuelo, respecto a la apropiación de todos los recursos naturales del territorio indígena, por parte de los pueblos indígenas. Me parece que

es una ilusión equívoca pensar que una Asamblea Constituyente va ha lograr ese objetivo, modificar la Constitución de manera que permita el derecho propietario del subsuelo a los pueblos indígenas a través del territorio indígena o la TCO. Tal como está la correlación de fuerzas y las estructuras del poder en Bolivia y esta confrontación cambia –colla, oriente– occidente y esta hegemonía de los grupos de poder en el oriente del país, me da la impresión de que cualquier reforma a la Constitución y a la propia ley del INRA, sería una reforma conservadora, sería una reforma regresiva, que en lugar de avanzar retrocedería. Escuche a varios dirigentes del Comité Cívico pro Santa Cruz, de la CAO, de CONFEAGRO, de otras instituciones de los grupos de poder en Santa Cruz, que dicen que fue una locura haber aprobado la ley del INRA, haber permitido que se apruebe esa ley y que mas bien deberíamos ir para atrás, revisar esa ley para eliminar el concepto de tierras comunitarias de origen para frenar el avance de las conquistas indígenas en la legislación boliviana.

Entiendo que hay una conciencia común, colectiva, de los pueblos indígenas donde el acceso a los recursos naturales es clave para fortalecer la identidad, para generar bienestar y que si no hay recursos naturales no se puede vivir bien, se vive en pobreza, y que la tierra en el altiplano y en los valles es claramente insuficiente. En el oriente los grupos de poder no están dispuestos a ceder ni un metro cuadrado de tierra, esa es la realidad, por eso no les interesa la titulación de tierras comunitarias de origen, por eso no se aplica la reversión de tierras, por eso no hay asentamientos humanos, por eso se han eliminado todas las políticas públicas de ordenamiento territorial, suponiendo que de esa manera se va ha frenar la migración de los valles y el altiplano hacia el trópico y hacia el oriente, pero están equivocados, porque la migración continúa igual y va ha ser mayor.

Estamos entonces ante una situación de confrontación, una situación de conflicto, esos son los hechos y lo estamos viviendo en los últimos años. Está claro que en el país, las leyes no se aplican si no hay presión, si no hay movilización, si no hay bloqueos, pero las cosas han ido demasiado lejos y la situación hacia adelante se va ha poner aún más complicada y más difícil, por lo tanto la

responsabilidad de los líderes sociales, es cada vez mayor y es más compleja su dirección y su liderazgo. No cabe duda que la reflexión que han hecho sobre el tema tierra territorio es un enfoque directamente vinculado poder político, han hecho mención al tema de la autodeterminación que significa autonomía. Esta autonomía no la están reclamando solamente los pueblos de los valles y del altiplano, la está reclamando también los grupos de poder de la nación camba en Santa Cruz con mucha fuerza y con mucha agresividad en contra de la nación colla, la esta planteando también Tarija, en torno al tema del gas. Entonces el debate que tenemos es un debate político, no es un debate técnico, no es un debate sobre cuantas hectáreas para mi y cuántas para ti, es un debate de cómo nos apropiamos del espacio territorial, para administrarlo de una manera más o menos sostenible hacia delante. En eso la republica de Bolivia en casi dos siglos de existencia ha fracasado, no ha sido capaz de un manejo armónico de su espacio territorial, porque Bolivia ha nacido como republica dando la espalda a una realidad que es absolutamente determinante y es que Bolivia es una nación mayoritariamente indígena. Pero los libertadores y los creadores de la republica han construido la nación de espaldas a esa realidad y muchos de ellos continúan de espaldas a esa realidad. El problema es que no se quiere admitir desde el sistema político, desde las autoridades, desde los gobiernos, que Bolivia es un país de mayorías indígenas y que estas mayorías indígenas tienen derechos preferentes para el acceso de los recursos naturales. No sé como va ha continuar este proceso en los próximos meses o años, pero todo hace ver que la situación hacia delante va ha ser de conflicto, de confrontación y muy difícilmente se van a encontrar escenarios de dialogo. El enfoque del territorio en Bolivia está reducido a dos dimensiones, que no son las únicas, una que es la dimensión de la jurisdicción política administrativa del municipio o del ayllu, que es solamente el espacio donde se han definido competencias para el órgano administrativo, el cantón, la provincia, el municipio, el ayllu, como territorio, esa es una dimensión muy pequeña, muy parcial, la provincia, el municipio, el ayllu, como territorio, esa es una dimensión muy pequeña, muy parcial. La otra dimensión es la que

está vinculada al tema de la identidad étnica, territorio como identidad étnica.

En otros países la visión sobre el territorio, es más amplia, es más compleja, un territorio no es algo definido, no es algo acabado, es algo que siempre esta en construcción, un territorio, es una construcción social, y se basa fundamentalmente en pactos, en acuerdos en compartir un propósito común de quienes usan esos recursos y cómo los proyectan hacia delante. Entonces no puede haber una visión territorial tan restringida a la autonomía política administrativa o la identidad étnica, entiendo que en un país como Bolivia, con el origen étnico que tiene, ese sea el acento, pero muchas veces un territorio trasciende municipios, trasciende una provincia, va mas allá de solamente una identidad quechua o aymara e incluye otros actores sociales, no indígenas o indígenas, de diferente naturaleza. La ausencia de planificación territorial en Bolivia puede llevarnos justamente a una visión compartimentada, excluyente, confrontadora y de conflicto respecto de la aproximación del territorio y puede hacer absolutamente ingobernable el país hacia delante. Si el acento se pone solamente en la visión del territorio como soberanía, autonomía y autodeterminación política y con exclusivamente el acento en la identidad étnica cultural, yo creo que no es fácil el futuro de Bolivia. Si la visión de territorio es más amplia, es más flexible, está vinculada a dinámicas económicas, a especialidades productivas, a cuencas, a mercados internos, a dinámicas socioeconómicas más amplias, posiblemente el manejo territorial va ha ser más llevadero, más constructivo.

John Vargas Vega*

Es muy importante para el debate sobre tierra y territorio disponer de varias perspectivas pero es realmente inapreciable contar con las experiencias provenientes de la practica cotidiana. En este sentido es interesante observar que la concepción de tierra y

* Economista, Docente Investigador CIDES-UMSA.

territorio estrategia que expresan los representantes campesinos indígenas no constituye un hecho factual inmediato sino un proceso de búsqueda que se traduce en una estrategia cultural, étnica y política de reconstrucción del territorio, partiendo de lo que representa el territorio en este momento, restringido a la tierra comunitaria de origen, base material de la identidad cultural afirmada en los espacios construidos en los últimos cincuenta años que no conlleva necesariamente la definición de límites definitivos sino temporales.

En las exposiciones queda claro que la TCO es sólo un punto de partida para llegar a la recuperación del territorio, es un instrumento legal que les ofrece el Estado a las comunidades indígenas. Ese instrumento ha sido incorporado en la estrategia de las organizaciones comunales para acceder progresivamente al control del territorio, de los recursos naturales y la biodiversidad hasta conseguir definitivamente el autogobierno territorial. Lo que no quedó explícito en las exposiciones es la manera o la forma en que se daría el autogobierno, parece que la construcción de una propuesta definida al respecto aún no fue considerada, por el momento no un objetivo sino como dicen los propios actores un deseo, un sueño, de ahí que el cómo lograr este sueño aún esta en ciernes, pero no cabe duda que hay la misma intencionalidad manifiesta en las intervenciones de todos los representantes indígenas campesinos, aunque desde diferentes miradas. Me parece que esto es lo importante porque implica una razón política explicitada, que tiene una consecuencia fuertemente contrastante con la organización y el poder político del Estado nacional, que no conlleva necesariamente a una confrontación inmediata pero sí la anuncia en la perspectiva de la propuesta que conduce a la recuperación de la pertenencia perdida, territorio y gobierno propio. Este sentir está en las manifestaciones de los pueblos indígenas de las tierras altas y ocurre lo mismo también en los pueblos originarios de las tierras bajas, todos están en pos de la recuperación de la propiedad perdida. Los caminos emprendidos para conseguirlo difieren y al mismo tiempo confluyen en las formas de lograr la recuperación, como la asimilación de las TCO a su estrategia que apunta al autogobierno para resolver definitivamente esta situación.

Entiendo que la alusión a la necesidad de una Constituyente es también la primera aproximación hacia lo que podría ser el mecanismo para resolver el problema del acceso a los recursos naturales pero no la solución del problema de poder, aún cuando plantean la refundación a través de la Constituyente. Me parece que esta propuesta responde las diversas demandas y reclamos que vienen planteando desde los años anteriores con las movilizaciones que ya se dieron en el país, lo importante y diferente es que cambia el sentido político ya no buscan solamente la inclusión en el Estado nacional actual sino que propugnan la reconstitución del Estado nacional con una participación distinta, es decir, con participación igualitaria, en las mismas condiciones con las mismas responsabilidades y beneficios junto con otros sectores de la sociedad. Estimo que este es el avance más importante en la perspectiva del proceso democrático que mantenemos en el país, porque no implica una ruptura abrupta del orden constituido sino una reconstitución del mismo, con nuevas formas de encarar las viejas formulas de la democracia, respecto a la representación, a la gestión del gobierno y de la decisión sobre los problemas nacionales. Quiero recalcar que el problema de la visión de la inclusión, desde el punto de vista del Estado, o sea, del poder constituido, es visto por los indígenas como una repetición del favores recibidos. Lo que están planteando no es la inclusión sino del derecho a estar en el Estado, es decir, en las instancias de decisión y poder, tener el derecho a poder decidir que es totalmente diferente a ser incluido que la formula de la inclusión excluyente.

Una segunda cuestión es el problema que tiene que ver con una mención que hicieron respecto a que en el reparto de la tierra de los años cincuenta hubo mucha gente que no tuvo tierra, que cuando se repartieron las haciendas en esta región hubo gente que no recibió tierra, porque la tierra no alcanzo. Al respecto he podido observar en otras partes del país que en la conformación de las comunidades había una estructura social dentro de las comunidades originarias y también dentro de las haciendas mismas a nivel de los colonos, de acuerdo a la cual unos tenían derecho a más tierra y otros que tenían derecho a menos tierra, y algunos que no tenían derecho a ninguna tierra. En el momento en que se

produjo el reparto de la tierra de las haciendas, los que no tenían derecho a ninguna tierra por supuesto que no recibieron tierra, porque desde antes, es decir, inclusive antes de la conformación de las haciendas en el siglo diecinueve no tenían derecho, por lo tanto sus descendientes tampoco lo tuvieron y por eso no recibieron tierras con la reforma agraria. Una parte de esta población indígena sin tierra fueron los que recibieron tierras por dotación en las zonas de colonización en el trópico y subtrópico de Cochabamba, Santa Cruz y La Paz, desde fines de los años cincuenta a través de proyectos financiados por el Estado y otros se asentaron sin ningún apoyo estatal en tales áreas de colonización a partir de los años sesenta y continuaron en los años ochenta y noventa, actualmente estos procesos de asentamientos de colonización espontánea abrieron nuevas zonas en las tierras bajas. Me parece interesante saber si los que emigraron como consecuencia de la distribución de las tierras de hacienda, como señalaban en el caso de Morochata hacia la zona del Chapare, eran familias que no tenían ningún derecho a la tierra, que en el norte de Potosí los llaman 'qanturunas' o si eran familias que les toco muy poca tierra en el reparto.

Pablo Regalsky*

Los participantes representan una variedad de comunidades con problemas diferentes, inclusive con estrategias que también tienen sus diferencias. La discusión se esta dando porque se están enfrentando dos estrategias de control y apropiación del espacio, hay una estrategia comunal pero que no se trata de una reapropiación, de una reconstrucción de antiguas formas territoriales y antiguos ayllus sino de una estrategia contemporánea y actual de cómo apropiarse y utilizar el territorio en función de determinados intereses de un pueblo, de una población concreta.

La otra estrategia comprende la apropiación del espacio de la franja que atraviesa la mitad de Bolivia y donde están concen-

* Coordinador del CEIDIS.

tradas las áreas protegidas, o sea las áreas de mayor biodiversidad, donde a la vez están concentrados los grandes bloques petroleros y donde también están concentradas las demandas de territorios indígenas, ahí es donde se está dando el problema y para entender el tema hay que partir de esa situación. Lo que están enfrentando las comunidades es una estrategia planteada por el plan Bolivia desde el inicio la coalición de gobierno, que consiste en basar el reinicio del ciclo económico de acumulación del capital en Bolivia en la política de concesiones petroleras, de biodiversidad, de ecoturismo, en fin toda la variedad de concesiones de acceso a las fuentes de agua, de exportación de agua, en fin toda la política concesional que estaba en la base del programa de Sánchez de Losada cuando asume el gobierno. Las comunidades que se encuentran en esas mismas regiones de alta biodiversidad, donde también se encuentran los pozos petroleros dicen esa política a nosotros nos excluye, no solo nos condena a la pobreza, sino que nos condena a la extinción y frente a eso, planteamos esta propuesta política alternativa. Entonces aquí no hay donde perderse, o sea, no hay posibilidad de decir unos están tratando de volver a un pasado mítico y otros tienen intereses comerciales, lo que hay son dos estrategias de ocupación del espacio con poder político.

La preocupación en este momento es si tenemos que apoyar la idea de autonomía para lograr la tierra y el territorio. Todos queremos autonomía tanto los originarios como los orientales de Santa Cruz. Nos preguntamos ¿Debemos apoyar esa idea de autonomía incondicionalmente porque es conveniente para nosotros?

Otra preocupación es que hacemos con la tierra y el territorio después que los consigamos, cómo los utilizamos, cuál es nuestra "visión de desarrollo" ¿viviremos solamente de la tierra? La tierra a la larga también se acaba por eso debemos tener una "visión de desarrollo" porque ¿qué va a pasar con nuestros hijos?

La cuestión es que se contraponen dos puntos de vista, los gobernantes creen que vamos a arreglar nuestra vida entregando nuestros recursos naturales a manos extranjeras, a empresas transnacionales ese es su punto de vista, por su parte los origina-

rios quieren quedarse con los recursos naturales de su tierra, ese es su punto de vista. ¿cómo resolvemos esta discrepancia?

Hubert Mazurek*

La idea de reconstruir el territorio en base a lo productivo, en base al manejo de los recursos naturales y también a la reconstrucción de lo cultural a través del fortalecimiento de la identidad de las comunidades es una idea interesante, además, muy importante, porque fortalecer la conciencia del territorio permite realmente un desarrollo sostenible y salir de la pobreza. La ocupación de varios pisos ecológicos fue un manejo que permitió la diversificación productiva, este es un punto fundamental que debe ser incluido en los proyectos de investigación, los proyectos de leyes y también en el debate para el desarrollo territorial. Tendríamos que hablar un poco más de este aspecto para ver cómo realmente se puede implementar esta posibilidad en las diferentes comunidades en la situación en se encuentran actualmente.

La cuestión no sólo tener tierra, es decir, ser propietario de la tierra sino pensar en el modelo económico, en el modelo de desarrollo de la comunidad, del municipio, del departamento y de Bolivia entera. Pensar más allá de la tierra, saber cómo se pueden diversificar las actividades dentro de las comunidades, dentro del municipio. Qué podemos hacer con esta tierra, cómo se va a utilizar esta tierra, que se va a producir. Tenemos que discutir bastante qué haremos una vez que tengamos tierra.

La segunda cuestión, la segunda preocupación es como funciona la sociedad boliviana, qué va a pasar con los hijos, si todos tienen tierra con la tasa de fecundidad que hay en Bolivia, con cinco, seis hijos, a veces muchos más, qué va a pasar en el futuro con la tierra, también hay que pensar a futuro con una visión a más largo tiempo después de que el problema de la tierra se solucione, una vez que tengan los medios para producir. Cual es la

* Geografo, investigador del IFI.

visión que tienen del modelo de desarrollo de su comunidad, del municipio y de toda la sociedad boliviana.

Pensamos en territorios únicamente en los límites administrativos, dentro del marco del municipio o del departamento o de la provincia pero es necesario pensar con mayor amplitud, por ejemplo, en una cadena productiva donde cada uno hace una pequeña parte dentro su comunidad no es suficiente se necesita mas bien la unión de varias comunidades, inclusive de varios municipio para fomentar las actividades de la producción y del mercado y todo eso para fomentar el desarrollo en una gran región o en todo el país. Pensar en la tierra solamente dentro de un ayllu o de un municipio no es suficiente es necesario pensar en la coordinación de varios ayllus, de varias comunidades, para ver cómo fomentar dentro de las comunidades proyectos colectivos, es decir, compartidos entre varias comunidades, entre varios ayllus, entre varios municipios.

La cuestión de la gestión municipal pienso que hay que verla a través de proyectos, justamente discutiendo esta visión de futuro se podrían hacer proyectos dentro de los municipios, es decir, la pregunta es cómo se puede hacer actualmente estas cosas, cómo ven las organizaciones comunales o indígenas esta idea de gestión municipal. Los municipios de Bolivia tienen una característica, sobre todo los municipios rurales, son muy pequeños, tienen poca población, la mayor parte de los municipios tienen menos de diez mil habitantes, eso es poca población, claro que eso facilita mucho la discusión entre varias personas de la sociedad civil para hacer proyectos de desarrollo, no es como en la ciudad de La Paz, que tiene más de un millón de habitantes, donde la discusión es bastante difícil, pero dentro un municipio rural la discusión entre diferentes actores de la sociedad civil es bastante fácil. ¿Cómo se podría implementar a través de la gestión municipal estos proyectos territoriales? Pensando en qué se puede hacer dentro del municipio, dónde se puede hacer y cómo se puede hacer. ¿Cómo se puede coordinar en el municipio varias acciones colectivas que permitirían pensar esta visión del futuro, de uso de la tierra.

Región de Santa Cruz

Distribución de tierras para vivir con dignidad

*Wilford Colque**

Antes de abordar las demandas y las inquietudes de los sin tierra, voy a referirme a la historia del problema de la tierra, del acaparamiento de la tierra que viene desde la colonia con la llegada de los españoles. Las sublevaciones de los indígenas y campesinos por recuperar sus tierras y territorios se han dado hasta 1825, pero con la fundación de la República en 1825 continuaron porque no cambió el pongueaje, la esclavitud indígena hasta 1953 con la Reforma Agraria. La Reforma Agraria no fue obra o gracia de Dios sino del movimiento de la gente campesina e indígena que estaba siendo esclavizada, que no tenía acceso a la tierra. La Reforma Agraria se hizo para que las tierras sean redistribuidas a las familias o las cuñas, para que se distribuya a los que no tenían tierras y para prohibir la servidumbre bajo el principio de que la tierra es de quien la trabaja.

Sin embargo como hemos demostrado en la práctica en el oriente no hubo distribución de la tierra sino concentración de la tierra, gracias a los poderes políticos, al favoritismo en los gobiernos tanto democráticos como dictatoriales, más de 37 millones de hectáreas se han regalado o dotado a los parientes y sus correligios-

* Dirigente Regional del Movimiento sin Tierra de Santa Cruz.

narios, de Víctor Paz Estensoro, Luis García Mesa, René Barrientos Ortuño, Hugo Banzer. También se ha regalado tierras a los extranjeros como los menonitas y los japoneses. De 1982 a 1985, el ex presidente Hernán Siles Suazo, mediante Decretos Supremos anuló la dotación de esas tierras, pero Gonzalo Sánchez de Losada derogó esos Decretos Supremos con la reglamentación de la Ley INRA, de esa manera consolidó las tierras regaladas por favoritismo a los parientes y correligionarios, a los secuaces de los militares dictatoriales.

La reforma agraria se produjo sobre todo en el altiplano y en los valles, con resultados negativos de tierras fragmentadas en minifundios, surcufundios y parvifundios, pero en el Oriente no pasó nada, por el contrario, los hacendados se transformaron en medianos y grandes empresarios agropecuarios.

El Consejo Nacional de Reforma Agraria y el Instituto de Colonización no han dado ninguna respuesta a los indígenas campesinos originarios a nivel nacional, por eso los campesinos e indígenas plantearon el proyecto de Ley Fundamental. Fue la primera vez en la historia que se habla de la tierra como un bien colectivo. Este proyecto cuestionaba la ley de Reforma Agraria de 1953, el MNR aprovechó el gobierno para proponer el agropoder como proyecto de Ley de Desarrollo General Agrario, rechazando el planteamiento de los indígenas y campesinos lo cual llevó a las organizaciones a movilizarse.

El 27 de septiembre de 1992 y el 10 de mayo de 1993 se efectuó la intervención del Consejo Nacional de Reforma Agraria y del Instituto Nacional de Colonización, la cual fue muy bien aprovechada por el Banco Mundial y por el Banco Interamericano de Desarrollo para que las tierras rurales sean aprovechadas con fines mercantilistas, para pasar a la venta de tierras. Así en 1996 el INRA nace con dos filosofías antagónicas, una que es la dotación de tierras y la otra que es la adjudicación de tierras fiscales, una mezcla de mercantilización con distribución. Son dos conceptos distintos, uno propuesto por las organizaciones sociales y el otro por el Banco Mundial y el Gobierno. Esto llevó a las organizaciones sociales a una marcha nacional.

El saneamiento tenía que hacerse gratuito y de oficio, pero hasta ahora se hizo poco o nada. El INRA en sí no es malo, lo malo

está en sus operadores que no aplican las normas legales o si las aplican lo hacen a favor de los patrones a los que responden. El INRA debería identificar tierras fiscales para distribuir las entre los sin tierra pero no lo hizo y no se ha dado, por eso que el MST se organizó el año 2000 al ver que no se identifican tierras fiscales. Las organizaciones proponen las tomas de hecho, en esto tiene alguna influencia la experiencia de lo que ocurre con el MST de Brasil. Los terratenientes dicen que el MST es una organización ilegal, para nosotros el MST es una organización que se enmarca estrictamente dentro del marco legal y político vigente, puesto que es un derecho constitucional reunirse con fines lícitos. En este caso se trata de una asociación, que tiene la finalidad de garantizar el acceso a la tierra para los campesinos sin tierra. Desde este punto de vista busca conseguir una finalidad absolutamente legítima.

El MST es una organización pluricultural, multinacional, nacional e internacional, de hombres y mujeres, con identidad propia, en lucha permanente por la recuperación de la tierra que nos ha sido usurpada por los empresarios nacionales y transnacionales. Nosotros, los miembros del MST, somos los hijos de los propios campesinos indígenas, trabajadores de diferentes nacionalidades, aymaras, quechuas, guaraníes, tupi guaraníes, moxeños, ignacianos, lo que quiere decir que somos de Bolivia pero nos tratan como si fuéramos extraños. La lucha del MST es por el acceso a la tierra y consideramos que principal problema es la Ley INRA. Con la promulgación de la Ley 1715 en octubre de 1996 perdimos el derecho a acceder legalmente a la tierra y a los otros recursos naturales. Quienes nos impiden acceder a la tierra son los paramilitares y mercenarios, pagados a sueldo, contratados por los empresarios madereros, por los terratenientes que han acaparado ilegalmente la tierra. Esa es la causa de la masacre del 9 de noviembre del 2001 en Pananti, donde seis compañeros fueron masacrados y 25 heridos. Esto es para no creer, los que masacran a mis hermanos campesinos de Pananti son los que procesan a mis hermanos que están en la organización, o sea, que el que mata después acusa en el proceso.

También tenemos otro caso en La Enconada en octubre del 2001. La comunidad nada tenía que ver con los problemas que hubieron porque el problema estaba 40 kilómetros adentro pero

el gobierno envió 700 efectivos militares y policías que gasificaron, patearon a mujeres y niños y apresaron a 30 compañeros sin justificación alguna y los condujeron a la PTJ de Montero. Así sufrimos varios atropellos sucesivamente. En el caso de Terebinto, el caso más cercano a Santa Cruz, el 21 de agosto los compañeros se asientan al ver que no hay trabajo. El MST no se asienta donde quiere sino donde no se cumple la función económico social de la tierra. Muchas veces la prensa tergiversa los hechos como pasó en San Cayetano, esa propiedad o ese predio no estaba cumpliendo la función económica social, pero cuando los interesados llevan a la prensa le muestran campos con cultivos de soya pero en otro lugar, la prensa no llegó donde estaban los hermanos que se habían asentado. De esa manera, hacen que la opinión pública se ponga en contra del MST aquí en Santa Cruz, donde hay empresarios que de verdad trabajan. Hay empresarios pero también hay terratenientes, mal llamados empresarios, que simplemente acaparan la tierra para negociarla. Como dicen sus mismos amigos seguramente están esperando que las tierras suban de precio para venderlas. También en El Choré desalojaron a comunidades que están asentadas desde antes de 1996. Muchas veces el INRA extiende intimidaciones sin conocer la zona, en estos casos la fuerza pública desaloja brutalmente a hombres, mujeres y niños, quitándoles sus cosas, sus hachas, machetes, comprados con mucho sacrificio. Queman sus productos y los dejan librados al hambre y a la miseria. ¿De qué van a vivir?. Es una total injusticia. ¿Cómo pueden quemar sus alimentos? ¿Con seguridad no han pensado con qué van a vivir?. Es así que sufrimos constantes atropellos por parte del gobierno, del INRA, de los terratenientes, madereros y concesionarios.

Al MST lo satanizan, lo sindicán de cocaleros, narcotraficantes, terroristas. Nos hacen ver como si fuéramos los malos de la película o los peores de los seres humanos. Por eso el MST no se va a asentar nunca en las tierras donde se cumple la función económico social sino que va a tomar las tierras que no cumplen esta función. Dicen que vamos a atropellar a los hermanos indígenas de ninguna manera ocurre esto son los terratenientes que arrebatan sus tierras a los indígenas nosotros tomamos las tierras ociosas de los terratenientes para obligar al INRA que las revierta.

El gobierno no tiene ninguna respuesta a nuestras demandas, ninguna solución para proporcionarnos tierra de trabajo, el Plan Tierra fue un saludo a la bandera, de las 550.000 hectáreas anunciadas para distribución no recibimos ni un metro porque simplemente asignaron esas tierras a las Agrupaciones Sociales del Lugar manejadas por grupos de poder, vinculados a los aserraderos y a los barraqueros. Ahora el gobierno está interesado en aprobar su anteproyecto de Ley de Areas Protegidas para cortarnos el acceso a la tierra. Muchas veces dicen que el MST es el peor depredador del bosque. Les invito a ir allá y ver lo que hacemos, para decir si somos depredadores o no. Sabemos bien que por la práctica y por la historia el indígena y el campesino han sido los que mejor han protegido los bosques. El gobierno aprobó el Decreto Supremo 27024 para el pago de patentes forestales con ese decreto ahora las concesiones forestales ya no se pueden revertir, les han dado esa facilidad más para que sigan acaparando tierras para que las futuras generaciones no vean un árbol. Lo mismo ocurre con Decreto Supremo 27068 que dispone la titulación de las tierras que se encuentran en las instalaciones militares sin saneamiento previo, que benefician sólo a unos cuantos vivos.

Dicen que los indígenas y campesinos son los que violan la ley, pero en la práctica quien viola la ley es el gobierno y las organizaciones privadas. Pretenden firmar el ALCA el 2005 inmediatamente que entre en vigencia este acuerdo todo será cuestión de mercado, nosotros no vamos a poder reclamar y las tierras se darán en subasta pública, pero el MST no va a detener su lucha hasta conseguir una justa distribución de tierras para vivir con dignidad.

Saneamiento, distribución y descentralización

*Fernando Cuellar**

El Decreto Ley 3464 del año 1953 marcó un hito en la historia no sólo de Bolivia sino de Latinoamérica, comparado con la revo-

* Director Departamental del INRA Santa Cruz.

lución mexicana, la revolución cubana e incluso más importante que ellas porque reivindicó y reconoció derechos que no tenían los bolivianos. 50 años atrás eran otras las estructuras, las condiciones y no se tuvo la visión para que este proceso sea acompañado con herramientas, con inversión, con tecnología. Lo que no podemos tampoco perder de vista es que estamos haciendo una revisión 50 años hacia atrás, éste es el análisis que nos toca hacer para que ver el futuro con otra óptica y mejorar e implementar situaciones, corregir errores cometidos. Las décadas pasadas fueron distintas la diferencia es que cuando éramos niños jugábamos con un cañoncito de palo hoy nuestros hijos juegan con computadora. No podemos pensar que hoy es lo mismo que hacen 50 años y no sabemos qué nos espera mañana, las cosas van a ir cambiando, esperamos que sea para mejor y que todos luchemos para dejemos días mejores. Esta es mi óptica.

La ley 1715 que fue dictada el 18 de octubre del año 1996 establece el régimen de tierras con la intención de garantizar el derecho propietario sobre la tierra y regular el saneamiento de la propiedad agraria. Es un proceso técnico jurídico que así lo define la ley pero es transitorio porque tiene un plazo, comenzó el 18 de octubre de 1996 y deberá terminar el 18 de octubre del 2006. La finalidad es la certificación y titulación de los procesos agrarios que hayan estado en trámite, de las posesiones legales de tierras que cumplen la función económica social o la función social, dependiendo de la categoría de la propiedad. El saneamiento tiene como finalidad la elaboración de un catastro de la propiedad agraria, la conciliación y la resolución de conflictos cuando hay diferencias entre propietarios, la anulación de títulos cuando contengan vicios de nulidad absoluta y la corrección de los títulos cuando estén en juicio por nulidades relativas, la identificación de tierras fiscales disponibles y de TCOs, éste es un tema de discusión, y de áreas que hayan sido clasificadas por las normas legales como concesiones forestales, áreas protegidas y reservas naturales.

El proceso de Reforma Agraria que comienza el año 1953 con la dictación del Decreto Ley 3464 se mantuvo hasta la intervención del Consejo Nacional de Reforma Agraria y el Instituto Nacional de Colonización el 24 de noviembre de 1992, luego se dictó la Ley

INRA el 18 de octubre de 1996. El atraso del saneamiento y la titulación se debe a los seis a ocho meses que trascurrieron después que se dictó la Ley, que fue el tiempo que demoró la aprobación de su reglamento en julio de 1997, el cual fue modificado en mayo del año 2000, por lo tanto, el proceso se inició con un atraso de casi dos años, que fue el tiempo que tomó sólo la corrección la Ley, después recién se inicio el actual proceso. El objetivo de esta Ley era corregir los errores del CNRA y del INC para lo cual se diseñó y aprobó el Plan Nacional de Saneamiento y Titulación de Tierras 2003-2006, que hemos empezado a aplicarlo a partir de septiembre, introduciendo ciertos cambios y buscando mejorar este proceso que es costoso, difícil, lento, pesado y perfeccionista en el tema técnico. Pensamos que hasta finales del 2005 tendremos saneados los 28 millones de hectáreas que aproximadamente faltaría sanear en todo el territorio nacional, de ahí para adelante, o sea, después del 2006 sólo se efectuarían correcciones y titulaciones.

Hacia delante el INRA tendría que mantener el catastro rural y el sistema de administración de tierras, porque este proceso de la Ley 1715 es transitorio y la reforma no deberá quedarse ahí pues las tierras continúan siendo objeto de seguridad jurídica y los problemas van a continuar. El mantenimiento de la información catastral es importante y necesaria, porque si no se la hace y si no se la entiende como tal todo el proceso de saneamiento realizado en 10 años será un proceso obsoleto, que no va a cumplir el fin para el que se lo creó. En ese sentido es fundamental que lo podamos entender como un registro legal porque el comercio de tierras, la mutación de propietarios son permanentes, Inclusive ahora con procesos que llevan no más de dos o tres años de efectuado el saneamiento el registro legal resulta obsoleto porque algunos dueños han cambiado, lo cual nos lleva a una serie de problemas que los vamos a ver más adelante.

De acuerdo a la Ley INRA tenemos tres modalidades de saneamiento, SANSIM saneamiento simple (SANSIM), el sistema integrado al catastro (CATSAN) y el sistema de las Tierras Comunitarias de Origen (TCOs). Como uno de los temas principales es analizar los principales problemas del saneamiento me referiré al tiempo que duran estos procesos, que es muy prolongado, mayor al que

estaba previsto, por ejemplo un proceso SAN-SIM dura un promedio de 589 días cuando debería durar máximo de 180 a 200 días. El proceso integrado al catastro, que tiene más complicaciones está llegando casi a los 700 días. Hay procesos que han durado dos o tres años, lo cual es peor. En las TCOs estamos llegando casi a los 800 días como promedio. Entonces, dentro del Plan Nacional se ha previsto reducir costo, tiempo y una serie de modalidades que la misma ley nos permite hacer, pero desgraciadamente, a veces, no quiero decir por incompetencia, pero por falta de decisión de las autoridades no se ha tomado la determinación de poder realizarlo como la misma ley lo franquea. Pienso que faltó voluntad política para la aplicación de la Ley INRA y para priorizar la cuestión agraria. Esto lo reducimos en dos palabras la tierra debería ser una política de Estado porque es fundamental para el desarrollo agrícola.

El financiamiento fue insuficiente para ejecutar el proceso, en esto los organismos internacionales también se equivocaron porque resulta que el saneamiento comenzó con tenemos tanto y podemos hacerlo en tal lugar pero resultó que ese tanto no había sido tanto porque habían muchos problemas que no se los había podido entender y entonces no llegamos a terminar los procesos y es por eso que tenemos procesos inacabados, tenemos convenios incumplidos y una serie de situaciones inconclusas que nos conflictúan después de 6 años de la dictación de la ley.

El desconocimiento de las normas de procedimiento agrario es generalizado porque se trata de un proceso que es nuevo para las personas involucradas, inclusive para los abogados que tampoco lo conocemos. Es por eso que planteamos mal una serie de recursos, porque no sabemos dónde plantearlos, esto no ha mejorado pues continúa el desconocimiento y los clientes se sienten engañados, a esto se suma la corrupción, por ejemplo el otro día me enteré que estaban cobrando 400 dólares por un certificado que cuesta 25 bolivianos en el INRA. La lentitud de los procesos es un tema de permanentes reclamos, esto se debe a que los procedimientos técnicos son muy engorrosos, en parte porque se busca la perfección; los equipos técnicos responsables de la precisión buscan la perfección, el error tiene que ser mínimo, de centímetros, cuando sabemos que

en la propiedad agraria la diferencia de metros en una colindancia de metros no significa, a veces, absolutamente nada.

Los tres procesos de saneamiento, TCOs, SAN-SIM y CAT-SAN, funcionan separadamente y desconectados como procesos paralelos y autónomos, no hay coordinación entre ellos, cada cual conforma una unidad que toma sus propias decisiones, lo cual muestra que la institución no coordina estos procesos como partes de un sistema integrado con la misma dirección. A esto se suma la excesiva concentración de tareas en la Dirección Nacional, las decisiones regionales pasan por dos y tres revisiones antes de ser aprobadas, por ejemplo, una empresa hace las pericias con el INRA Departamental y estas todavía las tiene que revisar el INRA Nacional, y cuando va a titulación hay un abogado especialista en derecho agrario que vuelve a revisar el expediente antes que llegue a la firma del Presidente. Esto significa que tenemos trámites que se duplican y están por demás, por eso se demoran tanto tiempo los procesos. Inclusive la crítica que se hace al Presidente que tiene muchos títulos para firmar y no lo hace es porque todavía se encuentran en revisión.

La debilidad institucional afecta a todas instituciones públicas y el INRA no está fuera de esto. Había ausencia de planificación, ahora estamos cubriendo esta falencia, como había un escaso desarrollo operativo de las Direcciones Departamentales, pues éramos simples receptores de papeles ahora realizamos el trabajo de campo. También había insuficiencia de recursos humanos calificados en las Direcciones Departamentales y una limitada institucionalización de los cargos públicos, que no está resuelta, enfrentamos una fuerte presión social con intereses contrapuestos en los sectores agrarios. Además, tenemos una débil coordinación inter-institucional del Servicio Nacional de Reforma Agraria, atacamos a otra institución por la ausencia de planificación, así lo hicimos con la Prefectura y casi me cuesta el cargo, la verdad es que debería haber un plan nacional antes de haber empezado y no empezar sin saber qué es lo que vamos a hacer; empezamos como podíamos y continuamos hasta donde llegamos. Me parece que con el Plan Nacional se ha comenzado de distinta manera, primero tenemos que buscar los recursos para después empezar a trabajar y que no se queden los planes a medias.

Cuando me refiero al escaso desarrollo operativo en la Dirección Departamental es porque todos los recursos van a la Nacional en vez de que podamos utilizarlos y reinvertirlos en lo que nosotros mismos producimos. Esto se debe en muchos casos a la insuficiencia de recursos humanos capacitados en las Direcciones Departamentales, por ejemplo los contratos de personal se procesan y deciden en el INRA Nacional, me refiero solo a experiencia de la Departamental Santa Cruz. Cada tres meses, en muchos casos, tenemos que volver a contratar a los empleados del INRA departamental, esto es absurdo, no puede ser que tengamos que estar haciendo convocatoria pública para volver a contratar a los mismos funcionarios porque ya saben que tienen antecedentes porque han trabajado. Habían contratos hasta por un mes en el INRA de Santa Cruz y se les pagaba después de tres o cuatro meses. ¿Qué seguridad le podemos dar a esa gente?. Quizás los estamos induciendo a que cometan actos delictivos porque no saben cuanto tiempo se van a quedar en el puesto y cuando van a cobrar.

Los organismos financiadores tienen sus propias normas y participan en los procesos de selección pero si el proyecto dura dos años ellos normalmente hacen el contrato por un año, en vez de hacerlo por todo el tiempo del proyecto y darle seguridad a que esos funcionarios puedan trabajar con eficiencia. Presente mis reclamos a la Dirección Nacional del INRA y al Viceministerio de Tierras porque no podemos estar fuera del marco de la ley, todos los trabajadores del INRA deberíamos tener el seguro social que corresponde a tener todos los funcionarios de una institución pública. Se los contrata como consultores, como trabajadores independientes, son consultores que trabajan, en vez de ocho horas como cualquier funcionario, 15 y 20 horas. Esa es la diferencia, porque los sueldos tampoco son maravillosos, un abogado con 10 años de experiencia o un ingeniero con 15 o 20 años de experiencia no ganan más de 5.000 bolivianos.

Cuál es el objetivo del Plan Nacional de Saneamiento y Titulación. Primero completar el ciclo de la Reforma Agraria y lo que establece la Ley 1715. Otorgar seguridad jurídica a los propietarios poseedores legítimos de tierras. Agilizar y hacer más eficiente este

proceso de saneamiento para que pueda ser concluido en el plazo establecido que es el 18 de octubre del 2006. Resolver el conflicto de tierras en el marco legal e institucional y mantener estabilidad social. Buscar que estos conflictos sociales que hoy se suscitan no sólo entre terceros sino también entre campesinos y entre indígenas y campesinos. Identificar tierras fiscales para su distribución y dotación. Si no terminamos el proceso de saneamiento no habrá identificación de tierras fiscales. Establecer las bases para el funcionamiento eficiente de lo que significa el catastro rural que fortalecerá a los municipios, porque los impuestos no son nacionales sino municipales, los municipios deberían estar involucrados plenamente porque van a ser los beneficiarios finales. Superar las restricciones al ejercicio del derecho propietario de la tierra que aún no han sido saneadas.

Necesitamos la desconcentración de las atribuciones y facultades de la Dirección Nacional a las Direcciones Departamentales, la desburocratización de los “tres santos” del INRA, una estructura distinta, con una Gerencia de Servicios y una Gerencia Operativa de la que bajen todas las modalidades; un solo saneamiento con distintas coordinaciones, pero ya no los “tres santos”, como si fueran unidades autónomas. Antes lo que era el saneamiento de la TCO trabajaba en otra institución en la cual los directores departamentales no tenían ninguna tuición, así pasaba también hasta hacen unos dos meses atrás con BOLFOR, que tiene su propio financiamiento, pese a que eran funcionarios del INRA, nadie sabía cuando los contrataban ni quienes eran, se manejaban en forma autónoma; hacían bien su trabajo pero no había la tuición sobre ellos y eso es negativo para nuestra institución.

Una relación rápida y breve de los conflictos y de los avasallamientos en Santa Cruz, porque acá tenemos muchos conflictos, tiene que distinguir los conflictos urbanos de los conflictos rurales.. Nosotros tenemos conflictos en áreas suburbanas que ya deberían de estar incluidas en el área urbana, en virtud a la Ordenanza 69/95 y las 47 ordenanzas más del municipio. Lamentablemente como no se cumplió con lo que establece la ley, o sea, homologar a través de una resolución suprema, nosotros teníamos que seguir conociendo casos. Ahora que se ha dictado la resolución suprema

221842 del 27 de junio que aprueba el radio urbano de Santa Cruz declinamos competencia de estos casos, que están relacionados con los asentamientos en urbanizaciones de áreas rurales como son el Sindicato Victoria, el barrio Internacional Villa Paraíso, Sindicato Agrario San Joaquín, el Trapiche y otros que se encuentran dentro del radio urbano y en algunos casos afecta sólo en parte. Por eso declinamos competencia y seguiremos conociendo sólo casos que estén fuera del radio urbano.

Las medidas precautorias que se dictan son para evitar los conflictos que se vienen sucediendo, para prever esta situación, es una de las facultades que tenemos en los procesos de saneamiento y, fundamentalmente, cuando ya se encuentran en pericias de campo o cuando no las hay, hemos dictado una resolución para que se pueda solucionar este tema y tenga seguridad jurídica la gente dentro de la propiedad agraria. Así se da cumplimiento a la misma previa intimación y verificación, que se hace cuando hay una denuncia, no actuamos de oficio, esperamos que haya una denuncia. Muchas veces primero van a la prensa y después al INRA, eso es lo malo, sin una denuncia formal no podemos actuar, después de la denuncia hacemos una verificación y una intimación previa para que desocupen en forma voluntaria, posteriormente volvemos a hacer la inspección para ver si se ha cumplido o no la intimación y recién, en base a lo actuado, con el auxilio de la fuerza pública, procedemos a la desocupación, nunca lo hacemos de primera mano. Por lo tanto, normalmente se dan las medidas precautorias para cada predio específico en conflicto y cuando el predio se encuentra con pericias de campo, esto ocurre a partir del 8 de julio pasado que se determinó que Santa Cruz es área de saneamiento de oficio en sus 37 millones de hectáreas. Lo cual ha sido refrendado con otra resolución que obtuvimos el 18 de agosto del presente año para ampliar esta atribución.

En el área rural, tenemos conflictos en la TCO Guarayos, en la TCO Tacobo, en Monteverde que es uno de los grandes conflictos con la Cooperativa La Unidad. Quiero aclarar y disiento con los expositores que se refirieron a este tema, lamentablemente se dicen cosas que no claras, decimos verdades a medias y eso nos hace daño. En lo que se refiere a la TCO Monteverde, por qué no se da

cumplimiento al desalojo como se pretende, simplemente porque hay recursos legales que todavía no nos permiten el cumplimiento de esta situación. Cuando concluyan esos recursos y sean resueltos como establece la ley, entonces podrán exigirnos que se de cumplimiento a la orden de desalojo correspondiente. Respecto a Lomerío, donde hemos dado cumplimiento completamente a lo que establece la ley, hicimos más seguimos un procedimiento para no entrar en conflicto con los sectores que se encontraban ahí, realizamos una reunión e invitamos a la gente que salga y así hemos logrado que salgan en forma pacífica, sin ningún inconveniente. Falta que desocupen dos o tres predios pero eso está en el Tribunal Agrario quien debe emitir la resolución correspondiente y por eso no hemos procedido hasta ahora. También tenemos conflictos en Kami y Bajo Paraguá, respecto al Decreto en favor de los militares, debo aclarar que ese Decreto todavía no está plenamente vigente porque está en discusión. Pensamos que eso se va a consolidar pero dentro de un proceso de saneamiento y no por Decreto como se lo pretende hacer.

En el CAT-SAN tenemos el conflicto de San Jorge que data de largo tiempo, también el Sindicato San Martín y otros en la zona de San Julián. En SAN-SIN es el “chico malo” del INRA y ahí caen todos los casos que no tienen financiamiento y es lo más débil que tenemos porque en muchos casos no tenemos ni siquiera personal, esa es la situación de Villa Ruth, Cupesí, Tarral, Internacional Agrario, Victoria, Comunidad Agraria Villa Paraíso, Pueblos Nuevo, Samario y los conflictos en la propiedad Chochás, de 5 años atrás, Arubai, Surucusis, en el núcleo 76 en el municipio guarayo de El Puente y una parte de San Julián. Estamos atendiendo estos casos en forma permanente, utilizando inclusive la fuerza pública para hacer pericias, porque han sacado a nuestros funcionarios con pistola al coto, todas las veces que hemos tratado de intervenir. Esto no dicen los dirigentes, ni los representantes de las comunidades que no nos están apoyando para que cumplamos el trabajo, sólo ven lo malo y no lo bueno que se hace. En la zona El Chore tenemos un conflicto grandísimo que inclusive implica una pugna entre colonizadores, por sobreposiciones con las concesiones forestales, en este caso tiene que intervenir la Superintendencia Forestal.

Bolivia dispone de 109 millones de hectáreas y se han dotado, con el anterior régimen, 127 millones, no sabemos dónde está la diferencia. Esto es lo mismo que ocurre actualmente en Santa Cruz, aproximadamente de una superficie de 13 millones 700 mil hectáreas que significa un 37% del área que se encuentra en saneamiento en el departamento de Santa Cruz, en las distintas unidades la suma es de 13 millones 756 mil hectáreas, más las áreas que han sido clasificadas entre 1998 y 1999 que son 3 millones de áreas protegidas y las concesiones forestales que llegan a aproximadamente 17,5 millones. Para esta gestión tenemos pensado, primero, terminar la ejecución de más de 10 millones de hectáreas que trabajamos actualmente, que corresponde al Proyecto BID 10/99, además, toda el área Santa Cruz-Puerto Suárez con financiamiento comprometido, pero que por cuestiones burocráticas no hemos empezado con el proyecto que debió iniciarse en el mes de mayo, hasta ahora ni siquiera hicimos los contratos con los consultores. Este proyecto comprende el Parque Kaa Iya, que son 3,5 millones, para lo cual buscamos financiamiento.

Esta es una visión muy apretada del INRA de Santa Cruz, espero haber contribuido y esa es la intención del seminario a crear corrientes de opinión, venir a una discusión y hacer propuestas, que puedan ser discutidas y puedan ser puestas en práctica de aquí en adelante. Pienso que tenemos que descansar en la igualdad de derechos, en la igualdad en la justicia en el país, que es lo que estamos buscando, que distinta gente podamos manejarlos de la misma manera

Dotación insuficiente, concentración indebida, doble dotación y reversión

*Remberto Gonzales**

Es importante hacer una pequeña introducción histórica para luego pasar a hacer algunos comentarios sobre el proceso de

* Presidente de la Federación de Colonizadores de Santa Cruz

verificación de la tenencia de la tierra y su saneamiento. El primer problema que vemos es la limitación en la dotación y adjudicación de tierras para el pequeño propietario, o sea, se limitó al colonizador a tener solo una parcela de 20 o 30 y máximo de 50 hectáreas. Estaba prohibido tener más de una parcela y cuando llegaron nuestros padres hace 41 años como es el caso de mi papá, 20 o 30 has era una superficie grande en relación a la superficie que tiene una familia en el occidente, el que más tiene es 1 ó 2 has. con tierras poco productivas, o sea, con suelos no aptos para la agricultura intensiva. Mi papá ha constituido su hogar y ha tenido 8 hijos, entonces resulta que una parcela de 20 has. es insuficiente para que todos lo hijos tengan tierra. La perspectiva de solución es identificar otras áreas de tierras para nuevas dotaciones comunitarias para los que no tienen tierra suficiente y para los hijos que no tienen tierras, se debe hacer previamente una planificación, eso no tenemos en nuestro país una planificación de dotación permanente, porque sino dónde van a trabajar los hijos de los colonizadores que llegaron hace 30 y 40 años. Llegaron a trabajar sólo con hacha y machete, pero gracias al esfuerzo y al trabajo tesonero hemos introducido la mecanización pero una parcela de 50 has. Que ha sido dividida ya no es suficiente para ampliar nuestra producción y poder abastecer de alimentos al mercado nacional.

El segundo problema es la concentración de tierras en pocas manos por tráfico de influencias y uso indebido del poder, se ha dado fundamentalmente en la época de las dictaduras militares, que han utilizado las tierras como prebenda política para que éstas personas tengan lealtad y puedan proteger la gestión de un gobierno inconstitucional, esto ocurrió sobre todo en el gobierno de García Mesa y Banzer y otros dictadores que han masacrado a la población y han manejado mal nuestro país. La solución de este problema es que se debe realizar la inmediata reversión de todo el proceso de dotación de esas tierras que han beneficiado a esa gente por cuestiones políticas, por favoritismo económico o familiar y proceder a la reversión y eso es lo que no hacen nuestras autoridades. Por eso no se cumple la Ley, porque la Ley establece que se deben revertir los latifundios improductivos, pero no lo hacen, el director del INRA no lo ha hecho acá en Santa Cruz, ni

los anteriores ni el actual. No existe el cumplimiento de la FES, sabemos que hay muchos terrenos que no están trabajados, entonces se deberían revertir, para esto debe establecerse una comisión permanente de control social en cada departamento con la participación de organizaciones sociales, aquí en Santa Cruz tenemos la Federación de Colonizadores, los Productores Agropecuarios, la Federación Sindical Única de Trabajadores Campesinos, la Coordinadora de Pueblos Étnicos, la Federación Bartolina Sisa y el Movimiento Sin Tierra que también está organizado. Esas organizaciones y otras más deberían conformar una comisión. En la Ley no está establecido pero tampoco lo prohíbe la ley, se puede establecer una instancia de control social para que haya un acuerdo o un consenso sobre las dotaciones que hubieron anteriormente, porque no nos olvidemos que en áreas de colonización, donde dotaba el Instituto Nacional de Colonización, también hizo dotaciones del Consejo Nacional de Reforma Agraria, en el mismo predio por eso existen sobreposiciones y conflictos. Es importante que el saneamiento se cumpla, la Ley dice 10 años pero ya estamos casi en más del 60 % del tiempo fijado, pero el avance cuantitativo del saneamiento ni siquiera a llegado a un 30 %, o sea, es mínimo o muy poco lo que se ha avanzado pero es mucho lo que ha gastado.

El tercer problema que vemos es la doble dotación sobre una misma superficie entre el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria, lo que decía anteriormente, pero paradójicamente como veíamos en el primer problema los colonizadores no podían recibir más de una parcela, pero haciendo una revisión del estudio que ha hecho la Fundación Tierra, por ejemplo, el señor Benjamín Bowles Velasco recibió tres dotaciones; una con una superficie de 2.984 has. en el Cantón Loreto de la Provincia Marbán del departamento del Beni, otra dotación en la provincia Sara del departamento de Santa Cruz y la tercera es la propiedad Florida o Palmira, en la provincia Marbán también del departamento de Beni. Entonces de qué justicia, de qué equidad estamos hablando mientras a una persona, que seguramente es un negociante de tierras, le han dotado hasta tres veces pero a un colonizador que trabaja para subsistir y mantener a su familia no le han podido

dar más que 20 ó 30 máximo 50 has. el resto lo ha obtenido comprando con el sudor y la plata que ha podido ganar.

La propuesta de solución que tenemos es realizar de manera eficaz y eficiente todos los procesos de saneamiento, llámese CAT-SAN, SAN-SIM o SAN-TCO y también el saneamiento interno que últimamente se está aplicando en algunas comunidades, en forma transparente, además, dotar de tierras a los que no la tienen, porque no hay fuentes de trabajo, muchos compatriotas están saliendo al exterior, a España, Italia y Estados Unidos, antes se iban a la Argentina pero están peor que en Bolivia, entonces hay fuga de capital humano y en vez de engrandecer nuestra patria están yendo a trabajar a pueblos extraños. Es necesario que este saneamiento sea eficaz y eficiente porque el proceso de saneamiento, por ejemplo, en San Julián ha tenido muchos problemas y no es porque los colonizadores sean problemáticos sino que cada pueblo tiene su idiosincrasia y en la zona de colonización no hay una sola idiosincrasia porque los colonizadores provienen de varias regiones del interior del país, de Oruro, de Potosí, de Cochabamba y hasta de Chuquisaca, entonces es un proceso de formación de una nueva cultura. Por supuesto hay discrepancias pero eso no significa que no haya entendimiento por el contrario esta diversidad de personas hacen una síntesis de la bolivianidad. Las zonas de colonización son zonas progresistas, zonas que han avanzado en muy poco tiempo, que han logrado su desarrollo comunitario y han construido su propio desarrollo en los pueblos.

El cuarto elemento que vemos es la excesiva lentitud en el proceso de saneamiento de CAT-SAN. La titulación de la pequeña propiedad en la zona de San Julián está atrasada, son casi tres años del proceso y no se han titulado las tierras. Es una barbaridad, da vergüenza que no haya agilización en los trámites para entregarles sus títulos, por lo tanto, esa gente no tiene seguridad jurídica y el peligro es que puede aparecer de la noche a la mañana un terrateniente con influencia política o económica y poner en riesgo el asentamiento de muchos compañeros. La agilización como alternativa de solución significa que se debe agilizar la entrega de los títulos de manera inmediata. Realizamos bloqueos y hubieron muertos, pero sólo han entregado una parte, gran parte de

los títulos en San Julián no se ha entregado hasta ahora. En Yapananí recién va a comenzar el proceso para sanear las tierras de las pequeñas propiedades y darles seguridad jurídica.

Otro problema es el incumplimiento de las autoridades del INRA, nacional y departamental, respecto a la reversión de tierras, de acuerdo al marco jurídico del Régimen Agrario contenido en la Constitución Política del Estado, en los Art. 165 al 167 y también lo que establece en los Art. 3 al 18, 42 al 45 y el 65, 75 y las disposiciones finales. Esto no es nuevo también en la antigua Ley del Consejo Nacional de Reforma Agraria, en el Art. 77 estaba dispuesto que aquella propiedad que no ha sido trabajada durante dos años debe ser revertida a manos del Estado. Para esto la alternativa de solución es que deben aplicar la Ley y revertir las tierras ociosas de los latifundios improductivos de los traficantes de tierras; reestructurar la institucionalidad e institucionalizar el INRA, contar con un mecanismo de control social para que se tenga credibilidad, transparencia y luchar contra la corrupción porque hay mucha susceptibilidad pues la tierra se ha manejado muy politizadamente.

Quisiera que veamos un poco el marco jurídico. El Art. 165 de la Constitución Política del Estado, establece que “las tierras son de dominio originario de la nación y corresponde al Estado la distribución, reagrupamiento y redistribución de la propiedad agraria, conforme a las necesidades económicas, sociales y de desarrollo rural”. Esto no se cumple porque nuestras autoridades no tienen una estrategia, una política, de redistribución de la tierra. Todos saben que hay una injusta distribución de la tierra, que está concentrada en pocas manos, pero las autoridades no tienen voluntad política. El Art. 166 establece que “el trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria”, pero como ya lo dijimos hay gente que tiene tierra pero no la trabaja. Entonces está claro, de acuerdo a la Constitución el trabajo es la fuente fundamental para la adquisición, si no la trabaja debe de recuperarla el Estado. Además, el Art. 167 dispone que “El Estado no reconoce el latifundio pero si a las propiedades comunitarias, cooperativas y también las propiedades privadas”, también el Art.168 resuelve que “El Estado planificará y fomentará

el desarrollo económico y social de las comunidades campesinas y de las cooperativas agropecuarias”.

Estas disposiciones constitucionales no se cumplen, por eso estamos obligados a acudir a los bloqueos para hacer respetar la Constitución, no es por otra cosa. No bloqueamos porque el colonizador se levantó de mal humor o porque es un chico malo, sino porque hay un proceso de reivindicaciones que no son atendidas y no son resueltas, pues las autoridades firman convenios, se comprometen pero nunca cumplen. Entonces qué otras medidas tenemos que tomar, qué camino tenemos que seguir. Ahora a los que hacen manifestaciones, bloqueos, quieren encarcelarlos durante ocho años con la Ley de Seguridad Ciudadana por eso el país está convulsionado. Esta Ley quiere privatizar el alumbrado público dizque para luchar contra la delincuencia o contra la inseguridad ciudadana. ¿Somos delincuentes por exigir el cumplimiento de la constitución? Todos estos elementos hacen que la tolerancia o la paciencia que tienen esos sectores sociales se acumulen y rebalsen.

El Art. 171 de la CPE dispone que “Se reconocen y respetan y también se protegen en el marco de la Ley, los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional, especialmente en sus tierras comunitarias de origen” y en el Art. 172 que “El Estado comenzará planes de colonización para el logro de una racional distribución, contemplando prioritariamente las áreas fronterizas”. Pero tampoco se cumple, por el contrario, vemos que los brasileños están entrando por toda la frontera y están comprando las mejores tierras de nuestro departamento, de aquellos que han recibido la dotación gratuita del Estado y ahora están haciendo negocio con nuestro patrimonio y no se hace ningún plan de colonización. Es por eso que planteamos que la primera solución es hacer la planificación para la dotación de tierras a los que tienen tierras insuficientes para que trabajen y para los hijos que no tienen tierras.

El Art.173 establece que “El Estado tiene la obligación de conceder créditos de fomento a los campesinos para elevar la producción agropecuaria”. Tampoco se cumple, porque nos meten créditos con intereses al 18 y 25%, como consecuencia de esta

política muchos compañeros están en problemas, amenazados con el remate de sus pequeñas propiedades porque las entidades financieras o las intermediarias, les hacen firmar una compraventa como garantía, porque así hacen los negocios.

Finalmente, en la Ley 1715, más conocida como INRA. en su Art.3 dispone que "En concordancia con el Art.163 de la CPE, párrafo II, se garantiza la existencia del solar campesino, la pequeña propiedad, las propiedades comunitarias, la cooperativa agropecuaria y otras formas de propiedad privada. El Estado no reconoce el latifundio". O sea, esta disposición ratifica, da prioridad al solar campesino, a la pequeña propiedad, a las cooperativas agropecuarias fundamentalmente y no reconoce el latifundio pero nuestras autoridades parece que no leen o no entienden estas preceptos de la CPE. El Art. 18 de la misma Ley señala que son atribuciones del INRA "dirigir, proponer, coordinar y ejecutar las políticas y los programas de asentamientos humanos comunitarios con pobladores nacionales", no con extranjeros.

La Ley INRA establece con claridad lo que tiene hacer el director nacional y el departamental, pero no lo hacen por falta de voluntad política o con la excusa de que no hay plata; pero sí hay plata para que se eleven los gastos fiscales, los diputados, los senadores y ministros están ganando arriba de 25 mil bolivianos y no están conformes, además, quieren dietas vitalicias, mientras que a los desocupados les hacen el favor de darles una migaja de 480 Bs. al mes de acuerdo al plan nacional de empleo, es como darle una pastilla para que se distraigan. ¡Qué gran diferencia!

El mismo Art. 18 párrafo III establece que son funciones del INRA "Emitir y distribuir títulos en nombre de la autoridad máxima sobre tierras fiscales incluyendo lo que son las propiedades revertidas a dominio de la nación. Expropiar fundos agrarios de oficio por la causal de reagrupamiento y redistribución o denuncia de la Superintendencia Agraria, por incumplimiento de la FES o por abandono. Determinar y aprobar las áreas de superficie a distribuir para dotación o adjudicación de tierras y en el Art. 65 señala que El INRA departamental queda facultado para ejecutar el saneamiento de la propiedad agraria en el plazo de 10 años, computables a partir de la publicación de la presente Ley". Des-

pués de varios años recién se ha comenzado con el saneamiento pero la Ley en el Art. 65 establece que sea inmediatamente.

Para concluir, el tema de la tierra es utilizado política y partidariamente por los gobiernos de turno y con la Ley de Reforma Agraria sólo se da tierra y no se dan las condiciones socioeconómicas y políticas, es decir, queremos expresar que la tierra siempre ha sido dotada políticamente para que los beneficiados apoyen a tal o cual partido político, con esa condición. Los colonizadores y los campesinos dicen basta al pongueaje político, formaremos nuestro instrumento político y llegaremos a acceder al poder. La Reforma Agraria no es solamente dar tierra, sino que además proporcionar los medios económicos, la infraestructura y el apoyo para la producción. Proponemos como solución complementar la Ley Agraria con una Ley de Desarrollo Rural y Agropecuario que sea sostenible, incluyendo caminos, puentes estables, educación básica y superior, centros de salud, saneamiento y agua potable, centros de comercialización e industrialización de los productos, créditos de fomento a largo plazo, la mecanización de la agricultura y la ganadería, tierra para el verdadero productor, tierra con justicia y equidad. Eso sería una verdadera Reforma Agraria.

Tierras comunitarias de Origen y derecho de los pueblos indígenas

*Omar Quiroga**

El tema de la tierra es de importancia nacional. Mi exposición está referida a la Ley INRA y su aplicación en las Tierras Comunitarias de Origen (TCOs) de las tierras bajas de Bolivia, que es el área de influencia de la CIDOB. En principio es importante que sepamos algunos antecedentes, pese a que muchos de ustedes ya conocen la historia del movimiento indígena, por eso voy a ser breve en esta primera parte. La CIDOB se fundó en 1982 mañana

* Representante del CPTI.

cumple 21 años de existencia y está Conformada por 8 organizaciones regionales de 34 pueblos indígenas de tierras bajas.

Es necesario recordar algunos acontecimientos importantes que han marcado hitos en la historia del movimiento indígena. En 1990 se realizó la marcha *“por el territorio y la dignidad”* desde el Beni hasta La Paz, ese fue el momento en que el país descubrió que existían pueblos indígenas en las tierras bajas. Seis años después realizamos una Segunda Marcha en la que reivindicamos principalmente el derecho al territorio, como saben ese derecho todavía no lo hemos conseguido, lo que hemos conseguido son sólo las Tierras Comunitarias de Origen, a raíz de esa movilización conseguimos en 1996 la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria. El año 2000 hicimos una tercera marcha para que se hagan ajustes a la Ley INRA, debido al lento proceso que se estaba dando a los trámites en ese momento. Finalmente otro hito importante fue el 2002 cuando realizamos una cuarta marcha y una huelga de hambre, esta historia ya la conocen con más detalle.

Es importante que sepamos por qué el Estado tiene que dar los títulos a las TCOs y por qué los pueblos indígenas demandan estas tierras. En principio es necesario aclarar que los pueblos indígenas son los habitantes inmemoriales de las tierras que están demandando. En segundo lugar hay un amparo legítimo de la Constitución Política del Estado y otras normas legales del Estado Boliviano. La tierra, los bosques, los ríos, las quebradas, todas las lagunas, montañas, son parte del hábitat natural de estos pueblos, además, culturalmente se ha demostrado que los pueblos indígenas son los mejores conservadores de la biodiversidad y del medio ambiente que son temas actualmente de interés no sólo nacional sino también internacional. Por otro lado, hay un reconocimiento mundial de que las prácticas de manejo los de recursos naturales que hacen los indígenas son verdaderamente sostenibles.

Los Pueblos Indígenas que ya tienen títulos ejecutoriales, es decir, cuentan con un documento que les da el derecho propietario a la organización indígena demandante hasta el momento son los pueblos Tacana, TIM II, Itonama, Guarayo, Yuracaré, Yuqui, Ayo-reos, y los otros ayoreos de Zapocó. Es importante diferenciar las nuevas demandas de las demandas que están siendo procesadas,

que han sido presentadas al INRA y están siguiendo su propio proceso. La situación actual del saneamiento en TCOs abarca 17 millones y medio de hectáreas aproximadamente que han sido aceptadas por el Estado boliviano para ser saneadas, es decir, tienen resoluciones determinativas de saneamiento de las cuales 12 millones han sido efectivamente mensuradas, o sea, que ya se hicieron las mediciones en el terreno; de estos 12 millones casi 6 millones y medio están libres de terceros, lo cual significa que son comunidades indígenas o áreas fiscales indistintamente, el resto, o sea, 5,3 millones está ocupada por terceros, que son agropecuarios, ganaderos, campesinos y colonizadores. De las 6.5 millones de has. libre de terceros 3.33 millones de has. están efectivamente tituladas. Esta información corresponde al 5 de julio de 2003 que fue el día en que se hizo entrega oficial de los títulos por el Presidente de la República.

Ahora voy a concentrarme un poco en los problemas que se han venido suscitando a raíz del proceso de saneamiento dentro de las tierras comunitarias de origen, me voy a limitar al área que atiende la CIDOB. Existe avasallamiento de tierras que han sido demandadas por los pueblos indígenas, por una parte, por los traficantes de tierras, por otra parte por los campesinos, colonizadores, ganaderos y otros sectores. Algunos sectores de la sociedad han impedido que se aplique la Ley INRA en las TCOs, como sucede en la zona del Beni donde diputados nacionales se oponen al saneamiento porque tienen influencia en la zona, entonces los otros sectores también actúan en consecuencia. Hay sectores que pretenden cambiar las normas a su favor perjudicando las demandas de TCOs, esta ha sido una práctica permanente es especial del sector ganadero que ha estado insistiendo continuamente en cambiar algunas normas por ejemplo la carga animal o aplicar alguna guía que en algún momento fue anulada, para poder consolidar algunas tierras que no cumplen la FES.

Los avasalladores ilegales se encubren en instituciones legales para beneficiarse con el derecho propietario que no les corresponde, son personas que dicen pertenecer a un gremio, tienen tierras que las han obtenido de manera fraudulenta y se cobijan en estas instituciones y las instituciones claro, dicen que no están prote-

giendo a estas personas. Algunos funcionarios del INRA departamental y también del INRA nacional se parcializan con los terceros, permanentemente están arreglando las fichas para que el tercero tenga opción de quedarse con más tierras. Además, el INRA a través de algunas de sus certificaciones a hecho incurrir en errores a la Superintendencia Forestal, por ejemplo, al decirles esta área no tienen conflicto y la Superintendencia Forestal entonces emite una resolución para un plan de manejo y se provoca un conflicto de intereses entre comunidades indígenas y los concesionarios. El INRA también se deja presionar por el sector campesino y emite resoluciones de paralización de saneamiento, esto se ha dado en el departamento de La Paz, Felipe Quispe pidió al INRA que paralice el saneamiento y el INRA aceptó. Tuvo que haber una contra reacción para que nuevamente se continúe.

El gobierno nacional no ha conseguido financiamiento para el saneamiento de algunas TCOs, tampoco ejecuta los replanteos y el desalojo en las TCO tituladas argumentando falta de recursos económicos. Hay TCOs que ya tienen todo el proceso completo y hay que sacar a la gente que no cumple la FES, hay que replantear y se dice que no hay recursos. No hay plazos en el procedimiento que permitan acelerar el saneamiento. Esto es un problema muy grave. No hay en la ley un lugar donde señale después de 30 días o después de 60 días sucede esto, es decir, que los plazos son interminables. Las áreas de compensación solicitadas por los indígenas son afectadas al sector campesino por el Poder Ejecutivo, hay un doble juego del gobierno, al decir esta tierras son para indígenas pero también se las ofrecen a los compañeros campesinos, esto genera conflictos entre campesinos e indígenas. El gobierno firma acuerdos que luego no los cumple, inclusive firma acuerdos donde se contraponen intereses en una misma zona, es el caso del Chaco donde se firmó un acuerdo con los sin tierra y con los indígenas, a ambos les ofrecieron las mismas tierras fiscales. También hay acuerdos con otros sectores que son atentatorios a nuestra demanda de TCOs, esto sucede con el acuerdo que se firmó el 27 de septiembre del 2001 con la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO) donde habían algunos puntos que son inadmisibles porque legalizan el reconocimiento de las tierras que fueron

distribuidas en el régimen de Luis García Mesa. Ese era una cuestión que había sido superada con creces y nuevamente volvió a plantearse pero ese acuerdo finalmente abortó. Como señalaba anteriormente, algunos diputados nacionales obstaculizan el proceso de saneamiento en las TCOs.

En relación con las instancias de regulación tenemos problemas, la Superintendencia Forestal reconoce derechos concesionales forestales a Agrupaciones Sociales del Lugar (ASL) en las 3.8 millones de hectáreas identificadas por el INRA y que por Decreto Supremo son exclusivamente para campesinos e indígena, es decir, a pesar de que hay este compromiso igual se siguen emitiendo y dando concesiones forestales a las ASL. De la misma manera las Superintendencias Regionales de Minería confieren concesiones mineras que afectan a las TCO sin ningún tipo de consulta. Se siguen sobrepasando las TCOs, a pesar de que existe el Convenio 169 y la Ley 1257 que los respalda a nivel nacional. El Poder Judicial, el Tribunal Agrario Nacional y el Tribunal Constitucional emiten sentencias contrarias a las TCOs y demoran demasiado tiempo, es decir, duermen mucho tiempo nuestros trámites en los tribunales, tanto en el Tribunal Agrario Nacional como en el Tribunal Constitucional.

Veamos cuales han sido los logros y las frustraciones en este proceso durante los 6 años de aplicación. En principio, señalamos que el avance del saneamiento fuera de las TCOs ha sido mínimo, es decir, no dentro de la TCO sino fuera, debido a la falta de recursos económicos, a la ineficiencia del personal de los INRA departamentales y a los obstáculos políticos de los diputados, senadores, gobiernos municipales, con intereses de tierras en lugares concretos, especialmente en la Amazonía y el Chaco. También debido a los obstáculos de acaparamiento de tierra, obstáculos de campesinos que se niegan a veces a que se realice el saneamiento y nosotros como instancia técnica hemos descubierto en el proceso de capacitación que esto se debe principalmente a la falta de información. Nuestros técnicos cuando van y empiezan a conversar con las dirigencias, los campesinos y colonizadores dicen que no les explicaron esto y pensábamos que era para que nos cobren impuestos, para que nos quiten las tierras y finalmente ahora se

están dando procesos de concertación interesantes a partir de difundir información porque es lo que está faltando.

El principal obstáculo que vemos desde la CIDOB es que hay falta de voluntad política de los gobiernos de turno por no asignar y obtener recursos a una tarea de tanta importancia nacional porque para este gobierno y los anteriores no es política de Estado el tema tierra, por lo tanto lo están dejando suelto y eso está provocando un clima de beligerancia y de enfrentamiento entre todos los bolivianos. La CIDOB propone un acuerdo nacional entre los sectores para que este proceso continúe, en el que primero se respete el estado de derecho evitando los abusos, la prepotencia y el enfrentamiento entre hermanos. En segundo lugar que se garantice la continuidad del saneamiento porque es el único mecanismo que aclarará la situación de la tierra. No se debe ceder ante los ilegales. Tercero que se construya una política más justa de distribución, reagrupamiento y redistribución de las tierras. A corto plazo debe darse respuesta a la necesidad de tierra de todos los sectores sociales en base a las leyes porque en realidad el problema no es que no hay tierra sino que el mecanismo de redistribución de tierras no funciona. El gobierno debe priorizar el financiamiento para el proceso de saneamiento, titulación y seguridad jurídica de la tierra, en sus presupuestos y planes de inversión, en la Ley del Diálogo 2000 se contemplaban algunos fondos pero nunca se ejecutó. Cuarto, la Comisión Agraria Nacional debe constituirse en un mecanismo de diálogo y concertación, debe optimizarse la metodología de trabajo y atribuciones para que se encuentren soluciones positivas entre todos los sectores agrarios. Esta es la instancia de encuentro entre los sectores pero actualmente no está funcionando y es parte de la ley. Tampoco están funcionando las comisiones agrarias departamentales y eso debería estar trabajando porque es prioritario que estas instancias marchen.

Finalmente la CIDOB hace un llamamiento a los bolivianos que estamos interesados en soluciones pacíficas, en la lucha por una distribución más equitativa de la tierra, hacer un frente común para impedir que irresponsables con intereses mezquinos nos lleven por un camino que no beneficiará a nadie más que a ellos.

El problema de la tierra y soluciones en la región de Santa Cruz

*Jorge Alberto Gutierrez**

Principales causas de pobreza rural a 50 años de la reforma agraria

Uno de los mayores problemas de nuestro país ha sido la ausencia de verdaderas políticas de desarrollo económico rural a corto, mediano y largo plazo, cuya aplicación esté dirigida en forma específica a la generación de fuentes de trabajo y al mejoramiento del nivel de vida de todos los bolivianos. Si analizamos los últimos 50 años de vida republicana de nuestro país, que es el período de aplicación de las mayores reformas legales en materia agraria, se puede concluir que durante todo este período, los sucesivos gobiernos de turno han adolecido de la ausencia de políticas económicas de desarrollo que tengan como objetivo específico el superar las condiciones de extrema pobreza de los pobladores de las regiones más deprimidas del país, como así también de generar verdaderas alternativas de vida para el trabajador del campo. La ausencia de políticas de desarrollo del sector rural ha tenido diferentes resultados sobre el productor rural del altiplano y el productor rural del oriente boliviano.

Principales consecuencias sobre el productor rural del altiplano

No obstante que la región altiplánica tiene importantes rubros de producción que constituyen interesantes alternativas económicas para la región, la ausencia de políticas de fomento a la producción de estos rubros ha coadyuvado al empobrecimiento paulatino de sus habitantes, ocasionando una creciente presión expulsora de población, en búsqueda de mejores condiciones de vida. Los destinos de estas personas han sido principalmente las tierras del

* Segundo Vicepresidente de la CAO.

oriente boliviano, la República Argentina y todo el mundo. La presión sobre el oriente boliviano y principalmente el departamento de Santa Cruz se ha incrementado notablemente los últimos años, como consecuencia de la profundización y recrudescimiento de la crisis económica del país.

Principales consecuencias sobre el productor agropecuario del Oriente Boliviano

La ausencia de políticas sostenidas de fomento y apoyo a las actividades agropecuarias del oriente boliviano, financiamiento, tecnología, caminos, ha limitado la fortaleza del sector agropecuario, pues las actividades agropecuarias se han desarrollado principalmente en base a iniciativas privadas. Esta situación ha significado el desarrollo de un sector con marcadas limitaciones en su capacidad tecnológica, capacidad financiera y extremadamente vulnerable a las condiciones climáticas y las variaciones de precios. Adicionalmente a estos problemas, en los últimos años se ha sumado también el de la inseguridad jurídica.

La distribución de tierras en el oriente como solución a las condiciones de extrema pobreza en el altiplano

De lo indicado en el punto anterior se concluye que uno de los principales responsables de los actuales niveles de pobreza y extrema pobreza rural del altiplano boliviano y el consecuente proceso migratorio a otras áreas del país, en búsqueda de mejores condiciones de vida, es justamente el mismo Estado Nacional, quien no ha tenido la capacidad suficiente para implementar verdaderas políticas de desarrollo económico y social que ayuden a superar las condiciones de vida del campesino del altiplano, al no haber solucionado los problemas básicos de la población rural del altiplano y ante las presiones de éstos por mejores condiciones de vida, los diferentes gobiernos de turno desviaron esta presión hacia el proceso de distribución de tierras en el oriente boliviano.

Esta situación originó una corriente migratoria continua que significó la ocupación paulatina de las tierras productivas del oriente. En principio, las áreas ocupadas por estas corrientes migratorias fueron tierras despobladas de alta fertilidad en las provincias Ñuflo de Chávez, Ichilo y Sara (zonas de Brecha Casarabe, San Julián, Yapacaní, Antofagasta y Huaytú). Al ocuparse totalmente estas áreas el proceso migratorio continuó de manera espontánea afectando otras áreas fiscales, hasta virtualmente llegar a ocuparse la casi totalidad de las mejores tierras disponibles en el oriente boliviano. Si bien el proceso de ocupación de tierras (colonización) fue realizado principalmente a través del Instituto Nacional de Colonización (INC), es importante destacar también la importancia cuantitativa de los “asentamientos espontáneos” producidos en todo el departamento.

Inicio de los conflictos en materia agraria: agotamiento de las áreas fiscales disponibles

Los problemas en materia de tenencia de la tierra comenzaron a notarse con mayor claridad al agotarse las mejores tierras fiscales disponibles. El agotamiento de las tierras fiscales con mayor aptitud agrícola fue el resultado natural de un proceso continuo de ocupación por parte de una corriente migratoria ininterrumpida, sumada a un proceso de consolidación y expansión de una economía comercial cuyos principios de producción son regidos por una economía de mercado.

Inseguridad jurídica: causas y consecuencias

La promulgación de la Ley 1715 tuvo como principal propósito regularizar la tenencia de la tierra en todo el territorio nacional, a objeto de otorgar seguridad jurídica a todos los propietarios y poseedores de tierra, indistintamente de que sus predios fuesen pequeños, medianos o grandes, o que sus actividades productivas estén destinadas al autoconsumo, la producción comer-

cial, forestal, de conservación u otras de uso sostenible. Infortunadamente para el sector agropecuario, la aplicación de la Ley 1715 y el inicio del proceso de saneamiento derivó más bien en una inesperada y creciente inseguridad jurídica. La inseguridad jurídica del proceso de saneamiento se inició antes del inicio de la aplicación de la Ley 1715, profundizándose aún más en forma posterior, por la distorsión sufrida a causa de la promulgación de los siguientes instrumentos normativos:

- Promulgación de Decretos Supremos Reglamentarios con un alto sesgo en contra de los intereses del sector agropecuario.
- Profundización de estos sesgos y distorsiones a través de la promulgación de Decretos Supremos elaborados al calor de presiones políticas.
- Emisión de Resoluciones Administrativas, guías de aplicación, normas y otras disposiciones legales, con criterios altamente lesivos a las condiciones de producción del sector agropecuario con el específico propósito de establecer una base legal que además también “legalice” el recorte de las propiedades productivas sin considerar las necesidades del productor de acuerdo a las diferentes regiones del país.

La elaboración de esta telaraña jurídica normativa se constituyó en la principal herramienta utilizada por el INRA para el inicio de un proceso administrativo, cuyo objetivo específico parecería más bien ser el recorte de las propiedades agropecuarias, antes que la regularización de los derechos propietarios.

Las principales consecuencias de la aplicación del proceso de saneamiento, con este marco jurídico normativo, han sido entre otras, las siguientes:

- Excesivos e injustificados recortes de propiedades rurales
- Inseguridad en los derechos de propiedad
- Pérdida de inversiones productivas en predios que han sido sujetos a procesos de desalojo.
- Imposibilidad de acceder a créditos bancarios con garantías hipotecarias de inmuebles rurales.

- Encarecimiento de los servicios financieros para el productor en las fuentes de crédito a las que éste pueda acceder.
- Depreciación del valor de los predios rurales
- Reducción de las inversiones
- Ahuyentamiento de potenciales inversionistas nacionales o extranjeros, que ha implicado a su vez, ahuyentar el ingreso de capitales de producción.
- Paralización de la producción en predios que tienen cuestionado su derecho propietario.

Restitución del estado de derecho e inicio de un proceso de distribución de tierras que de solución a la inseguridad jurídica y la pobreza rural

A objeto de dar inicio a la solución de los problemas de inseguridad jurídica y de aplicar una verdadera política agraria que de solución real y definitiva a los problemas de pobreza y extrema pobreza del campesino boliviano (del oriente y occidente) es imprescindible que el Gobierno Nacional deje de utilizar políticamente el tema agrario y se preocupe más bien de aplicar políticas responsables, aunque éstas no tengan un elevado rédito político. En la región del oriente boliviano, la aplicación de estas políticas deben estar dirigidas de manera principal (y no excluyente) a tres grandes grupos que son:

- La propiedad agraria comercial, con formas de producción empresarial extensiva.
- La propiedad agraria recolectora-extractora de la Amazonía boliviana.
- La pequeña propiedad agraria destinada a los cultivos de subsistencia y la generación de excedentes para el mercado nacional o de exportación.

La propiedad agraria comercial. Considerando que los principales problemas de este sector son los de inseguridad jurídica, la política del gobierno debe estar, en consecuencia, dirigida a la

solución de los problemas de inseguridad en el derecho de propiedad, generados por un marco normativo sesgado y altamente lesivo para el sector.

La propiedad agraria recolectora-extractora. La situación de este tipo de propiedad es peor que el de la propiedad agraria comercial, por cuanto ésta no tiene siquiera un marco jurídico normativo que tome en cuenta las características propias de la actividad recolectora-extractiva y menos aún, que considere el proceso histórico de formación de este tipo de actividad económica. En consecuencia de ello, es urgente el establecimiento de un marco jurídico normativo que considere éstos y otros aspectos propios de las actividades económicas y comerciales específicas del norte amazónico boliviano.

La pequeña propiedad agraria. La pequeña propiedad agraria y del pequeño productor agropecuario ha tenido hasta el presente la peor atención por parte de los gobiernos de turno, pues este sector social ha sido atendido únicamente con procesos de distribución de tierras, pero esta distribución no ha estado acompañada de programas de asistencia técnica, crediticia, ni de ningún tipo de infraestructura básica de apoyo, como ser caminos, agua potable, escuelas, postas sanitarias, etcétera. Consideramos de urgente necesidad que el Gobierno Nacional implemente verdaderas políticas agrarias para este sector, con la ejecución de Programas de Asentamientos Humanos que además de la distribución de tierras fiscales, incluyan infraestructura básica consistente en caminos, escuelas rurales que incluyan en sus programas cursos básicos de agropecuaria y postas sanitarias mínimamente equipadas. En el aspecto económico y a objeto de asegurar la viabilidad de estos asentamientos, los programas deben incluir asistencia técnica, créditos de producción y el acceso a la tecnología de producción que asegure la competitividad económica de los productores y su inserción real en el aparato productivo nacional, a objeto de incorporarlos efectivamente a la economía de mercado.

Este es el planteamiento de la CAO, que es una institución gremial creada el 14 de Julio de 1964 y está constituida por las siguientes asociaciones: Asociación Departamental de Avicultores, Asociación Departamental de Productores de Algodón, Asocia-

ción Departamental de Porcinocultores, Asociación de Productores de Oleaginosas y Trigo (ANAPO), Asociación de Horticultores y Fruticultores, Federación de Cañeros de Santa Cruz, Federación Departamental de Productores de Leche, Federación de Ganaderos, Federación de Cooperativas Arroceras, Asociación de Productores de Maíz y Sorgo, Asociación de Productores de Arroz, Asociación de Cañeros, Asociación de Productores Cañeros, que son otras instituciones de cañeros que se han afiliado, como también el Ingenio Guabirá como empresa asociada. Tenemos aproximadamente 60.800 afiliados de los cuales los pequeños son el 70 %, que están exentos del pago de impuestos, en cambio, los medianos y los grandes productores son los que aportan con los impuestos para el sostenimiento del Estado. Las exportaciones regionales son el 50 % de Santa Cruz y se consideran el 30 % de las exportaciones nacionales.

En generación de empleos, el sector agropecuario cruceño representa el 52 % del empleo regional y el 40 % del empleo nacional. A veces pensamos que la tierra tendría que ser distribuida también pensando en que después nuestros hijos tienen que tener un pedazo de tierra pero esto no es así, es una equivocación porque la aspiración de un padre es que su hijo sea mejor que uno. Por ejemplo un vecino mío campesino que tenía 100 has. las vendió por algún motivo de fuerza mayor, posteriormente me solicitó un pedazo de tierra a mí y le regalé 50 has. este señor ahora sigue atendiendo sus 50 has. pero sin sus hijos, porque sus hijos son profesionales, una es Ingeniera de Alimentos trabaja en la empresa SAO, otra hija es administradora comercial y trabaja en la misma empresa. Un hijo es técnico en telefonía y trabaja en COTAS y la otra hija actualmente está terminando sus estudios universitarios. ¿Cuál de ellos va a hacerse cargo de la propiedad agropecuaria del padre? Pienso que la aspiración nuestra no es solamente tener tierra porque la tierra no es infinita, se acabará ahora que terminemos el saneamiento, que verifiquemos las tierras fiscales y se proceda a la distribución de todo lo que alcance la tierra, posteriormente no habrá más y vendrán las subdivisiones, ojalá no lleguemos a los minifundios improductivo de la pequeñísima propiedad.

Esto es como en la naturaleza donde hay tigres, hay urinas, etc., también dentro de la organización humana existe lo mismo, necesitamos los empresarios, necesitamos darle seguridad jurídica a la inversión, si no proporcionamos seguridad jurídica para la inversión no tenemos chance para nuestros hijos. Recordemos que este año están migrando más de 100 mil personas en busca de fuentes de trabajo a otros lugares del mundo. La Universidad Gabriel René Moreno tiene una cantidad enorme de profesionales que van a salir y ellos necesitan de fuentes de trabajo. Necesitamos mostrar al mundo que tenemos seguridad jurídica, que sí podemos y no estamos en contra de la distribución de tierra, porque nuestro planteamiento es que se debe otorgar tierra, toda las tierras fiscales existentes, démosla, entreguémosla a los bolivianos pero hasta donde alcance.

También estamos muy de acuerdo en redistribuir las propiedades improductivas conseguidas políticamente, porque hay propiedades de engorde que están improductivas y abandonadas, para después venderlas a un buen postor. De acuerdo, denúncienlas para que el INRA revierta esas propiedades tienen que denunciar, localicen y denuncien, hagan el planteamiento, alguien tiene que actuar de oficio, el INRA no puede actuar de oficio sino que alguien tiene que plantear la reversión de esas tierras y verificar realmente que no exista el asentamiento del supuesto propietario, porque se va revertir y va venir a engrosar el paquete de tierra que hace falta para personas que sí las necesitan. Decía el director del INRA que se dotaron 127.000.000 has. en un país que tiene 109 millones de has. incluyendo el Illimani, el Lago Titicaca y todos los ríos, esto es un absurdo, pero ha sucedido, por eso se hizo la intervención del CNRA y del INC, por eso se está haciendo el saneamiento. Lamentablemente el saneamiento empezó al revés, primero haber hecho un catastramiento de toda el área rural con navegadores satelitales manuales y hubiéramos evitado que muchos se avivaran y se anticiparan al saneamiento del INRA para ir ocupar extensiones de tierra y comenzaron con los desmontes irregulares de modo de asegurarse la tierra basándose en el principio de saneamiento y lo que le permitía la ley. Si se hubiera hecho lo primero hubiéramos tenido mayor capacidad de tierras fiscales,

con toda seguridad, pero lamentablemente se atrasaron y hay vivos, pero esos vivos no somos nosotros los productores que somos los que aportamos con el 52 % de los empleos de este departamento.

Las mujeres campesinas y el derecho a la tierra

*Segundina Flores**

Desde la Reforma Agraria de 1953 venimos migrando desde el occidente, desde el altiplano hasta Santa Cruz, venimos de los departamentos de Chuquisaca, Potosí, La Paz, Oruro y ahora vivimos en el departamento de Santa Cruz. Somos resultado de la Reforma Agraria, como mujeres, madres de la casa, madre de la familia, pero no tenemos derecho a la tierra en ningún lado. Las mujeres solteras, las mujeres viudas no tienen una Ley que garantice a las mujeres vivir en nuestra tierra. Toda la vida el título viene solamente en nombre de los hombres, hace más de 10 años que vivo en Santa Cruz, en la provincia Andrés Babiáñez al igual que otros compañeros que vinieron buscando tierras para nosotros los bolivianos. Llegamos a cosechar algodón y caña como zafreiros y nos quedamos, otros llegaron a hacer su servicio militar y también se quedaron en el Oriente. Venimos del occidente al Oriente expulsados por la Reforma Agraria y vemos que después de 50 años que al Oriente no ha llegado la Reforma Agraria, tampoco a la Amazonía boliviana.

Las mujeres pedimos que nos den tierras donde existan condiciones para producir y donde haya tierras fértiles, no queremos tierras marginales e inaccesibles. Antes nuestras madres y padres tenían 30 o 50 has., con 5, 6, 7 hijos que ya tienen sus propias familias las 50 has. ya no abastecen, ahora cada familia tiene menos de 5 has. pero no todo es cultivable, ya no hay familias con 50 ó 30 has., entonces necesitamos más tierra para subsistir. Pedimos que cada año nos doten tierras de acuerdo a las nuevas familias

* Ejecutiva de la Federación de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa.

que se forman, esta petición la hacemos como mujeres que pertenecemos a organizaciones sindicales o sociales en el departamento. Muchas mujeres somos solas y tenemos que mantener nuestros hijos, muchas mujeres hemos quedado solas porque han matado a nuestros maridos y no tenemos protección legal para mantener la tierra que trabajamos. El INRA nos explica que tenemos que hacer un nuevo proceso para resolver pero no podemos esperar ¿acaso el INRA nos va a mantener? lo que nos han explicado los funcionarios del INRA no nos conviene. Por eso, como organizaciones sociales nos estamos organizando para defender nuestros derechos porque queremos vivir tranquilas en nuestra propia tierra.

Las autoridades del INRA dicen que están haciendo el saneamiento de la propiedad pero no se ven los resultados, hasta ahora las tierras saneadas no son ni la cuarta parte del trabajo, el proceso no avanza en este departamento. Las instituciones que están haciendo el trabajo como el INRA y las autoridades departamentales y nacionales que son responsables tienen que acelerar el proceso porque necesitamos la tierra ahora para producir y vivir aquí en el país en nuestra tierra, no dentro de 10 años, tampoco nos vamos a ir a otros países. Esta es la posición de la organización social de la mujeres campesinas Bartolina Sisa.

La regionalización de la reforma agraria

*Diego Marquina**

El problema de la tierra no viene desde hace 50 años sino desde la creación de la República de Bolivia, desde 1825 cuando Simón Bolívar dictó una serie de normas para la distribución de la tierra, pero no para beneficiar a los indígenas originarios del país. En 1953 se ha dictado la Ley de Reforma Agraria y se ha aplicado en el altiplano, los valles pero no ha llegado al Oriente. La colonización a través del Instituto Nacional de Colonización

* Secretario Ejecutivo de la Federación Departamental de la Federación de Trabajadores Campesinos de Santa Cruz.

ha distribuido tierra sólo en Yapacaní, Antofagasta, San Julián Norte y Sur, con la colonización dirigida, la otra tierra es resultado de las colonizaciones espontáneas. Las colonizaciones dirigidas tuvieron apoyo del Gobierno, del Estado, abriéndoles caminos, dándoles herramientas, haciéndoles sus escuelas, una serie de servicios, pero las colonizaciones espontáneas, a quienes representa la Federación Única, no han tenido ningún apoyo de parte del Estado, se han asentado por su propia cuenta, mucha gente ha venido a ganarse la vida en el Oriente, a cosechar algodón como zafreros o ha venido al cuartel a hacer su servicio militar y se han quedado. Hay mucha gente que ha venido a buscar trabajo y se han quedado, se han asentado, se han organizado en comunidades y en sindicatos. Sin apoyo de nadie han logrado sobresalir o mantenerse abriendo sus propios caminos, inicialmente caminando kilómetros y kilómetros con barro y frío, de noche, con sus víveres en la espalda porque no había caminos. Igual han construido sus escuelas, de acuerdo a sus posibilidades, así ha crecido la colonización espontánea, cada vez más. La Federación campesina se fundó el año 1980 pero antes ya existían las comunidades. Como decía, la Reforma Agraria se aplicó en el altiplano y los valles, pero no en el Oriente. Con la ley INRA recién ha llegado la Reforma Agraria para nosotros en el Oriente. Es la primera Reforma Agraria. En cambio, para el altiplano y los valles la Ley INRA es la segunda Reforma Agraria. en el Oriente hay cantidades de hectáreas concentradas en pocas manos, son las personas que se han beneficiado con las dictaduras de García Mesa y Banzer, que han obtenido tierras por favoritismo político, algunos inclusive han recibido dotaciones más de una vez, hasta 3 o 4 veces y después de haber sido dotados a la semana ya la estaban negociando y ni siquiera a los propios bolivianos.

El Oriente estaba despoblado. Soy de la Provincia Sara, vivo en Santa Rosa y me acuerdo que Eligio Rivero era uno de los patrones, era dueño de casi toda la Segunda Sección Municipal de Santa Rosa cuando se proclamó la Reforma Agraria en 1953, como no había gente sólo tenía unos cuantos trabajadores, “pongos” o como ellos en ese entonces lo llamaban “cambas flojos” –entonces se les decía cambas a los peones, a los pongos, ahora quienes se hacen llamar cambas son los patrones– Eligio Rivero voluntariamente ofreció tierra a sus

peones 'agarren lo que quieran' dijo porque la Ley ya había salido pero no había quien distribuya esas tierras, los patrones desaparecían solo quedaban los peones los pongos. Por eso ahora hay muchos santaroseños que tienen tierras y sus títulos, porque agarraron 20 o 30 has., lo que necesitaban o de acuerdo a su necesidad, así tuvieron tierra y después el título, el resto de la tierra quedó nomás con el patrón, que después vendió esas tierras a los menonitas, desde Santa Rosa hasta Galilea, todo descombrado, ahora él mismo se las volvió a comprar y nuevamente las vendió a un cura viejito que tenía sus fábricas por allá. Vendió, volvió comprar, nuevamente vendió, es un comerciante de tierra, no trabaja la tierra.

Así ocurrió en muchas partes, las tierras han estado concentradas en pocas manos y esto no ha cambiado en Santa Cruz. La Ley INRA ahora tendría que resolver esto pero tiene siete años de aplicación y el saneamiento sólo llega al 14 % del total, piensan hacer el saneamiento del casi del 76 % en 3 años lo que no han hecho en 7 años. La Ley de Reforma Agraria o Ley INRA no es la última, porque de la misma manera que en 1992 se ha intervenido el Consejo de Reforma Agraria, ahora creo que es momento también de intervenir el INRA porque no está aplicando la Ley como debería ser. No ha dado el resultado esperado, igual que el Consejo Nacional de Reforma Agraria el INRA no está dando el resultado que habíamos pensado. Además es bueno aclarar que la Ley INRA ha sido aprobada a fuerza de movilizaciones y bloqueos, que se ha aprobado sin consenso de las organizaciones que tienen que ver con el problema de la tierra, es por eso que tienen muchas falencias.

Vemos con preocupación que una norma sobre el problema de la tierra tiene que tener una serie de lineamientos, que empiece por revertir los latifundios existentes en este momento, que empiece por anular los papeles falsos y fraudulentos y empiece a dotar las tierras fiscales resultado de esa anulación y reversión a los que no tienen tierra para constituir nuevos asentamientos. La otra cosa necesaria es el rápido saneamiento y la titulación de aquellos que ya están consolidados, que no tienen problemas, la ratificación de esos títulos que no tienen ninguna falencia.

Muchos dicen, por ejemplo el representante de la CAO, que no hay necesidad de partir la tierra y entrar en el minifundio por-

que no todos los miembros de la familia campesina van a continuar trabajando la tierra, que los hijos van a ser profesionales, electricistas, ingenieros de alimentos, pero no todos los campesinos van a tener esa dicha de encontrarse un hombre como él que le regale al campesino 50 has. para poder darle una educación mejor a sus hijos. En mi familia somos cuatro hijos y soy el único que ha salido bachiller pero no he podido entrar a la universidad por cuestiones económicas, de distancia y otras causas, mis otros hermanos están trabajando en el campo, en el pedazo de tierra que mi padre tiene, los 4 hermanos compartimos con mi padre la misma tierra no tiene cada uno a 40 o 50 has. y hay muchas familias que están peor que nosotros.

Hemos visto la parte técnica del problema de la tierra y pensamos que hay soluciones viables, aunque no somos profesionales ni técnicos, conocemos el problema porque lo hemos vivido en carne propia y por eso planteamos soluciones, que se pueden hacer si hay voluntad. Mi preocupación de este problema es sobre todo el aspecto social, de la realidad o la visión que tenemos desde donde estamos, de cómo hemos sufrido la aplicación de la Reforma Agraria durante estos 50 años, porque no a sido beneficiosa para los campesinos, ni para los colonizadores, ni para los hermanos indígenas. Los hermanos indígenas tienen sus demandas de TCOs, por millones de hectáreas, pero el título está saliendo todo perforado, parece que hubieran entrado los gusanos. En la TCO Guarayo por ejemplo existen 355 terceros, propietarios con propiedades privadas, la mayoría ni siquiera son bolivianos, son extranjeros. La demanda presentada es de más de 1 millón de has. pero a la hora de la verdad cuánta tierra va a ser titulada para los hermanos indígenas, son unos puntitos que están siendo titulados para los indígenas, la mayoría son propiedades ganaderas.

No es que estamos en contra de los empresarios, la CAO por ejemplo, dice que el 70% de sus afiliados son pequeños productores, es cierto, son los campesinos que están afiliados a la CAO los que la están manteniendo, somos el 80%, los grandes productores apenas son el 20% pero este pequeño porcentaje siempre se ha adueñado o aprovechado de esa mayoría. Los pequeños productores nunca hemos tenido créditos por falta de títulos, de garantías

y de un montón de cosas, nunca hemos podido acceder a una reprogramación o a una condonación, los grandes si. No quiero entrar al otro campo pero hay una contradicción. Muchos profesionales dirán que el INRA se encarga de la posesión y los jueces agrarios de los papeles, pero no ven que hay muchos terratenientes y empresarios que han acaparado tierras con papeles ilegales y las han hipotecado, han sacado plata y han hecho quebrar a los bancos, pero la deuda de esos bancos la han traspasado a otros bancos, que están empezando a recuperar esas tierras hipotecadas que supuestamente tenían papeles. Tenemos comunidades campesinas asentadas desde hace 30 ó 40 años que pronto aparecen hipotecadas en el Banco con papeles fraudulentos y los jueces agrarios están dando curso a estos trámites sin ninguna verificación.

Los 50 años de aplicación de la Reforma Agraria no han servido para redistribuir la tierra equitativamente y la Ley INRA, durante los últimos 7 años, tampoco está sirviendo para revertir y redistribuir equitativamente la tierra. Después de los 10 años de plazo que se ha dado la Ley INRA sólo van a aparecer titulados todos los grandes terratenientes, los chicos, por ejemplo los campesinos, no tendrán sus títulos, van a terminar sin títulos. Por supuesto ese será el pretexto para prolongar 5 años más con más plata después que se han gastado más de 60 millones de dólares que no sabemos dónde han ido a parar. Pensamos que dentro de 10 años puede ser que termine la Ley INRA y que nos impongan otra ley, nosotros continuaremos luchando por la tierra.

Institucionalización del INRA y control social del proceso de saneamiento

*Bienvenido Zacu**

La Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz, CPESC, frente al problema de la tierra siente la necesidad de impulsar la institucionalización del INRA, esto venimos planteando desde el

* Vicepresidente de la Coordinadora de Pueblos Etnicos de Santa Cruz (CPESC).

año pasado en la última marcha indígena porque los procesos de saneamiento no se cumplen, para cambiar esta situación el gobierno tiene que decidir que el INRA sea institucionalizado inmediatamente con funcionarios de carrera que sean profesionales capaces y tengan experiencia en el trabajo agrario para viabilizar la titulación de nuestros territorios, porque los procesos de titulación no avanzan debido a que los funcionarios son contratados temporalmente y dejan a medio camino los trámites. También hemos planteado que tenemos derecho a participar en el proceso de saneamiento para esto el gobierno debe poner en funcionamiento el mecanismo de control social y de fiscalización del INRA.

Como organización de los pueblos indígenas del oriente hemos reclamado la búsqueda de consenso entre distintos sectores sociales para elaborar normativas relacionadas con el tema agrario, para que la distribución de tierras fiscales disponibles llegue a los sectores sin tierra y a los que poseen poca tierra que es insuficiente para vivir. Esta demanda la hicimos el año pasado, el gobierno nos respondió con su Plan de Tierras pero no se distribuyó ni un metro de tierra. No basta que las respuestas sean en papel queremos respuestas en los hechos, pedimos que se distribuya inmediatamente la tierra ofrecida. Siempre actuamos por la vía legal nuestra demandas no las hacemos por la vía ilegal pero las autoridades agrarias no atienden nuestras peticiones, entonces tenemos que hacernos oír, por eso realizamos movilizaciones y marchas, porque es la única forma que dejemos de ser invisibles. La prensa, la televisión, sólo se ocupan de nosotros cuando nos movilizamos porque dicen que hay conflicto, después que termina la movilización no les interesan nuestros problemas, sólo se interesan cuando hay muertos y heridos.

Además hay muchos latifundios que son de ex funcionarios del Estado, algunos prefectos, diputados, senadores, algunos dueños de la empresa Aceite Fino, la Cooperativa la Unidad, que acaparan las tierras y a nosotros no nos dejan vivir en nuestro territorio, se meten en nuestro territorio, se apropian y nos quieren echar al monte como animalitos. Ya está concluido el saneamiento de algunas TCOs pero los terceros están ahí como cuerpo extraño, dentro de la TCO y molesta la presencia de los latifundistas, de

los traficantes, de los madereros. Entonces existen problemas serios en el saneamiento y titulación de las TCOs, no es fácil como dice el INRA, que se parcializa con los terceros, que les permite que aparezcan cuando ya esta el trámite en curso.

Durante 50 años como pueblo no hemos sido beneficiado por la ley de reforma agraria, ni por ninguna ley.

Tierra: propiedad y función

*Hugo Salvatierra**

El tema de la tierra es social, político y económico. Los expositores han señalado los problemas que tenemos en el oriente, principalmente en la Amazonía y el Chaco, pero también hicieron sugerencias y plantearon propuestas para resolver los conflictos de propiedad de la tierra.

Los conflictos de tierras en el Oriente y la Amazonía fundamentalmente son conflictos de propiedad porque existe y persiste una injusta distribución de la tierra, sobre todo una gran concentración de la tierra en pocas manos. Ocultar esta realidad, inclusive después de aplicada la Ley 1715, no corresponde a la realidad y hay un discurso que además pretende justificar esta concentración de tierra en pocas manos a título de seguridad jurídica, eso no es ético, no es político, ni ayuda a resolver los conflictos precisamente sociales y económicos que existen sobre la tierra en el país y sobre todo en la región de Santa Cruz. En Santa Cruz nos conocemos casi todos y sabemos quienes son los acaparadores de tierras y los miles y cientos de miles que no poseen un pedazo de tierra, que no son solamente collas sino también cambas, originarios de los pueblos Ayoreo, Chiquitano, Guaraní, Guarayo. Conocemos con nombre y apellido a quienes poseen 4, 5, 6, 7 propiedades y grandes extensiones de tierra en cada una de esas propiedades.

Estas no son acusaciones ni afirmaciones antojadizas los datos están en la información que tiene disponible públicamente el INRA

* Abogado, Director de la Asesoría Legal y Asesoría Social (ALAS).

departamental, son estos datos que nos demuestran que hay personas de apellido Gutiérrez, Chávez, Saavedra, Paz, etc. que tienen 20 mil, 30 mil, 40 mil, 60 mil hectáreas de tierras, que sobrepasan los límites que establece el Estado respecto a la gran propiedad agropecuaria que fija el máximo en 50 mil hectáreas, que estén justificadas, además, por el cumplimiento de la Función Económica Social. No son propiedades sumadas de 2 ó 3 propiedades en manos de una sola persona, sino una sola propiedad en manos de una sola persona que sobrepasa las 60 mil hectáreas. Esto no podemos ocultarlo porque si lo ocultamos, a título de seguridad jurídica, lo único que estamos haciendo es seguir promoviendo el acaparamiento de tierras de manera ilícita, ilícita porque el origen de esas propiedades son los títulos fraudulentos, las ocupaciones ilegales y el incumplimiento de FES, con tendencia a otros elementos. Si confrontamos la documentación con las observaciones in situ del trabajo realizado en esas tierras encontraremos que una gran parte de esas tierras están hipotecadas y que las personas que acaparan esas tierras se encuentran en la condición de deudores de grandes cantidades de dinero en la banca comercial.

Entonces, la función que le han dado a tierra ha sido típicamente mercantilista, es decir, obtuvieron títulos gratuitos de parte del Estado para depositarlos como garantía hipotecaria en la banca comercial y sacar cientos de miles de dólares. Sacaron los títulos del Estado a veces sin conocer ni siquiera donde estaba la tierra titulada. Hay una deuda de más de 330 millones de dólares que deben los empresarios agropecuarios, que no son tales sino latifundistas, poseedores o propietarios ilegales de la tierra, que hipotecaron estas tierras. Prestamos que no han sido destinados a la producción agropecuaria y que no han sido reembolsados y se encuentran en mora, razón por la cual se ha llegado incluso a plantear que esa deuda sea asumida por el Estado, lo cual significaría que el pueblo acabaría pagándola con sus impuestos, es decir, que una deuda privada sería socializada, pagada con los ingresos de los trabajadores y del pueblo en general.

Hay otros elementos de inseguridad jurídica también que no han sido analizados y es una tarea que queda pendiente. Uno de ellos es relativo a la expropiación minera. Los poseedores o propie-

tarios de tierra no podrán dormir tranquilos nunca más mientras estén en vigencia los artículos 59 y 60 del Código Minero, que establece la expropiación forzosa de la tierra aunque esté saneada y titulada, porque el mismo Código Minero establece que la concesión minera es de necesidad y utilidad pública, por lo tanto, la expropiación forzosa es legítima aunque afecte el derecho propietario sobre la tierra legalmente obtenido y consolidado con el saneamiento. Esta es una cuestión que tenemos que abordarla con mucha responsabilidad y seriedad, incorporándola al análisis de la seguridad jurídica, de la distribución de la tierra y de la función que debe tener la tierra agraria en el país.

Los expositores coincidieron en que el avance sobre la titulación, no solamente de tierras comunitarias de origen sino también de campesinos, no es significativo ni llena las expectativas de los demandantes, pues después de 7 años de aplicación de la Ley 1715 se esperaba el saneamiento y la titulación de por lo menos medio millón de hectáreas, es decir, los resultados pese al mandato de la Ley no son los más aceptables. En el caso de TCOs, se considera la titulación de 3.3 millones de hectáreas, sin embargo la movilización de los indígenas, que viene desde 1990 con su primera marcha, continuó hasta el 2002, lo mismo o peor ocurre con las comunidades campesinas y de colonizadores –esto no es una queja sino la realidad y los funcionarios responsables no tienen porque enojarse, ni ponerse bravos, ni ser arrogantes–. El denunciar la problemática real en el campo no debe afectarnos de manera personal sino llamarnos a la reflexión y a buscar alternativas y soluciones. Reconozcamos que hay un alto grado de politización y de corporativización no solamente en el INRA sino también en el Tribunal Agrario Nacional y en la Judicatura en su generalidad y lo demostramos.

Una exigencia de la sociedad civil es precisamente la despolitización y la descorporativización de estas dos instituciones fundamentales que son las que acompañan el proceso de regularización del derecho propietario. Se quiera aceptar o no, gremios como la CAO y FEGASACRUZ tienen representantes en el INRA Nacional, tienen ejecutivos y directivos en el INRA Nacional y en el Tribunal Agrario Nacional, los campesinos y los indígenas no tienen absolutamente nadie ni siquiera un portero que acompañe

su proceso de saneamiento. Lo cual demuestra que hay un sesgo y una distorsión que es necesario tomarlos en cuenta; por eso el llamado de los campesinos y de los indígenas es precisamente para establecer una nueva política de control social sobre el saneamiento de tierras, porque existe un sesgo direccionado precisamente en la aplicación de este saneamiento.

La onerosidad y complicación procedimental y administrativa es una carga pesada que recae no solamente sobre campesinos sino también sobre medianos y grandes propietarios de tierras en el proceso de saneamiento. Se observa que los predios campesinos que ya están titulados desde hace mucho tiempo –la misma Ley establece que el saneamiento de tierra debe hacerse sin mayor trámite– resulta que después de haber obtenido el título legalmente y estando en posesión de sus tierras y trabajándolas, ahora están obligados a realizar el proceso de saneamiento como si no hubiesen poseído jamás ni nunca ese pedazo de tierra, como si no hubiesen sido tituladas. Más aún todavía, un elevado número de campesinos y colonizadores poseedores de tierras, que han concluido las partes técnicas del proceso de saneamiento no pueden ser titulados porque su pequeña propiedad se pasó con unos centímetros o con unos metros o con una o dos hectáreas de las 50 que fija la Ley, por lo tanto el Estado se las califica a través de la Superintendencia Agraria como si fueran medianas propiedades. De esta manera estos campesinos, cuando su propiedad paso de las 50 has. aunque sea medio metro, pasan de la condición de poseedores por dotación a la condición de adjudicados, o sea, sin dotación, y le adjudican la tierra a título de valor comercial, es decir, le adjudican la tierra que no existe en el mercado, lo cual es una injusticia. Este es uno de los problemas que obstruye la posibilidad de acelerar el proceso de saneamiento con el INRA.

Tenemos un largo proceso de 6 a 7 años de aplicación de la Ley 1571 y efectivamente se perdieron 3 o 4 años, no sólo con la aprobación de la reglamentación sino con el aprendizaje de la parte administrativa debido a la permanente remoción del personal técnico, porque no hay estabilidad funcionaria y porque dependemos de lo que puedan pagarle o no pagarle los organismos internacionales a los funcionarios del INRA. El actual director del

INRA departamental está recién un año y tuvo que aprender inclusive él mismo lo que era la ley INRA. Hay una fuerte carga de inseguridad que no permite que el INRA funcione, a tal punto que la inexperiencia y la ineficiencia que fue lentamente superada ha vuelto a ser la misma debido a los cambios políticos, porque la gente nueva que ha entrado con el nuevo gobierno tendrá que aprender lo que los otros aprendieron durante el gobierno de la ADN, durante 3 o 4 años, así vamos a perder otros 5 años más.

El saneamiento y la titulación se están tomando como un problema técnico de dar y establecer seguridad jurídica sobre la tierra y no de establecer una política de desarrollo en el campo, de manera más precisa, de desarrollar la actividad productiva no solamente en el aspecto puramente agrícola sino también de nuestros bosques. No hay direccionalidad de políticas agrarias por parte del Gobierno y todo el mundo está empeñado solamente en defender y pelear su pedacito de tierra, esperando si el Estado nos da crédito o no, si nos campesiniza o no, sin ver que va a pasar mañana. En todo caso esta es una lucha que no les corresponde llevar adelante ni enfrentar sólo a los campesinos y los indígenas, pero es una lucha que la están llevando ellos porque están luchando contra el latifundista, de esto tuvo que haberse ocupado el capitalismo, es decir, el empresariado agropecuario, de eliminar el latifundio en el país, pero no se puede eliminar el latifundio en el país cuando los que detentan el poder político y económico, son los propietarios latifundistas que mantienen en condiciones de servidumbre a miles de trabajadores en el campo. Un problema que tenemos todavía irresuelto es la gran propiedad de la tierra de manera latifundiaría, sin una clara política de desarrollo capitalista en el campo con la mantención todavía de la servidumbre en el campo. Así no podemos esperar desarrollo económico.

La seguridad jurídica habría que establecerla en base a la función económica social y sobre la legalidad de la obtención de los títulos de propiedad. No hay seguridad jurídica cuando no se trabaja la tierra y menos todavía cuando los títulos o los documentos que se han obtenido son fraudulentos. A través de las organizaciones indígenas y campesinas hemos planteado a la CAO que no proteja a quienes le han robado al Estado y se amparan a veces en sus gremios, a título de seguridad jurídica, y son los primeros

en marchar aquí en Santa Cruz pidiendo seguridad jurídica cuando saben de manera precisa cómo han obtenido fraudulentamente los títulos de propiedad, además, saben que no están cumpliendo la función económica social. No generalizamos ni incluimos a todo el mundo agropecuario, porque es hermoso trajinar la carretera hacia la Chiquitanía o hacia a cualquier parte de Santa Cruz y ver esos campos productivos, verdes, con ganado etc., a esa gente hay que apoyarla, pero lo que no se puede apoyar, a título de seguridad jurídica, es precisamente el latrocinio.

Otra de las falencias por parte del Estado es que hasta ahora no ha existido un solo asentamiento humano, uno solo en el Oriente, un asentamiento humano dirigido y planificado por el Estado. Hemos planteado muchas veces que se realicen asentamientos humanos en las 500.000 o las 700.000 has. de tierras fiscales que dice el INRA nacional que existen en el Oriente Boliviano y siempre la cantaleta fue que se necesitaba millón y medio de dólares, dos millones y medio de dólares, que hay que dotarlos de agua potable, de luz eléctrica etc., por lo tanto, nunca hubo tierra para nuevos asentamientos humanos. Esta es una falencia que va a dar un paso lógicamente a lo que mucha gente también denomina la inseguridad jurídica o las situaciones de violencia que se han dado con las ocupaciones de tierras por parte del MST en Santa Cruz, en el Chaco y tal vez después en el Beni y Pando. El gobierno no tiene clara una política de asentamientos humanos, busca algo perfecto y por lo tanto no tenemos resultados.

Tampoco no se ha realizado una sola reversión de tierras en el Oriente, ni se ha hecho un desalojo forzoso de ocupaciones ilegales, excepto el desalojo campesinos. En el caso de la Cooperativa La Unidad en Monte Verde, declarada ilegal, no tiene derecho propietario alguno, la Ley ordena y dispone que la Prefectura ejecute los lanzamientos y no se realizan, pero si los movimientos sin tierra fueran de nuevo a San Cayetano o Arubai, inmediatamente en menos de un minuto estaría la Policía para desalojarlos. Esto muestra que hay discrecionalidad en la atención y aplicación de la ley, precisamente porque no existe una política de asentamientos humanos en el país, porque no hay reversión de tierras, pese a que están identificadas las propiedades que no cumplen la función económica y social

e inclusive cuya documentación ha sido obtenida fraudulentamente. Sin embargo el Estado procede con chicanería jurídica, si queremos llamarlo así, porque el argumento único y fundamental es: ¡Sabemos que es ilegal!, que no trabaja la tierra, que sus títulos son fraudulentos, pero tienen que probarlo, a través de un proceso penal, para demostrar que esa persona ha obtenido fraudulentamente tales títulos y una vez que se pruebe aquello recién procederemos a identificar que esa documentación es fraudulenta, mientras tanto no lo podemos desalojar. Todas esas propiedades siguen en esa calidad y esta es una chicanería jurídica que no le hace bien ni al INRA, ni al Estado ni a la sociedad civil. Otros elementos que faltan por resolver son los de la carga animal, los reglamentos inconsultos que el INRA ha realizado sobre la función económico social y también sobre las concesiones forestales en TCOs, que son excluidas del saneamiento y son consideradas tierras fiscales no disponibles.

Como se puede apreciar éste es un problema social, político y económico que es necesario socializarlo, porque la sociedad civil está mal informada, no solamente mal informada sino desinformada sobre la problemática de la tierra. Necesitamos involucrar a la sociedad civil en la resolución de estos conflictos de propiedad, de regularización de derechos propietarios y de políticas agrarias del país.

¿Dónde está la tierra agraria prometida?

*José Martínez**

A 50 años de la Reforma Agraria

Es importante reflexionar sobre los 50 años de Reforma Agraria y el tema de la tierra. Para ello nos preguntamos: ¿Dónde está la tierra agrícola prometida por la reforma agraria?, ¿por qué en un país deshabitado como Bolivia, con más de un millón de kilómetros

* Sociólogo, Profesor en la Carrera de Sociología de la Universidad Gabriel Rene Moreno de Santa Cruz. Trabaja en temas socio-ambientales y en apoyo a las organizaciones indígenas de tierras bajas, ex director del Centro de Planificación Territorial Indígena de la CIDOB.

cuadrados de superficie y menos de ocho millones y medio de habitantes, hay conflictos por la tierra?, ¿Cómo es posible que en un territorio tan grande con tan pequeña población tengamos problemas de distribución de tierras? Preguntas de este tipo, nos llevan al convencimiento de que uno de los problemas más importantes y no resueltos en el país, es la distribución de tierras. Sin embargo, hay otras realidades, otros países, por ejemplo Holanda, cuya superficie es menor a una provincia de Santa Cruz con el doble de habitantes de todo el país, pero que no tienen problemas de distribución de tierras. Esto nos hace pensar sobre la verdadera naturaleza de los problemas en la distribución de tierras en Bolivia que, ni la Reforma Agraria de 1953 resolvió, menos la Ley del Instituto de Reforma Agraria de 1996.

Entonces, ¿Cómo se soluciona la distribución de tierras en un país deshabitado, sin necesidad de matarnos entre bolivianos? Para responder a esta interrogante central, necesitamos entender cuál es la estructura geofísica del país, qué capacidad de uso tienen los suelos, cuál es la predominancia de tierras agrícolas en el país. Elementalmente tenemos que preguntarnos, ¿hay tierras agrícolas suficientes en el país? Y como respondamos a esta pregunta, nos obligará a tomar en consideración un problema real o un problema inventado en la distribución de tierras. Sin duda, cualquier respuesta que demos, siempre nos llevarán a más preguntas. Así por ejemplo, ¿Cómo se soluciona la necesidad de tierras de los sin tierra en un país deshabitado? Y este es un problema real y político que requiere pronta solución.

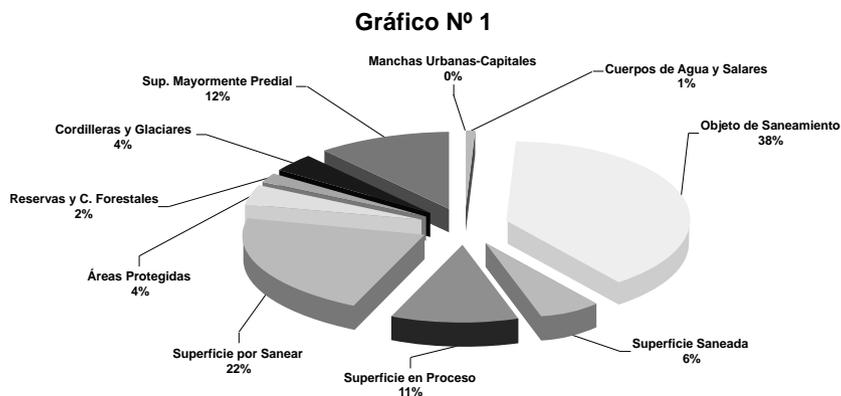
Para muchos es cuestión de la Ley y de voluntades políticas de los ocasionales gobernantes. Hay voces y expertos que dicen que necesitamos una nueva Ley Agraria ante el fracaso de la actual Ley, que requiere ajustes técnicos para una mejor distribución de tierras. Para otros, pasa por el cambio de autoridades menos apegados a los grupos de poder y más comprometidos con los indígenas, campesinos y los sin tierra. La realidad es testaruda y se encarga más pronto que tarde en mostrar estas posibles soluciones como tantos otros fracasos que los anteceden; en estos casos los remedios son peor que las enfermedades y 50 años de reforma agraria lo muestran así, con la evidencia de que continúa irresuelto la tenencia y distribución de tierras en Bolivia.

Cuál la naturaleza del problema de tierras en Bolivia?

Otros creen que la problemática de la titulación de tierras pasa por aspectos técnicos-operativos, se desea que con menos corrupción y más transparencia en el proceso de saneamiento se avanzaría mucho en la titulación de tierras. Lo evidente es que los procedimientos están durmiendo durante 6 años en las oficinas del INRA (con la última Ley) y 50 años en algunos casos de títulos sin ninguna seguridad jurídica, razones por las cuales hasta ahora no avanza la titulación pese a los millones de dólares de la cooperación internacional destinados a esta finalidad. Esto es verdad, pero no es la causa de la mala distribución de tierras en Bolivia; por ejemplo, pienso que hubiese sido mucho más “barato” (léase económico) comprar a los terratenientes sus derechos de propiedad con todo el dinero que se gasto en la elaboración de leyes, reglamentos, normas técnicas y todo el proceso de saneamiento de predios agrarios para la titulación¹

1 Por ejemplo, en 1997 la norma técnica exigía una precisión milimétrica en las georeferencias de los vértices de predios; para tal fin, el procedimiento técnico establecía el uso de por lo menos 3 GPS's (en español Sistema de Posicionamiento Global) geodésicos para lograr tal precisión. El precio unitario de esos aparatos oscilaba los 30 mil dólares; entonces, las pocas empresas que contaban con tal tecnología sin duda hicieron buenos negocios y ciertamente tenían algún vínculo con las autoridades. Haga cálculos del costo de saneamiento de la primera etapa de \$us. 3/ha, ejemplo 1 millón de has equivalía a un costo de 3 millones de dólares; las empresas que mayor rentabilidad tuvieron son las que se dedicaron al saneamiento de predios con fondos del Banco Mundial (CAT SAN). Esta situación se discutió con las autoridades del INRA en su momento y en la Comisión Agraria Nacional; desde el CPTI se envió propuestas de modificación de la norma técnica, solo después de 2 años de tanto bregar y demostrar a las autoridades nacionales, a los patrocinadores como el Banco Mundial y DANIDA, fue posible cambiar la norma técnica, particularmente en lo que se refiere al uso de GPS's; se modificó la tolerancia en la precisión del punto hasta un límite de 10 ms, lo cual permitió el uso de equipos GPS navegadores y por su puesto se reducir los precios de saneamiento hasta menos de \$us. 0,50 ctvs/ha (los primeros trabajos de saneamiento a esos precios fueron en el PDPI). Pero el otro efecto era que, en las condiciones antes explicadas el saneamiento de TCO's era simplemente imposible, primero por que nunca hubo los fondos suficientes para cubrir todas las demandas y cuando se cambio la norma, prácticamente ya se habían gastado en INRA, SAE-VAIPO gran parte de los 10 millones de dólares que el

(ver grafico 1), así podríamos tener en este momento más tierras tituladas que las conseguidas con todos los procesos de saneamiento que se hicieron en el INRA; se evitaban enfrentamientos, muertes y conflictos innecesarios por la tierra; con todo, la naturaleza del



Fuente: INRA/2003

gobierno Danés había donado para el saneamiento de tierras de pueblos indígenas. Después de 6 años del proceso de saneamiento las demandas territoriales indígenas se redujeron a la mínima expresión, ¿Qué paso?: a) Se sanearon en primer lugar las propiedades de terceros o las propiedades privadas al interior de las TCOs, con fondos destinados a los indígenas y lo que quedaba se destino para la titulación de los territorios indígenas. b) Los terceros con el apoyo de las empresas de saneamiento y técnicos del Viceministerio de asuntos indígenas en la gestión W. Ribero se dieron mil modos para vulnerar la ley, los primeros haciendo incumplir la FES (Función Económica Social) y los segundos con los “famosos” EINE’s (Estudios de Informes de Necesidades Espaciales), la consecuencia es el fracaso de la Ley “INRA”, veamos porque. A) La Ley promulgada en octubre de 1996 establecía titular todas las demandas territoriales indígenas (32 TCOs) admitidas por la misma ley en 10 meses, ya estamos cerca de los 10 años y el avance es menor al 50%; B) ordenar y garantizar el derecho propietario de todos los predios existentes en el país en el plazo de 10 años, esto no ocurrirá ni con las autoridades cambiadas, puesto que recién inician las demandas indígenas en tierras altas; en tierras bajas, no se toco para nada las propiedades comunales de indígenas, campesinos, que viven en comunidades dispersas, excepto aquellos que están en áreas de algún proyecto como carreteras o gasoductos o zonas de conflicto, las que si fueron saneadas. El balance de la Ley INRA por donde se lo mire es un fracaso y no encuentran la forma de superar los conflictos de tierras, el órgano regulador del área, como la Super Intendencia Agraria, poco o nada ha contribuido al proceso.

problema de tierras no radica en los aspectos técnicos, operativos mal ejecutados, es mas profundo que el propio ordenamiento jurídico. Intentaremos demostrar mas adelante, cual es la verdadera naturaleza de esta problemática.

Existe sin embargo, la necesidad de reflexionar sobre el proceso de saneamiento de tierras que, fue planteado como una forma de corregir las anomalías en las titulaciones: es decir, para superar el procedimiento de titulación de la vieja ley agraria y la corrupción existente en el Ex Consejo Nacional de Reforma Agraria. Los cambios en los procedimientos modificaron muy poco la situación de tenencia y propiedad de la tierra en Bolivia. Lo más significativo del proceso es el reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas; este reconocimiento, sin embargo, no tiene que ver con la Ley INRA, sino mas bien con la Ley 1257 (ratificación del Convenio 169 de la OIT), la misma establece los derechos territoriales y étnico culturales para todos los pueblos indígenas y minorías étnicas, estos derechos en el caso de Bolivia fueron incorporados en los preceptos constitucionales (Art. 171 de la CPE), pero en la práctica esos derechos no se cumplen y son vulnerados por autoridades y personal encargado de los procedimientos de saneamiento de tierras. ¿Notemos por que?

El concepto de propiedad de los territorios indígenas fue cambiado en el marco jurídico boliviano por la denominación "Tierras Comunitarias de Origen" (TCOs), este cambio tiene consecuencias negativas en los derechos territoriales de los pueblos indígenas: debido a que en la práctica, solo tendrán derechos de uso y no de verdadera propiedad. Sí se llegan a titular las TCOs, estos pueblos en ningún caso tendrán verdadera propiedad de su territorio en el sentido del derecho que se otorga a la propiedad privada de terceros, que pueden vender, dividir, hipotecar, etc. Los indígenas sólo gozan del derecho de uso de los suelos y los recursos renovables contenidos en el territorio, esto en razón de que la Ley INRA establece que las TCOs no pueden enajenarse, no pueden dividirse, no sirven como garantía para préstamos hipotecarios, es una forma de propiedad "*sui generis*" de la no propiedad.

Entonces, para qué sirven las TCOs? Qué pueden hacer los dueños indígenas con sus territorios? Casi nada, solo gozan de

derecho preferente para aprovechar algunos recursos naturales de uso tradicional mediante: cacería, pesca, recolección y cultivos itinerantes o el sistema de chacos. Para aprovechar otros recursos tales como: madera, minerales o hidrocarburos tienen que cumplir otras exigencias dispuestas en las leyes de cada rubro. En realidad según la Constitución Boliviana, es el Estado el que tiene derecho primario sobre todos los recursos naturales y tiene potestad de otorgar derechos de uso a terceros, por encima de los derechos indígenas; en consecuencia, los sectores sociales con poder económico y político son los que cuentan con concesiones mineras, forestales y petroleras en áreas indígenas (A Vbries, 1999). En pocas palabras las TCOs perdieron su calidad de territorios indígenas por mandato de la ley.

La Constitución establece que el Estado es el titular del derecho de las tierras y recursos naturales en todo el territorio nacional. En cambio, desde el derecho consuetudinario los pueblos indígenas son titulares de los territorios que habitan desde sus antepasados, por ser ellos anteriores a la constitución del Estado y, exigen con justicia que sus derechos sean respetados por el Estado.

En la actualidad, existen al menos tres derechos sobre la tierra y el territorio: el derecho primario que sustenta el Estado, el derecho originario (secundario para el Estado) que reclaman los pueblos indígenas u originarios y el derecho de terceros de los propietarios privados que no son ni Estado ni indígenas. Partiendo de estos criterios resulta que la tierra y el territorio antes que un problema técnico constituyen un problema político y de derechos; los gobiernos que han administrado el proceso de saneamiento no tuvieron el mínimo interés ni la capacidad de decisión política para solucionar la distribución de tierras del país, menos para respetar y hacer respetar los derechos de los pueblos indígenas (Martínez, 2000).

¿Por qué no se hacen cumplir los derechos? Resulta que no existe el derecho propietario para los pueblos indígenas, ni para los originarios; como vimos, la misma Ley establece que son propiedades colectivas enajenables sin derecho a su pignoración. Entonces, pensando propositivamente, la Ley quiere prevenir la fragmentación de los territorios indígenas, en tal caso sería más apropiado y probablemente más interesante declarar estos terri-

torios como áreas protegidas; esta declaratoria, tendría doble ventaja para los indígenas: podrían utilizar los recursos como actualmente lo hacen, pero también el Estado estaría obligado a precisar esas áreas y delimitarlas para la protección y conservación, obligando a las empresas y a los particulares a retirarse de los territorios indígenas; esta posibilidad no ocurrirá, ni esta en las políticas de Estado, menos quienes tienen intereses en los recursos naturales existentes en los territorios indígenas lo permitirán. Este es un tema que tenemos que discutir, debe ser parte de la agenda pública. Al respecto presentare algunos argumentos que nos ayuden a encontrar soluciones a la problemática de distribución de tierras y la situación de los pueblos indígenas.

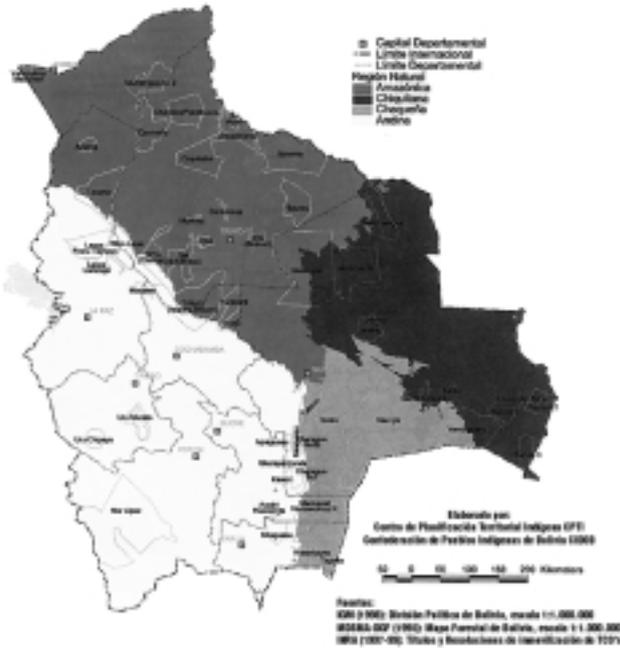
De las preguntas a la realidad del país

Existe una sentida necesidad de re-pensar la realidad del país que tenemos, debido a que tenemos temas prácticos no resueltos y son controversiales como consecuencia de una mala comprensión de la realidad del país. La problemática de la tierra por ejemplo es uno de esos temas, si pensamos en una distribución de tierras con criterios agrarios, nunca encontraremos en el territorio nacional la suficiente tierra para tal propósito, por que sencillamente no hay como demostraremos más adelante. Un aspecto fundamental de la problemática que nos preocupa, es conocer y entender esa realidad:

1er. Argumento. “Cómo se mostró y entendió el Territorio Nacional del País”

La imagen difundida de Bolivia durante mucho tiempo, hacia fuera y dentro del país, fue como una nación altiplánica, andina, esto es solo parte de la realidad, pero no toda la realidad, La otra parte importante de Bolivia es la región de tierras bajas que, con propiedad corresponde a un país amazónico, con aproximadamente 60% de bosques en su territorio. Esta realidad es poco conocida en el país y fuera del país. En estas dos eco-regiones diferenciales, los suelos con capacidad agrícola son pocas, por tanto no podemos pretender un país agrario donde no es posible materialmente.

Regiones naturales Tierras comunitarias de origen



Los legisladores, políticos, autoridades del estado y organismos de cooperación internacional normalmente no toman en consideración esta realidad al momento de definir políticas de Estado.

La estructura geofísica del país, determina las capacidades de uso de suelos existentes y la realidad boliviana en este aspecto, es que, **no tenemos predominancia de tierras agrícolas**. Entonces, hasta donde es beneficiosa una **ley agraria** para distribuir tierras que no tienen capacidad agrícola? Sería de mayor beneficio una **ley de bosques** para resolver la distribución de tierras según la capacidad de uso mayor de los suelos y, en la actualidad el régimen agrario debería estar subordinado a la ley de bosques y no a la inversa. La definición de mayor importancia para el país y para los bolivianos es considerar la realidad geofísica del país esto implica cambiar la mentalidad “agrarista” que se tiene del país, cuando no se tiene condiciones físicas para ello.

2do. Argumento. “Cuál es el estado actual de saneamiento de tierras en el país, en relación a la superficie total del territorio Nacional y las diferentes modalidades de saneamiento?”.

Cuadro N° 1
Territorio nacional y superficies según categorías con relación al proceso de saneamiento por el INRA

	Categorías	% Superficies Según Categorías	Superficies Has	% INRA, respecto a la superficie total
	Superficie Total - Bolivia	100,00	109'858.100,00	
A	Superficies que no están en el ámbito del INRA	2,17	2.384.630,00	
	Manchas Urbanas-Capitales	0,06	65.130	
	Cuerpos de Agua y Salares	2,11	2'319.500	
B	Objeto de Saneamiento	97,83	107'473.470,00	97,83
	Superficie Saneada o en Proceso)		47.087.223,00	42,86
	Superficie Saneada		15'397.073	14,02
	Superficie en Proceso		31'690.150	28,85
	Superficie por Sanear		60'386.247	54,97
	Áreas Protegidas		11'978.760	10,90
	Reservas y C. Forestales		5'275.941	4,80
	Cordilleras y Glaciares		10'872.133	9,90
	Sup. Mayormente Predial		32'259.412	29,36

Fuente: Datos INRA/2003.

Los datos establecidos por el INRA nos muestra la realidad del estado de saneamiento hasta el 2003. Del 97,83% de “tierras” sujetas a saneamiento con criterios agrarios, se sanearon o están en proceso el 42,86%. Están pendientes de saneamiento 54,97%. Los intentos por regularizar y ordenar la propiedad de los predios en el país son importantes y necesarios, como se aprecia en el Mapa elaborado por el INRA (ver Mapa siguiente). Por primera vez se tendrá datos ciertos para un catastro de predios en todas sus modalidades. Lo que esta mal son los criterios de distribución de esas “tierras”, sencillamente no se debe distribuir áreas de bosque con criterios agrarios, porque se esta comprometiendo el presente y futuro de este país.

Esta política de estado de ordenamiento de la “propiedad agraria” es sencillamente criminal, por que en el mediano y largo

Debemos convencernos que vivimos con muchas ideas equivocadas respecto a nuestra realidad. En los siglos pasados el régimen agrario tenía importancia porque era la base de la economía; en la actualidad, para mantener un régimen agrario más o menos competitivo estamos obligados a los cambios de uso de suelos, es decir talar los bosques y convertirlos a la agricultura y los pastizales, ya sea para fines de cultivos industriales o la ganadería. Estas actividades productivas en el mediano plazo son insostenibles, e irremediablemente conllevan impactos socio ambientales negativos, porque los suelos de bosque no son aptos para este tipo de actividades. Uno de los mayores errores de este tipo fue justamente el Proyecto Tierras Bajas del Este y es uno de los malos ejemplos del Banco Mundial en el mundo (FTTP, 2000), (Villegas, 2000). Una ley de bosques debería orientar al país a organizarnos para desarrollar “economías verdes y servicios ambientales” de gran demanda y actualidad.

Otra alternativa, si el propósito fuera regularizar el derecho de propiedad de predios, sería suficiente con una ley transitoria para ese propósito específico: Ley de Regularización del derecho propietario de predios, la calificación de derechos debería estar sujeta a la capacidad de uso mayor de los suelos y respetando los derechos originarios de sus tradicionales propietarios, ocupantes, como poseedores y no una Ley agraria como ocurre actualmente.

4to. Argumento. ¿Cómo se soluciona la necesidad de tierras de los sin tierra en un país deshabitado?

Hay acaparamiento de tierras? SI, todos viven en el campo? NO. Por qué faltan tierras sí de los 8 millones y fracción de habitantes el 47% vive en las capitales de departamento? La mayor concentración de población esta en 4 ciudades-municipios: Santa Cruz (1.135.526 h.), La Paz (793.293 h.), El Alto (649.958 h.), Cochabamba (517.024 h.), estos cuatro municipios concentran el 37% de la población total de Bolivia. La población urbana total (5.165.882 h.) 62% y la población rural total (3.108.443 h.) 38%. Haga cuentas de la gente que realmente vive en el campo y necesita tierras. En este país deshabitado en gran parte de su territorio no debería haber problemas de posición y distribución de tierras.

**Distribución superficies por municipios-población expresado en miles
Amazonia norte**

Nom.-Provincia	Nom.-Municipio	Has.	POB 1999	Distribución	POB 2001	Distribución	DEN 2001	RU 2001	Distribución Lin	UR 2001
Federico Román	Nueva Esperanza (Nuevo Manoa)	362,207,0000	472	767	740	489	0.20	740	489	0
Federico Román	Santos Mercado (Eureka)	679,327,0000	235	2891	509	1335	0.07	509	1335	0
Abuná	Ingavi (Humatta)	514,921,0000	1077	478	899	573	0.17	899	573	0
Abuná	Santa Rosa del Abuná (Nacebe)	438,380,0000	1575	278	2097	209	0.48	2097	209	0
Nicolás Suárez	Bella Flor (Costa Rica)	523,186,0000	2834	185	2305	227	0.44	2305	227	0
Federico Román	Villa Nueva (Loma Alta)	281,695,0000	809	348	993	284	0.35	993	284	0
Manuripi	San Pedro (San Pablo)	263,062,0000	1347	195	1082	243	0.41	1082	243	0
Madre de Dios	Puerto Gonzalo Moreno (Agua Dulce)	127,404,0000	2837	45	3810	33	2.99	3810	33	0
Nicolás Suárez	Bolpebra	248,406,0000	2834	88	1194	208	0.48	1194	208	0
Manuripi	Puerto Rico (Victoria)	524,180,0000	3640	144	4003	131	0.76	4003	131	0
Nicolás Suárez	Cobjija	44,746,0000	11375	4	22324	2	40.89	1504	-20790	20820
Madre de Dios	San Lorenzo (Exaltación)	319,807,0000	3067	104	3471	92	1.09	3471	92	0
Nicolás Suárez	Porvenir	106,465,0000	3109	34	3713	29	3.49	3713	29	0
Manuripi	Filadelfia (Arroyo Grande)	1,182,721,0000	2373	498	3145	376	0.27	3145	376	0
Madre de Dios	Sena (Bolivar)	757,351,0000	2193	345	2240	338	0.30	2240	338	0
Abel Iturralde	Ixiámas	3,724,172,0000	3618	1029	5625	662	0.15	5625	662	0
Abel Iturralde	San Buena Ventura	280,151,0000	4608	61	6203	45	2.21	3939	-2193	2264
Vaca Díez	Puerto Guayaramerín	637,084,0000	32273	20	40444	16	6.35	7349	-33008	33095
Vaca Díez	Riberalta	1,271,728,0000	52378	24	75977	17	5.97	11466	-64400	64511
	ha	12,286,993,0000	80276		104797			48618		56179
	km ²	122869.93								

Fuente: Elaboración propia con datos del INE censo 2001

Para ilustrar esta situación fijémonos en la región amazónica norte cuya superficie comprende el departamento de Pando, la provincia Vaca Díez del Beni y la provincia Iturralde de La Paz, en la cual la relación entre la población y la superficie del territorio es en extremo desigual, ya que la densidad poblacional es muy baja, menos de un habitante por hectárea, además, la mayoría de la población está concentrada en cuatro ciudades Cobija, Guayaramerín, Riberalta y San Buenaventura-Rurrenabaque, esto significa más del 60% de la población es urbana, el resto, o sea, menos del 40% se encuentra dispersa en esa inmensa extensión que es el Norte Amazónico, sin embargo en esta región casi deshabitada tenemos problemas de tierra. Cómo es posible esto?

Los conflictos en esta región son más severos porque está de por medio la explotación de la castaña cuya historia esta antecedida por la explotación del caucho. Consideremos algunos malos ejemplos de distribución de tierras en esta región a fines del siglo diecinueve, algo tenemos que entender y aprender de esa historia. En el siglo antepasado eran pocos los que podían llegar a esa "ubérrima" (¿?) región; para alentar a los bolivianos a ir a esa región, el Estado incentivo su asentamiento mediante concesiones de territorios y recursos, uno de ellos fue Nicolás Suárez que recibió la concesión de 5 millones de hectáreas; pero quienes llegaron antes que los bolivianos, atraídos por la bonanza de la goma, fueron algunos consorcios estadounidenses e ingleses². La pérdida del territorio del Acre se debe a una política de tierras equivocada, en ese tiempo el gobierno concedió a un consorcio americano derechos sobre el territorio del Acre, con un estatus de enclave, como si fuera un Estado podía fijar leyes, aduanas, control de los recursos, distribuir y conquistar tierras; el propósito de esta política era frenar la penetración de súbditos del Brasil, lo cual se consideró una ventaja para el país pero una amenaza para el Brasil. ¿Qué hizo Brasil? Primero

2 En realidad los consorcios extranjeros que explotan la goma estaban siguiendo un curso natural, primero agotaron la goma de Colombia, luego Ecuador y Perú, para finalmente situarse en Bolivia y Brasil.

compró los derechos a ese consorcio y luego nos declaró la guerra, de esta manera perdimos el territorio del Acre. Muchas políticas actuales pueden ocasionar al país pérdidas similares, ahora por vía de la Ley INRA que permite la venta de tierras sin precautelar la soberanía del país. Este es un tema que necesitamos analizar y aprender de la historia para entender el actual proceso y prevenir nefastas consecuencias.

Finalmente en este punto, permítanme un apunte. Las personas que pretendan tener grandes extensiones de tierras como propiedad privada, sin vivir en el campo, deben pagar el costo de saneamiento real y tributar impuestos por esos predios; sino pueden pagar, deben restituir los predios excedentarios al patrimonio nacional para beneficio de las comunidades indígenas y originarias sin predios. Este puede ser un mecanismo de redistribución y regulación de la propiedad de predios.

Datos para pensar y características de las diferentes áreas existentes en el país

La superficie de áreas protegidas que hay en todo el país asciende a 17 millones 458 mil 132 hectáreas. Estas áreas protegidas comprenden los parques nacionales, las reservas, los santuarios, que tienen restricciones de derecho de propiedad pero que no tienen restricciones de derechos de uso para las comunidades indígenas y originarias. Este es un espacio territorial que esta fuera de la distribución de tierras en Bolivia.

Resumen de superficies áreas protegidas

N°	Nombre	Categorías	Sup. Seño en SIG (ha.)
1	Manuripi D Heath	Reserva Nacional Amazónica	1.780.046,00
2	Madidi	Parque Nacional y Area Natural de Manejo Integrado	1.877.350,70
3	Apolobamba	Area Natural de Manejo Integrado	747.450,30
4	Pilón Lajas	Reserva de la Biosfera y Territorio Indígena	401.176,20
5	Estación Biológica del Beni	Reserva de la Biosfera	135.169,60
6	Cotapata	Parque Nacional y Area Natural de Manejo Integrado	61.692,22
7	Isiboro Sécure	Parque Nacional y Territorio Indígena	1.025.781,00
8	Noel Kempff Mercado	Parque Nacional	1.583.809,00
9	Sajama	Parque Nacional	26.636,11
10	Tunari	Parque Nacional	329.183,30
11	Carrasco	Parque Nacional	692.325,50
12	Cavernas del Repechón	Refugio de Vida Silvestre	212,02
13	Amboró	Parque Nacional y Area Natural de Manejo Integrado	598.779,52
14	San Matías	Area Natural de Manejo Integrado	2.906.120,00
15	Torotoro	Parque Nacional	16.823,90
16	El Palmar	Area Natural de Manejo Integrado	60.353,93
17	Kaa-Iya del Gran Chaco	Parque Nacional y Area Natural de Manejo Integrado	3.445.857,60
18	Otuquis	Parque Nacional y Area Natural de Manejo Integrado	1.005.032,52
19	Eduardo Avaroa	Reserva Nacional de Fauna Andina	685.398,80
20	Cordillera de Suma	Reserva Biológica	105.004,40
21	Tanquia	Reserva Nacional de Flora y Fauna	246.929,40
	Total		17.458.132,02

Debe notarse que hay diferencias en los datos de superficies de las Áreas Protegidas, SERNAP establece más de 17 millones y del INRA aproximadamente 12 millones de hectareas. Lo propio ocurre con los datos de superficie de las reservas, el SERNAP más de 10 millones y del INRA más de 5 millones de hectáreas. Estas diferencias son significativas, es necesaria una mayor coordinación entre instituciones para establecer un solo dato válido y oficial a nivel País. Debemos pensar, sin embargo, sobre los efectos de estas diferencias: si las áreas clasificadas tenían superficies erradas se están corrigiendo; por el contrario, si se están reduciendo las superficies de las áreas clasificadas, implicaría que se está determinando importantes superficies de protección y conservación, como tierras fiscales y como tales, pasibles a ser destinados para su distribución con fines agrarios lo cual sería negativo.

Las superficies de las reservas forestales y áreas de protección de cuencas hidrográficas, que en total suman 10 millones

643 mil 955 hectáreas, son áreas clasificadas que también deben quedar fuera de la distribución de tierras.

Reservas forestales y áreas de protección de cuencas

Nº	Nombre	Categoría	Base Legal	Sup. Segó en Base Legal	Sup. Segó en SIG
1	Iturrealde	Reserva Forestal de Inmovilización	DS 23022 del 23/12/91		4.112.510,00
2	Itenez	Reserva Forestal de Inmovilización	DS 21446 del 20/11/86	1.500.000,00	1.287.397,00
3	Quimera del Aten	Reserva Forestal	DS 14696 del 23/06/77	20.000,00	27.714,33
4	Eva Eva Mosetenes	Área de Protección de Cuencas Hidrográficas	DS 22611 del 24/09/90		225.485,30
5	Serranía de Bella Vista	Zona Forestal de Reserva Fiscal	DS 6689 del 22/02/64	90.000,00	93.646,35
6	Cuenca del Río Boopi	Reserva Forestal de Inmovilización	DS 17005 del 2/08/79	242.000,00	258.876,38
7	Covendo	Reserva Forestal de Inmovilización	DS 20649 del 12/12/84		289.891,61
8	Chapare	Reserva Forestal de Inmovilización	RM 065/92 del 12/03/92		595.488,60
9	El Chore	Reserva Forestal	DS 12262 del 28/02/75	900.000,00	1.033.964,60
10	Guarayos	Reserva Forestal	DS 12268 del 28/02/65	1.500.000,00	1.050.479,00
11	Veda de Mara	Veda de Mara	RM 210/85 del 25/01/85		78.495,94
12	Bajo Paragua	Reserva Forestal de Producción	DS 22024 del 19/09/88	3.388.200,00	1.360.796,00
13	Río Grande Misicuni	Reserva Forestal de Inmovilización	DS 17004 del 02/08/79	242.000,00	222.610,40
14	Río el Nueve	Área Crítica Protegida Cuenca Hidrográfica	RM 330/91 del 13/12/91		6.601,43
	Total			0,00	10.643.956,94

Otros sitios especiales en el país, por su importancia ambiental y ecológica, son los humedales, tales como: los Bañados del Izozog, el Palmar de las Islas, las Salinas de San José y El Pantanal boliviano, que representan cerca de cuatro millones de hectáreas, son áreas que no pueden distribuirse y deben restringirse las propiedades privadas. Tenemos que conservarlas porque son de importancia para el país y para el mundo y el Estado boliviano se comprometió a protegerlas.

Sitios Ramsar (humedales) Bolivia

Nombre	Sup. ha	Características
Bañados Izozog - Río Parapeti	615.882	Humedales del Chaco, agua dulce
El Palmar de las Islas y las Salinas de San José	856.754	Zona de palmerales salinos y no salinos con una red de lagunas
El Pantanal Boliviano	3.189.888	Mayor humedal del mundo, compuesto por ríos, lagos, lagunas, pantanos y bosque anegado y sabana, fuente del Río Paraguay, parte del bosque seco chiquitano (trinacional)

Las diferentes superficies mencionadas, los cuerpos y cursos de agua en el territorio nacional, está relacionados con alguna cuenca, estas áreas forman parte de los sistemas de vertientes o la hidrografía del país y ellas son las cuencas: Amazónica, Cerrado y del Plata, cuya superficie total corresponde a la superficie del territorio nacional, permitiendo diferenciar la relación de superficies y eco regiones.

Sistemas de vertiente hidrográficas Bolivia

Sistemas	Extensión km ²	% T. Nal.
Amazonia	724.000	66
Endorreica o Cerrado	145.000	13,2
Del Plata	225.000	20.8
Totales	1.094.000	100

Fuente: "Informe Nacional sobre la Gestión del Agua en Bolivia", Roger Mattos y Alberto Crespo, Proyecto World Water Visión, Enero 2000.

El agua es otro de los recursos esenciales, tanto las políticas internacionales, como nacionales orientan hacia el control privado de este recurso, existe una fuerte tendencia de pretender "privatizar" este recurso dado que las fuentes de agua dulce, cada vez serán mas escasas. En la práctica la distribución del líquido elemento está bajo control privado, aunque no implique necesariamente que sean propiedades privadas. Del caudal total, 54% es agua dulce que se utiliza como agua potable y están a cargo de empresas para abastecer el suministro líquido a los centros urbanos. Hay otros sectores como la minería y la industria que hacen uso del agua en menor proporción, comparados con el agua para riego y para la producción de energía eléctrica en las 68 centrales hidroeléctricas.

La agricultura con riego representa una superficie reducida del total de la tierra de cultivos a secano; las mejores tierras para cultivos agrícolas corresponde a 29 millones de ha con riego, de estas tierras, el 93 % de superficie esta manejada por unidades empresariales. Las tierras agrícolas con mayor capacidad para esta actividad, según estos datos realmente son pocas, son predios plenamente ocupados y usados para la producción, por sus po-

seedores o propietarios; más tierras agrícolas de calidad y con riego no hay.

Usos del agua

Usos	Sup. ha c/riego	Cantidades	Características
Agua Potable		54	% con servicio de agua dulce (potable) municipios
Agricultura	29.000.000	93	% de la superficie manejado por unidades empresariales con acceso a agua
Minería			
Industria			
Energía		68	Centrales hidroeléctricas

Fuente: "Informe Nacional sobre la Gestión del Agua en Bolivia", Roger Mattos y Alberto Crespo, Proyecto World Water Visión, Enero 2000.

Otra variable importante a considerarse para la calidad y cantidad de tierras agrícolas es la altitud. Sí consideramos la altitud de los suelos existentes en el territorio nacional, tenemos la siguiente estructura geofísica del país: el área andina, ubicada entre los 3 mil á 7 mil metros sobre el nivel del mar, corresponde al 28% del territorio nacional, existen tierras agrícolas en la altiplanicie con muchas limitaciones. La faja subandina, que está a una altitud entre 2500 á 3000 metros sobre el nivel del mar, corresponde a un 13% del territorio nacional, es en este espacio donde se ubican los principales valles y tierras aptas para la agricultura. Los llanos o tierras bajas de 0 metros a 2500 metros sobre el nivel del mar, ocupa el 59% del territorio nacional, en estas áreas los suelos son pobres en su capa orgánica, consiguientemente poco favorables para la agricultura; existen sin embargo pequeñas áreas o nichos de suelo con capacidad agrícola, los que ya están plenamente ocupados.

Áreas Geográficas s/g altitud y % con relación al Territorio Nacional

Áreas geográficas	Altura msnm	% T. Nal.
Andina	3000 a 7000	28
Subandina	2500 < 3000	13
Llanos	0000 < 2500	59
Total		100

Fuente: "Informe Nacional sobre la Gestión del Agua en Bolivia", Roger Mattos y Alberto Crespo, Proyecto World Water Visión, Enero 2000.

A partir de todas estas evidencias, uno de los aspectos importantes que tenemos que cambiar es nuestra mentalidad respecto al país. En el pasado Bolivia se hizo conocer como país andino, minero por excelencia, nunca fue un país agrícola, tenemos que cambiar esa visión. Bolivia no sólo es un país andino minero sino también un país tropical, es un país amazónico en aproximadamente dos tercios de su territorio. Este dato es de mucha importancia para enfocar de diferente manera la distribución de la tierra en Bolivia.

La situación actual de los bosques muestra que la superficie boscosa del país abarca 53 millones de has. de las cuales 33 millones se consideran bosques de producción permanente, se cuenta entre ellas como 31 millones has de áreas protegidas y 14 millones regiones productoras (datos SIFOR BOLIVIA, 2000). Los recursos maderables del bosque son explotados mediante concesiones forestales, que operan como empresas privadas bajo distintas razones sociales (empresas madereras, Asociaciones, contratos de aprovechamiento a largo plazo, investigación) y en ínfima proporción por los pueblos indígenas en las TCOs.

Las superficies que implican la distribución de los recursos del bosque en el país por regiones ecológicas y tipos de bosque muestra que la región amazónica es la más importante, seguida por la región andina, luego la región chaqueña y finalmente la región chiquitana que posee una de las formaciones importantes como es el bosque seco chiquitano.

**Situación actual de los bosques
en millones de ha.**

Descripción	Cantidad
Superficie boscosa	53.444.182,00
Superficie de tierras de producción permanente	33.574.575,00
Superficie áreas protegidas	31.265.639,90
Superficie regiones productoras forestales	14.200.281,50

Fuente: Memoria Forestal Proyecto SIFOR/BOL. 1998-2000.

Concesiones forestales

Razón social	Cantidad ha.
Empresas madereras	5.436.781,07
ASLs	354.297,39
Contratos de aprovechamiento a largo plazo	316.720,00
Investigación	273.770,60
Propietario privado	187.475,06
TCOs	141.060,11

Distribución de los recursos forestales por religión

Región	Cantidad km ²
Amazonia	221.825,00
Andina	136.975,00
Chaqueña	100.750,00
Chiquitania	74.942,00

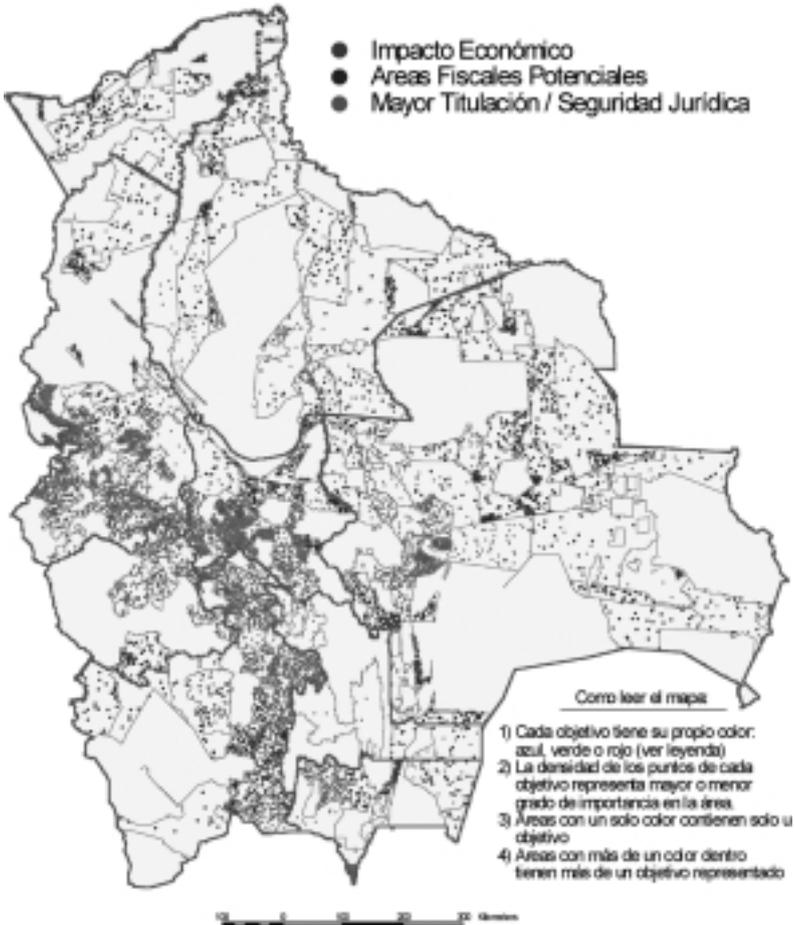
La mayor cantidad de bosques se encuentran en tierras bajas y como se tiene definido, estas áreas no son tierras con aptitud agrícola. Se enfatiza en que no son tierras agrícolas porque sus suelos son frágiles y tienen una composición orgánica muy pobre; su fertilidad es baja y no permite la producción intensiva como ocurre en las tierras agrícolas de los Valles. Los pequeños cultivos itinerantes que se practican en los bosques, son sostenibles debido al sistema de chaqueo (tumba, roza y quema); estas pequeñas áreas de cultivo permiten una producción limitada, se complementa con el manejo de barbechos. El sistema de chacos y barbechos, es algo que saben hacer bien los pueblos indígenas amazónicos para sus cultivos tradicionales. Pero también, es un sistema apropiado para las características de suelos de los bosques, precisamente por que no se roturan grandes extensiones de bosque, ni de manera continua en un mismo lugar, como ocurre en las practicas no indígenas (Martínez, et., al, 2002).

Priorización del proceso de saneamiento predial previsto por el INRA

Se ha sostenido que la Ley INRA tiene un mal de origen y es su visión agrarista para un país que no tiene esa capacidad. Este

error de visión no desmerece el trabajo que se realiza en materia de identificación y medición de predios, como se aprecia en los siguientes mapas producidos por el INRA.

Tres objetivos de priorización de saneamiento



Como puede apreciarse en el mapa anterior el INRA estableció ciertas prioridades de saneamiento y uno de sus objetivos de este proceso es lograr “impacto económico”; todos los puntos rojos en tierras bajas, esta marcando una clara tendencia a la con-

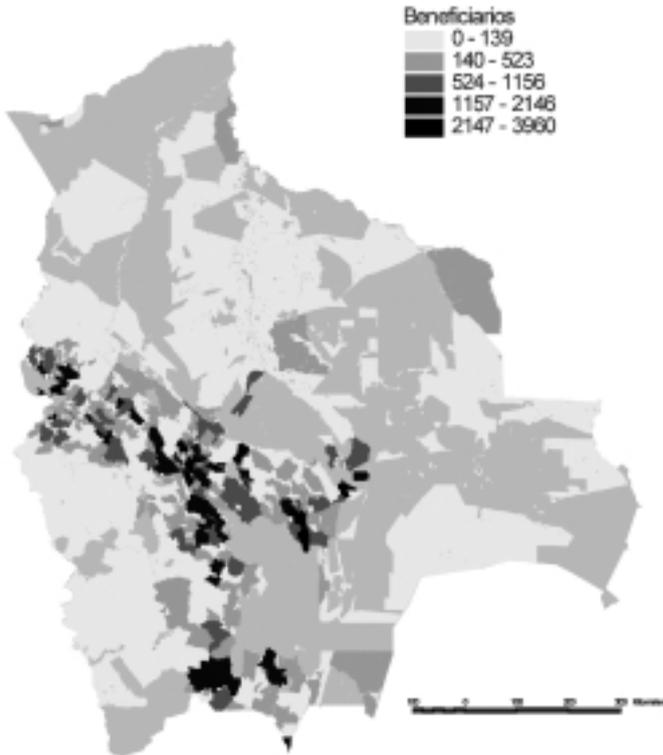
versión de uso de suelos, debido a que muchos de esos puntos están en áreas de bosque. Mas adelante mostraremos experiencias y consecuencias del cambio de uso de suelos en los bosques. En tanto continuemos con los trabajos del INRA.

Procedimientos Especiales: a) Titulación sin más trámite

Número estimado de beneficiarios	Superficie estimada en hectáreas
195,323	3'243,961

Para este saneamiento sin más trámite el INRA contempla los siguientes procedimientos y se establece quienes ingresan a este saneamiento:

Número de beneficiarios bajo saneamiento sin mas trámite, tierra por sanear



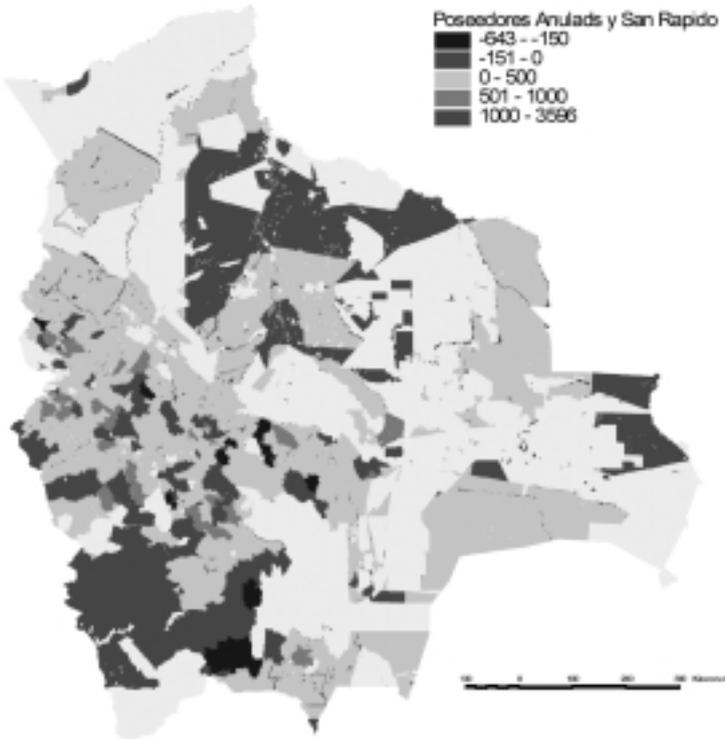
- *Aplicar el artículo 75 de la Ley INRA para titular sin más trámite a pequeñas propiedades y comunidades con sentencia ejecutoriada al 24 de noviembre de 1992.*
- *Se establece un procedimiento simplificado para la identificación de propiedades y verificación de trabajo (Función Social), obviándose la Evaluación Técnico Jurídica y la revisión de vicios de nulidad absoluta y relativa*
- *Los beneficiarios se encuentran principalmente en zonas del altiplano, valles y áreas de colonización*

Observando el mapa y por la ubicación de predios, buena parte de estas tierras corresponden a suelos con capacidad agrícola y en algunos casos bosques que cambiaron su uso de suelos. De este mapa hay algunos datos que llaman la atención: 1) El rango de mayor concentración de beneficiarios esta en pequeñas áreas (ver el color marrón oscuro en el Mapa), 2) Principalmente son predios de comunidades campesinas y de colonizadores, 3) Hay varias TCOs que serian afectadas por este procedimiento, ellas son, Araona, Pilón Lajas, Multiétnico 1 (TIM), Tipnis (Parque Isiboro Secure), Iupaguasu, Tapiete, 4) Algunas áreas clasificadas, como el Parque Noel Kempff Mercado, el ANMI del Pantanal no deberían estar en este procedimiento.

La siguiente categoría de poseedores de pequeñas propiedades, es el caso de comunidades dispersas en el altiplano y la puna, en realidad son parte de pueblos originarios; cuidado con que surjan sorpresas, puesto que se trata de parcialidades de pueblos y ayllus quechuas, aymaras, mururatos, urus. Debe entenderse que Bolivia como país se estructuró superpuesto a varias nacionalidades que, paulatinamente van reclamando sus derechos; estos pueblos en el pasado sufrieron el despojo de sus tierras por el régimen colonial, feudal y hacendal sucesivamente.

La estimación de Superficies de Poseedores en pequeñas propiedades, de tierras por Sanear se puede apreciar en el siguiente mapa y el INRA define el siguiente procedimiento de saneamiento para estos casos:

Número de poseedores estimados tierra en proceso de saneamiento

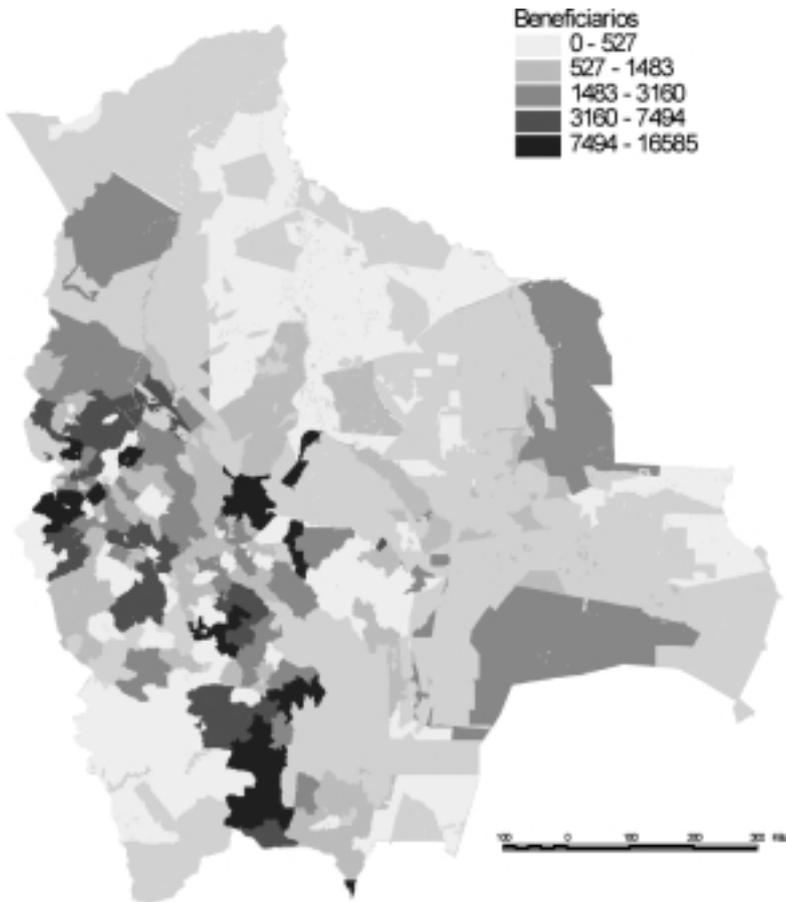


Procedimientos Especiales: b) Saneamiento Interno

- *Aplicar el Decreto Supremo N° 28559 que reconoce el saneamiento interno en colonias y comunidades campesinas como mecanismo de participación social y resolución de conflictos.*
- *Se establece un procedimiento simplificado para la identificación y mensura de comunidades de acuerdo a sus usos y costumbres.*
- *Los beneficiarios se encuentran principalmente en zonas del altiplano, valles y áreas de colonización.*

El siguiente mapa corresponde a propiedades comunales y parceleras que tienen tradición de posesión de sus predios. Igualmente el INRA define el siguiente saneamiento.

Procedimientos Especiales c) Titulación de Poseedores-propiedades pequeñas y comunidades



- *Aplicar el procedimiento de titulación sin más trámite para poseedores legítimos anteriores a la vigencia de la Ley 1715.*
- *Aplicar el precio concesional único de 10 cts. de boliviano por Ha. para toda adjudicación simple de propiedades pequeñas*
- *Se aplicará el Sistema de Información Geográfica del SANPLAN para la identificación rápida de poseedores*
- *Las Direcciones Departamentales del INRA emitirán las Resoluciones de saneamiento y titulación*

Los bosques y el cambio de uso de suelos: experiencias que no debemos repetir.

Esta situación es parte de la historia de los bosques en Santa Cruz. En 1976 los bosques que rodeaban a la ciudad de Santa Cruz de la Sierra estaban conformados por bosques altos ahora quedan pocos rastros de ese pasado y estamos con suelos en proceso de degradación después de 1990, por eso considero que es importante pensar en una Ley de bosques antes que en una Ley Agraria.



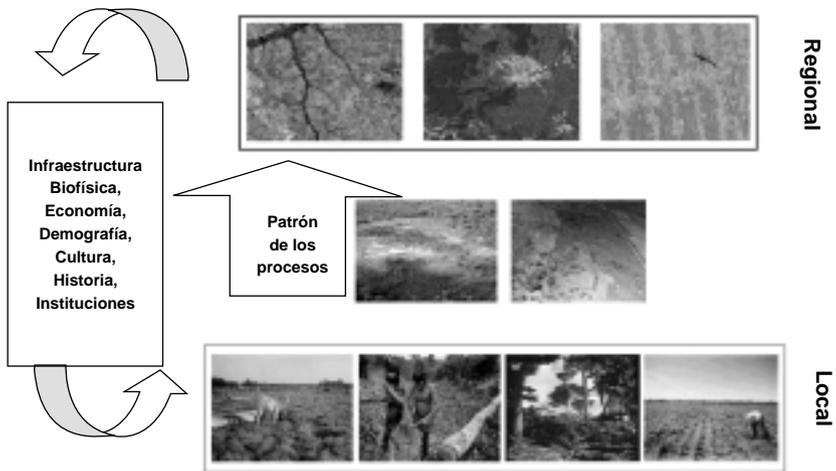
Fuente: Datos proporcionados por Z. Villegas, Estudio "Clearance and Fragmentation of tropical Deciduous Forest in the Tierras Bajas, Santa Cruz, Bolivia, Conservation Biology, August 2001, Vol. 15 Issue 4. Autores: Steiminger, M.K., Tucker, C.J. Erts, P. Killeen T.J. Villegas Z. Hecht, S.B.

Esos años se instalaron algunos asentamientos humanos, en el área que se conoce como norte integrado de Santa Cruz: Montero, Mineros, Yapacani, conformando una zona de colonización interna, que tiene una forma muy particular de ocupar el espacio, como rosas reventadas y que todavía se mantiene hasta hoy (Observe la parte superior del mapa). Las áreas de colonización se expandieron, pero el bosque se mantuvo con excepción de las parcelas habilitadas para cultivos. Lo que paso años más tarde, en 1990, fue el inicio del “desarrollo de la agroindustria” con una forma diferente de ocupación del espacio y entonces empezó la desaparición del bosque. Esta historia del Proyecto Tierras Bajas del Este observada en el mapa anterior esta de coloración naranja a rojo bordo; cada color muestra los años en que mas se deforestaron. Este proyecto fue financiado por el Banco Mundial y aquí viene bien la siguiente frase “sin el capital nos morimos y con el capital nos matamos”. Después de 6 años que duró este proyecto, o sea, hacia 1997 la superficie de bosques en Santa Cruz disminuyó considerablemente por la acción de la agroindustria que ha ido destrozando los bosques, al mismo tiempo también la colonización aumentó la deforestación, pero aun mantienen algunas islas de bosques.

La situación de los bosques allá donde se asientan poblaciones no indígenas irremediamente, en las condiciones actuales, tienden a ser deforestadas, esto esta ocurriendo en TCOs como Guarayos, Monteverde y nos ayuda a ilustrar cómo se aplica la política de tierras y a quien beneficia. El territorio de la TCO Guarayos esta conformado en una alta proporción por bosques altos y bajos y por zonas afectadas por inundaciones. La demanda original de los Guarayos después del saneamiento, fue reducida en cerca del 50% y por su puesto las pocas tierras aptas para agricultura esta en manos de propietarios privados.

Entendiendo el uso de las tierras: Interrelación de patrones de uso y procesos

Seguidamente mostraremos algunos ejemplos de cómo la interrelación de ciertos patrones de uso de la tierra a nivel local, repercuten en los cambios a nivel regional y el resultado final invariablemente es la pérdida de bosques o una mayor antropización de los mismos. Observaremos seguidamente casos de la región amazónica del vecino país Brasil



E. Brondizio 2000.

Se observa a nivel local los diferentes usos de suelos en áreas de lo que antes era bosque, ganadería, chaqueo y pequeños cultivos itinerantes, tala de árboles para el aprovechamiento de la Madera y cultivos por colonizadores y agroindustriales. Cada patrón de uso tiene una particular efecto en el bosque.

La ganadería es una de las actividades que provoca el cambio de los bosques por pasturas, abriendo grandes claros, normalmente se complementa con el uso de fuego para la renovación de pastos y combatir la maleza, en la mayoría de los casos, de esta forma se provocan los incendios forestales y el proceso de “sabanización” de los bosques. Muy al contrario de lo que

piensa la gente, los medios de prensa y hasta autoridades desinformadas que creen que es el chaqueo el causante de los incendios forestales.

El chaqueo practicado por comunidades indígenas, igualmente talan y queman árboles, no es el de mayor riesgo para el bosque, debido a que estas personas tienen mucho conocimiento del bosque. Las comunidades tradicionales que no perdieron el uso y manejo del fuego, realizan quemas controladas en superficies muy pequeñas, debido a que no pueden desmontar grandes extensiones por su baja tecnología.

Una sola evidencia para demostrar por qué no son los chaqueros los causantes de los incendios forestales; estos fenómenos provocados por la mano del hombre, en el caso Boliviano, normalmente ocurre en periodos de estiaje, cuando las temperaturas aumentan y el clima está seco; los meses de mayor riesgo de incendios forestales por tanto, son: junio, julio, agosto y parte de septiembre, en estos meses se queman los pastos para permitir el rebrote. En cambio el chaqueo o desmonte normalmente inicia los meses de septiembre, octubre, se acordona, se basurea y se espera las primeras lluvias para hacer las quemas del chaco, este proceso ocurre entre octubre y noviembre, que no es precisamente el tiempo en los que ocurren los incendios forestales; además, se espera las primeras lluvias para evitar que la quema afecte los suelos y sea una quema superficial.

A su vez, para habilitar suelos de bosque con fines agrícolas, particularmente para cultivos industriales, se emplea maquinaria para el desmonte de árboles en grandes extensiones boscosas; a la larga los suelos convertidos a la agricultura, se degradan por la baja fertilidad de los suelos y quedan como eriales contribuyendo a las zonas desertificadas.

En definitiva, el futuro de los bosques de Bolivia no será diferente a lo que aconteció en Brasil y la siguiente imagen es ilustrativa en ese sentido.



Carretera Trans Amazonica, Altamira, Estado de Pará, Brasil

El resultado en todos los casos se traduce en modificaciones del paisaje y en los problemas de cambios climáticos que tenemos actualmente en Bolivia y el mundo. Cada patrón de uso a su vez, aumenta los claros en el bosque con la pérdida de biodiversidad; dependiendo de cada patrón de uso, las formas del paisaje en los bosques tendrán algunas variaciones: a) Las actividades ganaderas, normalmente son áreas irregulares, con diminutas islas de bosque a completamente desmatadas; b) Los chaqueos son puntos apenas observables al interior de los bosques; c) las áreas de colonización tendrán dos formas características, los asentamientos dirigidos tienen la forma de espina dorsal en razón de que su crecimiento siempre está relacionado con un camino principal y varios secundarios de forma transversal, los no dirigidos o asentamientos espontáneos, normalmente crecen como rosas reventadas, debido a la baja asistencia técnica y la no existencia de caminos principales; d) la agricultura industrial en el bosque tiene la característica de claros rectangulares grandes y sucesivos, depreda el bosque tanto como la actividad ganadera. El otro

efecto de los cambios en el uso de suelo, son las modificaciones en los ciclos climáticos. En resumen, estas modificaciones del paisaje y de los cambios del clima, son consecuencias de políticas agrarias equivocadas. Lo que estamos haciendo es destruir como país el potencial de los bosques, esto es el tema que tenemos que discutir conjuntamente a la distribución de tierras.

Un último apunte sobre estos temas es, el uso de recursos naturales y los usuarios. Este es otro tema preocupante en el país, debido a que hay algunos derechos de uso de recursos naturales que están por encima del derecho de propiedad de predios. Debe quedar claro que si bien no hay asentamientos en todos los espacios del territorio nacional, él está ocupado de alguna manera, ya sea como: predios y propiedades, áreas protegidas, TCOs, del mismo modo, por usuarios de recursos naturales, como son las concesiones mineras, las concesiones petroleras, las concesiones madereras, que tienen derechos en grandes extensiones de territorio nacional. Lo que no está ocupado se considera tierras fiscales.

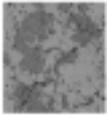
En realidad no solo estamos frente a la distribución de tierras, sino también frente a derechos superpuestos en un mismo espacio por los diferentes usuarios de recursos naturales. Entonces nos enfrentamos a varias posiciones de derecho desde las agrarias hasta las mineras, pasando por las petroleras. Estos dos derechos, el minero y el petrolero son preferentes sobre el derecho agrario; quiere decir, quien tiene el derecho minero o petrolero puede despojar tranquilamente del derecho agrario a campesinos o pueblos indígenas, incluso al propio estado. La declaratoria de que los recursos naturales son patrimonio del estado nacional en la práctica es un poema, pues cuando ellas salen del subsuelo se convierte en verdadero patrimonio de las empresas que tienen derecho de uso, eso ocurre con los minerales, el gas y el poco petróleo. Si me permiten, nuestra legislación es una bondad para las empresas extranjeras y un castigo para el país.

Volviendo al tema, el vecino Brasil, lo que ha hecho es básicamente clasificar de mejor manera sus recursos naturales y ver cuáles son los usos que les pueden dar, sobre todo en bosques, debido a que muchos bosques fueron convertidos en pastizales para la crianza de ganado, otros fueron destinados para el apro-

vechamiento de madera, algunos bosques todavía se mantienen y otros siguen el proceso de destrucción. No hay donde perderse, si no cambiamos la política agraria cambiará la estructura de los bosques y transitaremos en algunas de las direcciones señaladas. El vecino país clasifico sus bosques según capacidad de uso y según recursos para el aprovechamiento certificado de los recursos, un mayor conocimiento de los usos y capacidades esta permitiendo controlar un desmedido crecimiento de la deforestación. El país tiene buena base para esto, pues se cuenta con los Planes de Uso Mayor de Suelos en Pando, Beni y Santa Cruz, lo que falta es hacer cumplir y cumplir estas normas.

Múltiples datos sobre la clasificación de la cobertura de tierras

Vaupes, R. Negro



Bosque alto y sabana de 1.2
SS 1, SS 2, SS 3
Área antro pisada
50/50
Agua

Ponta de Pedras, Marajo, PA (3 sites)



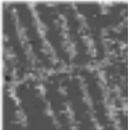
Bosque alto, rivera plana con bosque, zona Azai y agroforesteria, SS 1, SS 2, SS 3
Sabana, área antro pisada, pastizales y agua

Igarape-Acu, PA

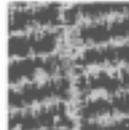


Bosque alto,
SS 1, SS 2, SS 3
Áreas antro pisada
pastizales y agua

Tome-Acu, PA



Bosque alto
SS 1, SS 2, SS 3
Área antro pisada,
pastizales y agua



Bosque alto
SS
Área antro pisada,
pastizales y agua



E. Brondizio 2000.

A manera de conclusiones

En el país los datos espaciales georeferenciados, concernientes a: tipos de bosques, áreas clasificadas, concesiones forestales, mineras, petroleras (ver: Atlas de Territorios Indígenas), plan de uso mayor de suelos (PLUS), tenencia de tierras, derechos propie-

tarios, etc. están traducidos en mapas digitalizados. Muchos de estos datos se encuentran en el INRA y en varias instituciones del Estado y centros de investigación. Lo propio ocurre con el saneamiento de la propiedad agraria, se trabajaron mapas según las modalidades del CAT-SAN, SAN-TCO y SAN-SIM. El IGM y el INE, a su vez, tienen toda la cartografía del País, hay variaciones en los datos de estas dos instituciones del Estado y sería oportuno compatibilizar los mismos.

En definitiva, existen datos precisos de cada espacio, de cada área según su clasificación y usos de recursos naturales; para muchos de estos datos, se han realizado mediciones en campo, a la vez, se han utilizado imágenes de satélites³. Con esta información mas que suficiente para hacer cumplir lo que dice la Ley INRA respecto a la FES, puesto que la información georeferenciada existente en el país, permite verificar que asentamientos existían antes de 1996 y cuales con posterioridad a esta fecha. La Ley señala que todos los asentamientos después de octubre de 1996, son nulos de derecho. Solo cumpliendo esta disposición se tendría mayor cantidad de tierras fiscales; pero no, tanto los personeros de saneamiento contratados por el INRA, como sus autoridades, se hacen los desentendidos en esta materia y, muchos terceros a fin de justificar la función económica social se han vuelto ganaderos, las "vacas turistas" volvieron a la moda, como en los mejores tiempos en los que se cobraba bien por la exportación de semovientes. Ahora las vacas y los desmontes recientes justifican la FES. Con solo ver imágenes de satélite de antes de octubre de 1996, y de diferentes años posteriores a 1996 se tendría información sobre las áreas de bosque que fueron taladas intencionadamente para fines de justificar algún derecho.

Considerando este conjunto de datos técnicos y el conocimiento que se tiene sobre la tenencia de la tierra, realmente no hay argumentos técnicos, ni operativos, para no resolver el problema de la distribución de tierras y la calificación de derechos sobre las

3 A este nivel son varias las entidades tanto del Estado, Centros de Investigaciones y empresas que cuentan con imagines satelitales clasificadas y geroreferenciadas.

propiedades prediales en Bolivia. Este asunto crucial ya debería estar solucionado, pensando sobre todo que llevamos más de 6 años de trabajo continuado en el saneamiento con un alto endeudamiento externo. Lo que no hay en el territorio nacional es la suficiente cantidad de tierras agrícolas para distribuir y esta es la razón de por que tenemos tantos conflictos con la ley agraria, por eso se hace imperioso modificar el criterio agrario de la distribución y calificación de derechos agrarios sobre predios que no tienen esta cualidad.

Los argumentos sobran, por tanto, para concluir que la II reforma agraria formulada en 1996 con la “Ley INRA” ¡sencillamente fracaso! Por que no puede cumplir los objetivos para los que fue creado, tampoco regularizó el derecho propietario de los predios en posición, ni se redistribuyó en el tiempo establecido las tierras a los que realmente lo necesitan. Hubiese sido mucho más sencillo y económico, como se dijo, pagar un precio a los grandes poseedores de tierras ociosas, para que éstas sean transferidas a campesinos, pueblos originarios e indígenas. Todos los fondos que se invirtieron: del Banco Mundial para el proceso de institucionalización del INRA y el saneamiento de la gran propiedad; los fondos de la cooperación particularmente de Dinamarca (DANIDA) para el saneamiento de las Tierras Comunitarias de Origen (TCOs) que en la práctica sanearon las propiedades privadas creadas en las tierras comunitarias de origen; sumados a ellos, los fondos de Kadaster, BID, FIDA, etc; estos fondos eran mas que suficientes para pagar por mejoras y entregar tierras a los que sí necesitan y viven de ella. Así se evitaba tantos enfrentamientos con muertos como los de Pananti, al mismo tiempo, ahorrábamos al país los trámites engorrosos del saneamiento técnico y jurídico que, pocos terminan en títulos ejecutoriales. Sensiblemente la actual ley 1715 de Reforma Agraria y su reglamento –que diluyó la propia ley– es una ley agraria que no corresponde a la realidad del país.

La raíz del fracaso de la II reforma agraria en Bolivia, además del desconocimiento de la realidad del país, se debe a que los proyectistas de la ley INRA “de reforma agraria”, partieron de una premisa falsa, suponer que en Bolivia existen “tierras con capacidad agrícola”, este desconocimiento llevó a menudos conflictos.

Bolivia no tienen tierras agrícolas como se tiene demostrado; por tanto, ningún modelo agrario a nivel nacional, funcionará en el país por mucho dinero que se invierta, menos hay tierras con capacidad agrícola para redistribuir a nadie. No se puede dar lo que no se tiene.

Pregunté en ocasión del 50 aniversario de la reforma agraria ¿Dónde están las tierras agrícolas prometidas?, 50 años después de la reforma agraria de 1953 cuesta creer que no hay tierras agrícolas. En verdad necesitamos repensar el país que tenemos, no es preciso que nos auto engañemos colectivamente y, basta de contratar tecnócratas que fabrican leyes para el país sin conocer nuestra realidad.

Pensando en soluciones:

- Cómo resolver la distribución de tierras a los diferentes sectores en un país deshabitado
- Es posible tierras para los sin tierra en un país de mas de 1 millón de Km² con tan solo 8 millones de habitantes.

Los datos espaciales son los insumos para pensar en soluciones, se requiere:

- Datos de población por área Municipal y según concentración poblacional.
- Datos espaciales, puntos geodésicos, límites conocidos, tecnología accesible
- Cambiar o subordinar la política agraria de distribución de tierras, por una de bosques.
- Que las Instituciones del régimen agrario actual: CAN, MPDS MA, INRA, SIA, SIF, SIRENARE, entiendan lo inoperante que es una ley agraria en las condiciones actuales para el país.
- Debe trabajarse en un saneamiento integral y en la regularización de predios

A continuación se presenta un cuadro que puede facilitar resumir las diferentes ocupaciones de predios, derechos, clasificaciones y saber de modo anticipado como facilitar el proceso.

Resumen de ocupación de superficies con algún derecho y clasificación en el territorio nacional

Clasificación	Casos	Sup. ha	Observaciones	Criterios de distribución
Físico	Territorio Na.			
Sobre el suelo	Tierras Agrícolas			
	Tierras Forestales			
	Area de Interés Petrolero			
	Area de Intres Minero			
Derechos	SAN TCOs			
	SAN SIM			
	CAT SAM			
	Area Urbana ciudades/pueblos			
	Propiedades Especiales			
	Concesiones Forestales			
	Concesiones Mineras			
	Concesiones Petroleras			
	Areas Protegidas			
	Sitios Ramsar			
	Cuerpos de agua			
Otros				

Glosas a la cuestión tierra y territorio

*John D. Vargas Vega**

El problema tierra y territorio para los pueblos indígenas del país es una constante cinco veces centenaria que permanece irresoluble, en cambio para el resto de la sociedad boliviana empezó hace menos de dos siglos y cobró gran ímpetu a fines del siglo pasado. Las reflexiones hechas por diversos actores agrarios a propósito del balance y las perspectivas de la reforma agraria boliviana puso en evidencia la preocupación que tienen en torno a la disputa contemporánea por la tierra y el territorio, develando así la mutación que sufrió el problema agrario nacional en los últimos años debido a que a los viejos conflictos por la tenencia de la tierra se adicionaron nuevos conflictos por el dominio del territorio, los recursos naturales y la biodiversidad, dando lugar a un problema diferente que por su complejidad rebasa el tradicional marco agrario de enfrentamiento de los sujetos agrarios del país con el Estado, particularmente los indígenas y campesinos, a los que se sumaron sujetos no agrarios que incluyen empresas nacionales y consorcios internacionales. Estas glosas tienen el propósito de sistematizar las reflexiones hechas por los actores agrarios que participaron en el seminario internacional y en los talleres regionales sobre la reforma agraria boliviana respecto a los problemas de la tierra y el territorio para destacar los nuevos

* Docente Investigador CIDES UMSA

términos del enfrentamiento de los sujetos agrarios con el Estado Nacional, dado que estos sujetos sociales cuestionan el derecho estatal sobre la tierra y el territorio, a la vez que critican la débil institucionalidad e inecuada función de la legislación agraria vigente y la restricción que tienen los organismos agrarios estatales para enfrentar los desafíos que implica la emergencia de un nuevo y complejo problema.

• El problema agrario nacional

Hasta el siglo pasado el problema agrario estuvo centrado en la disputa por la *tenencia de la tierra*, es decir, en la confrontación sostenida por las comunidades indígenas y otros sujetos agrarios con el Estado Nacional por el acceso a la propiedad de la tierra, al finalizar el siglo veinte resurgió la controversia por el *dominio del territorio*, sumándose la cuestión de la propiedad de *los recursos naturales y la biodiversidad*, pues los pueblos indígenas demandaban al Estado Nacional el derecho de acceso al uso y aprovechamiento de los recursos naturales contenidos en el espacio territorial que ocupaban, lo cual involucró a actores no agrarios que explotaban tales recursos. La confluencia de estos dos problemas complejizó el conflicto agrario y desbordó su límite sectorial pues aunque la propiedad de la tierra estaba regulada por una amplia legislación agraria el dominio del territorio carecía de una regulación normativa precisa; la legislación de concesiones de derechos aplicada a la explotación de recursos naturales no consideraba la cuestión territorial de manera específica. En consecuencia el problema agrario nacional quedó atravesado por las demandas de territorio y acceso a los recursos naturales dando lugar a un nuevo problema, que emergió con fuerza a través de múltiples conflictos agrarios regionales que no encontraron las respuestas oportunas y adecuadas, por una parte porque los instrumentos institucionales eran inadecuados e insuficientes, por otra la nueva situación rebasaba el ámbito específicamente agrario y abarcaba otros ámbitos como el minero y el petrolero, para lo cual los instrumentos jurídicos disponibles eran insuficientes e ineficaces.

La mutación del problema agrario nacional atravesado por el problema del territorio requería de cambios drásticos en el enfoque y los procedimientos de análisis que permitiesen una adecuada comprensión, interpretación del problema que emergía para enfrentar el desafío que entrañaba la nueva situación agraria territorial, a fin de encontrar respuestas inmediatas que permitiesen introducir modificaciones en el diseño de las políticas estatales. El poder político nacional no percibió que se había producido una transformación en la disputa de los sujetos agrarios con el Estado que involucraba a sujetos que no eran agrarios y, por lo tanto, no captó que el nuevo problema era multidimensional, por eso lo mantuvo como una cuestión puramente agraria respondiendo con los instrumentos de la normativa agraria. Esta incongruencia hizo que los conflictos se expandieran del ámbito rural al urbano involucrando a una multiplicidad de actores y sujetos sociales.

El nuevo problema proviene de dos demandas sociales: a) el derecho a la tierra, exigido por indígenas y campesinos durante siglos y últimamente también por terratenientes, empresarios agrarios, militares, eclesiásticos y traficantes de tierras; b) el derecho al territorio reclamado por los pueblos indígenas y además por concesionarios nacionales y extranjeros para la explotación de recursos naturales y la biodiversidad, debe su novedad precisamente a la incorporación de nuevos sujetos sociales a los viejos conflictos agrarios, lo que provocó un reordenamiento de fuerzas sociales y de contradicciones entre los tradicionales sujetos agrarios –campesinos, empresarios agrarios, terratenientes, traficantes– que continúan disputando la tenencia de la tierra entre sí y con el Estado, a la vez que los pueblos indígenas empezaron a disputar el espacio territorial con el Estado y con las empresas concesionarias petroleras y mineras. El problema de tierra y territorio, por lo tanto, requería de nuevos acuerdos sociales porque la institucionalidad agraria vigente resultó insuficiente e inadecuada para enfrentar y resolver este complejo problema, de tal manera que la interpretación de esta cuestión nacional debería traducirse en nuevos instrumentos jurídico legales. Tarea que esta pendiente.

Los conflictos agrarios que se suscitaron a fines del siglo veinte giraron en torno a las demandas por tierra y territorio, generan-

do conflictos y enfrentamientos entre sujetos agrarios con saldos sangrientos porque el Estado no intervino oportunamente en la solución de los conflictos; la legislación agraria y los organismos estatales, específicamente la Ley 1715, el Instituto Nacional de Reforma Agraria, la Superintendencia Agraria y la Judicatura Agraria Nacional acusaron carencias, insuficiencias e inadecuaciones para atender las demandas sociales y resolver los conflictos. Segundo, la respuesta estatal a la demanda de territorio mostró que la legislación agraria era insuficiente e inadecuada para resolver un nuevo problema pues la Ley INRA fue diseñada para resolver la *seguridad jurídica de la tenencia de la tierra*, la demanda de territorio plantea acceso y control de otros recursos naturales, distintos a la tierra, que están regulados por otras disposiciones jurídicas y otros organismos estatales, como la legislación forestal, minera, petrolera, las superintendencias forestal, minera, de recursos naturales renovables. Tercero, esto significa que la demanda de territorio excede el alcance y las atribuciones de la Ley de tierras, es decir, la jurisdicción de la Ley INRA y las competencias de los organismos agrarios, por eso este problema quedó sin respuesta estatal y sin vías de solución. Cuarto, la demanda de los pueblos indígenas, por el derecho al acceso y control de los recursos naturales y la biodiversidad que contiene el territorio, objeta el derecho de explotación de los recursos mineros, forestales, petroleros y de biodiversidad otorgado por el Estado a concesionarios privados, porque considera que otorga derechos a terceros sobre el territorio reclamado por los pueblos indígenas. Quinto, la institucionalidad agraria actual es insuficiente e inadecuada para resolver la demanda de territorio.

Los pueblos indígenas del altiplano, los valles, la chiquitanía, la amazonía y el Chaco, mantienen una disputa histórica con el Estado Nacional por la recuperación de su territorio y sus tierras, que les fueron arrebatadas primero por el Estado colonial y después por el Estado republicano. Durante siglos estos pueblos lucharon por la recuperación de sus tierras en forma persistente, aunque fragmentada y dispersa, hasta que lograron recuperarlas parcialmente con la toma de haciendas y la distribución de tierras, esto les permitió continuar en su lucha por la recuperación

del territorio. No obstante que el conflicto por el territorio es anterior a la pugna por la propiedad de la tierra pues la Corona Española arrebató el territorio a los pueblos indígenas mediante la conquista y la colonización, la confiscación de las tierras de comunidad por el Estado Nacional boliviano relegó este conflicto a segundo plano. En este sentido la lucha por la recuperación de la tierra es posterior a la lucha por el territorio, la reivindicación del derecho a la tierra empezó en la segunda mitad del siglo diecinueve con la incautación de las tierras de comunidad por el Estado Nacional, acto que fue legalizado por la Constitución Política republicana que instituyó el derecho de propiedad estatal sobre el territorio y las tierras que hasta ese momento se encontraban bajo tuición de las comunidades indígenas, que utilizaban las tierras comunitarias para obtener su sustento. La legalización de esta medida con la Ley de Ex vinculación estableció la propiedad estatal de la tierra y desconoció el derecho indígena sobre la tierra pero además sobre el territorio en que estaban asentadas las comunidades indígenas, derecho que les había sido reconocido por la Corona española, esto provocó la impugnación de los indígenas a la legitimidad del derecho republicano que rompía con la institucionalidad negociada y conquistada por los pueblos indígenas en un largo proceso de enfrentamiento con el poder español, este fue el origen del proceso de confrontación de las comunidades indígenas con el Estado Nacional por la recuperación de sus tierras y territorios.

Esta lucha por la recuperación del derecho a la tierra duró casi dos centurias de reclamos legales y de represiones sangrientas, de negociaciones intermitentes y concertaciones incumplidas, en torno a las políticas estatales agrarias, primero de desvinculación o separación de los indígenas de sus tierras comunales durante el primer medio siglo de conflicto; luego, por casi un siglo, la incautación de las tierras de comunidad y su puesta en venta a favor de terceros, que las transformaron en haciendas y latifundios; después medio siglo de reforma agraria con la distribución de tierra de las haciendas ocupadas y confiscadas y de tierras fiscales que se convirtieron en minifundios y latifundios; por último, las políticas de seguridad jurídica de la propiedad agraria, me-

diante el saneamiento de la tierra de particulares y de comunidades de origen. Sin embargo estas políticas estatales no liquidaron el problema de la tierra porque el principio del derecho propietario del Estado Nacional sobre la tierra confiscada a las comunidades se mantuvo inalterable; la distribución de tierras y la seguridad jurídica de la propiedad agraria tampoco modificaron este principio del derecho propietario nacional que le otorga al Estado el derecho y el poder para disponer de la tierra, por lo tanto, para los pueblos indígenas aún no concluyó su demanda de reposición de las tierras de comunidad que les fueron usurpadas por el Estado Nacional.

Esta confrontación histórica muestra que la propiedad de la tierra y su función responden a concepciones distintas. El Estado Nacional consideró, desde el inicio, el uso y la propiedad privada de la tierra la base material para la producción agraria de alimentos y materias primas destinados al mercado interno, en consecuencia la liquidación de las tierras de comunidad era necesaria para desvincular, separar al indio de su sujeción a la tierra y liberarlo del trabajo obligatorio no remunerado y del pago del tributo indígenal. Esperaban que con la parcelación y la distribución de las tierras de comunidad entre los indígenas que las componían convertirían al indio en propietario y de hecho en ciudadano de la República, quedando obligado sólo al pago del impuesto a la propiedad de la tierra, así su producción sería libremente incorporada al mercado. Suponían que las tierras de comunidad, parceladas y distribuidas individualmente entre los indígenas conformarían un mercado de tierras, pero la resistencia indígena al fraccionamiento de la propiedad comunal impidió la parcelación y privatización de las tierras de comunidad. Ante esta resistencia el Estado optó por la confiscación de las tierras de comunidad y su venta en calidad de propiedad individual a particulares no indígenas; los indígenas por su baja capacidad de compra, debido a que no tenían de ingresos monetarios acumulados, no pudieron rescatar sus tierras por medio de la compra. El cometido de la legislación de tierras de fines del siglo diecinueve dispuso la venta de las tierras de comunidad, el pago del impuesto predial rústico a los hacendados y la mantención del pago de la

contribución territorial a los indígenas, su propósito era liquidar la comunidad indígena como forma de organización territorial por considerarla retardataria para el progreso. De esta forma los indígenas perdieron el derecho a la tierra y la base material de su subsistencia, quedando totalmente desposeídos. Esta situación los obligó a trabajar en las haciendas –constituidas en base a sus tierras– en condiciones onerosas a cambio de un pedazo de tierra en colonato para cultivar y obtener sus alimentos sin remuneración monetaria por su trabajo en la hacienda. De esta manera quedaron nuevamente atados a la tierra pero en peores condiciones laborales y jurídicas que antes de la independencia, porque fueron privados de todo derecho ciudadano.

Desde fines del siglo diecinueve, con esta privación de derechos, la lucha de las comunidades indígenas asentadas en el altiplano y los valles interandinos estuvo orientada a la consecución no sólo de tierra sino también de libertad, objetivo que consiguieron al promediar el siglo veinte con la toma de haciendas y expulsión de los hacendados, hecho ratificado por la Ley de reforma agraria. Los indígenas en su condición de labriegos sometidos al régimen de la hacienda trabajaban sin remuneración en las haciendas en beneficio del patrón, por lo tanto la recuperación de la tierra implicaba la supresión de la relación de explotación de los colonos por el hacendado, de esta forma la recuperación de su tierra traía consigo la recuperación de su libertad. La desposesión de las tierras de comunidad representaba para las comunidades indígenas una doble usurpación, en primera instancia por el Estado Nacional que les incautó sus tierras y en segundo término por los hacendados que les arrebataron la propiedad, por lo tanto, su recuperación implicaba un doble enfrentamiento, por una parte con el Estado y por otra con los hacendados. Al promediar el siglo veinte la insurgencia de los labriegos sometidos al régimen hacendal estuvo precedida por huelgas de brazos caídos en las haciendas que desembocaron en el alzamiento indígena, la ocupación de las haciendas y la expulsión de los patrones así el régimen de explotación que negaba sus derechos ciudadanos fue liquidado y la distribución de las tierras de hacienda implicó la recuperación de su derecho a la tierra. Es importante resaltar que

esta conquista no se debió a la concesión de un partido o de un gobierno sino a la insurgencia indígena que obligo al gobierno a aprobar la Ley de reforma agraria.

Así los indígenas consiguieron tierra y libertad, sin embargo, esta conquista no liquidó la disputa con el Estado porque la recuperación de sus tierras de manos de los patrones fue una recuperación parcial ya que sólo obtuvieron la parcelación y distribución de una porción de las tierras de hacienda, la otra parte quedaba en propiedad del hacendado, por lo tanto, la recuperación de las tierras de comunidad usurpadas por el Estado era aún una demanda pendiente. Además, las tierras distribuidas beneficiaban sólo a parte de los labriegos que trabajaban en las haciendas, sólo a quienes tenían una porción de tierra en colonato, los otros que no tenían tierra de cultivo en la hacienda no recibieron nada y continuaron en su condición de peones de los peones, de labriegos sin tierra sin ningún derecho. En consecuencia el Estado tenía la obligación de proporcionarles tierra a estos labriegos sin tierra fuera de las ex haciendas, lo cual implicaba utilizar tierras estatales y distribuir las entre los sin tierra, este cometido se cumplió a través del proceso de colonización de las tierras bajas, utilizando tierras estatales o fiscales, pero el problema tampoco fue resuelto definitivamente porque al cabo de un tiempo emergieron otros labriegos sin tierra que eran descendientes de los campesinos que recibieron tierras con la reforma agraria que demandan al Estado tierra para producir y alimentar a sus familias, pues el fraccionamiento de la propiedad dotada por la reforma agraria había llegado a su límite y no había más tierra en las comunidades.

La disputa por la tierra está centrada actualmente en torno a las tierras fiscales, localizadas principalmente en las tierras bajas, las mismas que son demandadas por los pueblos indígenas y por los labriegos sin tierra descendientes de campesinos y campesinos con tierras agotadas, por trabajadores cesantes y pobladores desocupados, quienes se enfrentan a traficantes de tierras que se apoderaron ilegalmente de tierras fiscales al amparo de la senecura política y el cohecho gubernamental, originando una desmedida concentración de la tierra en extensos latifundios. La res-

puesta estatal a estas demandas fue la Ley 1715 de 1996 que privilegia la seguridad jurídica de la propiedad predial rústica mediante el saneamiento de las tierras en posesión de indígenas, empresarios agrarios, campesinos y también de acaparadores ilegales, establece la redistribución de tierras fiscales a entidades colectivas no a individuos luego de cumplido el proceso de saneamiento y la reversión al Estado de los predios que no cumplen función económica ni social y el pago de impuestos. La reglamentación de esta Ley introdujo modificaciones que distorsionan el sentido equitativo de sus principios y objetivos, favoreciendo a sectores privilegiados, porque los organismos creados para su aplicación, o sea, para el saneamiento y registro de la tierra operan con poca eficiencia, en forma descoordinada y con lentitud en el trámite de las demandas favoreciendo así la consolidación del latifundio y el acaparamiento de tierras.

• **La estrategia indígena campesina**

En la disputa por la tierra el Estado y los pueblos indígenas adoptaron estrategias distintas y emplearon medios diferentes. El Estado boliviano, en concordancia con el ideario liberal de modernización del agro, utilizó diversas medidas para liquidar las tierras de comunidad, primero apeló a la desvinculación, luego a la incautación y venta, después a la redistribución, finalmente a la seguridad jurídica, con resultados poco exitosos pues no logró liquidar ni la vinculación de los indígenas a la tierra, ni establecer una agricultura moderna basada en grandes haciendas o pequeñas fincas, ni constituir un mercado de tierras, ni sanear y registrar legalmente toda la propiedad agraria particular, estatal y comunitaria. Los pueblos indígenas en su estrategia de recuperación de las tierras que les fueron confiscadas apelaron también a diversas medidas de reclamo, emprendieron juicios legales, realizaron protestas y levantamientos que fueron reprimidos con violencia, recurrieron a huelgas de brazos caídos en las haciendas seguidas por la toma de haciendas y la insurgencia así obtuvieron tierra y libertad pero no igualdad ciudadana, continuaron con

movilizaciones, marchas, negociaciones, bloqueos, mesas de diálogo, acuerdos y concertaciones obteniendo conquistas y resultados parciales, importantes pero insuficientes para obtener el reconocimiento de su existencia política y su incorporación en igualdad de condiciones y representación en las esferas de poder político, optaron por construir sus propios instrumentos políticos para disputar el control del Estado Nacional y las autonomías municipales a los partidos y oligarquías regionales.

La estrategia de los pueblos indígenas apunta a la autodeterminación étnica, al derecho a decidir por sí mismos, en igualdad de condiciones, dentro del Estado Nacional reconstituido. En esta perspectiva la recuperación del territorio que habitan es la condición necesaria para obtener el control de los recursos naturales contenidos en él, a fin de que los beneficios de su explotación respalden su autonomía de decisión. Su estrategia consiste en conseguir metas consecutivas utilizando métodos alternativos de presión y negociación en la resolución de conflictos, con movilizaciones masivas (manifestaciones, marchas, paros, bloqueos, huelgas), negociaciones sectoriales (pliegos de demandas, mesas de dialogo, suscripción de convenios, obtención de Decretos Supremos, aprobación de Leyes y políticas sectoriales) y participación electoral (municipios, congreso, presidencia). En este sentido la disputa por la propiedad de la tierra perdió su primacía estratégica con la política de distribución de la reforma agraria pero no perdió su importancia y trascendencia social y política pues el Estado continúa siendo propietario de la tierra, aunque la disputa está centrada ahora en las tierras fiscales remanentes –tierras de latifundio que no cumplen FSE, tierras demandadas como TCOs, áreas protegidas– ubicadas en algunas zonas del oriente, el Chaco y la amazonía, en torno a las cuales se enfrentan labriegos sin tierra con terratenientes, indígenas con colonizadores, campesinos e indígenas con el Estado Nacional.

En este sentido el problema tierra-territorio implica una distinta forma de confrontación histórica del Estado con los pueblos indígenas, pues la recuperación del territorio es el objetivo estratégico de los pueblos indígenas de todo el país, de tal manera que en su enfrentamiento con el Estado utilizan nuevos métodos e

instrumentos propios y ajenos como las disposiciones legales y jurídicas estatales que les ofrece la institucionalidad establecida por las reformas, por ejemplo la Ley 1715 que dispone el saneamiento de la propiedad de las tierras comunitarias de origen (TCOs) y la Ley de Participación Popular que establece Distritos Indígenas. La consecución de la titulación de las TCOs al igual que el reconocimiento de Distritos Indígenas les representa un avance en la consecución del territorio y una aproximación a la autodeterminación. Los pueblos indígenas de las diferentes regiones utilizan los instrumentos públicos que les permiten avanzar en el proceso de recuperación del territorio, es decir, en la reconstitución de un espacio territorial propio regido por sus propias normas y autoridades, con decisión y poder propios, o sea, con autodeterminación.

Actualmente los pueblos indígenas disputan el territorio con los ganaderos, terratenientes, traficantes, eclesiásticos, militares, colonizadores que son los tradicionales sujetos agrarios pero además los hacen con consorcios conservacionistas extranjeros, empresas nacionales y multinacionales que son los nuevos sujetos no agrarios que obtuvieron la administración de áreas protegidas y concesiones petroleras, mineras, forestales. La intervención de estos nuevos sujetos en el espacio territorial rompe la concepción tradicional de territorialidad impuesta por el Estado Nación ya que la concesión de áreas para la explotación de recursos naturales y biodiversidad a empresas privadas, algunas de ellas vinculadas con corporaciones multinacionales, implica que el Estado Nacional perdió el dominio territorial en las áreas concedidas pues transfirió el derecho de explotación y dejó de tener el control sobre los recursos naturales extraídos, que pasan a ser de propiedad exclusiva de las empresas concesionarias con bajos réditos para el país.

El proceso de búsqueda de este poder autodeterminativo empezó hace varias centurias con la usurpación de la propiedad territorial indígena, desde entonces tuvo un avance sinuoso de progresos y retrocesos en las negociaciones, éxitos y fracasos en los enfrentamientos con el Estado, encuentros y desencuentros con los oponentes ocasionales, sumisión, adaptación y ajuste a la

institucionalidad dominante y rebelión contra la autoridad, en pos de la recuperación del territorio y su autodeterminación. Este es el proceso seguido por los pueblos de las tierras altas, cuyos levantamientos seguidos de matanzas culminaron en la rebelión e insurgencia agraria por tierra y libertad al promediar el siglo pasado, que fue asumido a su vez recientemente, con fuerza y decisión, por los pueblos indígenas de la amazonía, del este cruceño y chiquitano, del norte amazónico pandino, beniano y paceño y del sudeste chaqueño, que se organizaron, deliberaron y decidieron demandar al Estado el derecho al territorio que habitan, logrando posesionar su demanda en la conciencia nacional con la larga marcha emprendida por *territorio y dignidad* desde sus lugares de asentamiento hasta la sede del gobierno central. La respuesta estatal redujo esta demanda de territorio a la concesión de Tierras Comunitarias de Origen.

La demanda de los pueblos indígenas de las tierras bajas por el reconocimiento del territorio habitado por sus organizaciones sociales puso en debate el derecho de los pueblos indígenas a territorio propio, aunque la demanda había sido planteada varios años antes sólo la movilización indígena la puso en la agenda estatal, fue necesaria la gran movilización indígena de diferentes etnias de la amazonía, el Chaco y la chiquitanía para obtener el reconocimiento público y legítimo de su demanda traducida en la respuesta estatal de la concesión de tierras comunitarias de origen. Pese a que tal medida no resolvía el problema del territorio demandado fue un importante triunfo para los pueblos indígenas de tierras bajas, que hasta ese momento no habían recibido ninguna atención del Estado a su demanda de tierras propias. La obtención del reconocimiento de las tierras comunitarias de origen trajo aparejada la necesidad del reconocimiento de su hábitat, o sea, el libre acceso a la flora y fauna local en su condición de recolectores, cazadores y pescadores, con lo cual el derecho a la TCO se expandía al territorio. La gran marcha indígena desde las tierras bajas hasta las tierras altas no sólo obtuvo el reconocimiento de las TCO sino que, además, consolidó la organización social de estos pueblos, legitimó su presencia nacional y, quizás lo más importante, reanimó la lucha de los pueblos indígenas de las tierras altas por la recuperación del territorio.

En este proceso de confrontación con el Estado los pueblos indígenas de las tierras altas replantearon su demanda de territorio incorporando el derecho al acceso y explotación de los recursos naturales existentes –tierra, agua, bosques, yacimientos mineros, hidrocarbúricos y biodiversidad– en las tierras comunitarias, como parte de su patrimonio y el derecho a la explotación de tales recursos en su beneficio. Además, plantearon el reconocimiento de sus autoridades tradicionales, de su organización comunitaria y de sus instituciones culturales. Este proceso tuvo dos implicaciones, la primera fue el cuestionamiento a las concesiones otorgadas por el Estado Nacional a terceros para la explotación de los recursos naturales contenido en las tierras comunitarias de origen, con lo cual incorporaban al conflicto a nuevos actores. La segunda fue la transformación del problema de la tierra en un problema de tierra-territorio, a partir del cual los conflictos agrarios en las regiones del Chaco, la amazonía, la chiquitanía y el norte integrado cruceño continuarían por la demanda de tierra y también por territorio, en tanto que en los valles y altiplano se acentuaría la demanda por territorio y autodeterminación; en esta perspectiva incorporaron a su estrategia la organización política como instrumento para participar en las elecciones municipales y nacionales con candidatos propios. Su intervención empezó en los Distritos Indígenas, continuó en las elecciones municipales, principalmente en municipios rurales, siguió con la elección de diputados uninominales, se expandió a municipios urbanos y finalmente al parlamento y a la presidencia de la República. De esta manera procedieron a integrar la demanda de tierra - territorio a su estrategia de autodeterminación, en un proceso de control territorial progresivo.

• **Territorio y gestión del territorio**

La concepción que tienen los pueblos indígenas del territorio discrepa con la que tiene el Estado, lo mismo ocurre respecto a la gestión del territorio. En este sentido, los pueblos indígenas, especialmente las ‘comunidades originarias’ tienen una cosmovisión

del territorio que abarca lo material y lo social e inclusive lo espiritual, difiere de la comprensión que tiene el Estado cuya visión es de dominio físico y político, en consecuencia la concepción y la práctica de la gestión del territorio es también diferente, para los pueblos y comunidades indígenas es un proceso de convivencia de los seres humanos con su entorno, o sea, con la flora y la fauna, en general la biodiversidad, que son los recursos naturales animados pero también con los recursos naturales inanimados del subsuelo, los cuales son administrados por la organización social y la autoridad tradicional a través de sus propias instituciones, expresadas en sus tradiciones y costumbres, lo cual se traduce en conocimientos y prácticas de aprovechamiento y conservación que son inherentes a su identidad cultural. En cambio para el Estado el territorio es el espacio físico de asentamiento de la población y de localización de los recursos naturales y la biodiversidad, pero sobre todo es el ámbito de dominio en el que ejerce su poder político, de tal manera que la gestión del territorio está supeditada a la autoridad estatal, lo cual implica que la gestión de los recursos naturales y la biodiversidad contenidas en el territorio nacional es atribución de la autoridad pública nacional, municipal y departamental, quedando de esta manera excluida la población local de la gestión del territorio y, además, de la gestión de los recursos naturales y la biodiversidad.

Habida cuenta de estas visiones contrapuestas respecto al territorio y su gestión los actores agrarios buscan elementos que las concilien en un punto de convergencia que viabilice la comprensión de que enfrentamos un nuevo problema donde la demanda de territorio trasciende la cuestión de la tierra, de tal manera que la gestión del territorio involucra la gestión de la riqueza natural que contiene incluido el suelo de cultivo y el agua. La legislación agraria vigente, incluida la Ley INRA, no norma la gestión territorial de las Tierras Comunitarias de Origen, tampoco la Ley de Participación Popular norma la administración de la tierra destinada a la producción, por lo tanto hay un vacío normativo que articule esta relación tierra-territorio. Sin embargo la descentralización municipal abre una posibilidad de encuentro precisamente en la constitución del Distrito Indígena Municipal,

en el cual confluyen la visión estatal de la descentralización municipal y la demanda indígena de autonomía territorial. La gestión de este territorio particular, que es parte del municipio y está diferenciado de él, integra dos procesos que siguen estrategias distintas con dinámicas o tiempos dispares, permite encontrar puntos de convergencia para llevar adelante un proceso de gestión conjunta del territorio indígena dentro del ordenamiento del Estado boliviano. El Distrito Indígena en la práctica de la gestión del territorio es más que el punto de encuentro de dos visiones contrapuestas es la base real de la convergencia de la política estatal de descentralización del territorio municipal, administrado autónomamente, con la administración indígena de una porción de territorio en la perspectiva de la autonomía territorial demandada. Esta práctica social transforma la eventual convergencia de dos concepciones en una experiencia de solución que es posibilita avanzar hacia la constitución del Municipio Indígena, acorde con el ordenamiento territorial de la descentralización del Estado en autonomías municipales.

En el país los procesos de ordenamiento y gestión territorial tienen su origen en la creación de la República, la necesidad de administrar el territorio nacional requería de un ordenamiento político administrativo que facilitase la gestión gubernamental del mismo, en este sentido las autoridades debatieron dos opciones, el mantenimiento de los cabildos o la creación de municipios. El cabildo incluía sólo los centros poblados de carácter urbano y el municipio incluía además el área rural. El Estado republicano optó por el modelo francés de la constitución de prefecturas departamentales en los años cuarenta del siglo diecinueve, de esta manera el ordenamiento territorial del país quedó configurado en nueve Departamentos con una autoridad prefectural, con tución sobre el espacio urbano y rural quedando así supeditados el poder local del cabildo y el municipio a la autoridad del Prefecto representado por los Subprefectos en las Provincias y por los Corregidores en los Cantones. Este ordenamiento político territorial fue coetáneo a las políticas de eliminación de las comunidades indígenas que el Estado nacional impulso desde su constitución y efectivizaron con aplicación de la Ley de ex vinculación en la

segunda mitad del siglo diecinueve. El principal objetivo de esta Ley era organizar haciendas para mejorar la producción agraria, lo cual no ocurrió porque la confiscación de tierras a las comunidades indígenas no estuvo acompañada con inversiones productivas, en consecuencia las tierras fueron acaparadas por grupos privilegiados que las convirtieron en latifundios de baja producción o improductivos trabajados por indígenas.

Ciento cincuenta años después, al finalizar el siglo veinte, el ordenamiento territorial del Estado boliviano cambio radicalmente con el establecimiento de la autonomía territorial municipal como unidad básica del Estado nacional, respaldada con recursos fiscales de coparticipación tributaria y transferencia de competencias y funciones estatales descentralizadas. Las secciones de provincia fueron convertidas así en municipios, con iguales atribuciones, competencias y responsabilidades pero la uniformización de la norma ignoró la diversidad territorial, cultural, poblacional y ecológica de los municipios constituidos. Este desconocimiento se hizo particularmente patente en el proceso de la gestión del territorio pues tales particularidades no estaban normadas. Como lo señalé este nuevo ordenamiento presentaba importantes ventajas principalmente con relación a la posibilidad de encontrar un punto de confluencia entre la demanda indígena y el ordenamiento estatal hacia la constitución del municipio rural se convirtió así en el más importante avance en la disputa por el territorio pues permitió el acercamiento de las estructuras político administrativas estatales a prácticas sociales de las organizaciones indígenas y campesinas del país, plasmado en la constitución Distrito Municipal Indígena como parte del municipio pero con relativa independencia de él.

El Distrito Municipal Indígena abrió así una notable posibilidad para resolver la demanda indígena, ya que resultó el mejor lugar para el encuentro de las demandas territoriales de autonomía indígena con la administración territorial del Estado, porque permitió a las comunidades indígenas incursionar en la gestión del territorio municipal en forma efectiva, pues las organizaciones indígenas locales pudieron acceder –con limitaciones– a las decisiones y a los recursos municipales de coparticipación tributa-

ria. Esta práctica de gestión territorial condujo a consolidar el proceso de descentralización municipal, abriendo la perspectiva para la constitución del Municipio Indígena que no es incompatible con el actual ordenamiento político administrativo del país, sin embargo, la consolidación de los municipios indígenas puede representar una alteración positiva del nuevo ordenamiento territorial del país. Esta opción de la gestión territorial como avance hacia el dominio del territorio ha sido utilizada por comunidades indígenas que descubrieron su importancia como instrumento para consolidar la autonomía del territorio municipal, es decir, la fracción bajo dominio indígena, en su propia perspectiva. Esto sucedió en Cochabamba, el norte de Potosí, la Chiquitanía y las capitanías guaraníes del Chaco. Como era de esperar este proceso encontró una fuerte oposición en el ámbito estatal, los grupos de poder mestizo criollos que gobiernan el país consideran que la constitución del Municipio Indígena es un paso excesivo que pone en riesgo la unidad nacional, además, suponen que por sus implicaciones políticas no es compatible con el ejercicio de la actual democracia representativa. No obstante esta oposición la constitución de espacios territoriales indígenas esta respaldada por la Ley de Participación Popular y la Ley del Diálogo que contienen disposiciones que refuerzan esta posibilidad y ayudan a avanzar hacia la constitución del Municipio Indígena administrado por la organización indígena local.

El Estado no previó que el derecho propietario colectivo de la Tierra Comunitaria de Origen pudiera asociarse a la jurisdicción político administrativa de un territorio específico como el Distrito Indígena, porque consideraba que el derecho propietario otorgado a la TCO era de derecho privado, pese a que correspondía a propiedad colectiva o comunitaria, por otra parte concebía la organización político administrativa municipal como disposición y estructura de carácter nacional no obstante la autonomía del municipio, con lo cual separaba la propiedad de la tierra de la gestión del territorio que conformaba La práctica social de las comunidades en los Distritos Indígenas estableció la compatibilización del derecho propietario colectivo de la tierra con la jurisdicción político administrativa del territorio a través de la ges-

tión territorial. No cabe duda que esta situación es nueva e implica un cambio de percepción del problema, porque es la mejor aproximación lograda entre la descentralización y la gestión territorial. Esta opción ha despertado expectativas en los pueblos indígenas del oriente, quienes aspiran a convertir su TCO en distrito municipal indígena, con la aspiración de transformarlo más adelante en Municipio Indígena, lo que les daría mayor capacidad de gestión territorial, mayor coherencia en las formas de elección de sus autoridades y encontrar así un vínculo más consistente con el Estado Nacional descentralizado. No obstante las perspectivas señaladas esta opción está parcialmente normada, es decir, no está resuelta jurídicamente pues requiere de la conformación de nuevas instituciones y mecanismos cuya concreción y consolidación quizás tome varios años y requiera de demandas, reivindicaciones, movilizaciones y concertaciones de los pueblos indígenas que finalmente desembocarán en el Municipio Indígena.

Es importante destacar que la gestión del territorio pone en cuestión la pertenencia, el acceso y el uso de la biodiversidad y los recursos naturales que se encuentran en las TCOs. Los pueblos indígenas cuestionan el derecho del Estado que excluye a los pueblos indígenas porque consideran que la biodiversidad y los recursos naturales forman parte del hábitat de las comunidades indígenas. Para ellos el uso de los recursos biogenéticos de la flora y fauna local conlleva el conocimiento de sus propiedades y usos, ligados a procesos de obtención y conservación practicados por la organización comunitaria que acumula estos saberes, en cambio para el Estado son riqueza potencial de recursos biogenéticos que por derecho constitucional le pertenecen, los cuales pueden ser explotados por el propio Estado o por concesionarios privados para venderlos en el mercado internacional, ese derecho abarca todo el territorio nacional, es decir, incluye las TCOs y las áreas protegidas que son importantes reservorios de biodiversidad y recursos naturales. El Estado promueve un sistema de áreas protegidas para conservar la biodiversidad y los recursos naturales, gestionado en forma privada, esto le permite constituir espacios reservados que sirvan para el aprovechamiento comercial de los recursos biogenéticos en su forma natural. Los pue-

blos indígenas consideran las áreas protegidas parte de su hábitat y los recursos naturales medios de vida que son aprovechados sin excesos en función de las necesidades de la población asentada, en un proceso natural de conservación de la biodiversidad y los recursos naturales, por lo tanto, su derecho a la gestión de estas áreas, proviene del uso ancestral, de la experiencia de manejo y de una larga práctica social de conservación.

La Ley de Áreas Protegidas imponen restricciones de uso que limitan el acceso de las comunidades indígenas a los recursos naturales y a la biodiversidad, medidas que afectan no solamente a la diversidad biológica sino también de la diversidad cultural ya que tales restricciones conllevan el desalojo de las poblaciones indígenas para favorecer las inversiones privadas de consorcios conservacionistas internacionales o de empresas extranjeras petroleras o mineras. Las poblaciones indígenas son expulsadas de las áreas protegidas mediante las restricciones impuestas a título de conservación de la biodiversidad, pese a que ancestralmente son conservacionistas de los recursos naturales y a que el Estado no cuenta con políticas públicas dirigidas a preservar efectivamente las riquezas naturales del país, por el contrario las políticas nacionales siguen una dirección contraria, el mejor ejemplo son las políticas de hidrocarburos y la explotación del gas natural que implican continuar con la política extractiva de exportación de materias primas y así liquidar la oportunidad de desarrollar una estrategia integral de aprovechamiento de los recursos naturales que incluya la industrialización, conducente al desarrollo nacional. La línea dominante en las políticas del Estado boliviano ha sido la exportación de materias primas, por lo tanto la inversión extranjera mantiene la misma trayectoria en el sector petrolero, minero o forestal. Dado que en el país no disponemos de estrategias estatales conducentes a preservar las áreas protegidas como espacios estratégicos en función de un proyecto de desarrollo nacional su privatización es condicente con la enajenación de la riqueza que encierra la biodiversidad pese a que tampoco hay experiencias concretas que demuestren que las estrategias extranjeras privadas de conservación de áreas protegidas sean beneficiosas para el país menos aún para la población asentada en tales

áreas. Por el contrario los resultados de la inversión extranjera en los últimos años muestran que la magnitud de las ganancias exportadas es mayor que el monto de la inversión externa ingresada al país en el mismo lapso, lo propio es previsible con las áreas protegidas.

En la gestión de las áreas protegidas se enfrentan lógicas y prácticas distintas de gestión, en algunas de ellas la presencia de entidades privadas implica operaciones espurias en la gestión dado que tales organizaciones tienen atribuciones superpuestas a las comunidades u organizaciones indígenas en el manejo de las áreas protegidas. Resulta que algunas áreas protegidas se superponen a territorios indígenas en consecuencia la gestión de las mismas no la ejercen las comunidades indígenas sino fundaciones u organizaciones no gubernamentales con autorización del Estado para proteger la biodiversidad y los recursos naturales del área protegida. De esta manera varios territorios indígenas acabaron bajo tuición de organizaciones privadas, las cuales procedieron a ocuparse de la gestión comercial de los recursos del área y en menor grado de su conservación, en abierta contravención con disposiciones internacionales y nacionales. La ingerencia de tales entidades privadas en los espacios superpuestos provoca la oposición de las comunidades indígenas asentadas en ellas y correspondiente reclamo al derecho de gestión directa del territorio que les pertenece y de los recursos naturales, pero no obtienen respuesta porque el Estado privilegia el derecho de concesión privada al derecho indígena.

• **Tierras comunitarias de origen y territorio indígena**

Las movilizaciones indígenas por la obtención de tierra labrantía y la recuperación del territorio ancestral acabaron por cuestionar la discriminación étnica, la conformación asimétrica del poder, la representación inequitativa, la exclusión social y política, finalmente la constitución misma del Estado nacional. Las reformas del Estado, en especial la participación popular y la descentralización municipal no cambiaron la estructura del Estado

pero modificaron el ordenamiento territorial con la institución de las autonomías municipales, de tal manera que el mayor grado de autonomía territorial reconocido por el Estado Nacional quedó circunscrito al municipio, con competencias y atribuciones otorgadas por la Constitución Política y normadas por la Ley de Participación Popular, la Ley de Municipalidades y la Ley del Diálogo, respaldadas con la asignación de recursos fiscales para la gestión territorial. Dado que no existen otras formas de territorios autónomos reconocidos constitucionalmente por el Estado es previsible que cualquier otra forma territorial autónoma que se proponga tomará mucho tiempo para ser aprobada constitucionalmente, por lo tanto, la única opción que existe en el país es el municipio autónomo ya constituido en el país que está respaldado legalmente y sostenido económicamente con recursos fiscales. La evolución y consolidación de las autonomías municipales, especialmente los municipios rurales, avanzan hacia la estructuración de unidades territoriales mayores basadas en la constitución de agrupaciones de municipios organizados en mancomunidades, que dan lugar a espacios territoriales amplios que suman autonomías y requieren de gestión conjunta, lo cual abre una nueva perspectiva de evolución del ordenamiento territorial nacional que redimensiona la gestión territorial.

El nuevo ordenamiento territorial basado en el sistema de autonomías municipales incluye el Distrito Municipal Indígena como parte del municipio y como elemento del proceso de descentralización con lo cual abre una opción particular de territorialidad indígena cuya gestión puede ser ejercida directamente por las comunidades indígenas. Esta instancia descentralizada que permite la articulación de la demanda indígena, consistente en la reconstitución del territorio con gestión e inclusive autoridades propias, con las disposiciones constitucionales de la descentralización y el ordenamiento territorial que ejecuta el Estado Nacional. En este sentido es posible visualizar los avances que pueden alcanzar las comunidades y pueblos indígenas utilizando en su favor el Distrito Indígena, sin provocar rupturas abruptas en el ordenamiento territorial estatal, además, sobre esta base tienen la perspectiva factible de lograr la constitución del Municipio In-

dígena, con avances ulteriores de agrupación de municipios indígenas bajo la forma de mancomunidades que ampliaría su dominio territorial en el marco del ordenamiento estatal. Esta opción difiere del planteamiento que propone la autonomía política administrativa de regiones étnicas consistente en avanzar por fuera del ordenamiento territorial actual, hacia la constitución de regiones étnicas con autonomía territorial, representación política parlamentaria propia y proporcional a la densidad poblacional étnica, con autoridades locales propias elegidas de acuerdo a normas diferenciadas basadas en las costumbres comunitarias, lo cual originaría un complejo ordenamiento de estructuras territoriales casi corporativas, administradas autónomamente, que implican la constitución de un nuevo Estado diferente del nacional.

Los movimientos indígenas pudieron avanzar en la recuperación del territorio a través de la titulación de las tierras comunitarias de origen allí donde estas eran coincidentes con el Distrito Indígena del municipio, sin vulnerar el ordenamiento territorial ni la descentralización del Estado. El avance logrado en este sentido es considerable y empieza a romper el control territorial ejercido por el poder local articulado al poder nacional traducido en la dominación de los grupos de poder regionales sobre las comunidades indígenas que eran excluidas de la gestión del territorio. Las decisiones de los grupos que tienen el poder en el país y administran el Estado son contradictorias pues las políticas de reconocimiento de las TCOs que es el reconocimiento de la propiedad colectiva de la tierra, no condice con las formas de derecho privado que norma el aprovechamiento y la administración de los recursos naturales y de la biodiversidad en tales tierras. Estos grupos de poder pretenden que los recursos naturales y la biodiversidad sean utilizados exclusivamente de acuerdo a sus intereses particulares mediante los mecanismos y fuerzas del mercado con exclusión y en detrimento de las comunidades indígenas. Esto no es nuevo, la historia de la explotación y venta de recursos naturales en el país muestra que no hubo desarrollo regional allí donde se instalaron empresas extractivas, como puede verificarse en las regiones de Potosí y Oruro que después de agotadas las riquezas del subsuelo quedaron abandonadas y pobres, porque la explo-

tación de recursos naturales estuvo dirigida a la acumulación de riqueza fuera de estas regiones y no contribuyeron al desarrollo local, lo mismo ocurrió en las zonas de explotación petrolera como Camiri o las zonas auríferas de Teoponte, Guanay, Tipuani y recientemente Caracollo o las zonas forestales amazónicas, que solo contribuyeron a la riqueza particular de pocas personas, quienes utilizan este enriquecimiento para usufructuar del poder nacional y continuar beneficiándose personalmente. Esto mismo ocurre con el gas que sigue la trayectoria de la explotación y venta de recursos naturales, sólo que ahora en beneficio de corporaciones multinacionales que proporcionan beneficios personales a tales grupos de poder en detrimento del desarrollo del país. La consolidación de las políticas de exportación de recursos naturales representa un bajo beneficio para la población nacional y elevadas ganancias para las empresas concesionarias y los grupos de poder, lo cual ha despertado un movimiento social de rechazo que demanda la recuperación del dominio estatal de este recurso. De esta manera los pueblos indígenas articulan la lucha por la tierra y el territorio con la recuperación de la propiedad del gas.

• La reforma agraria en las regiones

La Reforma Agraria boliviana tuvo un proceso dispar en las regiones que conforman el país. Las características sociodemográficas e históricas más que las geográficas o ecológicas incidieron en la ejecución de la reforma agraria, en ese sentido la reforma agraria fue radical en el altiplano y los valles pues acabó con el régimen hacendal de explotación servil y distribuyó las tierras de las haciendas entre los labriegos, mientras que en el Chaco, la amazonía y las tierras bajas del este la reforma agraria fue taimada porque con la distribución de pequeñas parcelas entre los labriegos de algunas haciendas encubrió a los terratenientes y al latifundio bajo el manto de empresas y empresarios sin inversión de capital propio sino con crédito público subvencionado que no fue redimido. Antiguos pobladores de estas regiones señalan que inclusive algunos terratenientes expulsados del altiplano y de los

valles se trasladaron a tierras bajas y se apropiaron de extensas superficies de tierras fiscales en Beni, Pando, Santa Cruz y el Chaco. Esta transfiguración y apropiación de tierras fiscales se consolidó con la dotación de tierras a desocupados mineros y labriegos sin tierra en las denominadas zonas de colonización y la concesión gratuita de tierras a migrantes extranjeros.

Al cabo de cincuenta años de reforma agraria el problema de la tierra aparentemente fue resuelto en los valles y el altiplano pero continuó irresoluto en la amazonía, el Chaco y las tierras bajas del este. Esta situación induce a suponer que en las tierras altas la reforma agraria fue abandonada y aún no concluyó, mientras que en las tierras bajas la distribución de tierra quedó estancada y está pendiente de solución. Esto debido a que los intereses terratenientes consiguieron distorsionar la Ley INRA a través de la reglamentación de la misma y la emisión de resoluciones gubernamentales que distorsionaron el incumplimiento de las disposiciones legales y transgredieron la normativa agraria. Los grupos de poder en el Chaco, Santa Cruz, Beni y Pando no estuvieron dispuestos a ceder ni un metro de tierra y continúan oponiéndose con diversas argucias a la titulación de tierras comunitarias de origen, a la reversión de tierras ociosas que no cumplen función económica ni social, a las políticas públicas de ordenamiento territorial y de asentamientos humanos, suponen que de esa manera podrán contener lo que consideran el avasallamiento de los migrantes collas que se asientan sin control y que amenazan hacerlo en mayor magnitud. Más aún porque las comunidades y organizaciones indígenas acrecentaron su conciencia colectiva respecto al derecho a acceder a los recursos naturales que consideran la condición indispensable para fortalecer su identidad y generar bienestar material para sus miembros. Están convencidos que sin acceso a los recursos naturales en el espacio que habitan nunca podrán vivir bien pues como la tierra es insuficiente continuarán viviendo en pobreza.

En estas condiciones el problema agrario de tierra y territorio fue convertido por estos grupos de poder en un problema regional, con el propósito de que diferentes sectores de la población local, primordialmente urbana, asuman la defensa del territorio

regional, a través de los Comités Cívicos en Santa Cruz, Pando, Beni y Tarija incitan a movilizarse en defensa no sólo de la tierra sino sobre todo de los recursos naturales que son demandados por los pueblos originarios locales y los emigrantes de tierras altas. Transforman así el problema de tierra y territorio en una confrontación regional del occidente que avasalla y el oriente que se defiende, en un conflicto social entre collas pobres que invaden tierras ajenas y cambas laboriosos que protegen su tierra y riqueza. El bloque conformado por las oligarquías regionales de estos cuatro departamentos utiliza los conflictos agrarios por tierra y territorio para movilizar a las poblaciones regionales en apoyo a la disputa que sostienen con los grupos de poder de otras regiones del país, con quienes disputan el control del poder nacional, o sea, la primacía de las oligarquías regionales del oriente en contra de las oligarquías del occidente. Este conflicto regional puso al descubierto la sorda pugna que sostienen desde hace dos décadas los nuevos grupos de poder del oriente con los tradicionales grupos de poder del occidente; la nueva oligarquía tiene como base la apropiación de tierras, la transferencia indiscriminada de recursos fiscales, el tráfico ilícito y la inversión externa subsidiada, en torno a la explotación agropecuaria y forestal, en cambio la oligarquía tradicional tienen como sustento las concesiones de yacimientos, las licitaciones públicas, el control del aparato estatal, del sistema financiero y comercial al rededor de la explotación minera y las operaciones bancarias.

Después de los últimos conflictos no cabe duda que detrás de esta confrontación regional está la disputa de las oligarquías locales por la hegemonía nacional, la cual aflora en las reformas que se proponen a la Constitución o a la legislación sectorial como ocurre con la Ley INRA que para algunos dirigentes del Comité Cívico, de la CAO, de FEDEGAN, de CAINCO y otras instituciones cruceñas, consideran que la aprobación de esta Ley fue una medida equivocada y una debilidad, que debería ser revisada a fin de eliminar el concepto de tierras comunitarias de origen, para frenar el avance de las pretensiones indígenas que quieren consolidar la propiedad de tales tierras afectando los intereses latifundistas. Estos grupos de poder no están dispuestos a aceptar,

bajo ninguna circunstancia, que los indígenas accedan a los recursos naturales del subsuelo que se encuentran en territorio indígena, baste recordar que la Ley INRA fue aprobada sin consenso, es más, con fuerte oposición de terratenientes y traficantes de tierra, quienes se movilizaron en contra de la aprobación de esa Ley, por eso el comité Cívico de Santa Cruz realizó paros cívicos, movilizaciones, protestas en oposición a esa Ley. Esos grupos de poder consideraban entonces y siguen considerando ahora que la Ley INRA es perjudicial para sus intereses, especialmente para los grandes terratenientes.

Los campesinos organizados en la Confederación Única de trabajadores Campesinos de Bolivia también se opusieron a esta Ley con marchas de protesta, mientras que los pueblos indígenas de tierras bajas la aceptaron porque les permitía acceder a las tierras comunitarias de origen. Estos pueblos decidieron impulsar la pronta titulación de las tierras comunitarias de origen como meta inmediata, a fin de que les sirva de base para obtener el acceso a los recursos naturales y finalmente la recuperación del territorio. Este proceso de titulación de las TCOs se convirtió de una práctica realizada en forma aislada por algunas organizaciones indígenas de las tierras bajas que luego se extendió a otras regiones del país hasta convertirse en un proceso casi generalizado. En las tierras altas las organizaciones indígenas, no obstante su repulsa de la CSUTCB a la Ley agraria de 1996, iniciaron trámites para la titulación de tierras comunitarias de origen, esto tuvo particular relevancia en el Norte de Potosí, de tal manera que también se expandió en las regiones de altiplano y valles. La demanda de territorio, el acceso a los recursos naturales y a la biodiversidad así como su gestión se convirtió en tema crucial de las negociaciones con el gobierno, en especial después de los conflictos del año 2000 la cuestión fue incluida en todas las resoluciones y pliegos de los ampliados y congresos de las organizaciones indígenas y campesinas. La actual Constitución Política del Estado no permite otorgar a las comunidades indígenas el derecho de acceso a los recursos del subsuelo que se encuentran en las Tierras Comunitarias de Origen, por lo tanto, los pueblos indígenas plantearon la reforma de la Constitución.

Los grupos de poder del país permitieron incorporar en la última reforma de la Constitución Política del Estado el reconocimiento del carácter multiétnico y pluricultural del país y en la Ley INRA el derecho a las tierras comunitarias de origen. Estos grupos consideran que estas fueron las mayores concesiones hechas a los pueblos indígenas del país en el marco de la reforma del Estado. El cumplimiento de tales disposiciones fue obstaculizado de diversas maneras pues asumían que las demandas indígenas habían rebasado el límite permitido por las reformas, por lo tanto, el derecho al acceso a los recursos naturales y a la biodiversidad en favor de los pueblos indígenas sólo era posible mediante la reforma de la Constitución Política, lo cual significaba, primero que los grupos de poder del país aceptaran la inclusión de este derecho en la Ley de Necesidad de la Reforma de la Constitución, segundo que la tal inclusión fuese aprobada en el Parlamento. Los pueblos indígenas de diferentes regiones evaluaron esta opción y entendieron que los grupos de poder del país no estaban de acuerdo con la concesión de este derecho, por lo tanto estimaron que no sería incluida en la Ley de Necesidad de Reforma de la Constitución ni sería aprobada en el Parlamento, porque tales grupos tenían el control de la mayoría del Poder Legislativo a través de los partidos políticos y los mecanismos de los acuerdos de gobernabilidad, en consecuencia la opción era romper esta asimetría mediante la convocatoria a una Asamblea Constituyente que permitiese la participación de los pueblos indígenas con representación equitativa para asumir decisiones fundamentales.

La regionalización de la disputa por la tierra y el territorio rebasó el ámbito meramente agrario pues se transformó en el conflicto por el poder político nacional, enfrentando a las oligarquías regionales integradas por grupos locales de poder, con las organizaciones indígenas articuladas con diversas organizaciones sociales, lo cual estaba más allá de la enconada disputa entre los grupos de poder del oriente y el occidente por imponer su hegemonía en el ámbito nacional, el problema se encontraba en el enfrentamiento que sostenían los pueblos indígenas con el Estado nacional. Dado que el poder político en el país responde a las oligarquías regionales que se encuentran en pugna por imponer

su hegemonía a nivel nacional, la emergencia del contrapoder indígena-popular y la incorporación de nuevos sujetos sociales en la disputa por el control los recursos naturales, los obligó a conformar en los dos últimos decenios coaliciones en base a pactos transitorios de gobernabilidad para preservar sus privilegios y dominio. Este mecanismo resulto insuficiente para enfrentar la exigencia de autodeterminación de los pueblos indígenas cuya movilización y enfrentamiento sacudió los fundamentos del poder nacional constituido, esto obligó al Estado nacional a proponer tardíamente medidas de inclusión, tales como la profundización y ampliación de la participación en la actual descentralización territorial, a su vez las oligarquías regionales propusieron la elección de los prefectos departamentales y la federalización del país o la conformación de autonomías regionales, esta última derivó en la propuesta extrema de la nación cambia en oposición a la nación aymara.

La autodeterminación significa autonomía territorial y política, reclamada como derecho propio por los pueblos indígenas de los valles y del altiplano al igual que con mucha fuerza por los pueblos de las tierras bajas, ahora también la reclaman con agresividad los grupos de poder para la 'nación cambia' en oposición a la 'nación colla', esta misma actitud es asumida con un marcado sentido regional anticolla por los grupos de poder de Tarija en torno al gas natural. Esto condujo a una alianza entre las oligarquías regionales de Tarija a Pando, pasando por Santa Cruz y el Beni, que la denominaron media luna. El debate sobre la tierra y el territorio dejo de ser técnico para convertirse en un debate político, paso del saneamiento y titulación de tierras a la apropiación del espacio territorial y la administración de los recursos naturales, o sea, que la seguridad jurídica de la propiedad de la tierra la extendieron a la propiedad del territorio, es decir, el poder de decisión sobre el territorio, los recursos naturales y la biodiversidad, es decir, el derecho a su explotación y libre comercialización. El territorio en disputa comprende la franja que atraviesa el país de norte a sur donde están concentradas las áreas protegidas con mayor biodiversidad, los grandes bloques petroleros y los territorios indígenas, en ese espacio confluyen intereses regionales e

indígenas, nacionales y extranjeros, con estrategias de control y apropiación de este gran espacio territorial, cuyos propósitos y finalidades son distintos, pues para los pueblos indígenas representa la seguridad de un futuro alejado de la pobreza, en cambio para lo grupos de poder representa una oportunidad de ganancias inmediatas.

Es importante destacar que esta confrontación no es la contraposición entre la vuelta a un pasado mítico inviable versus un futuro comercial promisorio y factible sino entre las ganancias particulares de pocos privilegiados frente a la sobrevivencia de muchos desprotegidos. Los pueblos indígenas no persiguen la reconstrucción o reapropiación de antiguas formas territoriales ligadas a los antiguos ayllus sino una estrategia contemporánea de cómo apropiarse del territorio y utilizar los recursos naturales y la biodiversidad en función de los intereses de las poblaciones locales y los pueblos indígenas. Este es el problema que el régimen republicano no resolvió en casi dos siglos de existencia porque no fue capaz de reconocer que el espacio territorial estaba ocupado por los pueblos indígenas, hizo lo contrario desde su constitución ignoró la existencia y presencia de una población mayoritariamente indígena asentada en el territorio de la nación boliviana. Este es el mismo problema que los actuales grupos de poder regional se resisten a admitir hoy, o sea, a reconocer la existencia de esta mayoría indígena y el derecho preferente que tienen al acceso a los recursos naturales en su territorio.



La Reforma Agraria como solución nacional al problema de la tierra en Bolivia ofrece la imagen de un proceso uniforme que se cumplió de manera similar en todo el territorio. Sin embargo, el proceso en las regiones de tierras bajas y tierras altas lo desmiente. Los resultados y las perspectivas de la Reforma Agraria en las regiones son distintos debido a que las condiciones locales son diferentes respecto a la organización social y la cultura de la población; a la disponibilidad de recursos naturales, el acceso a ellos y su apropiación, así como a su uso y finalidad; pero sobre todo por la concepción que tienen los sujetos agrarios regionales sobre la tierra, la cual, en los últimos años, se hizo extensiva al territorio y todos los recursos naturales contenidos en él. De tal manera que la lucha por la propiedad de la tierra se amplió a la pugna por el dominio del territorio. La cuestión de tierra y territorio es el nuevo problema agrario al que tiene que responder la Reforma Agraria, lo cual cuestiona los fundamentos del derecho que el Estado, los pueblos indígenas, los empresarios agrarios y los campesinos, tienen a la tierra y el territorio