

Informe 2009

Reconfigurando territorios

reforma agraria, control territorial
y gobiernos indígenas en Bolivia



Informe 2009

Reconfigurando territorios reforma agraria, control territorial y gobiernos indígenas en Bolivia

Coordinación:

Juan Pablo Chumacero R.

Investigadores:

Gonzalo Colque

Esteban Sanjinés D.

Carlos Sotomayor C.

Patricia Costas M.

John Cameron

Jorge Salgado M.

Wilfredo Plata Q.

Alcides Vadillo P.



Este informe ha sido posible gracias al apoyo de: TROCAIRE, Agencia Católica Irlandesa para el Desarrollo e ILC, Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra

La Fundación TIERRA cuenta con el apoyo institucional de:

ICCO: Organización Intereclesiástica para la Cooperación al Desarrollo

EED: Servicio de las Iglesias Evangélicas de Alemania para el Desarrollo

Editor: Fundación TIERRA
Calle Hermanos Manchego Nº 2566
La Paz - Bolivia
Telf: (591) 2 243 2263
Fax: (591) 2 211 1216
Email: fundaciontierra@ftierra.org
Sitio web: www.ftierra.org

Cuidado de edición: Floriana Soria Galvarro
Mapas: Efraín Tinta
Fotografías: Fundación TIERRA
APG Charagua

© Fundación TIERRA, marzo de 2010
ISBN: 978-99954-770-1-1
DL: 4-1-445-10
Impreso en La Paz, Bolivia

Impresión:  SCORPION 2229798
Email: scorpion_comgraf@hotmail.com

Presentación.....	7
-------------------	---

I. REFORMA AGRARIA Y CONFLICTOS POR LA TIERRA

1. Trece años de reforma agraria en Bolivia. Avances, dificultades y perspectivas 11

Juan Pablo Chumacero Ruiz

Introducción: La vigente necesidad de un proceso de reforma agraria	11
1. Avances del proceso de saneamiento de tierras.....	13
2. Escudriñando en las cifras.....	16
3. Limitaciones del modelo boliviano de Reforma Agraria	27
4. Conclusiones y perspectivas	33
Bibliografía	37

2. La propiedad colectiva o comunitaria. Recientes enfoques y dilemas en la legislación agraria..... 39

Gonzalo Colque

Introducción.....	39
1. La orientación de la Ley INRA de 1996.....	40
2. La Reconducción Comunitaria de 2006: reforma de la Ley INRA.....	42
3. La Constitución Política del Estado	44
4. Conclusiones.....	46
Bibliografía.....	48

3. Los rostros femeninos de la reforma agraria. Retos inconclusos en el tema género 49

Esteban Sanjinés Delgadillo

Introducción.....	49
1. La visión de género en seis décadas de reforma agraria	50
2. Las formas de acceso a la tierra de la mujer	55
3. Los resultados del proceso de redistribución de la tierra a la mujer	62
4. Reflexiones finales: Los retos de equidad de género	68
Bibliografía.....	70

4. Conflicto por la tierra en comunidades aymaras, quechuas y chiquitanas en Bolivia 73

Juan Pablo Chumacero Ruiz

Introducción.....	73
1. Descripción poblacional y definiciones conceptuales.....	74

2. Tipos de conflictos	76
3. Actores más comunes en los conflictos por la tierra	77
4. Principales formas de expresión del conflicto por la tierra.....	79
5. Causas y dimensiones del conflicto por la tierra.....	84
6. La comunidad como espacio de resolución de conflictos.....	90
7. Conclusiones	91
Bibliografía.....	92

5. La tierra en los medios de comunicación. Una cronología de hechos noticiosos 95

Carlos Sotomayor Cuéllar

Introducción.....	95
1. Lucha contra el latifundio	96
1.1 Cinco mil hectáreas, nuevo límite máximo de la propiedad agraria	96
1.2 Alto Parapetí, la reversión de tierras y la esclavitud en el Chaco.....	98
1.3 Yasminka, duro golpe al latifundio	100
2. Titulación y redistribución de tierras	104
2.1 Entrega de títulos agrarios para indígenas y campesinos	104
2.2 Asentamientos humanos en Pando	106
3. Tierra y recursos naturales.....	109
3.1 La expropiación de tierras: El caso Ongole y la explotación de hierro en El Mutún	109
3.2 Himalaya, el conflicto entre pobres	112
3.3 Hidrocarburos y pueblos indígenas.....	114

II. PUGNAS POR EL TERRITORIO

6. Apolo, un conflicto entre iguales..... 121

Carlos Sotomayor Cuéllar

Introducción.....	121
1. Antecedentes del conflicto	123
2. El conflicto por la tierra en Apolo	124
3. Los actores	131
4. Reflexiones sobre una historia de inequidad entre iguales	140
Bibliografía.....	141

7. La pluriterritorialidad en el Norte de La Paz. Dos estudios de caso sobre la defensa del territorio 145

Patricia Costas Monje

Caso 1. La TCO Pílon Lajas y su relación con el SERNAP	144
1. Pílon Lajas, una TCO multi-étnica	145
2. El proceso de adaptación.....	146
3 Formas de organización al interior de RB-TCO Pílon Lajas.....	150
4. El saneamiento de la TCO Pílon Lajas.....	154
5. Actividad económica y el papel de las mujeres	155
6. Cambios en el medio ambiente	157
7. Percepciones respecto al gobierno.....	158
8. Conclusiones	158
Caso 2. Entre el requisito y el derecho: la consulta y participación de los pueblos indígenas	159
1. El bloque Lliquimuni	160
2. La consulta inconsulta.....	163

3. La fase de exploración.....	165
4. Reflexiones finales	167
Bibliografía	170

III. GOBIERNOS INDÍGENAS

8. El difícil matrimonio entre la democracia liberal e indígena en Jesús de Machaca 173

Gonzalo Colque y John Cameron

1. Las raíces históricas del gobierno comunal en Jesús de Machaca	175
2. Las vicisitudes de la organización comunal.....	183
3. La descentralización y la lucha por el poder municipal.....	190
4. El difícil matrimonio entre la democracia comunal y la democracia liberal	192
5. Conclusión	203
Bibliografía	206

9. La Gestión Territorial Indígena en tierras bajas: ¿Autonomías Indígenas?..... 209

Jorge Manuel Salgado M.

Introducción.....	209
1. Definiendo la Gestión Territorial Indígena (GTI)	210
2. La Gestión Territorial Indígena en la historia de los Pueblos indígenas de las Tierras Bajas de Bolivia	212
3. La Gestión Territorial Indígena en funcionamiento: ¿es esto la autonomía indígena?	229
4. Las autonomías indígenas: ¿la GTI constitucionalizada?	238
5. A modo de conclusiones inconclusas.....	243
Bibliografía	245

10. De Municipio a Autonomía Indígena. Los once municipios que transitan a la Autonomía Indígena Originaria Campesina..... 247

Wilfredo Plata

Introducción.....	247
1. Antecedentes de la Autonomía Indígena Originaria Campesina	249
2. ¿Cuáles son y dónde están los once municipios?	253
3. El camino recorrido.....	254
4. Experiencias en el proceso de la Autonomía Indígena Originario Campesina	261
5. Desafíos	270
Bibliografía	272

11. La autonomía indígena tiene su propio sello en Charagua 273

Alcides Vadillo Pinto y Patricia Costas Monje

1. El Pueblo guaraní	273
2. La Asamblea del Pueblo guaraní.....	274
3. Municipio de Charagua.....	277
4. Territorios y autonomías indígenas.....	278
5. La campaña y el referéndum por la autonomía indígena	280
6. La visión guaraní de la autonomía indígena.....	283
7. La libre determinación, el camino hacia la tierra sin mal.....	285
Bibliografía	286

Reconfigurando Territorios

En los últimos años y de manera sostenida, Bolivia ha volcado muchos de sus esfuerzos para el desarrollo del país, desde una apuesta de rediseño de sus territorios. La descentralización municipal de 1994 y la ley de tierras de 1996 han originado un ciclo de más de una década de formación de gobiernos descentralizados, reconocimiento de derechos de propiedad de la tierra, constitución de territorios indígenas y otros que, en suma, tienen efectos sobre un campo mucho mayor. En esa medida el término “territorio” adquirió una concepción compleja y amplia.

Estos temas han cobrado una renovada relevancia a partir de la Constitución Política del Estado (CPE) vigente desde febrero de 2009 que, entre otros cambios, dispone un nuevo ordenamiento territorial del Estado boliviano, reconoce cuatro formas de gobiernos subnacionales autónomos, desaparece la unidad política administrativa mínima (Cantón) lo que conduce a que los gobiernos autonómicos definan su propia organización territorial, reconoce derechos de los pueblos indígenas bajo la figura de territorios indígena originario campesinos con capacidad gubernativa y propone nuevas formas de derechos de propiedad de la tierra individual y colectiva. En otras palabras, la apuesta por el rediseño territorial no es coyuntural y obedece al interés de muchos actores. Bolivia está “configurando territorios”.

Este informe presenta un conjunto de estudios y trabajos de documentación que dan cuenta de los avances y dificultades de los esfuerzos para la reconfiguración de los territorios que están orientados a una sociedad con mejores condiciones de vida, sin exclusiones ni marginaciones. El informe se concentra en el análisis y documentación de los avances y hechos de la gestión 2009 incluyendo, cuando es necesario, la contextualización histórica. Está dividido en tres secciones: *reforma agraria y conflictos por la tierra, pugnas por territorios y gobiernos indígenas*.

En la primera sección entregamos tres balances, uno, de los resultados de 13 años de aplicación de la reforma agraria en Bolivia, dos, sobre las formas de propiedad colectiva o comunitaria y sus perspectivas y, tres, sobre el tratamiento jurídico de los derechos de la mujer a la propiedad sobre la tierra. Contiene un estudio comparativo de los conflictos por la tierra en comunidades aymaras, quechuas y chiquitanas y, finalmente, una cronología de los hechos noticiosos sobre tierra y territorio registrados en los medios de comunicación. En la segunda sección presentamos dos estudios de caso específicos: el conflicto entre indígenas en Apolo y otro sobre la TCO Pilón Lajas e hidrocarburos. La tercera sección recoge cuatro estudios complementarios sobre formas de gobierno indígenas en tierras altas y tierras bajas junto con un recuento sobre la conversión de municipios a autonomías indígenas.

El informe 2009 “reconfigurando territorios: reforma agraria, control territorial y gobiernos indígenas en Bolivia”, es el primero que entrega la Fundación TIERRA y no sustituye a las investigacio-

nes y publicaciones regulares que venimos desarrollando en los 19 años de vida institucional. No es un trabajo exhaustivo pero es nuestro propósito aportar al debate sobre temas para el desarrollo desde nuestro interés en temáticas como tierra-territorio y recursos naturales y sobre la base de nuestra particularidad y estrategia de trabajo de *investigación-acción* o *acción-investigación*.

Expresamos nuestro agradecimiento a TROCAIRE de la cooperación irlandesa y a la International Land Coalition (ILC), quienes han respaldado los trabajos de investigación y la preparación de este informe. El apoyo institucional de EED y ICCO no solo hace posible la investigación sino que nos permite una interacción permanente con alrededor de una centena de comunidades del altiplano, los valles chuquisaqueños y la chiquitanía cruceña. En adelante, nuestro compromiso es entregar un informe temático cada año.

La Paz, marzo de 2010

Gonzalo Colque
Director Ejecutivo
Fundación TIERRA

I. REFORMA AGRARIA Y CONFLICTOS POR LA TIERRA



1. Trece años de reforma agraria en Bolivia

Avances, dificultades y perspectivas

Juan Pablo Chumacero Ruiz¹

Introducción

La vigente necesidad de un proceso de reforma agraria

Gran parte de la extrema pobreza en Bolivia es rural y los ingresos de estas familias dependen significativamente del acceso a la tierra. Si los desposeídos rurales -los excluidos históricamente del concierto nacional- no acceden a la tierra y la trabajan en condiciones seguras y productivas, jamás superarán su condición de exclusión. En Bolivia existen cerca de 660.000 unidades agrícolas, de las cuales el 87% están compuestas por pequeños productores con una población aproximada de 2,7 millones de personas. La gran mayoría de estas unidades agrícolas está ubicada en regiones de altura en los valles y el altiplano y ocupa tan solo el 14% de la superficie arable del país, lo que muestra la fuerte presión por el uso de la tierra en estas regiones que se traduce en un alto grado de fragmentación en miles de pequeñas parcelas. Varios estudios demuestran que el 85% de los ingresos de estas familias provienen todavía de actividades agropecuarias y que el ingreso monetario en el campo es de menos de 300 dólares por persona, por año. En promedio, cada persona del área rural de Bolivia (quechuas, ay-

maras, guaraníes, moxeños, trinatrios, chiquitanos, ayoreos, y otros) vive con un ingreso de menos de un dólar al día².

Del total de la superficie de tierras de Bolivia (109 millones de hectáreas), cerca de la mitad están cubiertas de bosques, y un tercio es semi desértico o árido. Apenas unos 8 millones de hectáreas podrían ser clasificadas como de potencial uso agropecuario, incluyendo pastizales. Pero de estos 8 millones, solo se utilizan en la agricultura cerca de 2,2 millones de hectáreas. En los últimos años la superficie efectivamente cultivada por año (sin tomar en cuenta tierras en descanso) es de 1,4 millones de hectáreas, de las cuales unas 800 mil se destinan al cultivo de la soya. Existen, por tanto, cerca de 6 millones de hectáreas de tierras con potencial de uso agropecuario y ganadero que no se usan, que no se trabajan, que no cumplen la Función Económico Social (World Bank, 2007). Esas tierras están principalmente en el oriente y la amazonía y tienen dueños o propietarios -los barones del oriente- que reclaman derechos. Esas son las tierras que, en el marco de las leyes agrarias vigentes, se deberían recuperar y redistribuir para producir y generar riqueza.

En términos de personas o familias beneficiarias, o de nueva población que accede a nuevas tierras, a pesar de los esfuerzos por acelerar el proceso de

1 Juan Pablo Chumacero Ruiz es economista con maestría en Estudios Latinoamericanos, mención en Políticas Culturales de la Universidad Andina Simon Bolivar, Quito-Ecuador. Actualmente es responsable de la Unidad de Investigación de la Fundación TIERRA.

2 World Bank, Bolivia, Land for agricultural development project. Project appraisal document, octubre 2007 en <http://www-wds.worldbank.org>.

saneamiento de tierras en los últimos seis años³, principalmente a través de la titulación de los territorios indígenas, las Tierras Comunitarias de Origen (TCO); en Bolivia se mantiene una muy alta diferencia en el acceso a la tierra entre las regiones del occidente y del oriente.

Gráfico 1

TCO: superficie titulada por área geográfica, a agosto de 2009

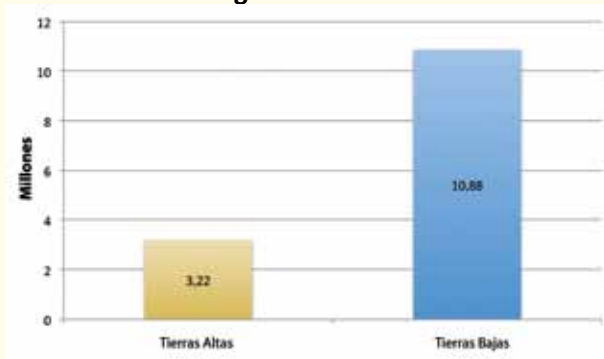
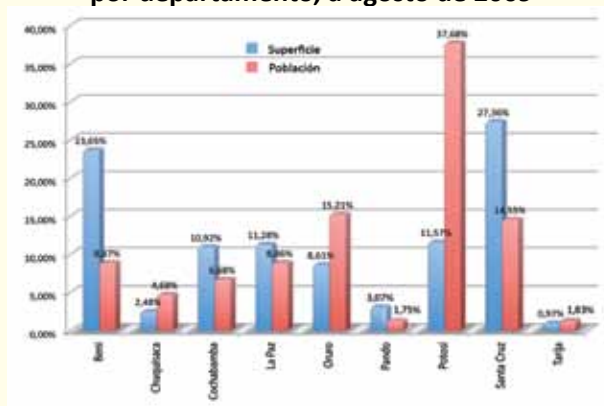


Gráfico 2

TCO: superficie titulada y población beneficiaria por departamento, a agosto de 2009



Fuente: Viceministerio de Tierras, agosto 2009.

Pero este problema de alta inequidad en el acceso a la tierra se da también dentro de Santa Cruz, donde miles de hectáreas de las mejores tierras agrícolas del departamento están a la espera de ser vendidas por el sistema bancario, que las adquirió por hipotecas no pagadas⁴. Mientras tanto en esta región oriental miles de indígenas y campesinos (cambas) apenas tienen acceso a la tierra, y viven precariamente en medio de estas enormes extensiones de tierras no trabajadas. Cerca de 8.000 familias rurales del departamento de Santa Cruz viven en condiciones de extrema pobreza, no tienen tierra suficiente y no cuentan con derechos plenos sobre la que ocupan⁵.

En el oriente, el valor de las tierras varía enormemente según de qué región se trate: En el área de Mineros, al norte de la llamada “Región Integrada”, una hectárea de tierra desmontada vale entre 500 y 2.000 dólares según la proximidad a las carreteras, el acceso al agua, la posibilidad de obtener dos cosechas por año y la cercanía a los ingenios azucareros y todos sus servicios. En la zona de Pailón, en las tierras bajas del Este, donde la precipitación pluvial es menor y las tierras están más secas, hace cinco años el valor de una hectárea fluctuaba entre 350 y 550 dólares, mientras que en Charagua en la región del Chaco, donde las tierras son áridas, una hectárea para uso ganadero valía entre 10 y 50 dólares⁶.

Ante esta situación, es perfectamente entendible que uno de los cuatro pilares de la Revolución Agraria impulsada desde agosto del 2006 por el gobierno de Evo Morales sea precisamente la “Reconducción Comunitaria de la

- 3 Efectivamente, en todo el proceso de aplicación del saneamiento de tierras desde el año 2004 hasta fines de 2009 se evidencia un ritmo de trabajo mucho más veloz y eficaz de titulación de tierras durante este periodo de tiempo, pero especialmente en el gobierno de Evo Morales, que es aún más eficaz que todos los anteriores en la titulación de las TCO.
- 4 El tema de la cantidad, calidad, valor comercial y estatus jurídico de decenas de miles de hectáreas de tierras hipotecadas y ahora en “propiedad” del sistema financiero bancario, está mantenido en una nebulosa como efecto del uso del “secreto bancario”. El gobierno del presidente Morales por primera vez en la historia reciente, ha modificado la norma que prohibía a la Superintendencia bancaria dar información al Congreso Nacional, la Policía o a organismos de control de “blanqueo” de dólares del narcotráfico. Sin embargo, a pesar de todo ello, la ciudadanía no conoce aún con precisión exactamente cuántas tierras están hipotecadas, en qué bancos, por qué valor, cuál es su estatus jurídico, etc.
- 5 Viceministerio de Tierras, *Revolución Agraria, el otro nombre del cambio*, 31 de mayo de 2006. Solicitada publicada en diferentes medios de prensa escrita del país.
- 6 Superintendencia Agraria, Informe de gestión 2005.

Reforma Agraria”, mediante la aplicación de la ley del mismo nombre, dificultosamente aprobada en el Parlamento en noviembre del año 2006. Esta ley introduce importantes cambios a la Ley INRA, facultando al entonces Poder Ejecutivo para -de manera expedita- identificar latifundios que no cumplen la Función Económico Social (FES), es decir que no están siendo trabajados, y revertirlos al Estado para su posterior redistribución a los campesinos e indígenas sin tierras.

La voluntad del gobierno del presidente Morales para llevar adelante una radical reforma agraria -ya anunciada en su programa de campaña- se puso de manifiesto en un acto político de masas el 2 de agosto del año 2006, en la mítica localidad campesina de Ucuireña. Dos meses antes, en una solicitada a página entera publicada en casi todos los medios impresos del país, el gobierno señalaba explícitamente dos medidas iniciales: (Viceministerio de Tierras, 2006)

1. *“Revertir al dominio del Estado aquellas grandes superficies de tierras negadas a la producción y al trabajo y reservadas a la especulación y a los negocios bancarios.*

2. *“Entregárselas a quienes si las necesitan: pueblos indígenas y comunidades indígenas, campesinas y originarias”.*

“Dicho de forma más breve aún: abolir y suprimir el latifundio de la realidad nacional, tal el primer paso de la Revolución Agraria”.

“En los próximos cinco años el Gobierno Nacional distribuirá cerca de 20 millones de hectáreas”,... y puesto que la mayoría de estas son de vocación forestal,... “el Gobierno Nacional pretende construir un Modelo de Desarrollo Forestal Comunitario”.

El objetivo de este análisis de la Fundación TIERRA es precisamente valorar los avances del proceso de reforma agraria logrados hasta la fecha, considerando especialmente los resultados en la titulación de tierras, sus limitaciones y sus desafíos a futuro.

Cabe advertir aquí que esta tarea se ha visto limitada por la escasa información disponible al público. El último informe anual del INRA difundido corresponde a 2007 y además los datos proporcionados a la población por el INRA y el Viceministerio de Tierras a través de sitios web y algunos medios de prensa, a pesar de haber sido actualizados a fines del 2009, son muy generales y presentan información agregada que impide análisis más específicos.

1. Avances del proceso de saneamiento de tierras

Un primer aspecto importante a considerar es el avance en el diseño normativo que dirige y acompaña el proceso. En este sentido, el proceso de Reforma Agraria cuenta ahora con dos instrumentos legales fundamentales: la Ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, promulgada en noviembre de 2006, y la nueva Constitución Política del Estado, en vigencia desde febrero de 2009.

La Ley de Reconducción Comunitaria esencialmente establece un procedimiento de saneamiento legal de tierras más rápido y flexible, precisa las definiciones de la Función Social y Función Económica Social (FES) y permite la reversión de tierras por el incumplimiento de esta última realzando el principio fundamental de que la tierra es de quien la trabaja.

Por su lado, la nueva CPE establece que la tierra es de propiedad y dominio originario del pueblo boliviano, correspondiéndole al Estado su administración y control. Asimismo, mantiene el precepto de que el trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la tierra, recalcando que se debe cumplir una función social o económica social para mantener este derecho, constitucionalizándose la figura de la reversión en caso de incumplimiento de la FES o de tenencia latifundiaría. Asimismo, la nueva CPE mantiene el reconocimiento a la propiedad privada y la propiedad colectiva e introduce la complementariedad entre derechos colectivos e in-

dividuales, permitiendo -por primera vez- la titulación mixta de la propiedad, de acuerdo a las dinámicas que existen en las comunidades campesinas e indígenas, especialmente las de valles y altiplano. Además, el texto constitucional establece un límite máximo de la propiedad agrícola y ganadera de 5 mil hectáreas -aplicable solamente a futuro- y define el latifundio como la tenencia improductiva de la tierra, la propiedad que no cumple la Función Económica Social, mantiene relaciones servidumbres o de semiesclavitud con sus trabajadores o supera las extensiones permitidas por ley. Por último, la Constitución precisa de mejor manera el derecho de la mujer a la tierra y reconoce plenamente los derechos de pueblos indígenas, campesinos y originarios a la tierra y al territorio y al aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables de sus territorios.

Otro aspecto a destacar es obviamente el avance en el saneamiento de tierras. De manera general, a octubre de 2009, los datos oficiales daban cuenta de 37,7 millones de hectáreas saneadas y tituladas -un 35% de la superficie susceptible de saneamiento en el país- estando en proceso todavía 13 millones, equivalentes a un 12% del territorio nacional⁷.

Cuadro 1
Estado del saneamiento de tierras en Bolivia
(en hectáreas)

Estado del saneamiento	Superficie (ha)	%
Tierra saneada	37.734.728	35,3%
En proceso de saneamiento	13.383.585	12,5%
Por sanear	55.633.409	52,1%
Superficie total objeto de saneamiento	106.751.722	100,0%

Fuente: INRA, Somos Tierra N° 10, octubre 2009.

De estos 37,7 millones de hectáreas saneadas, 9,3 millones se habrían procesado y titulado durante el periodo 1996 – 2005 y el resto, 28,4 millones de ha -75% del total- corresponderían a la primera gestión gubernamental del Presidente Evo Morales (2006-2009).

El saneamiento de tierras ha tenido un avance más o menos regular en todos los departamentos del país. Se ha saneado entre un 25% y un 35% de cada territorio departamental, salvo en Pando, donde se ha concluido el saneamiento, y Potosí y Tarija, donde el proceso de saneamiento no ha superado el 20% de sus respectivas superficies.

Cuadro 2
Superficie saneada y titulada según tipo de propiedad (en miles de hectáreas)

Clasificación	Periodo 1996 - 2005	Periodo 2006 - 2009	Total	%
Empresa	921,17	418,86	1.340,03	3,6%
Mediana	309,25	427,30	736,55	2,0%
Pequeña	707,71	1.036,01	1.743,72	4,6%
Solar Campesino	0,15	0,54	0,68	12,2%
Propiedad Comunitaria	1.514,31	3.095,22	4.609,53	0,0%
Tierra Comunitaria de Origen	5.762,06	9.801,06	15.563,12	41,2%
Tierra Fiscal	106,89	13.634,21	13.741,10	36,4%
Total general	9.321,54	28.413,21	37.734,73	100,0%

Fuente: INRA, Somos Tierra N° 10, octubre 2009.

⁷ A noviembre de 2009, la superficie saneada había aumentado a 40,5 millones. Somos Tierra número N° 11, noviembre del 2009. Publicación oficial del INRA y del Viceministerio de Tierras.

Cuadro 3
Superficie saneada y titulada según departamento (en hectáreas)

Departamento	Superficie objeto de saneamiento	Periodo 1996 - 2005	Periodo 2006 - 2009	Total	% Nacional
Chuquisaca	5.102.845,4	436.644	1.121.346	1.557.990	30,5%
La Paz	12.845.006,4	1.119.750	3.433.128	4.552.878	35,4%
Cochabamba	5.486.169,9	520.862	894.895	1.415.757	25,8%
Oruro	5.009.697,0	72.695	1.732.016	1.804.711	36,0%
Potosí	10.570.658,0	658.117	1.263.240	1.921.357	18,2%
Tarija	3.713.301,0	70.380	398.710	469.090	12,6%
Santa Cruz	36.808.222,0	3.555.255	10.009.401	13.564.656	36,9%
Beni	20.907.197,9	1.735.483	4.404.181	6.139.664	29,4%
Pando	6.308.625,7	1.152.339	5.156.287	6.308.626	100,0%
Total general	106.751.723,4	9.321.525	28.413.204	37.734.728	35,3%
%	100,0%	8,7%	26,6%	35,3%	

Fuente: INRA, Somos Tierra N° 10, octubre 2009.

Se debe destacar que una importante porción de esos 37,7 millones de hectáreas corresponde al saneamiento y titulación de Tierras Comunitarias de Origen (15,5 millones de ha) y a la identificación de tierras fiscales por una superficie de 13,7 millones de hectáreas. Ambas categorías suman entre sí 29,2 millones de hectáreas, representando más de las tres

cuartas partes (77,4%) de la superficie saneada en estos 13 años de reforma agraria. Adicionalmente, según los datos oficiales, casi 10 millones de hectáreas habrían sido tituladas como TCO durante la primera gestión del presidente Morales, así como prácticamente la totalidad de las tierras fiscales (13,6 millones de ha).

Cuadro 4
Tierras fiscales (en hectáreas)

Departamento	Periodo 1996 - 2005	Periodo 2006 - 2009	Total	Tierra fiscal No disponible	Tierra fiscal disponible pre- via dotación	Tierra fiscal dotada 2006 - 2009	Tierra fiscal disponible actualmente
Chuquisaca		54.526	54.526	6.350	48.176	-	48.176
La Paz	71.446	1.942.222	2.013.668	883.664	1.130.003	50.149	1.079.854
Oruro	-	54.410	54.410	54.410	-	-	-
Potosí	-	118.439	118.439	117.978	460	-	460
Tarija	306	27.947	28.253	6.236	22.017	17.243	4.774
Santa Cruz	9.335	7.462.008	7.471.343	6.514.238	957.104	197.725	759.379
Beni	25.799	274.651	300.450	5.236	295.213	21.888	273.325
Pando	-	3.700.004	3.700.004	2.254.808	1.445.195	759.433	685.762
Total general	106.886	13.634.207	13.741.093	9.842.920	3.898.168	1.046.438	2.851.730
%	100,0%	8,7%	26,6%	35,3%			

Fuente: INRA, Somos Tierra N° 10, octubre 2009.

Cuadro 5
Resumen de redistribución de tierras en el saneamiento (en hectáreas)

Tipo	Superficie total intervenida	Superficie total redistribuida
Áreas barraqueras	2.312.211	444.045
Concesiones forestales	1.311.802	1.040.720
Tierra fiscal de recorte redistribuida	1.077.889	430.265
Expedientes anulados	2.076.930	237.248
Recortes a terceros para TCO	690.062	422.163
Recortes a medianas y empresas con antecedentes de trámite agrario	3.299.576	1.371.201
TOTAL	10.768.470	3.945.642

Fuente: INRA, Somos Tierra N° 11, noviembre 2009.

La información proporcionada por el INRA en octubre de 2009 aclara que 9,8 millones de hectáreas de tierras fiscales no son disponibles por tratarse de áreas destinadas a parques, reservas, áreas protegidas y otras. Del total de tierras fiscales, apenas 3,9 millones son disponibles, de las que ya se distribuyeron, en la gestión 2006 -2009, poco más de un millón de hectáreas, quedando en la actualidad únicamente 2,8 millones de hectáreas de tierras fiscales que podrían ser distribuidas colectivamente a aquellos pueblos indígenas que las necesiten. La mayor parte de estas tierras se hallan en los departamentos de La Paz, Santa Cruz y Pando.

A fines del mes de noviembre el Estado dio a conocer nuevas estadísticas de redistribución de tierras. De un total de 40,5 millones de hectáreas saneadas y tituladas hasta fines del año pasado, 10,7 millones de hectáreas correspondientes a 1.989 predios individuales provienen de intervenciones realizadas durante el saneamiento de tierras a medianos y grandes propietarios, concesionarios de barracas y bosques y terceros, entre otros. De esta superficie de 10,7 millones se han redistribuido 3,9 millones de hectáreas en favor de 56.679 familias de pequeños propietarios y de comunidades. El 87,2% de esta superficie – 3,4 millones de hectáreas fue redistribuida en los últimos cuatro años.

Esta superficie intervenida proviene de recortes realizados durante el proceso de saneamiento y que son producto de la revisión de derechos propietarios o derechos concesionales para las barracas y las explotaciones forestales. Las tierras que no tenían derechos claramente establecidos fueron intervenidas, ya sean de barracas, concesiones forestales, tierras de terceros dentro de TCO o medianos y grandes propietarios con documentos fraudulentos. De estos 10,7 millones de hectáreas intervenidas, 3,3 millones provienen de estos medianos y grandes propietarios; 2 millones son de expedientes anulados y otros 2,3 vienen de barracas castañeras del departamento de Pando.

2. Escudriñando en las cifras

Para comprender mejor la magnitud y los alcances de los logros del proceso de reforma agraria en el país, es importante dedicar un poco más de atención a las estadísticas publicadas y cruzarlas con información de otras fuentes, en busca de un análisis más preciso.

2.1 La danza de las hectáreas

El gobierno actual ha puesto en marcha una estrategia de difusión de información basada en la publicación de datos que distinguen los resultados antes y después de 2006. El gobierno afirma que de los 37,7 millones de hectáreas

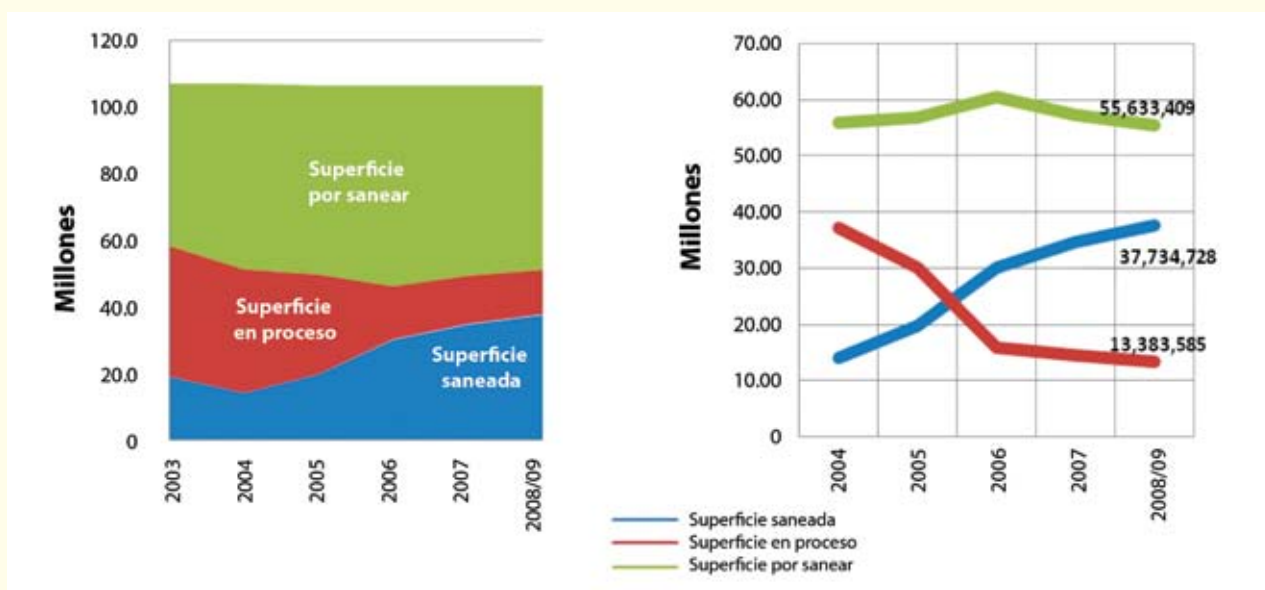
que se han saneado y titulado en los trece años de vida del INRA (1996-2009), sólo 9,3 millones se concluyeron en el transcurso de todos los gobiernos anteriores (1996-2005), mientras que en apenas cuatro años de la primera gestión del Presidente Evo Morales (2006-2009) se habrían titulado 28,4 millones de hectáreas⁸.

Esta distinción, si bien es útil para visibilizar los logros del gobierno actual, no contribuye a que se entienda que el saneamiento de tierras es un proceso largo y moroso de esfuerzo continuo en el país. Prueba de ello es que el saneamiento de la mayor parte de esos 28,4 millones de hectáreas saneadas en los últimos cuatro años fue iniciado en años anteriores a 2006, dentro de un proceso por demás lento. El saneamiento de tierras es un procedimiento con una serie de pasos y protocolos claramen-

te definidos que, añadidos a los problemas técnicos, financieros y procedimentales y a la falta de voluntad política de gobiernos anteriores, han determinado que se avance muy lentamente, tanto así que en 13 de los 17 años que se tienen previstos para su conclusión en todo el país (1996 – 2013), sólo se ha logrado terminar un 35%.

Y lo que es más grave aún, la superficie nacional sin sanear, es decir aquella superficie del país en la cual aún no se ha iniciado ningún proceso ni técnico ni jurídico de saneamiento, es prácticamente la misma que al inicio de la presente gestión de gobierno. En efecto, a fines del año 2005 la superficie sin sanear en todo el país era del 53% y ahora, cuatro años después (2009) la superficie sin sanear es casi la misma, el 52,1%.

Gráficos 3 y 4
Avance del saneamiento de tierras por años (2003-2009)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de los Informes de gestión del INRA 2003, 2004, 2005, 2007 e INRA, Somos Tierra Nº 10, octubre 2009.

8 El titular de Somos Tierra Nº 10, de octubre de 2009, publicación de distribución masiva del INRA, dice: “El INRA cumple con la Revolución Agraria. 28,4 millones de hectáreas saneadas en tan solo tres años y medio de gestión”.

Paralelamente, la superficie en proceso de saneamiento ha disminuido de 28,1% en 2005 a solamente 12,5% en 2009. Estos datos demuestran que en cuatro años, el INRA se ha dedicado casi exclusivamente a realizar trabajos de gabinete para terminar con los procesos de saneamiento iniciados en años anteriores (1996-2006) y cuyos expedientes -por una u otra razón- estaban demorados, paralizados u observados o en las gavetas de las oficinas públicas, este hecho no quita sin embargo la importancia de los logros obtenidos en los últimos años.

Se puede concluir entonces que durante la primera gestión gubernamental del presidente Morales, prácticamente no se han iniciado de manera significativa nuevos procesos de saneamiento de tierras en el país. La principal dedicación del INRA en estos últimos cuatro años ha sido concluir los procesos ya iniciados y entregar la mayor cantidad de títulos posibles por la mayor cantidad de tierra posible, objetivo que ha sido logrado con éxito.

En adelante, el desafío para el INRA es que necesariamente tendrá que iniciar nuevos procesos de saneamiento de tierras desde la primera fase de las pericias de campo y deberá hacerlo principalmente en la región de tierras altas donde la tierra y los derechos propietarios están altamente fragmentados. En esta región (valles y altiplano) habita cerca del 83% de la población rural del país⁹ y los títulos de propiedad de esta mayoritaria población están a nombre de sus antepasados, abuelos o padres.

Existe un generalizado reclamo de los líderes indígenas quechuas y aymaras por actualizar dichos derechos familiares y comunales, tanto en el marco de sus usos y costumbres como en el marco de la ley estatal.

Los nuevos saneamientos a iniciarse en el año 2010 seguramente incluirán también las superficies de tierras de las llanuras benianas, dedicadas a la ganadería extensiva de corte latifundiarío y las tierras de la denominada "Región Integrada" del departamento de Santa Cruz que es el corazón del modelo agro exportador del monocultivo de la soya y derivados y es el lugar donde la tierra tiene los más altos precios de toda Bolivia. Más de 2.000 dólares por hectárea (World Bank, 2007). Pero además, asumiendo el mandato de la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria (2006), el INRA debe realizar la verificación física (visita de campo, observación directa en terreno) del cumplimiento de la FES de medianas y grandes propiedades. Esta disposición no se ha cumplido todavía¹⁰.

2.2 Titulación de Tierras Comunitarias de Origen (TCO) y de comunidades

Alrededor de un 53% de las tierras tituladas desde 1996 corresponden a propiedades comunales y Tierras Comunitarias de Origen (TCO) o territorios indígenas de tierras bajas y altas, con superficies muy extensas pero en general, con baja densidad demográfica. En este periodo se han titulado 149 TCO con una superficie de 15,5 millones de hectáreas¹¹, de

9 INE, Censo Nacional de Población y Vivienda 2001.

10 Es muy probable que esta disposición no se aplique de manera uniforme y estandarizada a todos los predios mayores a la pequeña propiedad (con exclusión de las propiedades tituladas colectivamente), sino según criterios de priorización que definirá el Estado.

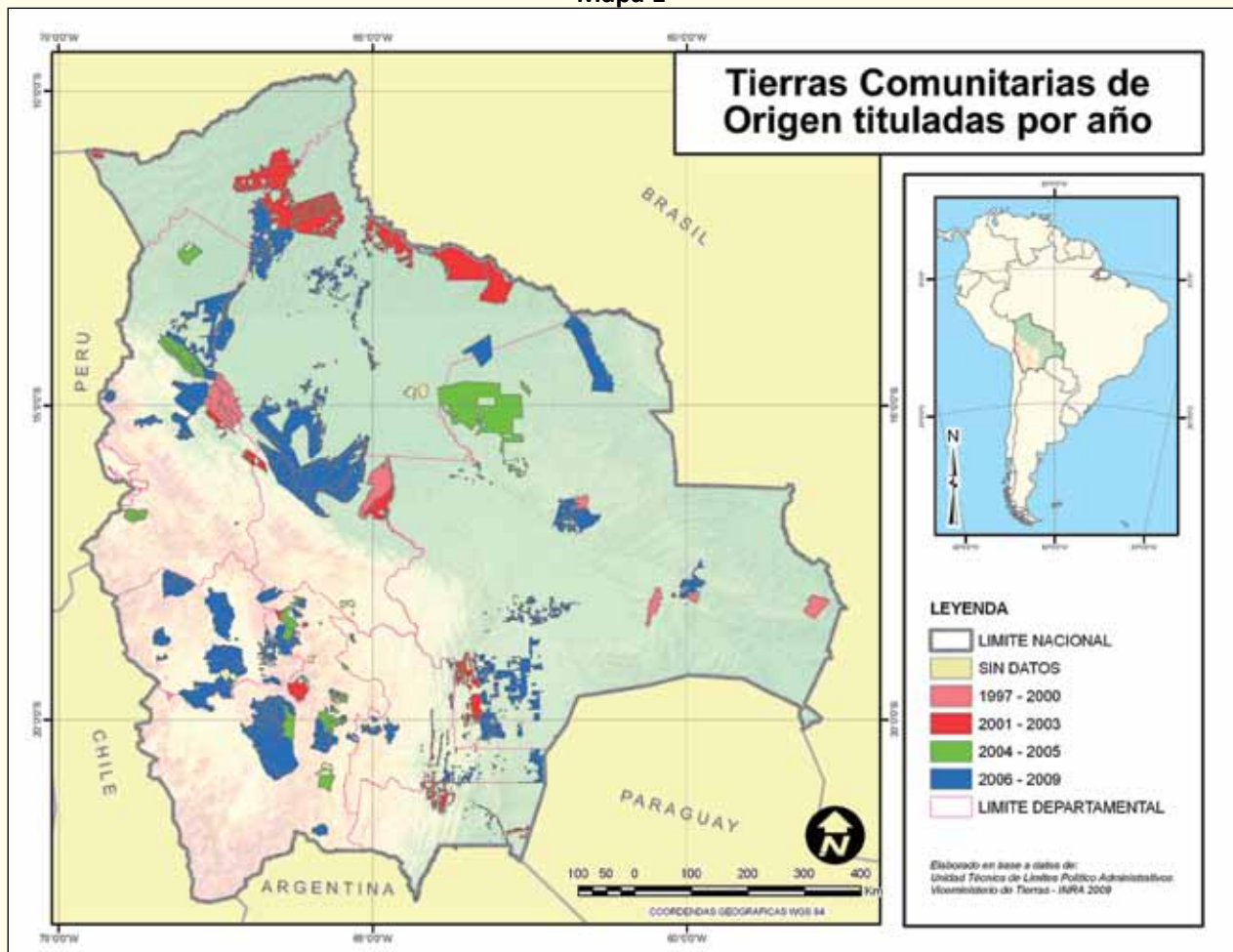
11 Extensión mayor a toda la superficie de Nicaragua, el país más grande de Centro América (cerca de 13 millones de hectáreas, sin contar la superficie de sus numerosos lagos). En la República de Nicaragua habitan aproximadamente 6 millones de ciudadanos de los cuales 2 millones en el campo y 4 millones en las ciudades. En Colombia, país que tiene una superficie un poco mayor a la de Bolivia (114 millones de hectáreas comparadas con las 108 millones de hectáreas de Bolivia), existen 710 Resguardos Indígenas por una superficie global de 35 millones de hectáreas de tierras amazónicas y de llanuras, donde viven alrededor de 940.000 personas pertenecientes a 86 pueblos indígenas que hablan 64 lenguas nativas. Son el 2,2% de la población total de Colombia estimada en 43 millones de habitantes. De esos 43 millones el 29% vive en áreas rurales, de los cuales la mayoría son considerados mestizos y campesinos. A diferencia de los que ocurre en Bolivia, en el marco de la nueva Constitución, en estos Resguardos, los pueblos indígenas de Colombia, no gozan del derecho al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables (www.acnur.org en base a datos del DANE, 2005).

las cuales -durante los últimos cuatro años- se ha titulado 81 TCO con una superficie global de 9,8 millones de hectáreas. Vale decir que la mayor cantidad y las más grandes TCO han culminado su saneamiento iniciado hace casi una década y se han titulado durante el primer gobierno del Presidente Morales (2006-2009) después de morosos trámites, complejos procedimientos y financiamiento de la cooperación externa.

En otras palabras, el resultado del proceso de saneamiento de tierras en Bolivia en los cuatro últimos años -medido en hectáreas- está muy fuertemente influido por las superficies de las más grandes TCO tituladas recientemente. Además, la mayor

parte de las TCO de los pueblos indígenas se han consolidado jurídicamente sobre tierras fiscales y que estuvieron habitadas por esos pueblos indígenas. Es evidente que en varios casos, dentro del territorio de estas TCO, se ha identificado a muchos "terceros", propietarios individuales o empresariales con tierras de distintos tamaños y de distinta legitimidad y legalidad. Justamente las impugnaciones ante el Tribunal Agrario Nacional (TAN) interpuestas por estos "terceros" han contribuido a retrasar -durante varios años y con la complacencia de gobiernos anteriores- el proceso de titulación a favor de los pueblos indígenas, determinando en algunas situaciones, que las TCO tituladas no tengan continuidad geográfica

Mapa 1



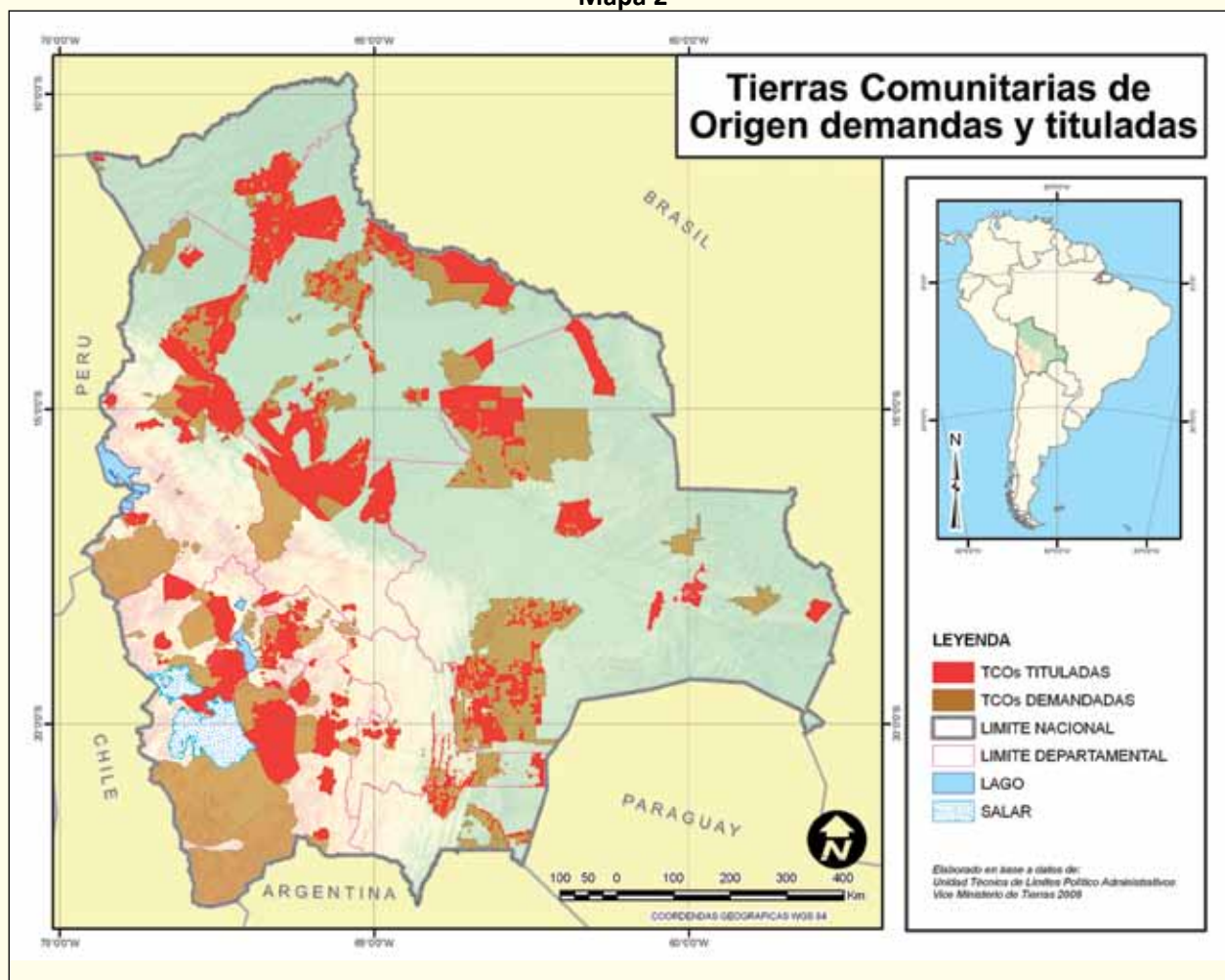
y que su superficie sea bastante menor a la cantidad de tierras originalmente demandada, como es el caso de algunas TCO del pueblo guaraní.

Las superficies de las TCO varían mucho en tamaño, pero en promedio tienen una superficie de 65 mil hectáreas, siendo las más grandes las TCO ubicadas en tierras bajas. Algunas bordean el millón de hectáreas (Monteverde, TIPNIS y Guarayos) y otras ni siquiera llegan a las mil hectáreas, como algunos ayllus en el departamento de Potosí o están muy fragmentadas en territorios dis-

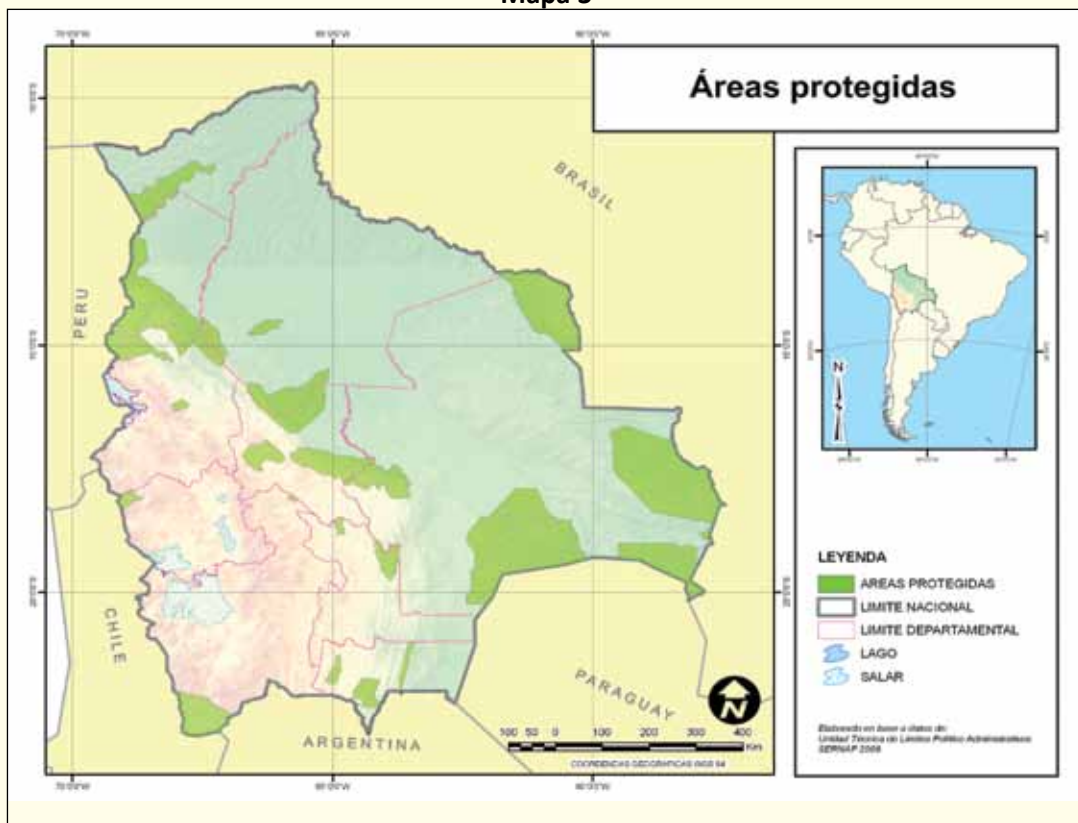
continuos, como las TCO de la zona del Chaco chuquisaqueño y tarijeño, pertenecientes a los guaraníes o a los weenhayek. Esto se debe a que hasta la fecha, sólo se ha titulado como TCO un 49,5% del total de la superficie demandada o solicitada por los pueblos indígenas.

Un aspecto a considerar es que varias TCO se superponen a parques y áreas de reserva y manejo forestal, como el caso de las TCO tacanas, lecas o mosetenes del norte de La Paz, así como también con zonas de exploración y explotación minera y petrolera.

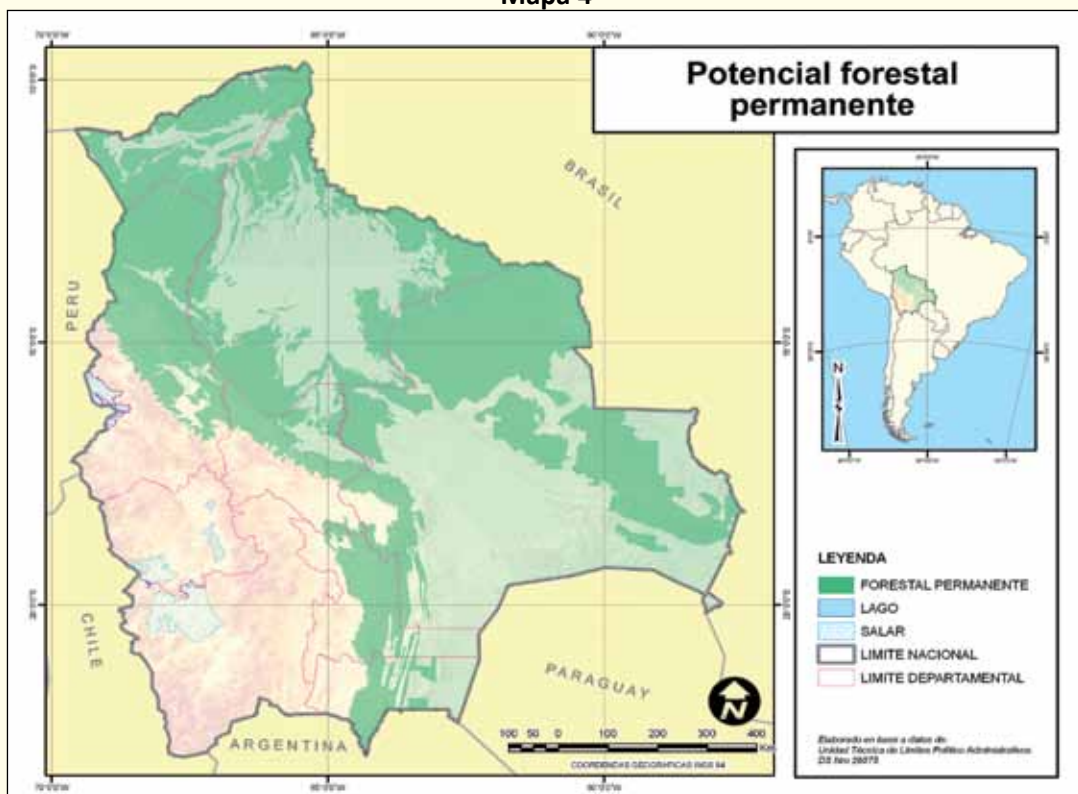
Mapa 2



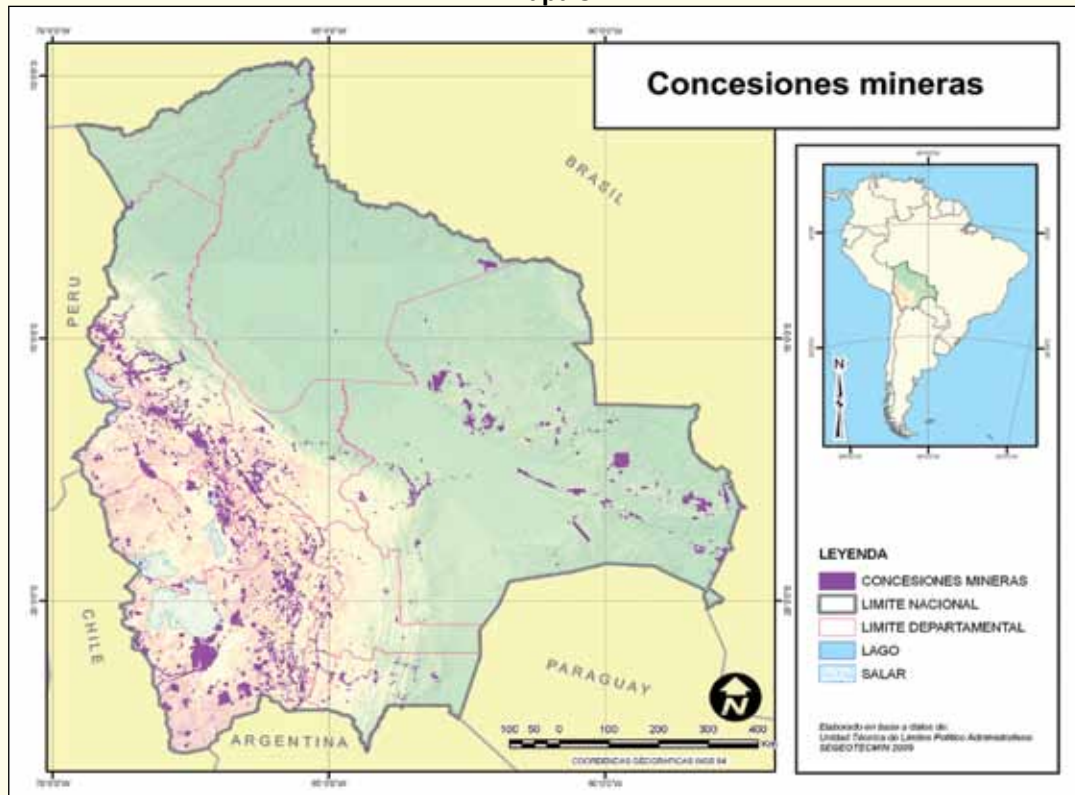
Mapa 3



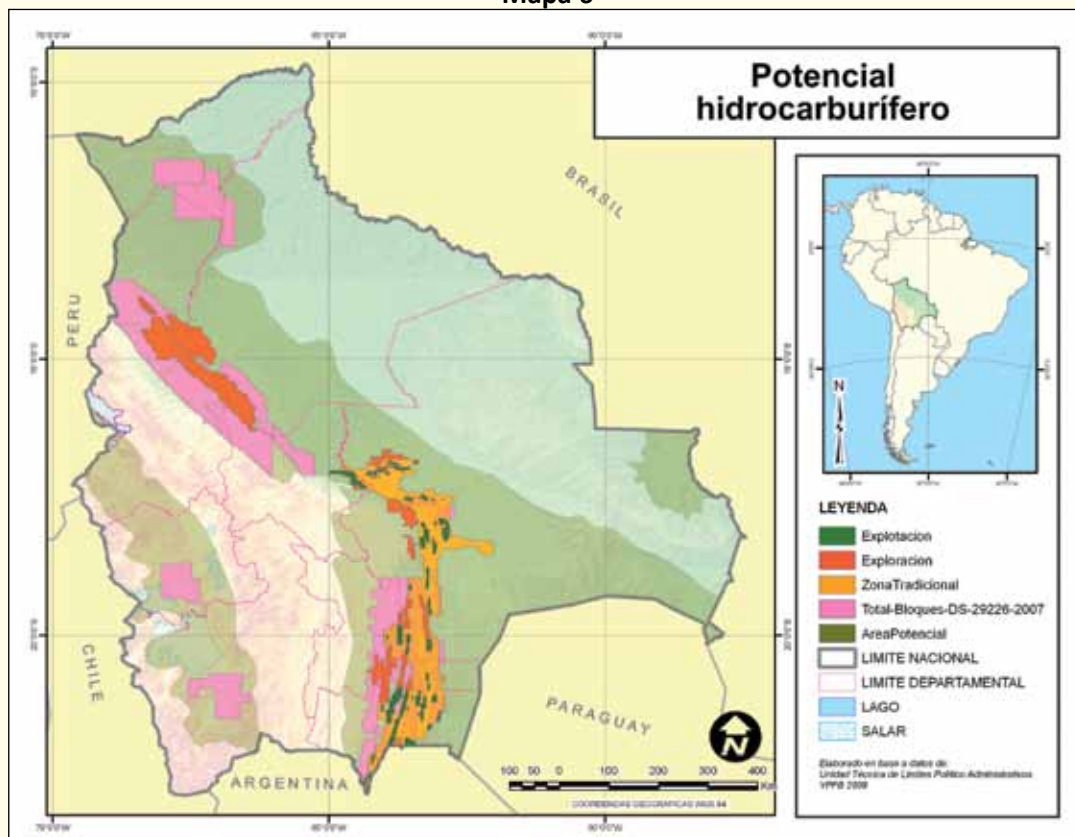
Mapa 4



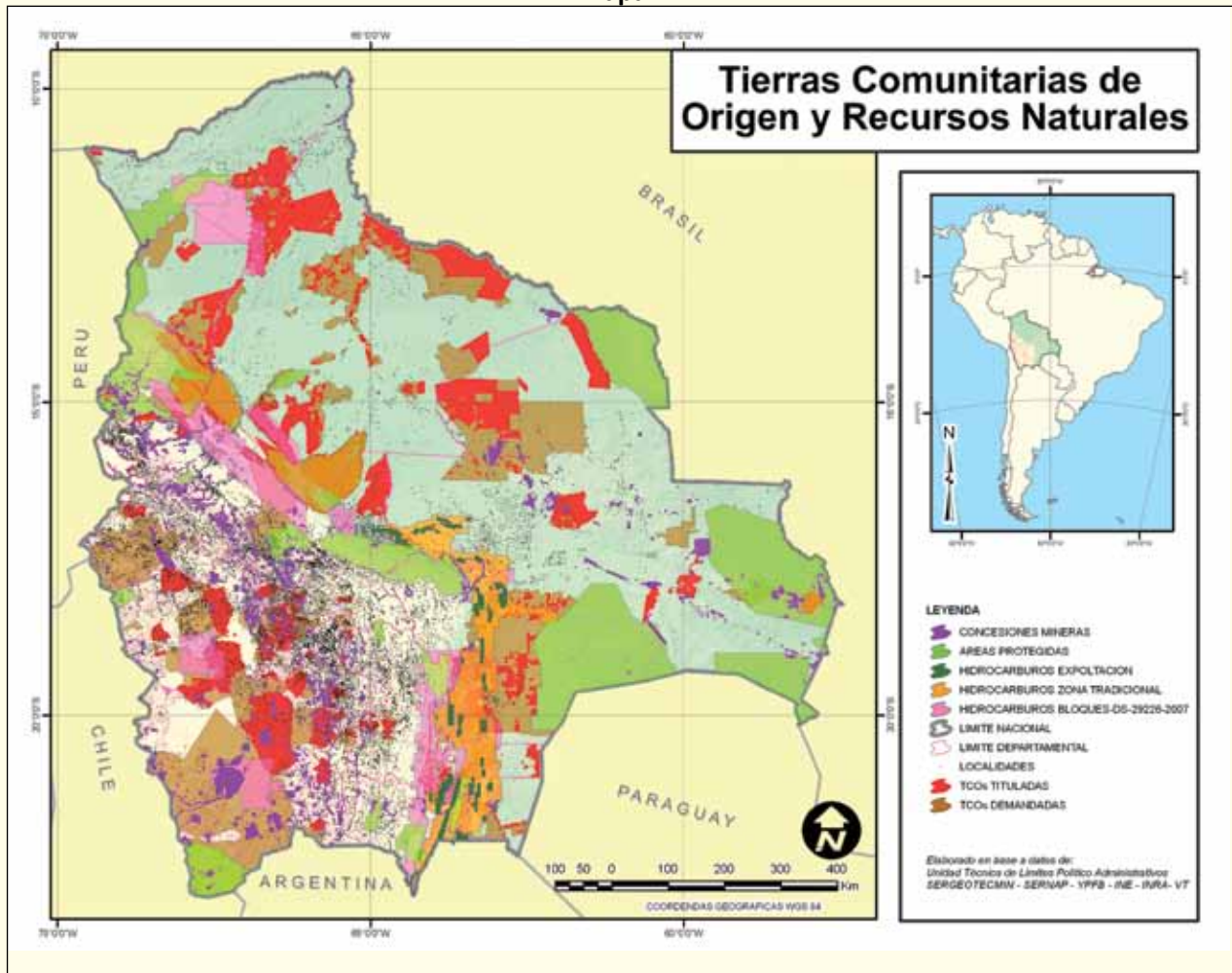
Mapa 5



Mapa 6



Mapa 7



Fuente: Viceministerio de tierras, agosto 2009.

La evidente priorización de la aplicación de la Ley INRA y de la Ley de Reconducción Comunitaria en favor de las TCO, se explica principalmente por la notable emergencia de los pueblos indígenas del oriente y de sus reclamos territoriales. Son sin duda, una de las principales conquistas sociales de los últimos tiempos¹². Especialmente la titulación de las TCO a favor de pueblos indígenas de tierras bajas, aunque demográficamente menores comparados con los pueblos indígenas quechuas y aymaras, ha modificado la estructura de la propiedad de la tierra en el Oriente a partir de la titulación de tierras fiscales, aunque la

gran propiedad no haya sido afectada significativamente todavía.

La titulación de territorios de bosques húmedos tropicales a favor de los pueblos indígenas del oriente y amazonía, en el futuro puede significar un freno a la creciente expansión de la tala indiscriminada de bosques que realizan las empresas soyeras y ganaderas. Además la titulación de las TCO está impidiendo la extranjerización de la propiedad de la tierra a favor de corporaciones transnacionales dedicadas a la producción de agro combustibles, como ocurre en países vecinos.

12 Alejandro Almaraz Viceministro de Tierras del primer gobierno de Evo Morales afirma en varias oportunidades que la titulación de las TCO constituye la conquista indígena más importante en toda la era republicana.

Sin embargo, es necesario hacer notar que la titulación de 15,5 millones de hectáreas de tierras boscosas en favor de los pueblos indígenas de las tierras bajas ha contado también con cierta complacencia de algunas elites regionales de Santa Cruz, Beni y Pando. Esto se explica porque las elites terratenientes del oriente hace tiempo que han identificado como sus principales “enemigos” a los colonizadores quechuas y aymaras de las tierras altas a quienes acusan de que -cuando emigran al oriente- practican la agricultura familiar itinerante de “roza y quema” y trasladan también su pobreza y costumbres debilitando así la identidad oriental. La titulación de 15,5 millones de hectáreas a favor de los pueblos indígenas del oriente puede ser entendida como una forma de disminuir el espacio disponible y por lo tanto, frenar la migración de occidente, que es calificada en los círculos de poder del oriente como depredadora, empobrecedora, políticamente y étnicamente (racialmente) indeseada.

Ante la falta de tierras de uso agrícola o ganadero en el occidente de Bolivia, las nuevas generaciones de hijos de campesinos del altiplano y los valles, no tienen otra opción que irse fuera del país, abandonar el campo y dedicarse a actividades informales urbanas.

Analizando el contexto nacional, aún con la masiva titulación de territorios a favor de los pueblos indígenas de las tierras bajas, se mantiene en Bolivia una muy desigual distribución de las tierras. Esta vez la desigualdad se da también entre los indígenas andinos que apenas acceden a una o dos hectáreas cultivables por familia, y los pueblos indígenas orientales que con la nueva CPE, ahora son dueños de extensas zonas boscosas con derechos de uso y aprovechamiento sobre los recursos naturales renovables existentes en sus territorios. En algunas zonas del occidente andino, los pueblos indígenas quechuas y aymaras acceden a territorios con poco potencial agropecuario y con importantes yacimientos de minerales y de

recursos áridos que entran en conflicto de intereses con empresas y cooperativas mineras.

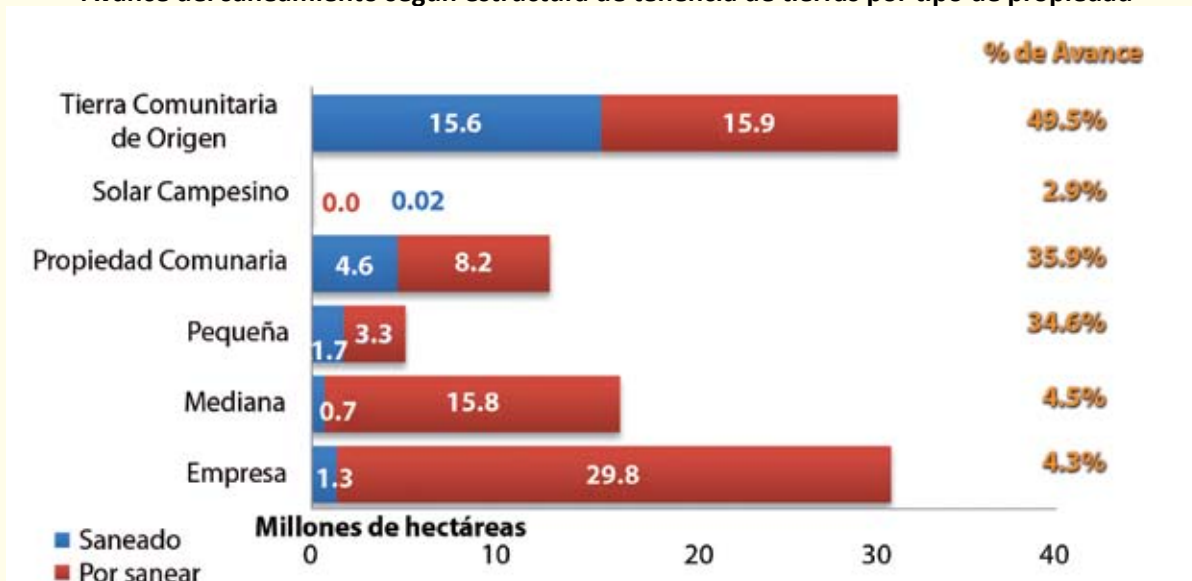
Otro elemento a considerar es que con la masiva titulación de territorios a favor de los pueblos indígenas, el gobierno del presidente Evo Morales tendrá dificultades para aplicar un plan de redistribución de tierras para los que no la poseen en occidente. Los indígenas campesinos aymaras y quechuas ya no tienen amplias oportunidades para migrar a las tierras del oriente porque éstas ya tienen dueños: por un lado los pueblos indígenas de las tierras bajas y por el otro los empresarios de la soya, la caña y la ganadería, además de los traficantes de tierras que todavía no han sido afectados.

2.3 La mayoría de las propiedades medianas y grandes aún no han sido saneadas

Se conoce que entre 1953 y 2002, se habrían distribuido en el país alrededor de 65,5 millones de hectáreas¹³. De este monto, cerca de la mitad, 31,1 millones de hectáreas habrían sido otorgadas como empresa agropecuaria (gran propiedad), 16,5 millones como mediana propiedad, 12,8 millones como propiedad comunitaria y 5 millones como pequeña propiedad. Si se compara los avances del saneamiento por tipo de propiedad con esta estructura de tenencia de la tierra, claramente inequitativa, se ve de manera evidente que el Estado boliviano, durante estos 13 años de reforma agraria desde la Ley INRA, no ha sido capaz de avanzar sustantivamente en el saneamiento de tierras de la mayoría de las unidades empresariales medianas y grandes. Únicamente el 4% de las tierras de propiedades medianas y grandes han sido saneadas a favor de sus propietarios: De 16,5 millones de hectáreas de tierras en propiedad mediana sólo se ha saneado 0,7 millones, un 4,5%. De igual manera, de 31,1 millones de hectáreas de tierras de unidades empresariales grandes (Empresa) sólo se ha saneado el 4,3% que es igual a 1,3 millones de hectáreas.

13 INRA. Estadísticas agrarias 1953 – 2002. Documento sin publicar.

Gráfico 5
Avance del saneamiento según estructura de tenencia de tierras por tipo de propiedad



Fuente: INRA, Somos Tierra N° 10, octubre 2009.

Este es el gran problema de todo el proceso de saneamiento de tierras en Bolivia (1996-2009). Durante todo este tiempo, la mayoría de los grandes propietarios que no trabajan sus tierras han obstaculizado el saneamiento de sus predios, rechazando la aplicación de la Ley INRA primero y luego de la Ley de Reconciliación Comunitaria. Los grandes propietarios, especialmente ganaderos y especuladores de bienes raíces, se han opuesto -violentamente en algunos casos- a la realización del saneamiento en sus tierras, aduciendo que la nueva ley agraria no es constitucional y viola sus derechos a la propiedad privada.

Por otro lado, reafirmando lo dicho anteriormente, el principal avance se ha dado a nivel de TCO, donde a agosto de 2009 se había saneado el 49,5% de los casi 32 millones de hectáreas demandadas por los pueblos indígenas como reconocimiento de sus territorios.

2.4 Las tierras fiscales

El caso de los datos sobre tierras fiscales es

bastante especial. Las cifras a octubre de 2009 sostienen que la gran mayoría de las tierras fiscales del país han sido identificadas y tituladas en la gestión 2006-2009 (13,6 millones de hectáreas), mientras que en las gestiones anteriores sólo se habrían identificado 106 mil hectáreas.

Sin embargo, las estadísticas globales del INRA no desagregan estos datos y no es posible saber con precisión cuándo fueron identificadas, ni cuál es su vocación de uso. Presumiblemente la gran mayoría son de exclusivo uso forestal y no son aptas para la agricultura ni para la ganadería y se encuentran en zonas muy alejadas e incomunicadas, generalmente en la amazonía y el oriente.

Adicionalmente, en el 2003 ya se habían identificado alrededor de 7 millones de hectáreas de tierras fiscales¹⁴ correspondientes en su generalidad a reservas, parques y áreas de conservación creadas con anterioridad en las últimas décadas del siglo XX. No tenemos certeza si estas superficies coinciden con los casi 10 millones

14 INRA. Informe de gestión 1998-2003, p. 35.

de hectáreas de tierras fiscales no disponibles mostrados en las estadísticas actuales.

En los últimos datos del INRA, estas tierras fiscales aparecen como recientemente tituladas a favor del Estado (2008 y 2009), lo que estadísticamente genera una mayor brecha en cuanto a resultados obtenidos antes y después de 2006. El INRA argumenta este hecho sosteniendo que el procedimiento para identificar tierras fiscales antes de 2006 tenía una serie de deficiencias metodológicas. Dicho procedimiento fue corregido en la gestión 2006 – 2009 y las tierras fiscales identificadas con anterioridad pasaron por este nuevo filtro para su confirmación, razón por la cual, aparecen en las estadísticas como identificadas recién en los últimos cuatro años.

En consecuencia, las cifras globales que el INRA difunde sobre 28,4 millones de hectáreas de tierras tituladas y saneadas en el primer gobierno del Presidente Morales incluyen estos 7 millones de hectáreas identificadas con anterioridad, con un procedimiento inadecuado. Entonces las tierras saneadas y tituladas a octubre de 2009, serían 21 millones de hectáreas, de las cuales 9,8 millones corresponden a 81 TCO y más de 3 millones a propiedades comunitarias de tipo colectivo.

2.5 El costo del saneamiento

El gobierno actual afirma que antes de 2006, el costo del saneamiento era de 9,4 dólares por hectárea, cifra que baja después de ese año a solo 1,1 dólares por hectárea¹⁵. Esta disminución es significativa ya que podría tener correspondencia con el hecho de que ahora el INRA no terciariza el saneamiento de tierras, sino que lo ejecuta directamente.

Sin embargo, una mirada más cercana a la metodología de cálculo nos dice que estos costos no son precisos. Estos datos han sido obtenidos dividiendo el presupuesto ejecutado entre el número de hectáreas saneadas y tituladas en un mismo periodo,¹⁶ lo cual no es estadísticamente correcto. Para calcular el costo de saneamiento por hectárea se debe considerar los gastos realizados en todas las etapas del proceso del saneamiento y dividirlos entre el número de hectáreas saneadas, ejercicio que por lo lento del saneamiento y el hecho de que se ha aplicado en distintas zonas, con diferentes ritmos y en diversas fechas, no se puede hacer para un periodo determinado, sino para procesos de saneamiento completos y específicos, como por ejemplo, el costo promedio por hectárea saneada en la TCO Pílon Lajas en el Norte de La Paz, o en el saneamiento integrado al catastro en 3.1 millones de hectáreas del departamento de Chuquisaca.

Asimismo, no es adecuado sumar y promediar los costos de las diferentes modalidades de saneamiento (CAT-SAN, SAN-SIM y SAN-TCO),¹⁷ que obviamente tienen distintos precios por hectárea, por beneficiario y por el lugar o la región en que se realizan, ya que los procedimientos no son los mismos y tienen diferentes precios. El costo por hectárea saneada de TCO es bastante menor que el costo del saneamiento de pequeñas propiedades dispersas y fragmentadas, como las del altiplano de La Paz, zona donde el INRA departamental, para 2009, establecía un costo de saneamiento cercano a los 9 dólares por hectárea¹⁸.

2.6 Resultados medidos en hectáreas y no en beneficiarios. La situación de tierras altas

Para poder evaluar con precisión un proceso de

15 INRA, *Somos Tierra N° 11*, noviembre 2009, p. 6.

16 Efectivamente, si se hace esta operación con los 87 millones de dólares ejecutados y los 9.3 millones de hectáreas saneadas antes de 2006, obtendremos con facilidad el costo de 9.4 dólares por hectárea. Lo mismo sucede si consideramos los 30.5 millones de dólares gastados y los 28.4 millones de hectáreas tituladas desde 2006 para obtener un costo promedio de 1.1 dólares por hectárea. Datos: INRA, *Somos Tierra N° 11*, noviembre 2009.

17 CAT-SAN: Saneamiento Integrado al Catastro Rural; SAN-SIM: Saneamiento Simple y SAN-TCO: Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen.

18 Juan Carlos Rojas, Director Nacional del INRA. Entrevista programa televisivo Rayuela – RTP. 21 de noviembre de 2009.

reforma agraria, es preciso hablar no solamente de superficies sino también de beneficiarios. Se conoce que entre 1953 y 1993, el proceso de Reforma Agraria otorgó y reconoció derechos propietarios, en distintos periodos y bajo diferentes modalidades de propiedad, a alrededor de 760 mil beneficiarios, con una superficie de tierra distribuida de 57,3 millones de hectáreas,¹⁹ poco más de la mitad de la superficie nacional. Estos 57,3 millones de hectáreas distribuidas hasta 1993 son parte de la superficie nacional total objeto de saneamiento, que alcanza a 106 millones de hectáreas y que deben ser completamente saneadas hasta el año 2013.

Hasta la fecha, el saneamiento de tierras iniciado en 1996, como se ha visto anteriormente, sólo ha sido concluido en 37,7 millones de hectáreas, con un poco menos de 110 mil títulos ejecutoriales y certificados de saneamiento emitidos a nombre de alrededor de 167 mil beneficiarios.

Incluso sin considerar el proceso de fragmentación y división de la propiedad agraria debido a las dinámicas de herencia y al crecimiento natural de la población rural, que hace que los propietarios de tierras en el país sean más que los 760 mil que recibieron tierras hasta 1993, es evidente que el saneamiento sólo ha llegado, en el mejor de los casos, a un 20% de la población beneficiaria de la reforma agraria del siglo pasado.

Esta situación se debe a que en términos generales, el proceso de saneamiento hasta la fecha ha estado orientado a regularizar y titular derechos propietarios principalmente en el oriente del país, dejando para después las zonas donde reside la mayor cantidad de población rural, el altiplano y los valles. Estas dos regiones geográficas aglutinan el 83% de la población rural del país, alrededor de 2,5 millones de personas²⁰ y representan la otra cara de la moneda en cuanto estructura de tenencia de la tierra en

el país: la existencia de pequeñas unidades productivas con muy pequeñas parcelas, divididas y fragmentadas en los últimos setenta años, el minifundio.

El saneamiento no ha sido priorizado en tierras altas. En La Paz por ejemplo, el INRA no tiene presupuesto para hacer saneamiento en el altiplano. Si las comunidades aymaras desean que se ejecute, debe ser bajo modalidad de SAN-SIM y deben cubrir los costos del mismo, que es equivalente a 9 dólares por hectárea, valor excesivamente alto dadas las condiciones de pobreza existentes. La misma situación se da en algunas provincias de Oruro, Potosí, e incluso de Cochabamba y Chuquisaca, áreas que no han sido objeto de saneamiento todavía.

Para que la reforma agraria sea completa, el proceso de saneamiento debe ser aplicado en el altiplano y en los valles, lo que significará, si se mantiene el mismo procedimiento, mayores gastos y esfuerzos que los realizados hasta el momento, debido a la existencia del minifundio y la gran cantidad de población rural en la zona.

3. Limitaciones del modelo boliviano de Reforma Agraria

Como todo proceso de reforma agraria, el caso nacional no ha estado libre de obstáculos y restricciones que han mermado sus resultados. Las más relevantes son las siguientes:

Propiedad individual versus propiedad colectiva

En los últimos años, ante la reivindicación de los derechos indígenas y la búsqueda de la descolonización del Estado, se ha desarrollado una línea de pensamiento relacionada con la economía rural y el régimen agrario, donde se coloca como posiciones contrapuestas al colectivismo

19 INRA, *Somos Tierra* N° 11, noviembre 2009, p. 3.

20 INE, Censo Nacional de Población y Vivienda 2001.

indígena y al individualismo liberal. Esta tendencia considera a lo indígena y a la propiedad de su tierra como lo comunitario y solidario y se ve reflejada en el enfoque y diseño de la política agraria. Desde el Estado se propugna y se defiende la propiedad colectiva y se considera que la propiedad individual atenta contra los valores comunales.

Esta oposición excluyente de derechos colectivos e individuales no es reciente, ya estaba reflejada en la Ley INRA, que en el proceso de saneamiento de tierras, planteaba al comunario propietario dos opciones a elegir: la posibilidad de sanear y titular sus tierras de manera individual, o en su caso, de forma colectiva, con toda la comunidad, pero en ningún caso reconocía la posibilidad de combinar y reconocer ambos tipos de propiedad simultáneamente. Sobre este aspecto la Ley de Reconducción Comunitaria no cambia lo establecido por la Ley INRA, al contrario, enfatiza lo comunitario al establecer un proceso de distribución de tierras únicamente mediante dotación colectiva de tierras fiscales para pueblos indígena originario campesinos.

Sin embargo, varios estudios posteriores a la Ley INRA de 1996 insisten en que en la gran mayoría de comunidades indígenas, originarias y campesinas del país –especialmente en tierras altas– la propiedad colectiva y la individual o familiar coexisten simultáneamente y se combinan, de manera similar a lo dispuesto por la Reforma Agraria de 1953, que expidió títulos familiares y colectivos (en pro-indiviso) en las comunidades.²¹ Esta forma mixta de propiedad tiene su correlato en economías rurales, campesinas e indígenas, también de tipo mixto donde el cultivo familiar está regulado y apoyado por la comunidad y sus normas (rotación de cultivos, sistema de aynuqas, aynis y mingas, en el caso de tierras altas). Asimismo,

en algunas TCO, las familias indígenas habilitan espacios de cultivo y de trabajo de tipo familiar e individual, de acuerdo a los usos y costumbres de la organización indígena. En realidad, lo colectivo no se opone a lo individual, sino que en la práctica, se complementan y enriquecen entre sí (Ver capítulo 2 de esta publicación).

En este sentido, oponer legalmente lo colectivo a lo individual puede tener profundas implicaciones para la realidad rural. La coexistencia de formas de propiedad individual y colectiva de la tierra -regulada por usos y costumbres- debería incorporarse en los futuros cambios a la normativa agraria. Afortunadamente la nueva CPE supera los límites de la Ley INRA y de la Ley de Reconducción Comunitaria al reconocer por primera vez la complementariedad de los dos tipos de propiedad, cuando establece que *...las comunidades podrán ser tituladas reconociendo la complementariedad entre derechos colectivos e individuales respetando la unidad territorial con identidad.* (Art 394, III, CPE).

3.2 La nueva Constitución Política del Estado y el latifundio

Un elemento que ha debilitado las posibilidades del proceso de reforma agraria es que la propuesta constitucional de la Asamblea Constituyente de 2006, que establecía que el tamaño máximo para la propiedad agraria debía dirimirse entre 5 mil o 10 mil hectáreas, sólo tendrá efecto para lo futuro debido a las modificaciones incorporadas en las negociaciones congresales. Con ese cambio introducido se limitó la capacidad del Estado para recortar y revertir los latifundios que ahora existen y que son los que configuran la estructura latifundiaria de la tierra en el país y justifican la necesidad de la reforma agraria.

21 Miguel Urioste, Rossana Barragán y Gonzalo Colque, Los nietos de la Reforma Agraria. Tierra y comunidad en el altiplano de Bolivia. Fundación TIERRA, La Paz – Bolivia, 2007; Pacheco, Diego y Walter Valda, La tierra en los valles de Bolivia. Apuntes para la toma de decisiones, Consorcio interinstitucional Fundación TIERRA, Fundación ACLO, CEDLA, CIPCA y QHANA, La Paz – Bolivia, febrero de 2003.

Por tanto, el gobierno ya no podrá eliminar el latifundio por su extensión directamente. La herramienta que le queda es el saneamiento de tierras y la verificación en terreno, mediante la observación directa de campo, del cumplimiento de la Función Económico Social, tal como lo establece la ley. El problema es que durante más de medio siglo, el postulado de la reversión de las tierras latifundiaras por incumplimiento de la FES, se ha comprobado ineficaz en la práctica. Especialmente en el departamento de Santa Cruz, son muy pocos los latifundios que en medio siglo han sido revertidos por no cumplir la FES.

A pesar de haber transcurrido 13 años desde la aprobación de la Ley INRA y 3 desde la promulgación de la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, aún no se han revertido de manera relevante, latifundios improductivos por incumplimiento de la FES para su redistribución a los campesinos e indígenas sin tierra-territorio. Las más de 10 millones de hectáreas intervenidas durante el proceso de saneamiento responden a otro tipo de situaciones donde destacan por ejemplo, las haciendas de las familias Monasterios y Marinkovic,²² que fueron distribuidas a pueblos indígenas ya que los alegados propietarios no pudieron demostrar su derecho sobre esas tierras, no por incumplir la FES. Otro caso políticamente significativo aunque económicamente irrelevante es el de la pequeña hacienda del ex presidente Gonzalo Sánchez de Lozada en los Yungas.

3.3 La cooperación internacional en las políticas de tierras

Una buena parte del trabajo del INRA desde su creación en 1996 se ha realizado en base al financiamiento de la cooperación internacional. Los recursos de los principales donantes externos han sido orientados mayoritariamente a promover la

titulación de las Tierras Comunitarias de Origen en Bolivia (alrededor del 60% de las TCO han sido tituladas con financiamiento de DANIDA).²³

Desde los inicios de las actividades del INRA en 1996 hasta la fecha, la cooperación internacional ha otorgado financiamiento a los distintos gobiernos para aplicar el saneamiento, lo que incluye el pago de sueldos del personal del INRA y, hasta 2006, la contratación de empresas privadas de saneamiento. Lamentablemente la cooperación internacional bilateral -con la notable diferencia de la cooperación de Holanda en los últimos años- no ha fomentado una aplicación estructural y metódica del proceso de saneamiento del país, sino que se ha limitado a financiar proyectos de saneamiento específicos, que respondan a los objetivos y metas priorizadas por la propia cooperación. Ésta es una de las razones para el notable avance en el saneamiento de TCO o de predios individuales en el Chapare, pero también es una de las causas para que no se hayan regularizado las pequeñas propiedades en el altiplano paceño y orureño y en los valles interandinos. Este financiamiento condicionado que posiblemente fue aceptado con facilidad en el pasado debido a la falta de voluntad política de gobiernos anteriores para llevar adelante la Reforma Agraria, en la actualidad no ha cambiado significativamente.

3.4 El financiamiento internacional y estatal del saneamiento

Analizando datos presupuestarios, se puede ver que entre 2001 y 2008, el presupuesto de la nación se ha triplicado, mientras que el del INRA se ha mantenido más o menos constante en alrededor de 12.5 millones de dólares por año (promedio 2001 – 2008), lo que se ve reflejado en una disminución de la importancia relativa del gasto del INRA respecto al gasto total del sector público, de 0.25% en 2002 a 0.10% en 2008.

22 Para mayor información, ver Urioste, Miguel, Yasminka, nuevo camino para la Reforma Agraria. en PULSO número 534 del 27 de diciembre de 2009.

23 Viceministerio de Tierras, agosto 2009.

Cuadro 6
Presupuesto del sector público agregado y el
INRA 2001 – 2008 en dólares

Año	Sector público agregado	INRA	%
2001	5.203.267.651	9.041.375	0,17%
2002	5.354.984.902	13.321.737	0,25%
2003	5.267.553.087	12.856.638	0,24%
2004	5.394.200.139	11.219.092	0,21%
2005	6.338.404.435	12.302.671	0,19%
2006	7.423.629.581	12.510.797	0,17%
2007	9.757.229.928	13.114.637	0,13%
2008	15.316.483.248	15.203.118	0,10%

FUENTE: Elaboración propia, con datos del Viceministerio de Presupuestos y Contaduría (SIGMA), Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

De aquí también se puede deducir que el aporte del Tesoro General de la Nación (TGN) al presupuesto anual del INRA durante estos 8 años ha sido siempre marginal y, en contraste con el acelerado crecimiento del Presupuesto Nacional en la gestión del Presidente Morales, el presupuesto del INRA -en términos porcentuales- disminuye paulatinamente. En otras palabras, la Revolución Agraria no ha sido acompañada con mayores asignaciones

presupuestarias adicionales para el logro de sus objetivos, sino que en todo caso, ha mantenido el mismo nivel de gasto de gobiernos anteriores.

Asimismo se puede evidenciar el progresivo aumento de la dependencia del INRA respecto de la cooperación internacional. En la gestión 2001, casi la mitad del presupuesto dependía de donaciones y créditos concesionales otorgados por la cooperación internacional. Esta relación aumenta a 66,9% en la gestión 2008. De manera general, el promedio anual de aporte presupuestario de la cooperación internacional en el periodo 2001 – 2008 fue de 62,2% del total del presupuesto.

Un aspecto que corresponde destacar también es que a partir de la gestión 2006 los recursos propios, provenientes de las tasas de saneamiento y los ingresos por concepto del IDH son más importantes que las asignaciones del TGN, que paralelamente, han venido disminuyendo en los últimos años, de un 23% del total del presupuesto del INRA en 2001 a apenas un 11% el año 2008. Es decir que cada vez hay menor esfuerzo fiscal nacional para apoyar el proceso de reforma agraria en el país.

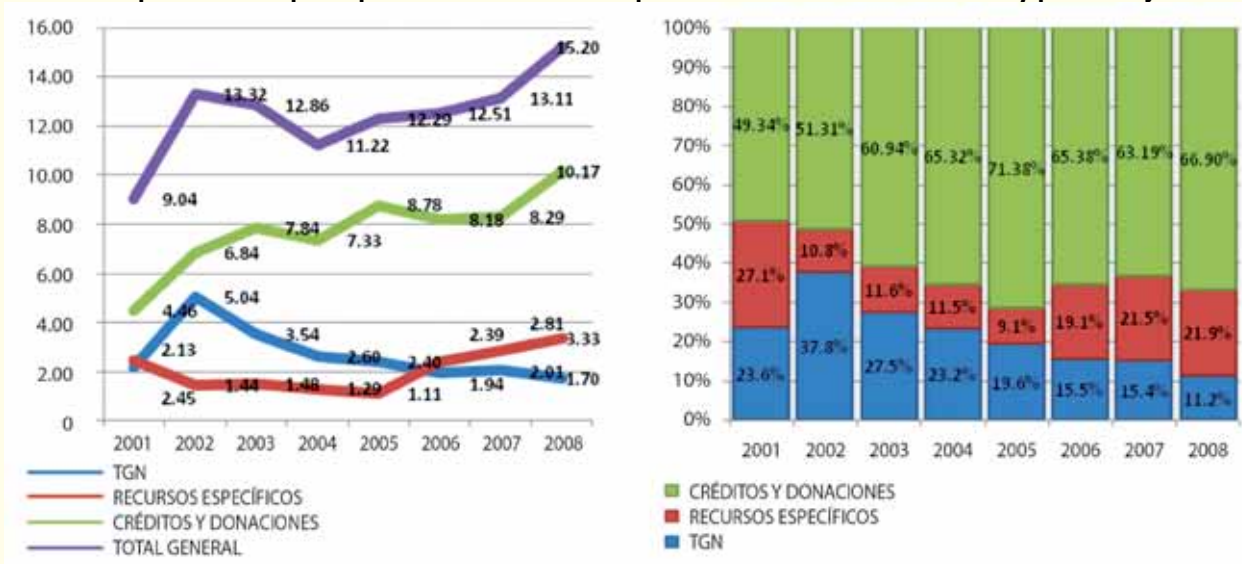
Cuadro 7
Resumen del presupuesto institucional del INRA
según fuentes de financiamiento 2001 – 2008, en dólares

Gestión	TGN	Recursos específicos	Créditos y donaciones	Total general
2001	2.134.144,95	2.446.575,06	4.460.655,45	9.041.375,46
2002	5.042.065,94	1.443.731,65	6.835.940,28	13.321.737,87
2003	3.536.299,61	1.484.948,63	7.835.390,35	12.856.638,59
2004	2.600.563,36	1.290.285,56	7.328.243,44	11.219.092,35
2005	2.404.047,28	1.113.813,93	8.775.633,51	12.293.494,72
2006	1.943.128,41	2.387.632,01	8.180.037,47	12.510.797,89
2007	2.014.031,19	2.813.964,29	8.286.641,54	13.114.637,02
2008	1.700.726,72	3.330.880,41	10.171.511,63	15.203.118,77

Fuente: Elaboración Propia, con datos del Viceministerio de Presupuestos y Contaduría (SIGMA), Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Gráficos 6 y 7

Composición del presupuesto anual del INRA por año en millones de dólares y porcentajes



Fuente: Elaboración propia, con datos del Viceministerio de Presupuestos y Contaduría (SIGMA), Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

3.5 Situación institucional del INRA

El INRA, en sus 13 años de existencia no se ha caracterizado por su fortaleza técnica ni su estabilidad institucional. En los últimos años esta situación no ha cambiado. Las acefalías, cambios e interinatos en puestos relevantes para la toma de decisiones, como las direcciones departamentales del INRA, han caracterizado al INRA en los últimos años. Asimismo, otra situación que ha debilitado el proceso ha sido el cese total de funciones de las Comisiones Agrarias Departamentales (CAD) y la Comisión Agraria Nacional (CAN), que son las instancias que, por mandato de ley, tienen la obligación de definir las políticas de tierras, de distribución y de asentamientos humanos y supervisar el desempeño de los planes y programas del INRA, tanto a nivel nacional como departamental. En el caso de Santa Cruz la CAD no se reunió por el boicot de los sectores empresariales y de la Prefectura que se negaban a reconocer la institucionalidad del INRA y la vigencia de la Ley de Reconducción Comunitaria; pero en el resto del país y a nivel nacional la CAN y las diferentes CAD tampoco han sesionado, salvo una o dos veces y de manera muy excepcional. El re-

sultado es una grave falta de institucionalidad del INRA y del Servicio Nacional de Reforma Agraria que debería orientar, controlar y supervisar de manera participativa y con control social el saneamiento de tierras. Esta debilidad institucional ha limitado las posibilidades de dotar al INRA de eficiencia y capacidades técnicas renovadas.

Realizar las pericias de campo, es decir la inspección ocular del terreno, la delimitación de los perímetros de los polígonos, la notificación de los demandantes y de los supuestos propietarios, la comprobación de las posesiones de hecho, la verificación in situ de los intereses en conflicto, la georeferenciación de los terrenos mediante sistemas satelitales de GPS y la conversión de estas referencias en mapas digitalizados es una tarea compleja y costosa que requiere de capacidades especializadas. Estas labores, hasta antes de 2006 estaban licitadas a empresas privadas de saneamiento. Desde hace 4 años, es el INRA el encargado de cumplir estas tareas, además de todo el trabajo de gabinete correspondiente y para ello, es preciso fortalecer las capacidades del personal, trasladar las habilidades de las empresas de saneamiento y

Cuadro 9
Relación Presupuestaria de las partidas de “Personal Permanente” y “Personal No Permanente”
en el periodo 2001 -2008

Gestión	Personal Permanente (Bs.)	En Porcentajes (%)	Personal No Permanente (Bs.)	En Porcentajes (%)
2001	4.134.502	35,64	7.467.045	64,36
2002	4.176.228	31,29	9.171.087	68,71
2003	3.821.092	26,67	10.503.885	73,33
2004	4.147.064	30,80	9.317.724	69,20
2005	4.013.344	22,88	13.527.949	77,12
2006	5.110.334	68,70	2.328.327	31,30
2007	5.070.808	18,07	22.986.320	81,93
2008	5.109.594	14,54	30.024.291	85,46

Fuente: Elaboración propia, con datos del Viceministerio de Presupuestos y Contaduría (SIGMA), Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

reemplazarlas al Estado. Sin embargo, como hemos visto más arriba, desde el año 2006, el INRA se ha dedicado a concluir procesos de saneamiento ya existentes y han sido muy pocos los que han sido iniciados en los últimos cuatro años, lo que hace suponer que las capacidades necesarias para ejecutar el trabajo de pericias de campo no han sido fortalecidas de manera determinante. En general, durante el período 2001-2008, el presupuesto para capacitación del personal es mínimo. Se trata de 3,6 millones de bolivianos que representan apenas el 0,48% del presupuesto general del INRA para el mismo período.²⁴

Adicionalmente, analizando las partidas de personal, se evidencia un alto nivel de inestabilidad en el INRA. Si bien el monto asignado a personal permanente ha aumentado de 4,1 millones de Bs. en 2001 a 5,1 millones en 2008, su valor relativo dentro de toda la partida de personal ha caído de un 35,6% a 14,5% en el mismo período. Esta caída porcentual se debe al notorio incremento de los montos asignados al personal no permanente o eventual, de 7,5 millones de Bs. en 2001 a 30 millones en 2008.

3.6 Los programas de asentamientos humanos

El programa de colonización, durante las anteriores cinco décadas y especialmente en el período de los años 1958 – 1985, distribuyó entre 3 y 5 millones de hectáreas de tierras en el norte de Santa Cruz, en la región de El Chapare de Cochabamba y en el Norte de La Paz, a colonizadores, la gran mayoría provenientes de las tierras altas. Actualmente cerca de medio millón de personas vive en estas regiones.

El cierre del Instituto Nacional de Colonización (INC) se realizó en dos etapas, primero el año 1992, cuando se intervino el Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) por el caso BOLIBRAS y luego en 1996 cuando se aprobó la Ley INRA. Esta ley estableció que el INRA asumiría las tareas del INC. De ese modo, indirectamente, las elites del oriente lograron paralizar o por lo menos ilegalizar los nuevos asentamientos de colonos “collas” en las tierras bajas. Para oponerse a la Ley esgrimían dos argumentos: por un lado que estas colonizaciones provenientes de tierras altas son depredadoras del medio ambiente y traen pobreza a

24 Datos del Viceministerio de Presupuestos y Contaduría (SIGMA), Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

las tierras bajas; y por otro, que junto con los colonos, va de la mano la producción de hoja de coca y el narcotráfico. Esta última afirmación estaba fuertemente influida por los organismos norteamericanos de control de drogas y sus programas respectivos. No se debe olvidar que –paradójicamente– parte importante de los programas de colonización en el Chapare y en el Oriente en los años sesenta y setenta estuvo apoyado por USAID y que el saneamiento de las tierras de los productores de coca en el Chapare en propiedades individuales también fue financiado por USAID.

Todo programa de asentamientos humanos es muy costoso y siempre es necesario el soporte técnico y material desde el exterior de la colonia. Gran parte del éxito de los asentamientos humanos de colonias de Menonitas y de Japoneses en Santa Cruz, es el permanente apoyo con recursos provistos por sus gobiernos (en el caso del Japón) o entes matrices (en el caso de los Menonitas) de los cuales dependen.

Desde 1996, ningún gobierno se ha aventurado a aplicar programas de asentamientos humanos en áreas poco pobladas del país, salvo el gobierno del presidente Morales que ante las demandas del Movimiento Sin Tierra (MST) ejecutó un pequeño programa en la localidad de Pueblos Unidos en la Chiquitanía, con resultados no muy alentadores, dado el práctico abandono de los colonizadores, la ausencia de apoyo estatal integral y el boicot de la Prefectura opositora de Santa Cruz. Otro caso es la reciente colonización en Pando, que por lo que se conoce, no ha dado resultados muy interesantes debido a lo remoto de la zona, su casi nulo contacto con otras áreas en desarrollo, la falta de servicios e infraestructura básica, difícil acceso a mercados y en general, la ausencia de condiciones para la generación de desarrollo en el corto y mediano plazo.

4. Conclusiones y perspectivas

El camino recorrido por la reforma agraria, desde la aprobación de la Ley INRA en 1996 ha sido largo y tortuoso. El saneamiento del dere-

cho propietario agrario, al ser la tierra la base estructural de grupos de poder y grupos contestatarios del poder, no está al margen de los intereses políticos y de clase que se juegan los espacios de diseño y aplicación de las políticas públicas. Durante la primera década, el saneamiento fue conducido casi siempre por gobiernos a los que no les interesaba hacer una aplicación efectiva del proceso y que en todo caso, limitaron las posibilidades del Estado para lograr cambiar la estructura agraria vigente. Sólo facilitaron procesos donde se jugaban otro tipo de intereses, como por ejemplo el saneamiento de tierras en el Chapare, requerido por la cooperación estadounidense como condición para la producción alternativa y la lucha contra el narcotráfico; o el caso de las demandas de saneamiento que vienen de empresas petroleras que necesitan esclarecer derechos de paso de sus ductos por medio de áreas fiscales o de algunas TCO. Lo más evidente sin embargo fue el retraso del saneamiento en áreas críticas para el país donde se concentran los principales conflictos por la tierra, los grandes intereses de grupos de poder agroempresarial y las más inequitativas situaciones de acceso a la tierra: las tierras bajas del oriente boliviano.

La elección de Evo Morales como presidente del país en 2006 brindó a la reforma agraria un enfoque más focalizado en lo comunal, con una voluntad política explícita de revertir latifundios y distribuir tierras a los pueblos indígena originario campesinos que las necesitan y requieran, respondiendo así a una de las principales demandas de este sector en los últimos veinte años: una reforma agraria que permita una nueva estructura de tenencia de la tierra más equitativa, productiva y sostenible.

Sin embargo, los intereses políticos tampoco han sido ajenos a la primera gestión del presidente Morales. Su gobierno, con mayor razón que los anteriores, ha estado obligado a demostrar mejores y mayores logros en todo lo que ha emprendido, porque su compromiso con la población es mayor e ineludible. Desde esta perspectiva, no parece casual el interés guber-

namental en otorgar la mayor cantidad posible de títulos, especialmente en TCO. Es evidente que se han obtenido resultados muy importantes en el proceso de reforma agraria: 35% de la superficie total del país saneada y titulada, 15,5 millones de hectáreas reconocidas como Tierras Comunitarias de Origen para pueblos indígenas, especialmente en el oriente, 10,7 millones de hectáreas intervenidas y recortadas a medianos y grandes propietarios, barraqueros y concesiones forestales y 13,7 millones de hectáreas de tierras fiscales identificadas, de las cuales quedan disponibles 2,8 millones. Hay que destacar que una gran parte de estos resultados ha sido lograda en los últimos cuatro años.

La voluntad política del gobierno del presidente Morales para impulsar la reforma agraria o la revolución agraria es explícita. Queda fuera de duda que se quiere cambiar la estructura de la propiedad de la tierra especialmente en el oriente, pero hasta ahora esto no ha sido posible porque el gobierno no ha logrado la suficiente fuerza política ni institucional en los departamentos de Beni y Santa Cruz. Entre 2006 y 2009 el discurso de la autonomía departamental ha encubierto los intereses de las elites terratenientes del departamento de Santa Cruz y ha impedido -hasta ahora- que el INRA pueda aplicar la Ley de Reconducción Comunitaria y la nueva CPE para identificar latifundios no trabajados y revertirlos a favor de los campesinos e indígenas sin tierra.

Si bien los resultados hasta ahora obtenidos son fundamentales y relevantes, también está claro que queda mucho por hacer aún. El mismo programa del MAS para las elecciones de diciembre del 2009 lo reconoce así al plantear como objetivos para el periodo 2010-2014, la eliminación total del latifundio, la reversión de tierras y la recuperación de tierras fiscales para su redistribución a comunidades indígena originaria campesinas, la reconstitución de territorios de los pueblos indígenas, la desaparición de las re-

laciones servidumbres, la consolidación de los derechos propietarios de las tierras trabajadas y en general, la conclusión del proceso de saneamiento hasta el año 2013.²⁵ Es un reto grande, especialmente considerando que todavía hay que construir capacidades institucionales en el Estado y que lo que resta en el saneamiento, ese 52,1% de la superficie nacional sin sanear aún, se encuentra en áreas caracterizadas por un lado por relaciones latifundiarias en el caso del Beni y Santa Cruz y zonas de un minifundio excesivo y con mucha población en el caso de los valles y altiplano de los departamentos de Oruro, La Paz, Potosí, Cochabamba y Chuquisaca.

En tierras altas, en comunidades quechuas y aymaras es vital promover un saneamiento de tierras que reconozca y articule la titulación mixta, la complementariedad de la propiedad comunal con la propiedad individual y que además, hagan énfasis en el reconocimiento del derecho igual de la mujer a la tierra. Una buena manera de hacerlo es promover masivamente el proceso de saneamiento interno, como un proceso comunal, altamente participativo donde se solucionan conflictos y se regularizan derechos propietarios empleando la ley y la costumbre y que necesita del Estado sólo para la ratificación final de lo que previamente es acordado por la comunidad y todos sus miembros. Para esto será necesario plantear otra estrategia estatal de intervención, más articulada con las comunidades y sus organizaciones, con las oficinas del INRA a nivel departamental bien financiadas y fortalecidas. De no hacerse así, el saneamiento de todo el país no podrá ser concluido para 2013.

Otro reto para adelante son las TCO y los derechos de los pueblos indígenas al autogobierno y a la libre determinación en sus territorios, ya reconocidos por la nueva CPE. El proyecto de Ley Marco de Autonomías establece que las Tierras Comunitarias de Origen podrán ser la base territorial para la conformación de

25 MAS, Bolivia, país líder. Programa de gobierno MAS-IPSP 2010-2015, septiembre de 2009. P. 113 y 114.

las autonomías indígenas. Es decir que lo que inicialmente fue considerado en la Ley INRA y en la Ley de Reconducción Comunitaria como propiedad colectiva de la tierra con ciertos derechos de administración, hoy en términos de la nueva CPE podrá adquirir la calidad de una nueva jurisdicción político-administrativa de los pueblos indígenas con derecho al autogobierno, mediante un proceso que deberá ser determinado en la Ley Marco de Autonomías. Es preciso aclarar las características, atribuciones y competencias de las TCO como tipo de propiedad y como unidades territoriales administrativas si es que ejercen su derecho a la conversión en autonomías indígenas.

Otro tema importante ligado al anterior es el de la administración de derechos propietarios y el uso de recursos naturales renovables dentro de las TCO y las autonomías indígenas. El artículo 348 de la nueva CPE establece que *"los recursos naturales son de propiedad y dominio directo, indivisible, e imprescriptible del pueblo boliviano, y corresponderá al Estado su administración en función del interés colectivo"* y sin embargo, el artículo 403 señala que *los pueblos indígenas tienen el "derecho a la tierra, al uso y aprovechamiento exclusivo de todos los recursos naturales renovables en las condiciones determinadas por ley"*. Pareciera existir una contradicción que es preciso resolver. Adicionalmente, la nueva CPE ha mantenido para el gobierno nacional, las principales atribuciones exclusivas en materia de tierras concentradas en el Presidente del Estado Plurinacional. La nueva CPE determina que en materia de reversión, expropiación, titulación, dotación y adjudicación de las tierras, así como en materia de asentamientos humanos y planes de reterritorialización, la competencia es del gobierno nacional. La razón es obvia. No se podía dejar estas competencias o parte de ellas en manos de las elites del oriente que habían usado el tema de las autonomías para defender sus privilegios sobre la tierra. Pero al concentrar estas prerrogativas en manos exclusivas del poder central, la nueva CPE limita a los gobiernos indígenas el manejo y la administración de los derechos propietarios individuales y colectivos de los re-

curso naturales renovables en sus territorios, sobre los cuales tienen derechos exclusivos. Este es un tema irresuelto y que seguramente requerirá de ajustes normativos.

Finalmente, se ha visto últimamente una serie de situaciones conflictivas relacionadas con la tierra, el territorio y los recursos naturales. Comunidades originarias tomando minas en el altiplano, indígenas exigiendo al Estado y a las empresas petroleras respeto a los derechos de consulta y beneficios por la exploración y explotación de hidrocarburos en sus territorios, colonizadores en conflicto con indígenas por el acceso a la tierra en áreas protegidas, cocaleros produciendo en parque y reservas naturales. En cada una de esas situaciones, cada actor reclama la razón y su legítimo derecho. Cuando se trata de la tierra, el territorio y los recursos naturales, es fundamental definir los límites de aplicación del derecho de una colectividad y el derecho de la nación boliviana en su conjunto, para evitar así las sobreposiciones de al menos tres conceptos de territorio distintos: el territorio como espacio vital donde los pueblos indígenas se desarrollan, y que está caracterizado por su relación fundamental con la tierra, el medio ambiente y la cultura; el territorio como unidad política administrativa en la cual un pueblo indígena ejerce su autogobierno dentro de la estructura organizacional del Estado y el territorio nacional, sobre el cual debe velar el Estado, donde se asienta toda la población del país y en el cual existen recursos naturales estratégicos para el desarrollo nacional. Las nuevas normas deberán superar estas sobreposiciones para evitar mayores conflictos que puedan llevar a situaciones de violencia.

En resumen, entre los principales desafíos del proceso de reforma agraria en el país, podemos citar los siguientes:

En la aplicación de políticas agrarias

- Iniciar nuevos saneamientos en unidades empresariales medianas y grandes del oriente y comunidades altamente fragmentadas en el occidente.

- Revertir latifundios que no están siendo trabajados, y promover asentamientos humanos pactados.
 - Verificar el cumplimiento de la FES, paralelamente al saneamiento de tierras.
 - Priorizar políticas públicas para reagrupamiento de predios minifundarios, a partir del saneamiento interno, con control social mediante pactos actualizados de derechos propietarios familiares y comunales, en valles y altiplano.
 - Asignar significativamente muchos más recursos del TGN para el INRA, para aplicar efectivamente políticas de tierras soberanas y descolonizadas.
 - Institucionalizar el INRA mediante el nombramiento congresal de sus autoridades principales y el pleno funcionamiento de la Comisión Agraria Nacional y las Comisiones Agrarias Departamentales.
 - Capacitar su personal y aplicar una política de fortalecimiento de los recursos humanos a nivel regional y departamental.
 - Crear nueva institucionalidad intersectorial para asentamientos humanos.
 - Planificar y brindar condiciones exitosas de desarrollo rural territorial en los asentamientos realizados y por realizar en un programa de largo plazo pactado entre áreas expulsoras y receptoras de población rural.
 - Mantener permanente vigilancia del Estado sobre las relaciones laborales en el agro para evitar la servidumbre.
 - Privilegiar la inversión pública para el desarrollo rural dentro del Presupuesto General de la Nación.
- En cuanto derechos y territorios indígena originario campesinos**
- Definir con precisión las competencias y la articulación entre propiedad colectiva del territorio y el autogobierno de los pueblos indígenas.
 - Fortalecer la gestión territorial indígena para la construcción de Autonomías Indígenas con capacidades de generación de riqueza y retención de los excedentes productivos para su población.
 - Modificar superficies y límites de las TCO buscando racionalidad, continuidad territorial, adecuada densidad demográfica, capacidad de gestión territorial y autogobierno.²⁶
 - Iniciar la aplicación del mandato constitucional de convertir las TCO en Territorios Indígenas Originarios Campesinos (TIOC) (Disposición transitoria séptima de la nueva CPE).
 - Establecer competencias concurrentes entre los Territorios Indígenas Originarios Campesinos (TIOC) y las Autonomías Indígenas.
 - Precisar los alcances del nuevo principio constitucional de “derechos exclusivos de los pueblos indígenas al uso y aprovechamiento de los RRNN renovables”, en la Ley Marco de Autonomías, en la ley INRA y en la ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria.

26 El programa de gobierno del MAS-ISPS para 2010 – 2014 propone textualmente: “Programa de Reconstitución Territorial, reconstituir territorios de pueblos indígenas por la vía de la expropiación de áreas a las cuales han tenido acceso y que son necesarias para su reproducción cultural y económica”. MAS, Bolivia, país líder. Programa de gobierno MAS-IPSP 2010-2015, septiembre de 2009.

- Compatibilizar los derechos preferentes de los pueblos indígenas sobre tierra-territorio y RRNN, con el interés estratégico del Estado Plurinacional.

Bibliografía

- Constitución Política del Estado, febrero 2009.
- INE, *Censo de población y vivienda* 2001.
- INRA, *Somos Tierra N° 10*, de octubre de 2009.
- INRA, *Somos Tierra N° 11*, noviembre 2009.
- INRA, *Informe de gestión 1998-2003*.
- INRA, *Informe de gestión 2004*.
- INRA, *Informe de gestión 2005*.
- INRA, *Informe de gestión 2007*.
- MAS, *Bolivia, país líder. Programa de gobierno MAS-IPSP 2010-2015*, septiembre de 2009.
- Urioste, Miguel, *Yasminka, nuevo camino para la Reforma Agraria*. en PULSO número 534 del 27 de diciembre de 2009.
- Viceministerio de Tierras, *Revolución Agraria, el otro nombre del cambio*, 31 de mayo de 2006. Solicitada publicada en diferentes medios de prensa escrita del país.
- World Bank, Bolivia, *Land for agricultural development project*. Project appraisal document, octubre 2007 en <http://www-wds.worldbank.org>
- www.acnur.org en base a datos del DANE, 2005.
- Plan Nacional de Saneamiento y Titulación de la Propiedad Agraria.
- Plan Nacional de Distribución de Tierras y Asentamientos Humanos.

2. La propiedad colectiva o comunitaria

Recientes enfoques y dilemas en la legislación agraria

Gonzalo Colque ¹

Introducción

La creciente oleada de tomas de haciendas que precedió a la aprobación de la Reforma Agraria de 1953, creó las condiciones sociales y políticas para que en los años posteriores el gobierno haya entregado y titulado las tierras en cuestión a favor de la población aymara y quechua. Esta Reforma Agraria eliminó el régimen de servidumbre que sostenía a las haciendas de propiedad de criollos y mestizos y promovió la formación de comunidades campesinas y sindicatos agrarios que pudieran representar los intereses de sus miembros y promover el bienestar de la población local.

Una parte de las tierras de las haciendas fueron entregadas en calidad de *propiedades individuales* para el usufructo familiar y otra parte fue titulada como tierras de *propiedad proindiviso* a favor de todos o una parte de los comunarios vinculados a la hacienda. Esto se tradujo en que cada comunario -y su familia- recibió un plano de propiedad que detallaba tanto las parcelas que eran de su propiedad -en general de cinco a diez hectáreas- como las tierras proindiviso donde tenía derecho de acceso junto con otros titulares o beneficiarios. Además, con el tiempo se hizo habitual que cada comunidad de exhacienda recibiera también un plano general que graficaba todas las tierras individuales, tierras proindiviso y contenía una lista de propietarios. Luego, aunque

este plano general no era reflejo de un título de propiedad comunitaria, se convirtió en una referencia concreta para convertir de facto las exhaciendas en comunidades campesinas y adoptar el sindicato agrario como la organización sociopolítica y comunitaria, organización que fue impulsada por el gobierno desde la Revolución Nacional de 1952.

Pero habían también comunidades y ayllus donde no llegaron las haciendas, unas veces porque los comunarios defendieron y compraron sus propias tierras en el siglo XIX, por ejemplo, los ayllus de Jesús de Machaca y; otras veces, porque simplemente las tierras no eran rentables ni atractivas para la explotación hacendal. Con la Reforma Agraria, estas comunidades conocidas como *comunidades originarias* recibieron títulos de *propiedad colectiva* por el 100% de las tierras, es decir, toda la tierra de la comunidad o ayllu fue declarada propiedad colectiva y sus miembros recibieron en conjunto un solo título y plano de propiedad, adjunta con una lista de beneficiarios. A diferencia de la exhacienda, en las comunidades originarias sus miembros no tenían títulos de derechos de propiedad individual de sus parcelas ni títulos de propiedad proindiviso de las tierras colectivamente explotadas dentro de la comunidad aunque, como veremos más adelante, posteriormente lograron acceder a los mismos (Hernaiz y Pacheco, 2000).

¹ Gonzalo Colque es economista con especialidad en desarrollo rural. Investigador en temas agrarios, gobiernos locales y derechos y territorios indígenas. Actualmente es Director Ejecutivo de la Fundación TIERRA.

En estos términos se produjo la recuperación de las tierras que habían sido usurpadas por la Ley de Exvinculación de 1874. Fue un proceso eminentemente andino, en tierras de las poblaciones aymaras y quechuas del altiplano y los valles interandinos (Urioste 2003). Las tierras bajas, durante la primera mitad del siglo XX, permanecieron inexploradas o poco conectadas a la dinámica nacional. Las políticas post-reforma agraria promovieron la integración del oriente y el norte boliviano, proceso que paulatinamente visibilizaría la existencia de las naciones y pueblos indígenas del norte, la amazonía, el chaco –recién en la década de los 90- y la necesidad de que el Estado reconociera derechos de propiedad sobre sus territorios.

Estos son los antecedentes y el contexto histórico de este breve capítulo que revisa los sistemas de propiedad colectiva o comunitaria de la tierra reconocidos en nuestra legislación. Es una revisión que busca indagar los esfuerzos de ajuste y reclasificación de las formas de propiedad colectiva o comunitaria que se han dado para el reconocimiento y la realización de las aspiraciones y necesidades de los indígenas de tierras bajas y tierras altas. Limitaremos el análisis al periodo 1996-2009 comenzando desde un breve balance de los alcances de la Ley INRA en esta materia y los efectos del proceso de saneamiento de tierras. Luego abordaremos las implicaciones de la principal reforma introducida a la Ley INRA en 2006 y finalmente exploraremos el nuevo escenario planteado a partir de la nueva Constitución Política del Estado. El supuesto principal es que las definiciones y clasificaciones jurídicas vigentes requieren de ajustes para que respondan de mejor manera a la realidad de las comunidades indígena originaria campesinas.

1. La orientación de la Ley INRA de 1996

La Ley 1715 de 1996 (Ley INRA) clasifica la propiedad agraria privada en dos grandes grupos: individuales y colectivas. Esta clasificación general no fue nueva y se mantuvo en las posteriores reformas normativas. Dentro

de las propiedades individuales (que incluyen copropiedades) la Ley de 1996 reconoce cuatro *formas de propiedad*: el solar campesino, la pequeña propiedad, la mediana propiedad y la empresa agropecuaria. Mientras que las propiedades colectivas están conformadas por dos y éstas son la Tierra Comunitaria de Origen (TCO) y la Propiedad Comunitaria.

Las formas de propiedad reconocidas dentro de cada uno de los dos grandes grupos, son algo distintas a las que el Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) aplicó hasta antes de 1996. Por eso la Ley INRA se obliga a sí misma a no anular los títulos emitidos con anterioridad durante el proceso de saneamiento y aplicación de las nuevas formas de propiedad. El ya desaparecido CNRA había entregado tanto títulos de propiedad individual, propiedad proindiviso por tierras comunales (áreas comunes, pastoreos) como títulos de propiedad colectiva para las comunidades. Después de cerca de 40 años de aplicación de la legislación de 1953, la Ley INRA se encontró con una situación compleja: los tres tipos de títulos coexistían de modo tal que un comunario había recibido un título de propiedad individual de sus parcelas, también poseía títulos proindivisos que le otorgaban derecho y acceso a las tierras comunales y, en muchos casos, junto con otros miembros de su comunidad, adicionalmente se beneficiaba con un título de propiedad colectiva que no le daba acceso a otras tierras sino revalidaba sus propiedades en el marco de un derecho comunal. Esta simultánea titularidad de una persona con tres formas de propiedad probablemente no fue fruto de una intencionalidad jurídica explícita ni fue la situación predominante, pero parece haber respondido a la realidad del sistema de tenencia y uso de la tierra de las comunidades de las tierras altas.

La Ley INRA, el Estado de derecho positivo y sus juristas se propusieron algo más obvio: la propiedad sobre las tierras se otorga individualmente o de forma colectiva. Se aplicó el principio jurídico de que la propiedad es un *derecho exclusivo o excluyente* en el sentido de

que el propietario o los propietarios se benefician ellos solos sin intervención de terceros. Por este principio, la Ley INRA explícitamente ya no permitió en adelante titulaciones simultáneas (individuales y también colectivas). Las comunidades tenían dos opciones mutuamente excluyentes: una, podían acogerse a un título de propiedad colectiva o comunitaria (TCO o Propiedad Comunitaria²) pero sus miembros no podían acceder a títulos individuales, dos, cada comunario (con su familia o en copropiedad con otros parientes) podía obtener títulos de propiedad individual sobre tierras de su posesión pero con ello se anula la posibilidad de que su comunidad tenga algún título de propiedad colectiva o comunitaria sobre el 100% de su territorio.³

Ante la decisión de la Ley de 1996 de titular de manera individual o colectiva y dado que, a la vez, tenía que respetar y reconocer los títulos preexistentes, el INRA tenía que encontrar los mecanismos y procedimientos de saneamiento de tierras adecuados a tal situación. Y la salida que el reglamento de la ley encontró fue a través de la renuncia voluntaria a los títulos de propiedad individual/familiar por parte de los comunarios para acogerse a la titulación colectiva. Al respecto el reglamento de la Ley 1715 modificado por Decreto Supremo N° 29215 el 2 de agosto de 2007, artículo 365 señala:

“Art. 365 (Integración de predios titulados o con procesos agrarios en trámite). Durante la ejecución del proceso de saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen, sólo se aceptará la integración de predios con Títulos Ejecutoriales individuales, proindivisos o colectivos

y procesos agrarios en trámite, cuando exista declaración expresa de este extremo por parte de sus beneficiarios iniciales o derivados, en cuyo caso se deberá elaborar actas de integración de sus predios a la Tierra Comunitarias de Origen”.

El reglamento no indica un procedimiento similar u otro para el caso de la Propiedad Comunitaria.

En el proceso de saneamiento y titulación de TCO en tierras bajas no hubo necesidad de integrar los títulos individuales a los colectivos. La Reforma Agraria de 1953 no alcanzó a titular tierras a favor de los pueblos del oriente y la amazonía. A partir de 1996, la figura jurídica de la TCO fue el primer título de propiedad que los pueblos indígenas de esta región recibían y respondía plenamente a sus necesidades. En general los sistemas de tenencia y uso de la tierra de los pueblos de tierras bajas de hecho obligan a derechos de propiedad de carácter colectivo dado que su principal actividad económica -caza, pesca y recolección- requiere que las comunidades indígenas tengan acceso a vastas áreas o territorios que generalmente tienen bajo potencial agrícola para asentamientos y cultivos permanentes (Plant y Hvalkof 2002). En este contexto, la TCO que efectivamente fue concebida en la Ley 1715 para los pueblos indígenas de tierras bajas, responde a su realidad y reivindicación y, en ese sentido, es uno de los aciertos más importantes que convierte a Bolivia en uno de los países más progresistas en cuanto a reconocimiento y protección de los derechos territoriales de pueblos indígenas que se encuentran en situación de vulnerabilidad y de minoría.

2 Las TCO son consideradas el hábitat tradicional de los pueblos indígenas, principalmente en las tierras bajas de la amazonía y son inalienables, indivisibles, colectivas, no hipotecables y exentas de impuestos. Las Propiedades Comunitarias están dirigidas a comunidades originarias, campesinas y de ex hacienda y tienen las mismas cualidades y/o restricciones que la TCO.

3 No hay que confundir esta situación con el hecho de que muchas comunidades han obtenido efectivamente títulos de propiedad colectiva -Propiedades Comunitarias- sobre tierras de pastoreo, áreas comunes, tierras de cultivo comunal, etc., que no abarcan la totalidad del territorio comunal, por tanto, no es equivalente al título de Propiedad Comunitaria o TCO que recibiría según la primera opción.

Sin embargo, en tierras altas y zonas de colonización, si bien la TCO significaba la respuesta a las demandas de derechos al territorio, no coincidía con el sistema de tenencia y uso de la tierra ya extendida en estas regiones. ¿Este sistema es o se debería considerar colectivo o individual?. Ciertamente no es una pregunta reciente y si bien la Reforma Agraria de 1953 no respondió explícitamente, fue pragmática a la hora de otorgar títulos colectivos o individuales sin preocuparse por diferenciar los derechos que otorgaba una u otra forma de propiedad. La Ley INRA puso a los comunarios en la disyuntiva de titulación colectiva (TCO o Propiedad Comunitaria) o, en su lugar, titulación individual (solar campesino y/o pequeña propiedad). Aunque en muchas zonas especialmente del altiplano sur de antiguos ayllus y comunidades, los comunarios se inclinaron por la titulación de TCO, en general la reglamentación de la Ley INRA hasta hoy no convence del todo a la mayoría de las comunidades (Urioste et al. 2006). En esta situación, la pregunta planteada arriba recobra relevancia y la respuesta ayudaría a diseñar normativas más adecuadas sobre formas de propiedad de la tierra más coherentes con la realidad y práctica de las comunidades de las tierras altas.

En resumen, la propiedad entendida como un derecho exclusivo o excluyente no ha sido un obstáculo para la realización de los derechos indígenas en tierras bajas pero no se ajusta al sistema de tenencia y uso de la tierra de las comunidades y ayllus de las tierras altas.

2. La Reconducción Comunitaria de 2006: reforma de la Ley INRA

El 28 de noviembre de 2006 fue aprobada la Ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, modificatoria de la Ley 1715. El propósito fue básicamente corregir los vacíos legales, imprecisiones y hasta contradicciones de la Ley INRA que, según el diagnóstico del gobierno, estaban provocando la paralización del saneamiento de tierras. La modificación también obedeció a la necesidad de ampliar

por siete años más los 10 años de plazo iniciales para el saneamiento que vencía en octubre del 2006.

La Ley de 2006 no modifica las formas de propiedad vigentes desde 1996, por tanto, mantiene el dilema de la exclusión entre la propiedad colectiva o individual. Pero al mismo tiempo inaugura un nuevo ciclo donde el proceso de saneamiento y titulación es "reconducido" con marcado énfasis hacia la titulación colectiva, específicamente, la titulación de Tierras Comunitarias de Origen (TCO).

Uno de los cambios sustanciales introducidos fue la dotación de tierras de forma colectiva a favor de los pueblos indígenas y originarios. El artículo 59.II de la Ley 3545 indica que las tierras expropiadas serán dotadas de oficio o a solicitud exclusivamente a favor de pueblos indígenas y/o originarios. Según la disposición transitoria décimo primera, las tierras fiscales disponibles también serán solamente para la dotación colectiva. De este modo, el énfasis en la titulación colectiva, concretamente en la TCO, es la característica más sobresaliente de los resultados de la aplicación de la Ley de Reconducción Comunitaria en los tres primeros años de vigencia (2006-2008), resultados que traducen la voluntad política del gobierno de Evo Morales.

La decisión introducida en la Ley de anular la dotación tierras fiscales a título individual, responde a la decisión gubernamental de desfavorecer cualquier posible intención o mecanismo de privatización de la tierra. La exigencia de que los beneficiarios fuesen comunidades indígenas -no individuos- para recibir colectivamente la propiedad de la tierra, en efecto impide la creación de un mercado abierto de tierras o su entrega a personas más interesadas en especular y vender la tierra que en trabajarla (Viceministerio de Tierras 2006). Pero, por otro lado, esta medida entorpece nuevos asentamientos humanos en tierras fiscales disponibles o revertidas a favor de campesinos e indígenas que viven en minifundio en las tie-

rras altas pero que no necesariamente migran ni solicitan tierras de manera colectiva.

La tendencia de privilegiar la titulación colectiva responde también a un movimiento político mucho mayor impulsado desde el Convenio 169 de la OIT a favor de los pueblos indígenas que se caracteriza por la concesión de derechos preferenciales y políticos de protección de pueblos minoritarios y de su entorno ecológico. Este enfoque que ha habido predominado en el proceso de saneamiento 1996-2005, toma un renovado impulso en el periodo 2006-2009. En los primeros diez años, aproximadamente seis de los 11 millones de hectáreas tituladas han sido TCO pero en el segundo periodo se titularon y sanearon un total de 9.8 millones de hectáreas de TCO de un total de 28 millones (Datos a Octubre 2009, INRA 2009). En poco más de tres años, la Ley de Reconducción Comunitaria aceleró los procesos de saneamiento de TCO a favor de los indígenas del oriente boliviano, muchos de los cuales estaban paralizados por trámites burocráticos u obstruidos por argumentos legales. Con todo esto, en términos de reconocimiento y garantía legal para los territorios indígenas, existe un avance altamente significativo, valorado y reconocido en el país.

La inclinación de la Reconducción Comunitaria por la titulación de TCO no tuvo los mismos resultados en las tierras altas, ni siquiera por la vía de la titulación de Propiedad Comunitaria. Según informes del INRA, en el periodo 2006-2009 se habrían titulado 3.06 millones hectáreas de tierras como Propiedad Comunitaria que representa el 31% frente a las TCO saneadas en el mismo periodo (Chumacero, 2010). El caso de la demanda de la TCO de Ayopaya evidencia la dificultad de aplicar esta modalidad de titulación en comunidades de exhacienda donde los comunarios ya tienen títulos individuales, proindivisos y colectivos del CNRA. En Ayopaya el 2009, el INRA habría concluido con el proceso de saneamiento de alrededor de 536.000 hectáreas como una TCO en beneficio de las

Centrales Agrarias Colorados, Choro, Altamachi e Icari pero la protesta de un sector de campesinos de la misma provincia inclinado por la titulación individual, habría paralizado la entrega del título⁴ (Conosur Ñawpaqman, 2006).

Un argumento fuerte a favor de la titulación colectiva en tierras altas es que el mismo constituye un mecanismo de lucha contra la extrema parcelación de la tierra, otorga control y derechos sobre los recursos naturales y refuerza el rol de las comunidades (Viceministerio de tierras, 2006). Varios estudios apoyan la tesis de que cierto grado de regulación y control comunal del acceso a la tierra ayuda a una mayor cohesión social y capacidad organizativa de la comunidad (Colque 2005; Cameron 2009; Ticona 1997). Sin embargo, la titulación TCO o Comunitaria supone que existe un alto grado de autogestión comunal de los derechos de propiedad. Tanto la falta de plenos acuerdos entre los comunarios para adscribirse a la TCO como la poca predisposición de renunciar a los antiguos títulos individuales indican que la capacidad de autogestión de los campesinos indígenas sin ninguna participación del Estado estaría sobrevalorada.

Finalmente, la apuesta por la titulación colectiva tampoco parece haber respondido a la realidad de las comunidades asentadas en zonas de colonización reciente y antigua. La titulación de TCO no ha sido la opción para los campesinos de tierras altas, aymaras y quechuas, actualmente establecidos en el Chapare, Los Yungas, Norte de La Paz o San Julián. Casi en todos los casos los campesinos y/o indígenas han optado por la titulación individual en calidad de pequeñas propiedades y sólo en algunos casos como Propiedad Comunitaria. Incluso la priorización de saneamientos como TCO para los pueblos del oriente y norte sin la atención paralela de las demandas de saneamiento de las comunidades de zonas de colonización ha sido contraproducente y ha generado conflictos entre indígenas de tierras altas y tierras

4 <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2010020212>

bajas. Un caso analizado en esta misma publicación es el conflicto que generó la titulación TCO entre los pueblos indígenas lecos beneficiarios y las comunidades quechuas de Apolo (Ver en este informe Capítulo “Apolo, un conflicto entre iguales). Ante la disyuntiva de optar entre la titulación colectiva o la individual, las comunidades interculturales (ahora según la CPE denominadas así las comunidades de colonización) han optado por aplicar la metodología de “saneamiento interno”⁵ como una forma de alcanzar derechos colectivos o territoriales pero sin renunciar al derecho de propiedad sobre las parcelas de dominio familiar (Otero y Barthel 2007).

3. La Constitución Política del Estado

La posibilidad de revisión de la clasificación de los tipos o formas de propiedad que no se produjo con la Ley de Reconducción Comunitaria el año 2006, se abre recién el año 2009 con la vigencia de la nueva Constitución Política del Estado (CPE). Además de constitucionalizar varios principios de la reforma agraria boliviana como la exigencia del cumplimiento de la función social, la reversión y la expropiación como mecanismos de lucha contra la concentración de tierras, ratifica las dos grandes divisiones de los derechos de propiedad sobre tierra y territorio: individual y colectiva. Pero además introduce la posibilidad de rediscutir la concepción del derecho de propiedad como un derecho exclusivo o excluyente.

Clasifica la propiedad individual en pequeña, mediana y empresarial (desaparece el solar campesino). Respecto a la propiedad colectiva o comunitaria la CPE indica que ésta comprende el Territorio Indígena Originario Campesino (TIOC), las comunidades interculturales originarias y las comunidades campesinas. El cambio notable es que la TCO es renombrada como

TIOC, la Propiedad Comunitaria desaparece o, si se quiere, es sustituida por comunidades interculturales originarias pensadas para las zonas de colonización y comunidades campesinas en referencia a las comunidades de ex hacienda y de tradición sindical. Pero lo más novedoso de la CPE es que “las comunidades podrán ser tituladas reconociendo la complementariedad entre derechos colectivos e individuales respetando la unidad territorial con identidad” (Art. 394.III, CPE).

La disposición transitoria séptima de la misma CPE señala que las TCO se sujetarán a un trámite administrativo de conversión a TIOC en un plazo no mayor a un año desde la elección del Órgano Ejecutivo y Legislativo, es decir, hasta el próximo 22 de enero de 2011. Esto quiere decir que los títulos TCO serán convalidados como “territorios”, término que la Ley INRA esquivó el año 1996 y en su lugar utilizó “tierras comunitarias de origen”. Este cambio adecua la CPE a la Convención de la OIT N° 169 de 1986 y la “Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas” ratificada el 2007 mediante Ley N° 3760. Reconoce y garantiza los territorios indígenas, otorga derechos de propiedad y protege los derechos de los indígenas de ser consultados y participar en la explotación de los recursos naturales. En esos términos, la TIOC representa la realización o consolidación plena de los derechos territoriales indígenas y que son extensibles para el pueblo afroboliviano.

Por otro lado, si bien la CPE introduce la posibilidad de salvaguardar los derechos individuales sobre la tierra de los comunarios parcelarios en el marco de la unidad comunal y sin atentar contra el tejido social de las comunidades, no es explícita sobre los derechos que reconoce a las comunidades interculturales originarias y comunidades campesinas y cuál es su alcance con respecto a los derechos de TIOC

5 El saneamiento interno, reconocido en la Ley 1715, es un mecanismo de conciliación al interior de colonias y comunidades campesinas, indígenas y originarias y es un camino alternativo al procedimiento jurídico para que las propias comunidades resuelvan los conflictos internos, establezcan los límites de su comunidad y parcelas, y firmen acuerdos (Sanjines Esteban, El saneamiento interno en nuestras comunidades, Fundación TIERRA, 2005).

o las diferencias que existen entre sí. ¿Se equiparan en derechos o existen diferencias?. Por ejemplo, la CPE no es clara sobre si las comunidades que no son parte de una TIOC, tienen derecho al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables que señala los artículos 30.II.17 y 430.I.

En la Ley INRA existen marcadas diferencias entre los dos tipos de propiedad colectiva: la TCO y la Propiedad Comunitaria. Ambas figuras otorgan derechos colectivos cualitativamente distintos. La Propiedad Comunitaria otorga los mismos derechos que una propiedad indivi-

dual, es decir, no tiene alcance sobre los derechos de uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y de participación o consulta en la explotación de recursos naturales no renovables que existiesen en el subsuelo. Tampoco comprende la realización de estudios de necesidades espaciales que tienen la finalidad de averiguar si el pueblo indígena que demanda el saneamiento requiere de tierras adicionales que, si fuese así, el Estado está obligado a entregar a cuenta de las tierras fiscales disponibles. El siguiente cuadro muestra esas diferencias que subsisten mientras no se modifique la ley agraria.

Cuadro 1
Comparación de las características de propiedades individuales y colectivas

TIPO DE PROPIEDAD	PROPIEDADES INDIVIDUALES				PROPIEDADES COLECTIVAS	
	Solar Campesino	Pequeña Propiedad	Mediana Propiedad	Empresa Agropecuaria	Comunidad Campesina y Originaria	Tierra Comunitaria de Origen
¿Cuánta superficie tiene?	De 0 a 1 hectárea	De 0 a 15 hectáreas	De 15,1 a 250 hectáreas	250,1 a 2500 hectáreas	No tiene límite	No tiene límite
¿Qué clase de título se le otorga?	Un título individual a nombre del propietario	Un título individual a nombre del propietario	Un título individual a nombre del propietario	Un título individual a nombre del propietario	Un título Colectivo a nombre de la comunidad	Un título Colectivo a nombre de la comunidad
¿El título otorgado es definitivo?	Es definitivo pero puede ser convertido voluntariamente a uno de TCO	Es definitivo pero puede ser convertido voluntariamente a uno de TCO	Es definitivo en tanto cumpla la Función Económica Social	Es definitivo en tanto cumpla la Función Económica Social	Es definitivo y NO puede ser cambiado ni convertido	Es definitivo y NO puede ser cambiado ni convertido
¿Cómo justifica su legalidad?	Cumpliendo la Función Social (FS)	Cumpliendo la Función Social (FS)	Cumpliendo la Función Económica Social (FES)	Cumpliendo la Función Económica Social (FES)	Cumpliendo la Función Social (FS)	Cumpliendo la Función Social (FS)
¿Puede ser vendida?	NO	NO	SI	SI	NO	NO
¿Puede ser hipotecada?	NO	NO	SI	SI	NO	NO
¿Puede ser dividida?	NO	NO	SI	SI	NO	NO
¿Puede ser expropiada?	SI	SI	SI	SI	SI	NO
¿Puede ser revertida?	NO	NO	SI	SI	NO	NO
¿Paga impuestos por la tierra?	NO	NO	SI	SI	NO	NO

TIPO DE PROPIEDAD	PROPIEDADES INDIVIDUALES				PROPIEDADES COLECTIVAS	
	Solar Campesino	Pequeña Propiedad	Mediana Propiedad	Empresa Agropecuaria	Comunidad Campesina y Originaria	Tierra Comunitaria de Origen
¿Cómo se resuelven los problemas por tierras?	Deben ser resueltos por los jueces agrarios o las autoridades originarias vía conciliación	Deben ser resueltos por los jueces agrarios o las autoridades originarias vía conciliación	Deben ser resueltos por los jueces agrarios	Deben ser resueltos por los jueces agrarios	Deben ser resueltos por las autoridades originarias	Deben ser resueltos por las autoridades originarias
¿Otorga derechos de uso sobre los recursos naturales?	NO	NO	NO	NO	SI	SI

Fuente: Fundación TIERRA – Regional Altiplano, ¿Titulación Individual o colectiva?, Cartilla 2, La Paz, 2007.

En consecuencia, la CPE nos pone ante dos retos centrales. Uno, precisar las formas de propiedad colectiva o comunitaria que una nueva ley de tierras debería reconocer y su relación con los derechos colectivos establecidos a favor de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y, dos, interpretar el reconocimiento constitucional de “complementariedad entre derechos colectivos e individuales” como un sistema de propiedad de la tierra congruente con el régimen de tenencia y uso de la tierra existente en las tierras altas. En otras palabras, ambos retos resultantes de la CPE responden a la necesidad de escapar de la dicotomía de derechos individuales o, de forma excluyente, derechos colectivos.

4. Conclusiones

Las grandes clasificaciones de la propiedad privada de la tierra en propiedad colectiva o comunitaria y propiedad individual se han mantenido constantes en las normativas agrarias desde la Reforma Agraria de 1953. Hasta antes de la Ley INRA de 1996 en la práctica la propiedad colectiva coexistió con la propiedad individual a través de los títulos de propiedad individual, proindivisos y colectivos emitidos por el Estado sin que existiese una intención jurídica explícita por separarlos. Muchos pequeños propietarios o comunarios tenían título de propiedad de sus tierras por doble partida, en

calidad de propiedad colectiva o comunitaria y como propiedad individual/ familiar.

La Ley INRA de 1996 distingue dos tipos de propiedad colectiva: las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) y la Propiedad Comunitaria, la primera orientada a reconocer derechos territoriales a los pueblos indígenas de tierras bajas y la segunda para el reconocimiento de los derechos de propiedad colectiva especialmente de las comunidades de ex hacienda de las tierras altas. Adicionalmente anula la titulación por doble partida de una misma parcela de tierra titulada como propiedad individual y, a la vez, como parte de una propiedad colectiva. Esta concepción del derecho de propiedad de la tierra como derecho exclusivo o excluyente no fue obstáculo para que la titulación de TCO haya sido masiva desde el principio, inicialmente en tierras bajas a favor de los pueblos y naciones indígenas minoritarias pero que los últimos años también atrajo el interés de los guaraníes del Chaco y de aymaras y quechuas de tierras altas. La reforma después de 10 años de la Ley de 1996 mediante la Ley de Reconducción Comunitaria, reforzó y priorizó el saneamiento de TCO en concordancia con las exigencias internacionales de reconocimiento de derechos territoriales preferentes para pueblos indígenas minoritarios y en situación de vulnerabilidad.

El éxito para que de manera significativa Bolivia haya alcanzado a reconocer y otorgar seguridad jurídica sobre los derechos de propiedad de los pueblos indígenas de tierras bajas, obedece al contexto internacional favorable impulsado desde la OIT con el Convenio 169 de 1986. Esto en la práctica se tradujo en el apoyo de la cooperación internacional al proceso de saneamiento de las TCO. Pero otra razón de los significativos resultados, de particular interés para este análisis, es que la propiedad TCO no entró en conflicto con el sistema de tenencia y uso de la tierra de la mayoría de los pueblos indígenas de tierras bajas beneficiarias de este proceso. Al contrario, la propiedad colectiva TCO tiene estrecha correspondencia con la economía de las comunidades indígenas de la amazonía basada en uso extensivo de sus territorios para la caza, pesca, recolección y extracción de los recursos del bosque. El título de propiedad de TCO no reconoce propiedad individual sobre parcelas y, en sintonía, las familias no requieren consolidar formas de propiedad individual.

En cambio, en el altiplano y valles interandinos la titulación de tierras en calidad de Propiedad Comunitaria no tuvo la misma importancia que las TCO en tierras bajas. En la práctica quedó relegada por detrás de demandas de titulación TCO (es el caso de los ayllus del sur del altiplano) y por detrás de la titulación individual priorizada en varias regiones del altiplano norte, comunidades de valles y zonas de colonización. Perdió aún más fuerza como tipo de propiedad colectiva con la Ley de Reconducción Comunitaria de 2006 que dispuso la posibilidad de su conversión mediante trámite de las Propiedades Comunitarias a TCO (Art. 370. Decreto Supremo N° 29215).

Los 13 años de vigencia del proceso de saneamiento de tierras evidencian que la propiedad colectiva o comunitaria aún vigente en la ley de tierras tiene dos facetas. Una, donde la TCO ahora convertida en TIOC, es una forma de derecho de propiedad acertada y consolidada y, la segunda faceta, donde ni la Propiedad Co-

munaria ni la propia TCO constituyen formas de propiedad adecuadas para los pueblos y comunidades indígenas de tierras altas y zonas de colonización. Esta última no ha sido objeto de análisis durante la reforma de la Ley INRA en 2006 ni en el proceso de elaboración de su respectivo reglamento. Pero, de forma paralela en el escenario de la Asamblea Constituyente (2006-2008), ha merecido una primera discusión que concluyó en el reconocimiento constitucional de que el Estado pueda salvaguardar los derechos individuales en el marco del reconocimiento y preeminencia de los derechos comunitarios.

La reciente propuesta de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, CSUTCB (2010), entre otros temas, precisamente plantea la necesidad de rediscutir el sistema de propiedad colectiva o comunitaria vigente para el caso de la realidad de las tierras altas bajo una nueva figura preliminarmente denominada Tierras Comunitarias Campesinas (TCC) que básicamente procura otorgar títulos individuales a familias pertenecientes a una comunidad indígena para la protección de sus intereses, legación de las parcelas o retención de los derechos de uso, todo, en el marco de un título colectivo por todo el territorio comunal. Este planteamiento más los avances de la CPE son los elementos más relevantes para superar la dicotomía de carácter excluyente entre derechos individuales y colectivos vigente en nuestra legislación desde 1996, concepción que según el derecho positivo puede ser la más correcta, pero que entra en contradicción abierta con los sistemas andinos de tenencia y uso de la tierra y territorio, propios del 80 por ciento de la población rural del país.

La CPE y las autoridades estatales responsables de la materia, han puesto en agenda pública la revisión de las formas de derechos de propiedad colectiva. Cualquier avance no solo permitirá en adelante que el Estado otorgue seguridad jurídica a las comunidades interculturales de las zonas de colonización y de tierras altas en su conjunto sino que también aportará a la

discusión sobre los sistemas de propiedad de la tierra pertinentes para el régimen de tenencia y uso de la tierra vigentes y propias de las comunidades andinas en general.

Bibliografía

- Cameron, John, *Struggles for Local Democracy in the Andes*, Canadá, First Forum Press, 2009.
- Chumacero, Juan Pablo. *13 años de Reforma Agraria en Bolivia. Avances, dificultades y perspectivas*. Fundación TIERRA, 2009
- Colque, Gonzalo, *Titikani Takaka. Construyendo normas y derechos sobre la tierra*, La Paz, Fundación TIERRA, 2005.
- Colque, Gonzalo, *Gestión territorial comunitaria. Experiencias en las comunidades de las tierras altas de Bolivia*. Fundación TIERRA, La Paz, 2008.
- Conosur Ñawpaqman, *Revista rural bilingüe para la Nación Quechua N° 35*, Noviembre 2006.
- Fundación TIERRA – Regional Altiplano, *¿Titulación Individual o colectiva?*, Cartilla 2, La Paz, 2007.
- Hernáiz, Irene y Pacheco Diego, *La ley INRA en el espejo de la historia*. Fundación TIERRA, 2000
- Instituto Nacional de Reforma Agraria, *Informe del estado de saneamiento*. Octubre 2009.
- Otero, Jorge y Kevin Barthel, *Proyecto de Titulación de Tierras en Bolivia, Proyecto de Catastro Municipal Integrado - Trópico de Cochabamba*, Cochabamba, Bolivia, USAID, Abril de 2007.
- Plant, Roger, Søren Hvalkof, *Titulación de tierras y pueblos indígenas*, Washington, D. C., Sustainable Development Department Technical papers series ; IND-109 - Banco Interamericano de Desarrollo, 2002.
- Sanjines, Esteban, *El saneamiento interno en nuestras comunidades*, Fundación TIERRA, 2005.
- Ticona, Esteban, y Xavier Albó, *Jesús de Machaqa: La marka rebelde. La lucha por el poder comunal*, La Paz, CEDOIN / CIPCA, 1997.
- Urioste, Miguel, Rosana Barragán y Gonzalo Colque, *Los nietos de la reforma agraria: Tierra y comunidad en el altiplano de Bolivia*, La Paz, Fundación TIERRA, 2006.
- Urioste, Miguel, *Bolivia: la reforma agraria abandonada; valles y altiplano*, La Paz, Fundación TIERRA, 2003.
- Viceministerio de Tierras, *Revolución Agraria, el otro nombre del cambio*, 31 de mayo de 2006. Solicitada publicada en diferentes medios de prensa escrita del país.

Disposiciones legales

- Bolivia: *Constitución Política del Estado*, 2009.
- Bolivia: *Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria*, 1996.
- Bolivia: *Ley N° 3545 de Reconducción comunitaria de la Reforma Agraria*, 2006.
- Bolivia: *Decreto Supremo Nro. 29215*, 2007.
- Bolivia: *Decreto Ley N° 3464 de Ley de reforma agraria*, 1953.

Fuentes de Internet

- La TCO Ayopaya: *Un desafío de la lucha por la Tierra-Territorio*. 2009: http://www.constituyentesoberana.org/3/pronunciamientos/092009/100909_1.html

3. Los rostros femeninos de la reforma agraria

Retos inconclusos en el tema género

Esteban Sanjinés Delgadillo ¹

“Es una verdad de perogrullo reiterar que las mujeres son un eje fundamental en la agricultura y economía familiar, pero siendo así las mujeres han estado excluidas en sus derechos al acceso y propiedad de la tierra por motivos estructurales, culturales, legales, institucionales y de género”. (Ballerstaedt 2009)²

Introducción

Después de más de medio siglo, Bolivia continúa inmersa en un proceso de Reforma Agraria cuyos resultados aún están lejos de ser los finales. Existen todavía una serie de desafíos que están pendientes, uno de ellos es el referido a la equidad de género. Históricamente el tema de los derechos de la mujer fue asumido como algo secundario, de hecho, la necesidad de consignar protecciones jurídicas surgió recién en los últimos 15 años y fue a partir de la presión ejercida por grupos de mujeres que se logró introducir reivindicaciones dentro de la ley. Hoy los productos son ciertamente valiosos y han promovido una legislación que, con sus limitaciones, muestra una clara convicción de tutela a favor de la mujer; no obstante, son insuficientes.

La Reforma Agraria vista como proceso jurídico se inicia un año después de la Revolución Nacional de 1952. Este hecho trascendental marca un quiebre en la historia republicana, pues traza un nuevo rumbo en la tenencia de la tierra. Los principios filosóficos propuestos en

su inicio continúan vigentes hasta hoy; sin embargo, el enfoque para su aplicación ha variado de acuerdo a circunstancias sociales políticas y económicas que fueron sucediendo desde la fecha de la inauguración de ese proceso revolucionario. Por ello es posible caracterizar momentos o periodos de construcción de la normativa agraria en el país.

Cada etapa tiene características propias y enfoques distintos, pero con el común denominador de que en todas -y a su modo- siempre se trató de darle un sentido social al proceso. Lo curioso es que ese carácter social priorizó a los sectores indígena originario campesinos, sin caer en cuenta de que esta priorización en algunos casos tuvo efectos no esperados para las mujeres.

Para sostener esta afirmación es imprescindible analizar la manera en que se aplicó la norma. Ése es el propósito de este ensayo y para ello el texto se divide en tres partes. En la primera parte se presenta un balance histórico que analiza de manera general los periodos normativos de la Reforma Agraria, lo que permite comprender

1 Esteban Sanjinés Delgadillo, es abogado e investigador agrarista. Es Director de la Regional Altiplano, Fundación TIERRA.

2 Esta cita se extrae del prologo del Texto “La tierra tiene nombre de Mujer” INRA 2009. María Esther Ballerstaedt fue Superintendente Agraria durante el primer gobierno del presidente Evo Morales.

cuál fue el enfoque de la ley en cada contexto determinado y entender la manera en que fueron introduciéndose los derechos de la mujer.

Una vez establecido el marco legal en el cual se mueven los derechos de la mujer, en la segunda parte se identifican las formas de su acceso a la tierra a partir de la revisión de las características de los tipos de acceso a la tierra que ocurren en las comunidades del altiplano boliviano. Está claro que ésta delimitación territorial no permite tener una visión nacional del tema, pero ayuda a comprender las consecuencias específicas en una región de Bolivia.

La revisión del marco legal y de las opciones de acceso a la tierra de las mujeres, nos proporcionan elementos para analizar los efectos que produjo el proceso de distribución de la tierra, es así que en la tercera parte del texto se hace un análisis de los resultados del Proceso de Saneamiento.

Al final del documento se exponen algunas ideas que buscan proponer retos en el tema, en procura de lograr aproximarnos a una auténtica equidad de género en la Reforma Agraria.

1. La visión de género en seis décadas de reforma agraria

La reforma agraria cumple 58 años de ejecución. Si bien el objetivo general siempre fue el mismo, el proceso tuvo cambios en su orientación apoyados en normativas que fueron constituyéndose al ritmo de la coyuntura. Esta secuencia puede ser dividida en tres periodos: El primero se inicia con la Ley de Reforma Agraria de 1953 y concluye 43 años después. El segundo se inicia con la promulgación de Ley N° 1715 del Instituto Nacional de Reforma Agraria en 1996 e incluye la promulgación de la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria en 2006. Por último, el tercer periodo se configura a partir de la aprobación de la Constitución Política del Estado el año 2009 pero por su corto tiempo de vigencia en su aplicación se cruza con las Leyes INRA y de Reconducción Comunitaria.

Como se dijo, cada etapa devela visiones diferentes cuyo detalle se presenta a continuación.

1.1 Primer periodo: La mujer al inicio de la Reforma Agraria de 1953

La Reforma Agraria de 1953 marcó un nuevo ciclo en la historia nacional y consecuentemente fundó una nueva era en el tratamiento jurídico del tema agrario. Eliminó los sistemas feudales de tenencia de la tierra vigentes hasta ese momento, promovió la liberación de los indígenas y proyectó las bases político-filosóficas de un nuevo esquema de desarrollo rural. Cabe recordar que como efecto de la instauración de la hacienda más del 60% de las comunidades que formaban parte del territorio nacional desaparecieron. Es así que “cuando Bolivia se constituía en 1825 se encontraban registradas 11.000 comunidades, en 1953 cuando se produce la Reforma Agraria sólo quedaban 3.783” (Barrenechea 2007:126).

Este modelo de transformación de las formas de acceso, tenencia y explotación de la tierra estuvo inspirado en ideales revolucionarios provenientes de dos fuentes: los programas de gobierno del Partido de Izquierda Revolucionario (PIR) y el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR). La participación de estos dos partidos políticos fue fundamental para el diseño de la Ley de tierras de 1953. La norma estuvo lista el 2 de agosto de ese año y fue promulgada mediante Decreto Ley N° 3464 en la localidad de Ucurreña (Cochabamba).

Dentro de los argumentos teóricos plasmados en la parte considerativa de la mencionada Ley es posible apreciar un enfoque de desarrollo del capitalismo en el agro mediante el proceso de Reforma Agraria. Es así que se estableció como uno de los objetivos del proceso revolucionario “*estimular la mayor productividad y comercialización de la industria agropecuaria, facilitando la inversión de la industria agropecuaria, facilitando la inversión de nuevos capitales, respetando a los agricultores pequeños y medianos, fomentando el cooperativismo agrario, prestando ayuda técnica y*

abriendo posibilidades de crédito” (Ley de Reforma Agraria, 1953).

Para lograr este propósito, la Ley de 1953 conceptualizó a la comunidad como *“un grupo de población vinculado por la proximidad de vivienda y por intereses comunes, cuyos miembros debían mantener entre si relaciones más frecuentes con gentes de otros lugares, con el fin de satisfacer sus necesidades de convivencia social”* (Art. 122). El término *“indio”* fué desplazado por el de *“campesino”* con el propósito de establecer la base de una nueva clase social. Desde la visión de los legisladores de esa época, la comunidad debía encajar *“en el cambio de sistema de propiedad agraria, de lo feudo-colonial, a la liberal-capitalista, para provocar en el campo la formación, el surgimiento y el éxito de empresas agrarias modernas, la comunidad indígena no podía desentonarse de ese espíritu y tenía que orientar su acción y su desarrollo hacia su conversión en empresa moderna vía cooperativas”* (Urquidi: 1976: 11).

Está claro que la idea rectora del proceso era solucionar el *“problema del indio”* planteando las bases conceptuales para su transformación en productor agrícola capaz de incorporarse al mercado. Concordante con esta idea la Ley de 1953 reconoce tres tipos de comunidad: La comunidad de hacienda; la comunidad campesina agrupada; y la comunidad indígena (Art. 123). Según afirma Arturo Urquidi, *“las dos primeras configuran, propiamente, comunidades rurales de simple vecindario, cuyos vínculos emergen del hecho de vivir en el mismo lugar, exteriorizándose intereses locales y modos de existencia comunes. La comunidad indígena, en cambio, caracteriza a los agregados sociales gentilicios, que conservan aún los vínculos aglutinantes del ayllu tradicional, y cuya condición de sujetos de derecho sobre la tierra que poseen colectivamente arranca desde los tiempos coloniales”* (Urquidi 1976: 28).

Los ideólogos de la Ley de Reforma Agraria de 1953, al establecer tipos de comunidades, partieron del supuesto de que en una misma región existían realidades sociológicas diferentes. Es así que concibieron una norma que distin-

guía por un lado a los indígenas, y por otro, a los siervos de la hacienda. Esta idea sustentó la fórmula que se aplicó en la titulación de tierras en favor de comunidades. De esa forma a aquellos indígenas que fueron identificados como parte de una *“hacienda”* se les entregaron títulos familiares-individuales y fueron retratados como campesinos. Por otra parte, a los que fueron reconocidos como indígenas, se les entregó un título comunal registrado como propiedad en lo pro-indiviso, dándoles la posibilidad de que al interior puedan manejar los derechos de propiedad conforme a sus tradiciones (Ley de Reforma Agraria Art. 123).

Al establecer tipos de comunidades en una misma región la Reforma Agraria provocó una diferenciación que dio lugar a la instauración de comunidades con diferentes derechos sobre la tierra (originarios y de ex hacienda). Este aspecto resulta absolutamente relevante cuándo se trata de revisar cuáles eran las prerrogativas normativas de la mujer indígena en este periodo

En el caso de las comunidades llamadas originarias el Estado otorgó derechos de propiedad a través de la figura de *“restitución de tierras usurpadas”* (Ley de Reforma Agraria Art. 42) de esa forma se entregaron títulos de propiedad colectiva sobre la tierra donde los derechos individuales debían regirse a normas propias de cada organización, de tal manera que los derechos de la mujer deberían regirse a esa jurisdicción originaria. Para el caso de los indígenas que entraban en la categoría de campesinos el Estado les reconoció derechos de propiedad a través de la figura de la *“dotación”* declarando que:

Art. 78. Los campesinos que hubiesen sido sometidos a un régimen de trabajo y explotación feudales, en su condición de siervos, obligados y arrimantes, pegujaleros, agregados, forasteros, etc. mayores de 18 años, los casados mayores de 14 años y las viudas con hijos menores, son declarados con la promulgación del presente Decreto, propietarios de las parcelas que actual-

mente poseen y trabajan, en tanto el Servicio Nacional de Reforma Agraria le dote, racionalmente, de las que les corresponda de acuerdo con las definiciones de la pequeña propiedad o les compense con la explotación de tierras, que les permita cubrir sus presupuestos familiares.

Este artículo supone el primer indicio del reconocimiento de los derechos de propiedad de la mujer pero en el marco de una serie de condiciones. Un primer aspecto que debe considerarse en este artículo es que es aplicable exclusivamente a hombres y mujeres que fueron sometidos al régimen de la hacienda, lo que automáticamente descarta a los llamados originarios, que como ya se dijo, recibían un título de propiedad colectiva. Asimismo, el artículo reconoce derechos de propiedad de las parejas que hayan contraído matrimonio y consecuentemente, admite la posibilidad de validar la propiedad de la tierra de las viudas con hijos..

Si bien la distribución de tierras estaba dirigida a beneficiar a la “unidad productiva familiar” (Art 83), la titulación se hizo a nombre del “jefe de hogar”, asumiendo que éste representaba los intereses de la familia, y que al beneficiar al hogar rural se beneficiaba por igual a todos sus miembros. No se consideraron las jefaturas femeninas ni el derecho de las mujeres casadas a una participación equitativa (Urioste, 2002). En la práctica las mujeres estuvieron sujetas a esta lógica excluyente en la mayor parte de las adjudicaciones de tierra bajo la Reforma Agraria (Deere, 2000: 145). Es evidente que el concepto del jefe de hogar varón, como principal beneficiario de los programas estatales de distribución y titulación de tierra, fue uno de los principales mecanismos de exclusión de las mujeres como beneficiarias directas en la Reforma Agraria de 1953. Según datos proporcionados por el INRA (1997), el porcentaje de titulaciones a las mujeres entre los años 1956-1994 es de 17,2%³ (Salazar, 2003: 13). Esta referencia estadística permite visualizar el primer resquicio

de voluntad estatal de reconocer los derechos de la mujer y se logra a partir de lo descrito en el Artículo 78 de la Ley de Reforma Agraria de 1953, con la aclaración de que fue un hecho absolutamente restrictivo, al punto de que en la práctica se beneficiaron a las mujeres casi “de rebote” ya que lo prioritario era la protección de la familia.

Es evidente que el número de mujeres beneficiarias fue muy reducido y, por lo tanto, la Reforma Agraria –que en teoría parecía ser neutral en cuanto a género- llegó a las mujeres y a los hombres en forma diferenciada (Salazar, 2003: 12) debido a que ese resquicio normativo no fue algo que se diseñó y menos aplicó como una prerrogativa jurídica a favor de las mujeres.

Resumiendo este periodo podemos afirmar que las pequeñas concesiones que se le otorgó a la mujer en la ley fueron pensadas para proteger sobre todo a la familia. Asimismo es muy claro que ésta posibilidad de amparo, se la diseñó sólo para aquellas madres que tenían la posibilidad de acceder a un reconocimiento de propiedad individual excluyendo a las mujeres solteras o mujeres casadas que no hayan tenido hijos y que vivían en un contexto colectivo comunal. Finalmente, es imprescindible apuntar que la ley de 1953 garantizó el acceso a la tierra para los campesinos en superficies iguales o menores a la pequeña propiedad que para el caso de los valles y altiplano del país significaba recibir un máximo de 15 hectáreas. Este dato es trascendental para entender cuál es la superficie que podía ser transferida en los ciclos vitales posteriores a este periodo.

1.2 Segundo periodo: La inclusión del tema género en la redefinición de la Reforma Agraria

“A mediados de los setenta -esto es, dos décadas más tarde- la Reforma Agraria había sido aban-

3 Esta información requiere de una mayor depuración. Es probable, incluso, que el porcentaje de mujeres tituladas sea mucho menos que el 17,2%.

donada, y nadie sabe cuándo terminó. Quedó arrinconada en los archivos de algunas oficinas, en medio de papeles, miles de expedientes y sin voluntad política ni orientación. Todos Los gobiernos fueron negligentes en la conducción de este proceso. (...) Las dictaduras militares se destacaron por la distribución gratuita y arbitraria de tierras especialmente en el oriente, para pagar apoyos y lealtades políticas (...). Entre 1992 y 1996 el país vivió momentos de grandes debates, discusiones, movilizaciones campesinas e indígenas, además de protestas empresariales, cívicas, de indígenas y campesinos, que concluyeron con la promulgación -a fines de 1996- de la nueva ley de tierras conocida como Ley INRA.” (Urioste, 2005:9).

Con el fin de reencaminar la Reforma Agraria de 1953, en medio de movilizaciones campesinas e indígenas, además de protestas empresariales, cívicas y de indígenas y campesinos el 18 de octubre de 1996 se promulgó la Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria (más conocida como Ley INRA). Dicha norma redefinió la manera en que debía regularizarse el derecho de propiedad sobre la tierra en el intento de garantizar el derecho de propiedad. Para el efecto, se planificó ejecutar en todo el país un Proceso de Saneamiento⁴ que permita encontrar un real equilibrio y equidad en la tenencia de la tierra.

En lo que se refiere al tema de la mujer la Ley INRA introdujo cambios sustanciales que plantaron la eliminación de todas las formas de discriminación tanto en la distribución, la administración y la utilización de la tierra.

Ley INRA Artículo 3 inciso V. El servicio Nacional de Reforma Agraria, en concordancia con el artículo 6° de la Constitución Política del Estado y en cumplimiento a las disposiciones contenidas en la Convención sobre la Eli-

minación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, ratificada por Ley 1100 de 15 de septiembre de 1989, aplicará criterios de equidad en la distribución, administración, tenencia y aprovechamiento de la tierra en favor de la mujer, independientemente de su estado civil.

Para el efecto se dispuso que en la composición de la Comisión Agraria Nacional (CAN)⁵ se incluya a la Secretaría Nacional de Asuntos Étnicos, de Género y Generacional con el fin de que vigile el cumplimiento de lo previsto en el Artículo 3 de la Ley INRA.

Este proceso debía concluir en diez años a partir de la promulgación de la Ley, esto es 18 de octubre de 2006; sin embargo, los resultados a la conclusión del término fueron exiguos ya que sólo se logró sanear el 10% del territorio nacional. En lo que respecta a la protección de los derechos de la mujer, según los datos del INRA (2009) entre 1997 y 2006 se titularon 1.313 mujeres solas y 3.056 mujeres en calidad de co-propietarias, haciendo un total de 4.369 que de alguna manera fueron efectivamente reconocidas en sus derechos de propiedades una superficie de 169.530 has. Es decir que en hasta la conclusión del primer plazo de aplicación de la Ley INRA (1997-2006) se reconoció el 5% del total de tierras tituladas hasta ese momento (3.322.660 has).

La finalización del término para el saneamiento de tierras coincidió con el ascenso al gobierno del Presidente Evo Morales quien asumió la responsabilidad de reencaminar el proceso de Saneamiento. Para ello se modificó la Ley INRA a fines del año 2006. Los principales cambios introducidos se dieron a partir de la promulgación de la Ley 3545 llamada Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria que, entre otras cosas, permitió dotar

4 Según la ley INRA, el saneamiento de tierras es un procedimiento técnico jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria en Bolivia (Art. 64).

5 La CAN es el órgano encargado de proyectar y proponer políticas agrarias de distribución reagrupamiento y redistribución de tierras en todo el país. (Art 10 Ley N° 1715).

de mayor capacidad al Estado para recuperar tierras mediante el mecanismo de la reversión. Para el efecto redefinió el concepto de Función Económico Social (FES) otorgándole un marco amplio de acción sobre la base del uso sostenible de la tierra. Es así que se determinó que la reversión de tierras procederá -sólo en medianas propiedades y empresas agropecuarias- por incumplimiento total o parcial de la FES y que las verificaciones no podrán realizarse en un plazo menor a dos años.

Asimismo se determinó que todas las tierras que fueron devueltas al dominio originario del Estado serán dotadas exclusivamente a favor de pueblos indígenas y/o originarios que como resultado del proceso de saneamiento hayan quedado sin tierra, de esta manera se buscó afianzar lo previsto en el Art. 3 de la Ley de 1996. Con estos argumentos de orden legal, la Ley de Reconducción Comunitaria le dio un nuevo sentido a la ley INRA incorporando explícitamente a la mujer dentro del proceso de saneamiento y para ello planteo beneficiarla prioritariamente en la dotación, la administración, la tenencia y el aprovechamiento de la tierra independiente de su estado civil, fijándose un nuevo plazo de 7 años a partir de la promulgación de la Ley N° 3545.

Para darle operatividad al nuevo enfoque de género, se estableció un conjunto de normas en la misma Ley y en su reglamento. Es así que la Disposición Final Octava de la Ley de Reconducción Comunitaria *"garantiza y prioriza la participación de la mujer en los procesos de saneamiento y distribución de tierras"*. Consecuentemente, la misma disposición establece que *"en caso de matrimonios y uniones libres o de hecho, los títulos ejecutoriales serán emitidos a favor de ambos cónyuges o convivientes que se encuentran trabajando la tierra, consignado el nombre de la mujer en primer lugar"*. Además de esta previsión en el reconocimiento del derecho de propiedad se establece que se otorgará derechos de propiedad sobre la tierra a favor de las mujeres *"independientemente de su estado civil"*.

En base a estas prerrogativas de la Ley, el Decreto Reglamentario establece la necesidad de promover la equidad de género en todas las acciones del INRA a través de la eliminación de todas las formas de discriminación en contra de las mujeres y promoviendo su participación dentro de las organizaciones sociales. (Art. 3 inc. e-k). En esa misma línea, se exhorta a los funcionarios del INRA para que en sus actividades promuevan la equidad de género (Art. 6), garantizando la aplicación de metodologías adecuadas dentro del proceso de saneamiento con el fin de asegurar el efectivo ejercicio de los derechos de la mujer, además de promover mecanismos y programas de capacitación a todo nivel para el logro de ese objetivo (Artículos 8, 46 inc. h y 47 inc. j).

Este paquete normativo, se planteó con la idea de que se convierta en el mecanismo jurídico que permita promover la equidad de género, otorgando a la mujer la posibilidad de participar en el saneamiento de tierras en condiciones más favorables y de esa manera lograr la titulación de tierras a su nombre. No cabe duda que esta propuesta significa un salto cualitativo en torno al enfoque del tema género, pero en su aplicación resulta restringida pues se limita a garantizar la titularidad de la tierra bajo el supuesto de que el título de manera automática es suficiente para solucionar el problema de acceso y control efectivo de la tierra para la mujer. En realidad, la seguridad jurídica que da un documento como es el título de propiedad sobre la tierra, requiere de una estabilidad institucional y sobre todo de la vigencia permanente de la ley como los principales referentes para la protección eficaz de cualquier derecho adquirido. En este caso, el circunscribir la aplicación de la ley al ámbito del saneamiento implica un problema que afecta directamente a las mujeres por la fragilidad jurisdiccional en la que aún se encuentran. Esta conclusión será retomada al momento de analizar las formas en que la mujer accede a la tierra.

1.3 Tercer periodo: La transversalización del tema género en el nuevo Estado Plurinacional

Este último periodo se inicia con la aprobación de la actual Constitución Política del Estado en enero del 2009. Este hecho, sin duda marca una gran diferencia con las anteriores etapas, ya que el cambio de enfoque en torno al tema tierra ya no se sostiene simplemente en la norma secundaria, ahora la propuesta se respalda en la Ley Suprema de Bolivia y forma parte de todo un proceso de transformación del Estado.

En lo que se refiere al tema género, la norma constitucionaliza preceptos que hasta ahora estaban previstos en las normas especiales. Es así que los aspectos referidos a género son abordados en la Constitución de manera transversal, insertando dispensas en todo el conjunto normativo con el fin de alcanzar la reivindicación de los derechos de la mujer. En el caso específico del acceso a la tierra, la norma constitucional establece que la dotación de tierras se realizará respetando el derecho a la titularidad de las mujeres y promoviendo el acceso, distribución y redistribución de la tierra, sin discriminación por su estado civil o unión conyugal (Art. 395). Este enunciado supone un avance en los postulados que planteó la ley INRA, el año 1996 pues asegura la vigencia y protección de Ley, obligando a los legisladores a proyectar una nueva norma agraria que vaya más allá del proceso de distribución de tierras en el marco del saneamiento.

En efecto, la nueva Constitución no se queda en el resguardo de los derechos de la mujer dentro de un proceso técnico jurídico como es el saneamiento, ya que establece que es deber del Estado el promover políticas dirigidas a eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres en el acceso, tenencia y herencia de la tierra (Art. 401). Sin lugar a dudas, este precepto marca un gran progreso ya que proyecta abordar el tema de género considerando tres etapas: a) enfrentando el problema del acceso a la tierra; b) asegurando el control de la tenencia de este recurso; y c) resguardando la tenencia

segura de la tierra a través de la protección de los derechos de la mujer en la herencia, lo que trasciende la norma agraria y afecta el Código Civil. Esta fórmula supone un gran reto para el legislador pues obliga a mirar integralmente el tema de la mujer. Para ello es imprescindible entender que la problemática agraria requiere de una visión especializada y de normas también diferenciadas.

En conclusión, en este último periodo los derechos de la mujer han adquirido una relevancia importante y han superado las prerrogativas alcanzadas en la Ley INRA y en la ley de Reconducción Comunitaria; no obstante, esta norma constitucional no ha sido aún desarrollada en las leyes especiales, es por eso que resulta muy difícil establecer cual será el impacto real de estos preceptos constitucionales.

2. Las formas de acceso a la tierra de la mujer

Hasta aquí se realizó una breve descripción del proceso de inclusión de los derechos de la mujer en la norma que reglamenta la Reforma Agraria. Este ejercicio permitió precisar el ámbito jurídico en el que se desenvuelven los derechos sobre la tierra. Ahora veremos la manera cómo se aprovecha ese ámbito en la práctica, con el propósito de tener indicios sobre cuán aplicable es la nueva CPE y la ley, para ello revisaremos las formas de acceso a la tierra que están disponibles para la mujer al interior de la comunidad andina.

Teniendo en cuenta que el ámbito de aplicación de ley se restringe al proceso de saneamiento, al interior de la comunidad es posible identificar cuatro formas de acceso a la tierra practicables para la mujer: Titulación, herencia, compra-venta y matrimonio.

Únicamente la primera categoría está plenamente desarrollada en la Ley de tierras, las otras surgen de la práctica cotidiana propia del área rural, que ha configurado tipos no formales de acceso a la tierra. Estas maneras de acce-

der al derecho de propiedad no necesariamente se fundan en la norma, se han consolidado a partir de un proceso dinámico de integralidad normativa que se nutre de una combinación permanente y dinámica de diversas visiones del mundo y de la justicia. Es un juego de encuentros, influencias y redefiniciones que ocurren cuando se entretienen distintos órdenes normativos (Nostas y Sanabria 2009: 9), que ha permitido crear un sistema de acceso a la tierra que combina lo formal y lo consuetudinario. En base a estos criterios, a continuación disgregaremos cada una de las categorías a fin de visualizar las posibilidades de la mujer en cada una de ellas.

2.1 La titulación en comunidades:

Titulación implica el perfeccionamiento del derecho de propiedad a partir del reconocimiento del Estado de la pertenencia de la tierra en favor de una persona (individual o colectiva). Tal como se detalla en las conclusiones del diagnóstico sobre tierra y mujer presentado por el INRA⁶, para la mujer el título de propiedad sobre la tierra significa:

- *“Diversificación de su actividad, incurriendo de manera importante en actividades de comercio y ganadería.*
- *Eventual expansión de sus cultivos, lo que permite ampliar su producción, generando mayores excedentes para dirigirlos al mercado, logrando así incrementar sus ingresos económicos.*
- *Acceso al crédito, por parte de propietarias de medianas y empresas (...).*
- *Se abre la posibilidad de promover y motivar a la creación de organizaciones y/o asociaciones productivas.”*

La realización de estas expectativas tienen como condición previa la obtención de un título de propiedad, el mismo que se adquiere a

través del “Saneamiento de la Propiedad Agraria”⁷, por lo que es necesario revisar cómo opera esa vía y cuáles son las posibilidades reales de la mujer en la comunidad.

Para acceder a la titulación, la Ley INRA distinguió tres categorías de propietarios: titulados, sub-adquirientes y poseedores. Los primeros son aquellos que obtuvieron títulos de dotación o adjudicación durante el proceso de Reforma Agraria iniciado en 1953. Los sub-adquirientes son aquellos que obtuvieron la propiedad de la tierra mediante sucesión hereditaria, compraventa, donación o cualquier otro negocio jurídico. Por su parte, los poseedores legales son todas aquellas personas que sin tener ningún documento de propiedad ocupan una determinada porción de tierra de manera pacífica y continua con anterioridad a 1996. De esa forma, todas las personas (hombres y mujeres) que pretendan ser reconocidos como propietarios de tierras deben acomodarse en alguna de estas categorías para que su derecho de propiedad sea protegido.

Asimismo, la Ley INRA permite que los interesados puedan presentarse al saneamiento ya sea como personas individuales o colectividades. Esta distinción de derechos individuales y colectivos se hizo con la intención de crear un espacio jurídico que permita reconocer los derechos de personas individuales y sobre todo de los pueblos indígenas, es así que las propiedades colectivas se dividen en comunidades indígena originaria campesinas y Tierras Comunitarias de Origen (TCO). Por su parte, las propiedades individuales se dividen en pequeñas propiedades, medianas y empresas agropecuarias.

Tener presente estos criterios legales referidos a las tres categorías de propietarios (titulados, sub-adquirientes y poseedores) y la diferencia entre tipos de propiedad (colectiva e individual), es absolutamente necesario para evaluar

6 INRA, La Tierra tiene nombre de mujer, La Paz, 2009.

7 Según dispone la Ley INRA, “el saneamiento es el procedimiento técnico-jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria y se ejecuta de oficio o a pedido de parte. (Art. 64).

las prerrogativas normativas de las mujeres. En esa línea es necesario observar los artículos que tratan el tema de la mujer en la ley de tierras para luego relacionarlos con los conceptos referidos a las categorías de propietarios y tipos de propiedad, este ejercicio permitirá analizar con detalle las condiciones para la aplicación efectiva de los derechos de la mujer.

El artículo 3. inc. V de la Ley INRA, señala que el INRA, en virtud a preceptos de orden constitucional y en cumplimiento con las disposiciones contenidas en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, aplicará criterios de equidad en la distribución, administración, tenencia y aprovechamiento de la tierra a favor de la mujer, independientemente de su estado civil. Sin duda, el contenido de este artículo supone un avance cualitativo para el logro de las reivindicaciones de la mujer. Un primer aspecto que vale la pena apuntar es el reflejado por Deere quién establece que este beneficio se da a partir de reformas que fueron alcanzadas gracias a la incidencia de organizaciones nacionales e internacionales dedicadas al tema de la mujer pero sobre todo a partir de la suscripción de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de 1979. Sin embargo, la misma autora señala que este logro se restringe a programas de reforma agraria por lo que no se establecen como derechos generales de las personas (Deere, 2000: 147).

Esta afirmación permite definir el marco de aplicabilidad de este artículo, pues las posibilidades para el ejercicio de los derechos contenidos en la norma agraria se restringen a un proceso de redefinición de derechos que según se establece en la misma ley, es temporal y tendrá vigencia entre tanto dure el proceso de saneamiento. Esta situación se da en virtud a que los teóricos de la Ley INRA priorizaron el saneamiento de tierras considerando que ese procedimiento es la principal herramienta para lograr la equidad en la tenencia de tierras. No obstante, esta estrategia hace que la norma

subsista entre tanto se complete el proceso de redistribución de tierras para luego quedar sin efecto.

En ese marco, las normas que buscan perfeccionar los derechos de las mujeres surtirán sus efectos entre tanto dure el proceso de titulación de tierras y su objetivo es asegurar el derecho de propiedad a partir de la titulación de la tierra. Concordante con este criterio, la disposición final octava de Ley INRA establece que se garantizará y priorizará la participación de la mujer dentro de los procesos de saneamiento y distribución de tierras, y para ello, dispone que la forma de verificar el ejercicio efectivo de esas prerrogativas será la emisión de títulos de propiedad que consignen el nombre de ambos cónyuges, libres o de hecho, o de todos los copropietarios mujeres y hombres independientemente de su estado civil, con la salvedad de que se inscribirá el nombre de la mujer en primer lugar.

2.2 La herencia

En las zonas de valles y altiplano, la herencia es la principal forma de acceso a la tierra debido a que la totalidad de la tierra apta para ser utilizada ya fue repartida por el Estado, por lo que la única forma de redistribuir la tierra es a partir de trasferencias de tierras ya ocupadas entre los familiares. Esta situación ha generado un acelerado proceso de subdivisión de las parcelas.

Las reglas que rigen sobre la sucesión hereditaria pueden ser analizadas desde dos ángulos: lo formal y lo consuetudinario, sin que ello signifique que son cosas totalmente separadas; todo lo contrario, de hecho ambos sistemas jurídicos han convivido obligados por las circunstancias coyunturales y por tanto interactuando de manera muchas veces imprevisible en función a las necesidades cotidianas de las personas.

Desde el punto de vista formal, la sucesión hereditaria fue abordada desde distintos enfoques jurídicos en función al espíritu de las

normas vigentes en tiempos determinados. Es así que durante la aplicación de la Ley de Reforma Agraria de 1953 se trató de asentar los cimientos para consolidar el derecho de propiedad individual y desde esa perspectiva la sucesión se reguló en base al principio de igualdad ciudadana desarrollado en el derecho civil. Con la promulgación de la Ley INRA en 1996 se intentó dar un giro a este enfoque tal como explica Urioste, la idea era *“buscar el fortalecimiento de las comunidades mediante la conversión del derecho de propiedad privada de las tierras –otorgada por la Reforma Agraria del 53- a propiedad comunitaria colectiva. Para ello los derechos privados de individuales de las parcelas familiares debían haber sido cedidos a beneficio de las comunidades”* (Urioste, 2007: 160). En ese marco la sucesión hereditaria debía regirse en base a normas consuetudinarias existentes en las comunidades.

Este cambio en la visión sobre la propiedad de la tierra sobrevino en menos de 40 años, lo que produjo un desarreglo y confusión entre los involucrados que habían logrado obtener un título de propiedad y que pasado un tiempo estaban obligados a renunciar a su documento de propiedad familiar-individual como un requisito para mantenerse como parte de la comunidad. En esa medida la norma agraria no daba –y no da- ninguna certeza sobre la forma en que debe trasladarse el derecho de propiedad sobre la tierra vía sucesión hereditaria. Para los que han logrado adquirir derechos de propiedad vía titulación familiar o individual las condiciones de la sucesión se rigen por lo establecido en la ley civil con el agregado –a todas luces contradictorio- de que debe mantenerse la indivisión forzosa (Art. 48); y para los que han consolidado sus derechos sobre la tierra en un entorno comunal deben regirse a lo establecido en sus costumbres. Esta ambi-

güedad en la protección del derecho de propiedad *“era y es aún –paradójicamente- una de las causas que determinó el rechazo de la ley: las familias del altiplano no quieren ceder sus derechos a favor de la comunidad”* (Urioste, 2007: 160). Otros autores no creen en que las tierras familiares van a poder manejarse por siempre en lo pro-indiviso sin que haya tendencia a dividirla en acciones individuales (Speding y Llanos, 1999: 74).

En el altiplano y los valles donde vive la gran mayoría de la población rural de Bolivia, los actuales herederos persisten en la idea de proteger su derecho de propiedad individual y para ello se valen de todas las prerrogativas que tengan a la mano, utilizando de manera utilitaria lo formal y lo consuetudinario, dando como resultado que la mayoría de hombres y mujeres que ocupan actualmente la tierra y los residentes en las ciudades, lo hacen en base a documentos sucesorios que muy pocas veces guardan la legalidad establecida en la norma civil⁸ por lo que ocupan la tierra amparados en informales acuerdos familiares –la mayoría verbales - y sobre todo en la legitimación y reconocimiento de la comunidad. Los casos más extremos se refieren a personas que ocupan la tierra sin haber logrado un arreglo familiar lo que significa que la precaria tenencia de la tierra está constantemente amenazada por conflictos entre los familiares que reclaman su derecho sucesorio. En ambos ejemplos el común denominador es la inseguridad jurídica sobre la tierra de miles de pequeños propietarios, situación que se agrava para aquellos que no consiguieron llegar a acuerdos familiares. En estos casos el mantener derechos sobre la tierra es un potencial foco de conflicto.

La ambigüedad sobre la aplicabilidad normativa –entre lo formal y lo consuetudinario- para

8 Según el Código Civil boliviano, las personas que pretendan adquirir la propiedad de un bien deben seguir un procedimiento que empieza con la obtención de un Certificado de Defunción del fallecido, posteriormente se debe tramitar un Testimonio sobre la Declaratoria de Herederos ante un Juez Civil, finalmente, se debe obtener un Testimonio sobre la División y Partición de Bienes donde se establezca la propiedad de la parcela a favor de uno de los herederos. Este trámite debe realizarse cada vez que un bien debe ser transferido vía sucesión.

resolver los derechos sucesorios, ha generado que en las comunidades existan una serie de mecanismos de traslación del derecho hereditario sin que sea posible identificar patrones generalizados. Lo que es evidente es que en estas formas de traslación se combina lo formal con la costumbre y lo que es claro, según nuestra experiencia institucional en la Fundación TIERRA en casi dos décadas de trabajo en el campo, es que en esta mezcla la más perjudicada es la mujer. En esto “también tiene mucho que ver la escasez absoluta de tierra en el altiplano que, en la práctica –más allá de las normas- está obligando a muchas familias a construir mecanismos de compensación internos entre hermanos y hermanas, para transferir la herencia de la tierra sólo al hijo varón primogénito, o al varón que resulte de un acuerdo entre los miembros de la familia. Casi nunca estos acuerdos internos favorecen a las mujeres.” (Urioste, 2007: 208).

Estos mecanismos de traslación del derecho de propiedad se basan en documentos realizados en la misma comunidad que buscan darle formalidad a algo que es totalmente irregular. Es el caso de los documentos ficticios de compra-venta donde los padres afirman haber vendido su parcela a uno de sus hijos. En otros casos se utilizan testamentos como los documentos con los cuales también se pretende formalizar una decisión personal de los padres en beneficio de alguno de sus hijos, lo cual es contrario a la norma civil.

En muy pocos casos existen derechos de propiedad validados a partir de acuerdos entre herederos debido a la constante emigración de los jóvenes hacia las áreas urbanas. *“Los principales lugares de emigración definitiva son las ciudades de La Paz y El Alto. En segundo lugar las ciudades de Santa Cruz y Buenos Aires en la Argentina. Los de zonas altiplánicas fronterizas como de Curagua de Charangas emigran al norte de Chile. Recién en tercer lugar están otras áreas agrícolas del país, principalmente en el oriente.”* (Urioste, 2007: 209). La mayor parte de estos emigrantes se asienta en zonas urbanas e inician alguna actividad no

agrícola lo que hace que su relación con su lugar de origen sea cada vez más lejana y circunstancial. Es así que en la comunidad se queda el hijo, o los hijos que no tuvieron la oportunidad de emigrar independientemente de si son hombres o mujeres y sin que para ello haya una razón en particular; es decir que en esta situación no existen reglas generalizadas y mucho menos usos y costumbres.

Lo cierto es que quién se quedó en la comunidad es el que adquiere el derecho de propiedad y lo hace en base a documentos fictos, y amparado en la protección de la comunidad que –paradójicamente- resultan ser la principal fuente del problema, pues como se dijo, el no contar con documentos jurídicamente válidos o susceptibles de ser oponibles a terceros hace que su posesión sea inestable en el tiempo. Este hecho repercute directamente sobre la familia y por tanto afecta negativamente a la mujer (sea hermana o esposa) ya que en esas condiciones no puede considerarse a la tierra como un capital familiar y mucho menos un bien susceptible de ser legalmente transferido a las siguientes generaciones.

Esta situación no se da a partir de la aplicación de los llamados usos y costumbres, es una situación que se genera por la extrema escasez del recurso tierra que no permite tener expectativas de acceso a nuevas zonas agrícolas, la ausencia del Estado en las zonas rurales y la ambigüedad con que la ley agraria legisla el tema del derecho de propiedad individual al interior de las comunidades y la falta de claridad sobre procedimientos para la sucesión hereditaria. También se debe a la falta de interés del Estado (INRA) en la actualización de los derechos propietarios sobre la tierra a través del saneamiento interno.

2.3 La compra-venta

En el caso de los compradores la situación no es menos compleja debido a que, al igual que los herederos, la legalidad de su derecho de propiedad es inestable. La Ley INRA y la Ley

de Reconducción Comunitaria no prohíben de manera expresa la compra-venta de la pequeña propiedad pero declaran que es un bien indivisible, lo que supone que no puede ser subdividida por ninguna causa y menos por motivo de venta (Art. 41). No obstante podemos interpretar que la compra-venta es admitida siempre y cuando se tenga como objeto de la transacción la propiedad en su totalidad.

Las restricciones para el caso de propiedades comunales son aún más rígidas pero poco claras en su aplicación. Tanto la Constitución como las leyes agrarias (INRA y de Reconducción Comunitaria) declaran que se trata de bienes “indivisibles e inalienables”. Estos resguardos convierten a este tipo de bienes en propiedades intransferibles; no obstante, las mismas leyes otorgan la posibilidad de que la distribución y redistribución para el uso individual-familiar al interior de comunidad se organice en base a sus normas propias. Está claro que la imposibilidad de comprar tierras comunales es aplicable -de manera inequívoca- para aquellas personas que no son parte de la comunidad, pero lo que no queda bien establecido es saber si esta restricción alcanza a los comunarios que tienen títulos individuales dentro de la comunidad.

La compra-venta es una acción de traslación del derecho de propiedad que si bien no está generalizada, ocurre con frecuencia en muchas comunidades andinas. En muchos casos estas ventas son fictas y son utilizadas como un mecanismo de transferencia que encubre otro tipo de operaciones (anticipo de legítima, donaciones, etc.). Es por eso que en muy pocas ocasiones esas transferencias se respaldan con toda la “tradicción” documental requerida por la norma civil⁹. La venta de tierras en las comunidades en la mayoría de los casos se formaliza con documentos privados escritos por ellos mismos y que principalmente hacen referencia

a la cantidad de dinero o al bien inmueble que fue entregado. Estos negocios son realizados por las personas que ocupan el predio sin que ello signifique que son los legítimos propietarios. Esta imposibilidad para la legalización tiene origen en la misma ley, pues como se dijo los resguardos normativos hacen que la compra-venta tenga una serie de condiciones que pocas veces se cumplen.

Más allá de las dificultades normativas en torno a la compra-venta, este tipo de negocio es una forma de acceso a la tierra para la mujer con la particularidad de que ocurre cuando se ha formalizado la relación marital. La posibilidad de encontrar casos en los que una mujer soltera adquiera tierras es muy vaga. Lo que si es común en este tipo de arreglos es que los documentos de compra-venta no consignen el nombre de la esposa o concubina. Esta situación no es algo que se da a partir de una tradición en particular sino más bien es una decisión personal del hombre. Este detalle a la larga es muy perjudicial para la mujer, sobre todo si la relación matrimonial se rompe, en ese momento los derechos de propiedad suelen ser reconocidos en la comunidad a favor de quien obtuvo la tierra, basándose en el dato de la firma que aparece en el documento de compra-venta, por lo que la posibilidad de la mujer para ejercer el derecho de propiedad sobre un bien adquirido en esas circunstancias está sujeta inseparablemente a la decisión del hombre. Lo incongruente es que la norma agraria –incluida la Ley de Reconducción Comunitaria- no prevé mecanismos que permitan corregir este tipo de situaciones y sólo se restringe a establecer que serán las normas consuetudinarias las que regulen y resguarden estos casos.

2.4 El matrimonio

El matrimonio también es un modo de acceso

9 La doctrina civilista del derecho, establece que la “tradicción” es tanto como entrega. Por lo que este concepto se refiere a las características del traspaso o cesión de un bien. La tradición sobre transferencia de una parcela debe cumplir con los siguientes aspectos: que sea entregada por el propietario legal, que conste en un documento privado, que cumpla con los impuestos de ley y que sea debidamente inscrita en la institución correspondiente.

a la tierra y se adquiere como una especie de regalo matrimonial. Tradicionalmente este obsequio es otorgado de una parte de la parcela de los padres del esposo y es dado con la condición de que en ese lugar la pareja construya su casa. La manera de acceder a esta porción de tierra es a través del llamado “señalamiento” que hacen los padres del esposo, acto por el cual se muestra –se señala- cuál es el lugar y la superficie que es entregada a la nueva pareja. Además de este “señalamiento” no existe otra formalidad, es decir que no se suscribe ningún documento que permita tener referencia de esta transferencia.

Está claro que ésta forma de acceso a la tierra se basa en la costumbre y tiene la función de extender el número de beneficiarios de la comunidad ya que la nueva pareja también adquiere el derecho de inscripción en la lista de beneficiarios de la comunidad y por lo tanto son sujetos de derechos y obligaciones que surgen a partir de este nuevo estatus.

Esta costumbre se ha visto poco a poco más restringida a partir de la escasez de tierras; es así que a partir de esa situación, esta tradición puede ser potencialmente conflictiva sobre todo para la esposa debido a que ingresa en la propiedad de una familia que no ha definido con claridad los derechos sobre la tierra de todos los hermanos, y al no existir ningún respaldo normativo, el acceso a la parcela puede ser observado por cualquier heredero que sienta vulnerados sus derechos expectaticios. De hecho, un porcentaje importante de conflictos por la tierra al interior de la familia se da por la falta de claridad en la transmisión del derecho de propiedad que realizan los padres a favor de sus hijos. En estas situaciones la esposa es la menos protegida ya que al no ser parte del entorno familiar debe someterse a la decisión que tomen el esposo y sus hermanos.

La posibilidad de un acuerdo en el entorno familiar del hombre, de alguna manera protege la tenencia de la tierra a favor de su esposa; no obstante esta seguridad está sujeta insepara-

blemente a la continuidad del vínculo matrimonial, es decir que se extingue si ocurre una separación o si el esposo muere. En el caso de una separación la mujer se ve obligada a dejar la propiedad y volver con sus padres ya que, según la visión de la familia, no existen argumentos que le permitan reclamar la tierra de la familia de su ex esposo o conviviente, como pareja separada. Similar situación suele darse en caso de que el esposo muera debido a que los hermanos del fallecido reclaman el derecho sucesorio argumentando que se trataba de un bien que pertenecía a su padre.

Al respecto la norma agraria dispone que en el caso de parejas –sin importar si son o no formalmente casados- el derecho de propiedad será reconocido mediante el otorgamiento de un título de propiedad donde se inscribirá el nombre de ambos, anteponiendo en primer lugar el de la mujer. Esta garantía, sin duda, es muy acertada cuando se trata de parejas que acceden a tierras fiscales donde no existen derechos previos. Lamentablemente ese no es el caso de las mujeres que ya viven en comunidades pues en éstas no existen tierras libres susceptibles de ser repartidas sin que ello suponga la división de una parcela con un dueño antepuesto.

En todo caso, acceder a la tierra vía matrimonio brinda la posibilidad de ingresar a la lista de la comunidad del esposo, lo que abre una ventana para la participación ciudadana efectiva dentro de la comunidad, en el entendido de que la lista es una especie de reconocimiento y legitimación social. No obstante, ésta posibilidad de ejercicio de sus derechos comunales se da en tanto se mantenga el vínculo familiar.

En conclusión, las posibilidades de acceso a la tierra y el consecuente reconocimiento comunal a favor de la mujer, están directamente ligadas al matrimonio por lo que las mujeres divorciadas y viudas se encuentran en una clara situación de desventaja. Este hecho no tiene un resguardo en la norma debido a que las especiales y confusas condiciones en las que se

otorga el derecho de propiedad sobre la tierra a un matrimonio (parcelas entregadas como un anticipo de la herencia, imposibilidad formal de división de la tierra, falta de documentos legales, etc.) hacen que no se tenga claridad sobre qué norma aplicar, es así que se mezclan argumentos de la norma civil, la agraria y la consuetudinaria.

3. Los resultados del proceso de redistribución de la tierra a la mujer

El acceso a la tierra para la mujer tiene una variedad de condiciones que en algunos casos pueden tornarse insalvables. Como se dijo, esta complicación tiene causas formales y culturales que se entremezclan, pero incluso así, el saneamiento de tierras se viene aplicando en el país y a la fecha lleva 13 años de ejecución.

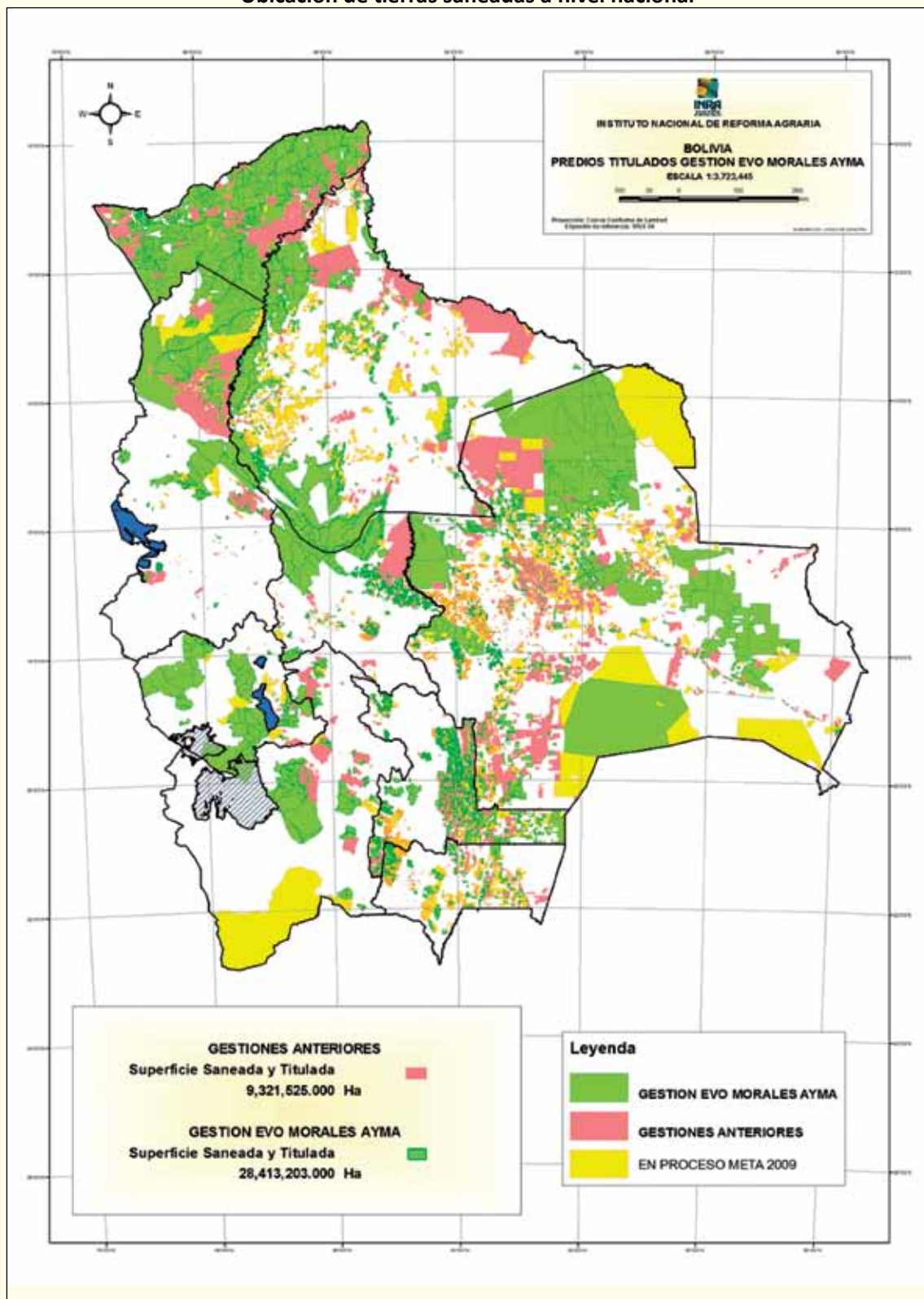
En lo que respecta a los derechos de la mujeres, según el INRA en la actualidad el saneamiento de tierras ha logrado resultados que *“muestran que en Bolivia se ha avanzado más allá del marco normativo, de las políticas y del discurso, haciendo realidad este reconocimiento históri-*

camente demandado por las mujeres del área rural, las mismas que se traducen en el número de títulos entregados a mujeres solas o mujeres junto a sus convivientes o esposos.” (Somos Tierra N°10, INRA, 2009: 2).

La afirmación del INRA es contundente y por eso mismo es pertinente revisar con un poco de detenimiento. Corresponde analizar el impacto real que tuvo en la mujer la aplicación del proceso saneamiento. Para ello se toma como referencia los datos del avance del proceso de la “Revolución Agraria” del Presidente Evo Morales que fueron publicados por el Instituto Nacional de Reforma Agraria a fines de la gestión 2009.

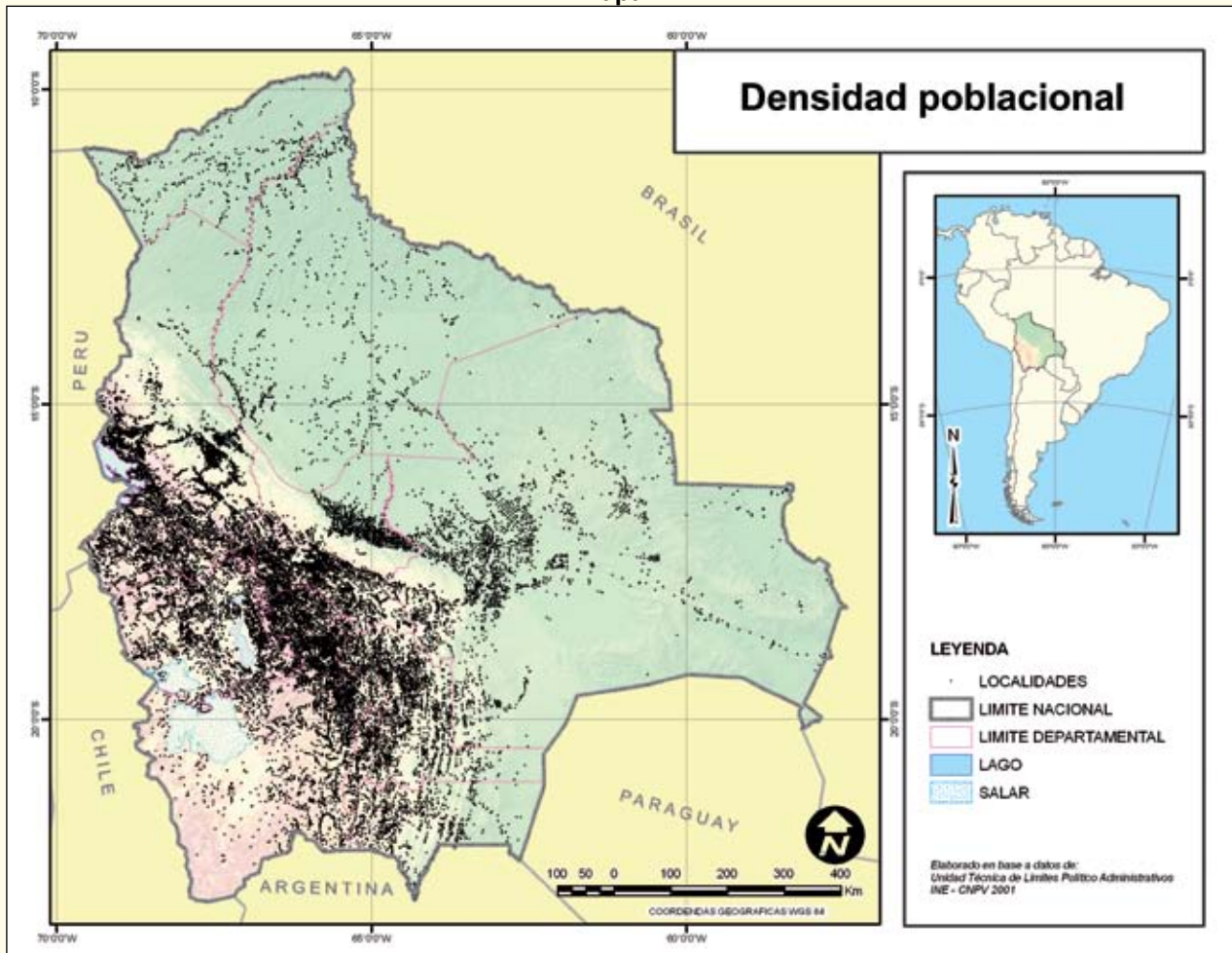
Según las estadísticas del INRA, hasta el 2009 de las 106.7 millones de hectáreas susceptibles de ser saneadas en Bolivia, 37.7 millones ya habrían sido concluidas, por lo que 13.3 millones estarían en proceso y restaría por sanear 55.6 millones (www.inra.gob.bo 2009). De este total, la mayor parte corresponde a propiedades rurales ubicadas en tierras bajas o amazónicas del país, conforme al siguiente mapa:

Mapa N 1
Ubicación de tierras saneadas a nivel nacional



Fuente: www.inra.gob.bo, 2009.

Mapa 2



Como puede verse en el mapa, las zonas de valles y altiplano son las menos beneficiadas en este proceso lo que supone una debilidad estructural si consideramos que “en términos de extensión territorial y población, las tierras altas (altiplano y valles) si bien se caracterizan porque ocupan menos de la mitad del espacio territorial de Bolivia, en esta región viven la mayoría de los bolivianos. En cifras, las tierras altas representan el 37% del territorio nacional pero la habita el 72% de la población boliviana urbana y rural” (Colque,2009: 20). Esta aseveración se respalda gráficamente en el siguiente mapa:

Queda claro que la región andina y de valles es la más poblada del país. No existen datos referidos al número total de mujeres que fueron beneficiadas dentro del proceso de saneamiento que considere modalidades de titulación (colectiva e individual). Es decir que no es posible tener el dato de cuántas mujeres se beneficiaron con pequeñas propiedades, cuántas con medianas y empresas, y cuántas dentro de las propiedades colectivas. Únicamente es posible tener una aproximación a partir de análisis de la información referida a la superficie saneada en relación al tipo de propiedad.

Cuadro 1
Superficie titulada por tipo de propiedad en ha

Tipo de propiedad	Periodo 1996 -2005		Periodo 2006 -2009		Totales	
	Superficie	Beneficiarios	Superficie	Beneficiarios	Superficie	Beneficiarios
Empresa	921.166	419	414.028	199	1.335.194	618
Mediana	309.247	647	314.314	761	623.561	1.408
Pequeña	707.711	33.411	950.449	92.285	1.658.160	125.696
Propiedad Comunitaria	1.514.311	7.626	3.150.333	2.244	4.664.644	9.870
Solar Campesino	146	1.157	528	2.839	674	3.996
Tierra Comunitaria de Origen	5.762.058	99	9.190.750	138	14.952.808	237
Tierra Fiscal	106.886	-	9.816.592	-	9.923.478	-
Total	9.321.525	43.359	23.836.994	98.466	33.158.519	141.825

Fuente: www.inra.gob.bo, 2009.

Del total de hectáreas tituladas en Bolivia hasta el 2009 (33,1 millones de ha), 14,9 millones corresponde a Tierras Comunitarias de Origen (TCO) y 4,6 millones pertenecen a propiedades comunitarias, lo que permite afirmar que a la fecha se distribuyeron 19,5 millones de has. (más del 50% del total concluido) bajo la modalidad de propiedades colectivas¹⁰.

Sobreponiendo los mapas anteriores que describen la distribución poblacional del país y los avances de la titulación, es evidente que la mayoría de los hombres y mujeres que viven en el área rural de Bolivia y que habitan en las zonas

de valles y altiplano, hasta ahora no ha sido incluidos dentro del proceso de saneamiento, debido a que la titulación de tierras en Bolivia priorizó la titulación de propiedades colectivas que si bien tuvo un significativo impacto en términos de superficie saneada, no lo tuvo en relación al número de beneficiarios.

En lo que se refiere a la titulación individual, según los datos del INRA a nivel nacional hasta la fecha se habrían entregado 147.094 títulos de propiedad entre mujeres y hombres y propiedades colectivas bajo el siguiente cuadro resumen:

10 Recordemos que las propiedades colectivas son reconocidas como tales a partir de la dotación de tierras a favor de la organización social (comunidad, TCO, etc.). No existen derechos individualizados ya que “la distribución y redistribución para el uso y aprovechamiento individual y familiar al interior de la TCO y la comunidades tituladas colectivamente se regirá por las reglas de la comunidad, de acuerdo a sus normas y costumbres” (Art. 3, inc. III. Ley INRA).

Cuadro 2
Superficie titulada y saneada en ha por número de beneficiarios
(hombres y mujeres) y tierra comunal entre 1996- 2009

Departamento	Superficie titulada y saneada (en ha)	Nº de beneficiarios - Periodo 1996 - 2009			
		Mujer	Varón	Comunidades campesinas	Comunidades indígenas
Chuquisaca	1.641.514	12.098	16.768	339	20
La Paz	3.707.274	4.170	7.987	884	31
Cochabamba	1.423.615	24.789	34.020	1.411	4
Oruro	2.258.698	288	222	375	41
Potosí	1.922.346	2.150	3.709	5.869	63
Tarija	681.932	4.581	5.259	128	3
Santa Cruz	10.891.901	5.391	12.359	458	44
Beni	6.234.530	741	1.298	173	26
Pando	6.308.626	422	735	233	5
Total	35.070.436	54.630	82.357	9.870	237

Fuente: www.inra.gob.bo en base a datos de UPD/ INRA, 2009.

Claramente el cuadro muestra que existe un desequilibrio en el porcentaje de títulos distribuidos entre hombres y mujeres que favorece a los hombres. En todo caso, llama la atención el número total de títulos entregados a hombres solos y mujeres solas que, entre 1996 y 2009, habría alcanzado a un total de 136.987

beneficiarios. En base a este resultado el INRA ha elogiado el saneamiento al punto de considerarlo “exitoso” en el propósito de alcanzar la equidad de género. Sin duda, esta cifra es significativa, pero si la comparamos con los títulos entregados entre 1953 y 1996 el dato no es relevante.

Cuadro 3
Superficie titulada entre 1953 - 1993 y sus beneficiarios

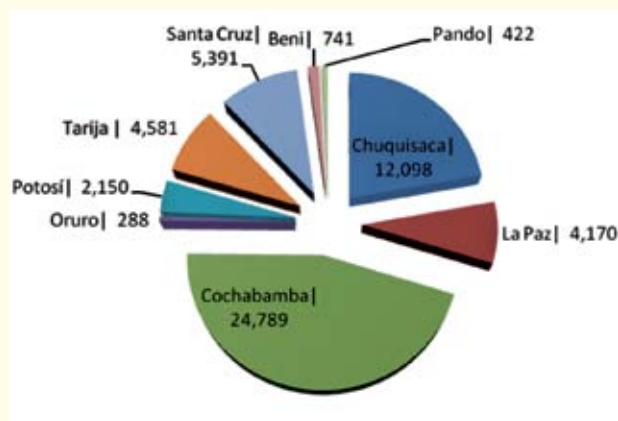
Departamento	Beneficiarios		Superficie		Promedio
	Nº	%	ha	%	ha
Chuquisaca	19.242	2,53%	1.419.517,01	2,48%	73,77
La Paz	256.848	33,82%	7.846.514,71	13,69%	30,55
Cochabamba	160.151	21,09%	3.188.442,78	5,56%	19,91
Oruro	44.321	5,84%	4.080.749,40	7,12%	92,07
Potosí	124.647	16,41%	4.130.955,03	7,21%	33,14
Tarija	28.031	3,69%	2.328.248,11	4,06%	83,06
Santa Cruz	107.213	14,12%	22.111.216,66	38,58%	206,24
Beni	17.579	2,31%	11.279.216,92	19,68%	641,63
Pando	1.404	0,18%	920.462,13	1,61%	655,60
Total	759.436	100,00%	57.305.322,75	100,00%	75,46

Fuente: www.inra.gob.bo en base a Consultoría de Valderrama, 2006.

Según el cuadro, entre 1953 y 1993 se entregaron 759,436 títulos de propiedad en calidad de propiedad familiar-individual. Si consideramos que el actual proceso de saneamiento ha logrado titular hasta la fecha a 136.987 propietarios individuales, podemos afirmar que se habría cubierto el 19.4% del total de beneficiarios que existen en el Bolivia, eso sin considerar las numerosas subdivisiones que ocurrieron desde el momento de la titulación en base a la Ley de 1953. Vale la pena apuntar que los mayores porcentajes de propietarios individuales reconocidos entre 1953 y 1992 están en los departamentos de La Paz, Cochabamba y Potosí que son las zonas que por ahora son las menos atendidas en el saneamiento.

Volviendo a los datos del INRA, según se tiene registrado entre 1996 y 2009 se habría entregado 54.630 títulos de propiedad a mujeres solas bajo el siguiente detalle:

Gráfico 1
Número de beneficiarias (mujeres solas) entre 1996 y 2009



Fuente: www.inra.gob.bo en base de UPDI/INRA: junio 2009.

Por su importancia, destacamos el caso de Pando ya que en este departamento se ha concluido el proceso de saneamiento en su totalidad. En esta zona se entregaron 422 títulos de propiedad a favor de mujeres. Como se dijo, la razón de que no pueda contabilizarse más beneficiarias en un departamento que ya tiene una Resolución de Área Saneada es que la mayor parte

del saneamiento priorizó el reconocimiento de derechos de propiedad colectivos bajo la figura de TCO y/o comunidades indígenas originarias campesinas. No cabe duda que este tipo de reconocimiento del derecho de propiedad benefició a un número importante de mujeres; no obstante, al no existir registros públicos que permitan establecer el número total de mujeres beneficiarias bajo esta modalidad, éstas continúan invisibilizadas.

Esta realidad permite abordar un problema que afecta a la mujer y que surge a partir del enfoque con el que se manejan los derechos y deberes de las personas que son parte de una propiedad colectiva. Según establece la Ley de tierras, las TCO y las propiedades comunales tituladas colectivamente tienen la potestad de organizar, dirigir y garantizar los procesos de distribución y redistribución para el uso y aprovechamiento individual y familiar al interior de su jurisdicción en base a sus normas propias (Art. 3 Ley INRA). A partir de este argumento de orden legal y que además ahora se presenta como una garantía constitucional, el ejercicio de los derechos individuales referidos a la tierras y demás recursos naturales, están bajo tuición y cuidado de instancias y jurisdicciones hasta ahora no estatales como son las TCO y las comunidades, de esa forma la protección de la norma general no encuentra una demarcación precisa ya que todavía no existe claridad sobre los límites jurisdiccionales entre las normas consuetudinarias y las formales. Esta situación se enturbia aún más pues no se tiene certeza sobre la forma cómo se conecta lo individual y lo colectivo en un mismo ámbito de aplicación. Es el caso de los derechos individuales de la mujer dentro de una jurisdicción colectiva y es que las primeras han adquirido una serie de prerrogativas que difícilmente pueden ser aplicables si no cuentan con procedimientos que permitan interpretar la forma en que serán ejercidas en un entorno colectivo.

Teniendo estas complejas situaciones en mente, no pretendemos descalificar las prerrogativas jurídicas que lograron las organizaciones colec-

tivas, de lo que se trata es de proponer un argumento para el análisis de los efectos que generen los resguardos a favor de las colectividades en Bolivia. En esta búsqueda de precisión y claridad, el tema de los derechos de las mujeres a la propiedad de la tierra es un ejemplo muy útil con el fin de discutir los efectos de los derechos colectivos en el entorno individual. En esa línea vale la pena recordar que los derechos de las mujeres también fueron logrados a partir de un constante proceso reivindicatorio que favoreció a un sector social que históricamente estaba marginado y que en este periodo histórico converge con las reivindicaciones indígena originaria campesinas. Lo curioso es que esta convergencia ha generado una especie de desencuentro.

Tanto el tema indígena como el tema género se encuentran en una etapa de desarrollo legislativo que no se restringe a la construcción de normas, sino sobre todo a la validación de su aplicabilidad y aceptación social. En ambos casos, los logros alcanzados en la norma son significativos pero el hecho de que no tengan espacios de encuentro hace que se generen controversias a partir de interpretaciones de la ley. Por ahora, las prerrogativas individuales deben moldearse a la jurisdicción indígena originaria campesina y en esta adaptación no existe claridad sobre cómo se garantiza el ejercicio del derecho de las mujeres a la tierra.

Esta situación es producto de dos diferentes visiones sobre la forma en que deben garantizarse los derechos de las personas. Según la visión de algunas organizaciones indígenas, la norma debería limitarse a proteger y garantizar los derechos sobre la tierra y el territorio, permitiendo los derechos a la propiedad colectiva y su indivisibilidad y el reconocimiento de sus normas consuetudinarias. Por otro lado, las impulsoras de los derechos de las mujeres siempre hicieron prevalecer los derechos de igualdad frente a los hombres a través de la titulación conjunta independientemente de su estado civil (Deere y León, 2000: 16). Sin duda, ambas posturas tienen sobradas razones para

exponer sus preferencias, pero la falta de visión complementaria hace que las posibilidades para el ejercicio de los derechos de la mujer estén en la práctica muy restringidas. Es posible afirmar que el acceso colectivo a la tierra de los pueblos indígenas no necesariamente asegura la vigencia plena de los derechos individuales de las mujeres.

4. Reflexiones finales: Los retos de equidad de género

Para alcanzar el efectivo ejercicio de los derechos de la mujer en torno a la tierra, se requiere asegurar el control de la propiedad sin restringirse a la titularidad de la tierra

La norma agraria vigente tiene como mandato específico promover la titulación de la propiedad agraria, a partir de ello se pretende alcanzar la equidad en la tenencia de la tierra. Es así que la Ley INRA y la Ley de Reconducción serán aplicables en tanto se concluya con la distribución y redistribución de la tierra; lo que significa una limitación en la protección de los derechos que genera. La titulación es sólo un paso dentro del proceso de construcción de una verdadera equidad en la tenencia de la tierra por lo que debe precautelar con especial cuidado los efectos que se producirán en el tiempo, en el futuro.

El haber proyectado una norma restringida a la distribución de tierras ha ocasionado vacíos jurídicos que por la emergencia deben ser llenados acudiendo a leyes diferentes para sustituir todo aquello que no esté regulado y que es parte de lo agrario. Es el caso de la sucesión, el matrimonio, la compra-venta, la donación, la división y partición de bienes, entre otras, que son figuras jurídicas que se dan en la vida cotidiana de las familias del área rural. La falta de previsión sobre los efectos de una ley, puede originar una serie de problemas de interpretación que por lo general tienen consecuencias desfavorables para los sectores más vulnerables como son las mujeres.

Una Reforma Agraria sostenible, debe ser acompañada de normas aplicables y permanentes, que garanticen la perdurabilidad de sus logros, por lo que su jurisdicción debe ser catalogada como especial y privilegiada en un ámbito social. En ese entendido es imprescindible pensar en la construcción de una norma que se ajuste a los fines y objetivos del Derecho Agrario contemporáneo.

El marco de acción de la ley, que se circunscribe al proceso de redistribución de tierras, en algunos casos ha generado una dicotomía entre el acceso y el control efectivo de la tierra para la mujer

El acceso efectivo a la tierra para la mujer significa, ante todo, la capacidad de usar, gozar y disponer de este recurso. En base a lo analizado en el texto, es posible afirmar que actualmente el acceso a la tierra para la mujer está limitado a ciertas condiciones jurídicas y culturales que se entremezclan entre sí de manera confusa y en algunos casos contradictoria. El acceso que tienen actualmente las mujeres a la tierra no necesariamente les otorga el control pleno del recurso. Luego, los derechos que emergen de la titulación, la herencia, el matrimonio, la compra-venta están sujetos a condiciones jurídicas y culturales para que puedan ser ejercidas a plenitud por la mujer. En estas circunstancias el acceso a la tierra para las mujeres hoy en Bolivia se caracteriza por su inestabilidad y temporalidad.

La imposibilidad de otorgar verdadero control sobre la tierra en favor de las mujeres tiene sus razones en los llamados usos y costumbres y en la ley

Las formas de transmisión de la tierra en las comunidades no guardan patrones generales para su tipificación. Es decir que no se rigen a un único sistema normativo. Es una combinación de formas procesales que se adoptan en función a las necesidades de las personas, es por eso que esta combinación puede ser muy arbitraria y funcional a las necesidades

individuales. Así ocurre con la herencia que es la principal forma de transmisión del derecho propietario en la comunidad. Esta forma de acceso no se perfecciona conforme lo establecen las leyes y adopta características procesales que la encuadran dentro de lo que doctrinalmente se conoce como normas de integración en virtud a la forma en que se desarrolla y a los sujetos que la constituyen. De la misma manera, la compra-venta y el matrimonio se desarrollan en base a una combinación confusa de la norma formal y el derecho consuetudinario lo que provoca una serie de irregularidades sobre todo cuando se trata de la protección de las garantías individuales. Ese desenvolvimiento caótico de lo formal y lo consuetudinario no permite la tutela efectiva de los derechos de mujer.

Para lograr un acceso pleno a la tierra en favor de las mujeres es necesario abordar el tema en un ámbito diferenciado e independiente, vinculando las prerrogativas referidas a las mujeres con las dispensas a favor de los pueblos indígenas

Los derechos de las mujeres y los derechos de los pueblos indígenas no pueden mantenerse como dos escenarios jurídicos distintos y en algunos casos hasta contradictorios. Es imprescindible complementar la aplicación de ambos grupos normativos con el fin de que mantengan un equilibrio claramente identificable. De esa forma, la protección de los derechos individuales será posible de garantizarse en cualquier espacio.

Esta posibilidad de complementación entre los derechos individuales de la mujer y los derechos colectivos de los pueblos indígena originarios campesinos debe construirse garantizando la protección privilegiada de la mujer en temas centrales como son los derechos de la mujer – sea soltera, casada o viuda-, la migración voluntaria y no obligada, la decisión para ejercer estrategias diferenciadas de vida, la decisión de cómo manejar los beneficios que genera, entre los más destacables. Para ello es importan-

te crear las condiciones para la incorporación efectiva de la mujer en la vida de la comunidad. Un camino puede ser promover políticas desde el Estado que permitan el ejercicio continuo y sostenible de los cargos comunales como una forma de obtener la protección de la comunidad y que le permita el acceso a los derechos colectivos e individuales (como derecho y en la práctica).

La ausencia de un desarrollo conceptual del término “usos y costumbres” en la ley agraria puede generar desajustes en la protección de los derechos individuales de la mujer.

El Estado es la expresión de la potestad pública y de la organización social de un territorio determinado, con jerarquía para establecer la ley y hacerla cumplir, garantizando la protección de los derechos adquiridos por sus habitantes. Esta función de protección de las garantías individuales, son elementales en cualquier Estado de derecho, por lo que debe tutelar todas los hechos y actos que involucran a las personas.

En varios artículos de la Ley agraria esta obligación proteccionista del Estado parece estar aprisionada bajo el término de “usos y costumbres”, debido a que no hay una conceptualización que permita establecer cómo se vinculan los derechos personales con los derechos colectivos.

La herencia se configura como la principal forma de acceso a la tierra para la mujer, pero requiere que se incorpore como un instituto jurídico formal y especial dentro de la ley de tierras.

Dado que la Reforma Agraria no puede ser permanente se deben proyectar políticas orientadas a regular las formas de traslación del derecho de propiedad de la tierra al interior de la comunidad.

La herencia se presenta como la manera más recurrente de transmisión de la propiedad so-

bre la tierra, por lo que debe ser regulada en un apartado especial precautelando que la tierra no sea sub-dividida y asumiendo que la propiedad compartida inevitablemente requiere de acuerdos intrafamiliares que permitan una explotación sostenible del recurso. En lugares donde existe una fuerte presión por la tierra, no queda otra alternativa que esos acuerdos privilegien a unos en desmedro de otros, es por eso que el Estado debe diseñar políticas que brinden alternativas para aquellos que no puedan acceder a la tierra vía sucesión hereditaria.

Las alternativas pueden darse a partir de la priorización en distribución de tierras fiscales para los herederos que no han podido acceder a tierras en superficies sostenibles. Otra alternativa es el fomento de oportunidades de trabajo o de estudios para estas personas que pueden ser afectadas por la escasez de tierras. Las posibilidades no son muchas, en todo caso lo importante es lograr asegurar la vigencia permanente de la propiedad de la tierra de aquellas personas que permanezcan en la parcela.

Bibliografía

- Barrenechea, Ramiro, *Derecho Agrario. Hacia el derecho del sistema terrestre*, La Paz – Bolivia, 2007.
- Colque, Gonzalo, *Autonomías indígenas de tierras altas: Breve mapeo para la autonomía indígena originaria campesina*, La Paz – Bolivia, Fundación TIERRA, 2009.
- Cordero H, Carlos, *La Constitución Política del Estado. Comentarios Artículo por Artículo*, La Paz – Bolivia, FUNDAPPAC, 2007.
- Deere, Carmen Diana, *Género, Propiedad y Empoderamiento: tierra, Estado y mercado en América Latina*, Bogotá – Colombia, UN – Facultad de Ciencias Humanas, 2000.
- Hernáiz, Irene, y Diego Pacheco, *Ley INRA en el espejo de la historia. Dos siglos de Reformas Agrarias en Bolivia*, La Paz – Bolivia, Fundación TIERRA, 2000.
- Instituto Nacional de Reforma Agraria

- (INRA), *La Tierra Tiene Nombre de Mujer. Equidad de género en el proceso de saneamiento de tierras*, La Paz - Bolivia, Unidad de Comunicación INRA, 2009.
- Nostas Mercedes A, y Carmen E. Sanabria, *Detrás del cristal con que se mira. Órdenes normativos e interlegalidad. Mujeres Quechuas, Aymaras, Sirionó, Trinitarias, Chimane*, La Paz - Bolivia, Coordinadora de la Mujer, 2009.
 - Rivera, José Antonio et al., *La Constitución Política del Estado. Comentario Crítico*, La Paz – Bolivia, Konrad –Adenawer- Stiftung, 2004.
 - Salazar, Rosario. *Tierra en la Tierra. Las mujeres dónde están*, La Paz – Bolivia, Fundación TIERRA, 2002, ms.
 - Spedding, Alison, y David Llanos, *No hay ley para la cosecha*, La Paz – Bolivia, PIEB, 1999.
 - Urioste, Miguel et al., *Los nietos de la Reforma Agraria. Tierra y comunidad en el altiplano boliviano*, La Paz – Bolivia, Fundación TIERRA, 2007.
 - Urioste, Miguel, *La Reforma Agraria abandonada*, La Paz – Bolivia, Fundación TIERRA, 2003.
 - Urioste, Miguel, y Cristóbal Kay, *Latifundios, avasallamientos y autonomía. La Reforma Agraria inconclusa en el oriente*, La Paz – Bolivia, Fundación TIERRA, 2003.
 - Urquidi, Arturo, *Temas de reforma agraria*, La Paz - Bolivia, 1976.
- Disposiciones legales**
- Bolivia: *Constitución Política del Estado*, 2004.
 - Bolivia: *Constitución Política del Estado*, 2007.
 - Bolivia: *Ley de Reforma Agraria*, 1953.
 - Bolivia: *Decreto Ley Nro. 3819*, 1954.
 - Bolivia: *Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria*, 1996.
 - Bolivia: *Ley de Reconducción comunitaria de la Reforma Agraria*, 2006.
 - Bolivia: *Decreto Supremo Nro. 29215*, 2007.
 - Bolivia: *Decreto Supremo Nro. 26559*, 2002
- Fuentes de Internet**
- Instituto Nacional de Reforma Agraria www.inra.gob.bo

4. Conflicto por la tierra en comunidades aymaras, quechuas y chiquitanas en Bolivia

Juan Pablo Chumacero Ruiz

Introducción

En términos generales un conflicto puede ser entendido como un hecho social donde al menos dos partes están involucradas y cuyo origen se halla en las diferencias de intereses o de posiciones sociales de las mismas.¹ Siguiendo este concepto, *un conflicto* por la tierra puede ser definido como un hecho social en el cual entran en contradicción los intereses de al menos dos partes en relación a los derechos de propiedad, o en su caso, de uso, sobre la tierra.² Además, dada la relevancia de la tierra como factor de producción y espacio de poder, un conflicto por este recurso puede agravarse en la medida en que las posiciones sociales de las partes sean muy diferentes entre sí.

El tipo de conflicto por la tierra más comúnmente reconocido y más difícil de resolver es aquel que involucra y contrapone a ricos contra pobres, poderosos contra débiles. En Bolivia, ante una evidente inequitativa distribución de tierras en el oriente, la amazonía y El Chaco, los principales conflictos por la tierra se dan ahora entre hacendados y empatronados, entre terratenientes y campesinos sin tierra, entre agroindustriales y colonizadores e incluso últimamente, entre empresas petroleras, mineras o forestales y pueblos indígenas. Son cada vez más recurrentes los

enfrentamientos entre campesinos e indígenas en algunas regiones del norte de La Paz y también entre campesinos y cooperativistas mineros.³

Sin embargo, los conflictos por la tierra tienen también otra dimensión, más íntima, menos conocida, menos difundida en los medios de comunicación, menos reconocida en los ámbitos académicos y políticos, que son de por sí, más urbanos que rurales. Se trata de conflictos por la tierra dentro de las comunidades indígenas, originarias y campesinas del país, que se dan entre vecinos, entre familiares, entre comunidades y que no por ello, son menos importantes y relevantes. Por su naturaleza tan variable, el conflicto por la tierra tiene diversas magnitudes y niveles, diferentes formas de aparición y evolución, puede ser analizado desde distintas perspectivas, e involucra a una gran variedad de actores. El conflicto no se da sólo entre terratenientes e indígenas o entre el Estado y los campesinos; también existe a nivel familiar y comunal, en centenares de comunidades indígenas y campesinas de nuestro país, en tierras altas y en tierras bajas, y afecta de manera determinante a las personas involucradas en su relacionamiento con su entorno social y natural, a sus posibilidades de crecimiento y desarrollo, a la convivencia pacífica y al bienestar familiar y comunal en general.

-
- 1 Imbusch 1999, citado en Wehrmann, Babette, Land conflicts. A practical guide to dealing with land dispute, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Eschboen, Germany, febrero de 2008.
 - 2 Wehrmann, Babette, Land conflicts. A practical guide to dealing with land dispute, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Eschboen, Germany, febrero de 2008.
 - 3 Urioste, Miguel, *El conflicto por la tierra*, artículo de agosto de 2003. www.ftierra.org.

El presente estudio se dedica especialmente a considerar esta dimensión del conflicto por la tierra, que podemos denominar “conflictos de baja intensidad”. Para su realización se ha recogido, mediante talleres internos, entrevistas y trabajo de campo, la experiencia institucional proveniente años de trabajo directo de acompañamiento y asesoramiento directo a personas, familias y organizaciones comunales relacionado con procesos de fortalecimiento de capacidades y liderazgos sobre la ley y las políticas agrarias, metodologías de conciliación de conflictos, saneamiento interno, audiencias de conciliación, gestión de documentos personales en comunidades aymaras del altiplano norte de La Paz (principalmente los municipios de Jesús de Machaca, San Andrés de Machaca, Viacha, Tiahuanaku, Carabuco y Achacachi), comunidades quechuas de Chuquisaca centro y norte (municipios de Tarabuco, Zudáñez, Mojocoya, Icla, Tomina, El Villar, Padilla, Sopachuy, Tarvita, Azurduy y Villa Serrano) y comunidades indígenas chiquitanas de la provincia Velasco del departamento de Santa Cruz (municipios de San Ignacio de Velasco, San Rafael y San Miguel).

1. Descripción poblacional y definiciones conceptuales

Las *comunidades aymaras* del altiplano norte en La Paz y las *comunidades quechuas* de Chuquisaca Centro y Norte tienen bastante en común. Se trata de regiones donde se encuentran comunidades de ex hacienda (establecidas en el espacio territorial de las antiguas haciendas que fueron afectadas por la Reforma Agraria de 1953 y normalmente conformadas en un inicio por los arrenderos de las mismas) y comunidades originarias o ayllus, que tienen un origen mucho más antiguo, ya que son comunidades establecidas en territorios indígena originarios que no estuvieron sometidos al régimen de la hacienda y que con la Reforma Agraria fueron consolidadas como comunidades de origen.⁴ En la zona de Chuquisaca

Centro, la mayoría de las comunidades son de ex hacienda y son muy pocas las comunidades originarias. En altiplano norte, la situación es más equilibrada.

En ambos casos, las comunidades se caracterizan por un complejo sistema mixto de tenencia de la tierra, donde la propiedad familiar coexiste con la propiedad comunal, tienen además fuertes sistemas de organización, ya sea bajo la figura del sindicato agrario o del ayllu, con normas establecidas y en proceso de ajuste y reconstrucción para la convivencia social, incluyendo deberes comunales, rotación de cargos, administración de tierras comunales, sistemas colectivos de colaboración (ayni, minka), que permiten determinados niveles de realización de vida familiar dentro de la vida comunal. En ambas regiones el minifundio está generalizado, no hay tierras disponibles para las nuevas generaciones, hay un importante proceso de migración, definitiva y temporal, a las ciudades y a otras áreas rurales y la población rural del altiplano y los valles se envejece.

Por su parte, las comunidades indígena chiquitanas de la provincia Velasco en Santa Cruz pueden ser consideradas como producto del arrinconamiento que el acelerado crecimiento de las grandes propiedades privadas -haciendas de propiedad de no indígenas- ha ocasionado en la población chiquitana en la región. Las comunidades indígenas están rodeadas de grandes extensiones de tierra pertenecientes a hacendados y ganaderos de los principales pueblos de la región (en general, a diferencia del occidente, la Reforma Agraria de 1953 promovió el neolatifundismo en esta región).

Se trata de comunidades con una variedad de orígenes y características: Algunas se formaron alrededor de la presencia de las misiones jesuíticas, otras en función a los intereses de mano de obra barata de las haciendas, otras de procesos de colonización indígena en el monte

4 Hernaiz, Irene, Conceptos básicos de la legislación boliviana sobre recursos naturales. Fundación TIERRA, La Paz – Bolivia, 2002.

virgen, escapando de las haciendas e incluso algunas siguiendo los auges pasados de la explotación de la goma y de la quina. Algunas son comunidades con extensiones muy grandes de tierras y otras apenas tienen lo suficiente para subsistir. Algunas son muy antiguas y otras han sido creadas en los últimos cincuenta años.

De manera general, las comunidades chiquitanas tienen sistemas organizativos menos estructurados que las comunidades quechuas y aymaras, tienen un sistema de tenencia de la tierra eminentemente comunal, aunque hay comunidades donde se evidencia ahora cierta tendencia a la individualización de los derechos propietarios sobre la tierra. Por la exuberancia de los recursos naturales y el monte, la vida parece ser más relajada en estas comunidades. Las familias subsisten cultivando plátano, yuca y arroz en chacos abiertos con machete, criando ganado bovino en el monte comunal y extrayendo madera para uso doméstico⁵. Al igual que en occidente sin embargo, también se evidencia un importante proceso de migración, especialmente de los jóvenes, a distintas zonas urbanas de la región y del país.

Como se verá después, los conflictos por la tierra en esta gran variedad de comunidades no sólo están referidos a la propiedad, sino también a su uso, y por lo mismo no sólo hacen referencia a la estructura de tenencia, sino asimismo a las distintas formas de acceso a la tierra que se dan en las regiones del estudio.

La doctrina jurídica considera que el *derecho de propiedad* se caracteriza por tres condiciones fundamentales que determinan y cualifican el poder pleno que tiene el propietario para decidir libremente sobre el objeto del derecho de propiedad, que en este caso es la tierra. Estas

tres condiciones o facultades son las de usar, disfrutar y disponer,⁶ que a su vez se pueden entender como derechos en sí mismos. Con el derecho de uso, el propietario tiene la facultad de emplear la tierra para satisfacer sus intereses y necesidades. Con el derecho de disfrute, el propietario tiene derecho de aprovechar los productos o los frutos que provienen de la tierra y con el derecho de disposición, el propietario puede hacer con la tierra lo que le parezca conveniente (venderla, alquilarla...), de acuerdo a su criterio y voluntad, salvo que ello sea contrario a la Función Social establecida por ley que toda propiedad de la tierra de uso agropecuario o forestal debe cumplir.

En el texto se empleará esta definición de derecho de propiedad, y por cuestiones de simplicidad, cuando se discuta el derecho de uso, se estará haciendo referencia a los derechos de uso y disfrute descritos en el párrafo anterior. Esta distinción es relevante debido a que en las comunidades hay diversas *formas de acceso a la tierra*, concepto que hace referencia a cómo una persona, particular o colectiva, adquiere ciertos derechos sobre la tierra, ya sean de uso o de propiedad.

Las principales formas de acceso a la tierra que involucran el ejercicio de derechos de propiedad sobre la tierra son la dotación, la herencia, la compra – venta, las donaciones o regalos y la habilitación de nuevas parcelas en espacios disponibles. Por su parte, las más importantes formas de acceso a la tierra que permiten solamente derechos de uso son el alquiler y aquellas formas de arrendamiento donde en la producción participan tanto el propietario como el usufructuario de la tierra, como ser la producción al partir, las medianerías, los porcentajes y otras similares.⁷

5 Durán, Nelly, "Santa Cruz", en Miguel Urioste y Diego Pacheco (coords.), Las tierras bajas de Bolivia en el siglo XX. Consorcio interinstitucional Fundación TIERRA, Fundación ACLO, CEDLA, CIPCA y QHANA, PIEB, La Paz – Bolivia, 2001.

6 Código Civil boliviano, Artículo 105.

7 Pacheco, Diego y Walter Valda, La tierra en los valles de Bolivia. Apuntes para la toma de decisiones. Consorcio interinstitucional Fundación TIERRA, Fundación ACLO, CEDLA, CIPCA y QHANA/ Punto de Encuentro, La Paz – Bolivia, febrero de 2003.

Por último, cuando se discute sobre conflictos por la tierra es indispensable referirse a *sistemas de tenencia*, concepto que alude a las distintas modalidades de derechos de propiedad sobre la tierra y a sus características principales. En este sentido, se puede considerar tres formas de tenencia: la individual, la colectiva y la mixta, que combina derechos propietarios individuales con colectivos; asimismo, hay estructuras individuales de tenencia de tierras basadas en la severa fragmentación de pequeñas parcelas o minifundio y existen estructuras definidas por el gran acaparamiento de tierras en pocas manos, o latifundio. También se puede hablar de sistemas formales de tenencia de tierras, regulados y reconocidos por la ley ordinaria y sus procedimientos o considerar sistemas informales o consuetudinarios de tenencia, normados y basados en las prácticas y costumbres de las comunidades y los pueblos indígena originarios.

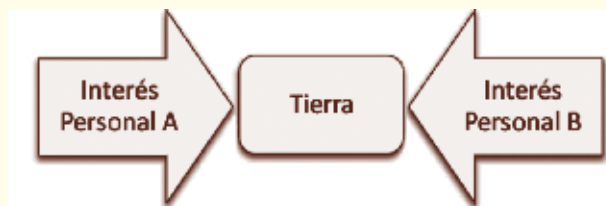
2. Tipos de conflictos

Una vez aclarados los principales conceptos utilizados en este estudio, se puede decir que los conflictos por la tierra tienen una gran variedad de formas de expresión, causas, niveles de conflictividad y actores involucrados, por lo que se puede estructurar también diversas tipologías en función a la variable que se tome en cuenta. Para guiar este análisis y considerando las definiciones y el ámbito de trabajo establecido, parece oportuno proponer al menos dos formas de tipificar el conflicto por la tierra:

2.1 Según el interés en conflicto:

Se los puede clasificar en tres categorías:

Conflictos por intereses personales o familiares, cuando los intereses en juego son fundamentalmente familiares o individuales. Casos típicos son los conflictos relacionados con herencia, por formas de arrendamiento, de linderos entre colindantes, por compra venta, y otros más.



Conflictos por intereses mixtos (Personal/familiar vs. Comunal), cuando los intereses de una familia o de un individuo se contraponen con los intereses de la comunidad. Ejemplos clásicos de este tipo de conflictos son los referidos a habilitación de tierras cultivables familiares en terrenos de pastoreo comunal o los conflictos por la explotación individual de monte made-rable comunal.



Conflictos por intereses comunales, cuando los intereses corresponden directamente a comunidades, como en el caso de conflictos por la delimitación de límites comunales, el derecho a acceso a abrevaderos y ojos de agua, etc. Aquí también deberían incluirse aquellos conflictos que van más allá de problemas por la tierra, como los problemas por límites municipales.



2.2 Según el tipo de derecho en conflicto:

Se puede obtener también tres categorías:

Conflictos por derechos de propiedad, cuando el conflicto se da alrededor de la discusión sobre a quién le pertenece la tierra. Los problemas

por herencia y por límites de las parcelas entran en esta categoría.



Conflictos por derechos de uso, cuando el conflicto hace referencia a la definición de derechos de uso y su contraste con derechos de propiedad. Normalmente involucran formas de acceso a la tierra que no significan derechos de propiedad, como el caso de las distintas formas de arrendamiento de la tierra: alquiler, al partir, porcentajes, medianerías, etc. Otro caso típico es el de uso particular de pastoreos comunales.



Conflictos por derechos territoriales, cuando el conflicto no se da por la tierra como medio de producción, sino más bien por la tierra y sus derechos de administración y gestión como parte de un territorio. Un claro ejemplo vienen a ser los problemas por límites comunales, municipales y provinciales. En estos casos, la tierra se convierte en territorio en conflicto.



3. Actores más comunes en los conflictos por la tierra

Cuando se estudia y analiza cualquier tipo de

conflicto, es fundamental considerar a los actores involucrados, sus actitudes, intereses y necesidades. Para este estudio, simplemente se describirá a los actores más comunes en las comunidades de las tres zonas elegidas.

De manera general, tanto en las comunidades aymaras y quechuas del altiplano pazeño y los valles chuquisaqueños, como en las comunidades indígenas chiquitanas de Velasco en Santa Cruz, el principal actor involucrado es el comunario, ya sea campesino, indígena u originario, que es la persona que vive en la comunidad, considerada ésta como una instancia social grupal compuesta por las familias y las personas asentadas en el territorio comunal y con un sistema organizativo propio que norma sobre la vida de las familias e individuos en la comunidad.

Dentro del grupo grande de comunarios se encuentra un categoría especial: el afiliado, que es la persona perteneciente a la comunidad que en general tiene tierras, vive en la comunidad y participa en todos los actos y obligaciones de la misma, vale decir, mantiene sus aportes comunales al día, asume los trabajos comunales que le sean designados y la responsabilidad del cargo para el que ha sido elegida, asiste a las reuniones y respeta a la organización. A cambio, la comunidad le reconoce derechos propietarios sobre sus tierras, tenga o no documentos de propiedad sobre las mismas; en otras palabras, la comunidad le brinda al afiliado la seguridad comunal, orgánica y legítima sobre la propiedad o el uso de una porción de tierra.

Tanto en las comunidades quechuas como en las chiquitanas, los requisitos para ser afiliado pueden variar pero todos apuntan a demostrar la madurez de la persona: puede ser el hecho de contraer matrimonio, o el de trabajar la tierra, o el de cumplir con el servicio militar en el caso de los varones. Debido a los procesos de herencia de la tierra y al crecimiento poblacional de los últimos 70 años, el número de afiliados en estas comunidades ha ido aumentando. En el caso de las comunidades aymaras

de la zona descrita, la situación del afiliado es un poco distinta. En el altiplano la costumbre ha sido, de manera general, mantener estable el número de afiliados registrados desde la época de la Reforma Agraria, en el sentido de que la pequeña propiedad no se puede formalmente dividir y por lo mismo no se puede registrar más afiliados. Esto ha significado que cada afiliado sea el titular de derechos y obligaciones ante la comunidad representando a los comunarios y comunarias de su familia que, según acuerdos internos a nivel familiar, trabajan en las parcelas dotadas en tiempos de la Reforma Agraria.

En las comunidades aymaras del altiplano norte de La Paz, otro actor determinante es el que se conoce como residente, que es la persona que habiendo nacido en la comunidad, vive de manera estable en la ciudad, pero mantiene vínculos de parentesco y conserva derechos propietarios sobre sus parcelas en su comunidad de origen, las cuales son ocasionalmente o cotidianamente trabajadas para cumplir la Función Social ante la comunidad.⁸ Normalmente se trata de personas para las cuales la agricultura es adicional y secundaria a su principal fuente de ingresos que ya es urbana. Mantienen el lazo con la comunidad y sus derechos propietarios sobre la tierra principalmente por el valor simbólico que tiene y la necesidad de pertenencia a un colectivo étnico local que confirma parte de su identidad como personas individuales y colectivas al mismo tiempo.

En comunidades quechuas de Chuquisaca Centro y Norte se tiene al renuente, que es aquella persona que tiene tierras en la comunidad, se halla afiliada a la misma y que sin embargo, por diversas razones, decide ya no participar en la vida comunal: deja de cumplir

con sus cuotas y con los trabajos comunales, deja de asistir a las reuniones comunales, deja de vivir “en comunidad”. Al comportarse de esta manera, el renuente ya no reconoce a la organización comunal como el referente social para la regulación de la vida en la comunidad, como el espacio natural de convivencia. La consecuencia inmediata es que el renuente ya no considera a la organización como el ente legítimo para la solución de conflictos por la tierra y acude en su reemplazo, a instancias estatales como la justicia agraria o la policía. Generalmente el renuente es alguien que tiene cierta independencia económica, lo que le permite, en caso de ser necesario, recurrir a la justicia ordinaria.

Asimismo, a diferencia del altiplano, donde estas categorías no existen, en las comunidades quechuas de Chuquisaca Centro y Norte se tiene también al no afiliado que es aquella persona que, teniendo tierras en la comunidad, nunca se ha afiliado a la misma y por lo tanto no participa de la vida comunal. Generalmente se trata de personas que no provienen de la misma comunidad, incluso puede tratarse de gente del pueblo cercano o de la ciudad. La figura del no afiliado puede ser comparada con la del tercero en las Tierras Comunitarias de Origen de tierras bajas, vale decir, alguien ajeno a la comunidad pero que tiene tierras dentro de ese territorio. Al igual que el renuente, el no afiliado no goza de la protección de la comunidad porque no participa en ella, sus derechos propietarios no están garantizados por la organización comunal, entonces necesita más que sus vecinos del reconocimiento estatal de esos derechos, vale decir, la regularización de sus derechos propietarios mediante un título ejecutorial de propiedad individual sobre la tierra.

8 Colque, Gonzalo, “Normas consuetudinarias y formales sobre la tierra”, en Miguel Urioste, Rossana Barragán y Gonzalo Colque, *Los nietos de la Reforma Agraria. Tierra y comunidad en el altiplano de Bolivia*. Fundación TIERRA, La Paz – Bolivia, 2007.

Otra definición establece que “los residentes son personas que migran a los centros urbanos en la búsqueda de mejores estrategias de subsistencia, pero aún mantienen su derecho propietario de la tierra en la comunidad.” Plata, Wilfredo (sistematizador), *Construyendo pactos comunales en torno a la tierra. La experiencia de saneamiento interno en Jach’a Hilata*. Fundación TIERRA, www.ftierra.org, La Paz – Bolivia, febrero 2009.

En Chuquisaca también se encuentra al patrón, que en los hechos puede ser un comunario, un renuente o un no afiliado, pero que se caracteriza por ser alguien que tiene los recursos necesarios como para contratar gente para cuidar o labrar su tierra y que incluso puede arrendarla a algún comunario. A pesar de que la Reforma Agraria eliminó hace más de setenta años las relaciones servidumbres de la hacienda, la práctica de alguien que tiene recursos, alquila sus tierras y contrata gente, todavía sigue siendo generalmente asociada a la imagen del patrón y a esa antigua relación de subordinación laboral ligada a la propiedad de la tierra. El patrón puede ser un descendiente del antiguo hacendado o del capataz de la vieja hacienda, como también puede ser simplemente alguien del pueblo cercano o alguien que compró tierras y se vino a vivir a la comunidad. Lo fundamental es la forma distinta en que se vincula con los comunarios y las relaciones de trabajo de dependencia que con ellos entabla.

En cuanto a las comunidades indígenas chiquitanas, cabe aclarar que en la chiquitanía los principales actores de los conflictos más graves por la tierra son los propietarios privados o hacendados, las Asociaciones Sociales del Lugar (ASL) o explotadores legales de madera, los brasileños migrantes, los colonizadores collas de origen quechua o aymara, los aserraderos y el Movimiento Sin Tierra. Estos actores protagonizan conflictos que se encuentran más allá del marco comunal y por lo mismo, no son parte de este estudio.⁹ En este sentido, aquí sólo se mencionará que en las comunidades indígenas, además de los comunarios y los afiliados indígenas se tiene al afiliado del interior del país, que es una persona migrante, proveniente de los valles o el altiplano, que ha llegado a la comunidad en busca de tierras y mejores oportunidades de vida. Este afiliado tiene tierras y cumple con los deberes y obligaciones comunales, pero -dado su origen agricultor valluno o

altiplánico mas incorporado al mercado y al comercio- su visión sobre la naturaleza y el bosque es distinta a la de los pueblos chiquitanos de la región, tropezando a veces con la perspectiva indígena chiquitana, menos agrícola y más comunal.

De todos los actores mencionados, los comunarios y los afiliados son la gran mayoría en las comunidades. Luego, en menor medida pero creciendo muy aceleradamente están los residentes en el altiplano, que tienen un rol preponderante en las dinámicas comunales de altiplano y después, en escaso número, los renuentes, patrones, no afiliados y afiliados del interior del país.

4. Principales formas de expresión del conflicto por la tierra

Considerando la tipología de conflictos por la tierra según el derecho involucrado, se puede considerar que:

Los principales conflictos por derechos de propiedad son:

- Los relacionados con la herencia de la tierra
- Los que suceden por límites de las parcelas
- Los ocasionados por residentes y migrantes
- Los relacionados con la compra venta de tierras
- Los referidos a la tendencia de privatizar la propiedad comunal

Los más relevantes conflictos por derechos de uso son:

- Los que se originan en formas de arrendamiento de tierras
- Los ocasionados por uso individual sin autorización de espacios y recursos comunales
- Otros (hierbajes)

⁹ La Fundación TIERRA publicará en el primer trimestre de 2010, una investigación específicamente destinada a estudiar el conflicto por la tierra en la Chiquitanía, desde todas sus dimensiones.

Como se puede ver, el conflicto por la tierra puede tomar una gran variedad de formas en las comunidades de las zonas elegidas para este estudio. Algunas de las más usuales son las siguientes:

4.1 Conflictos relacionados con la herencia de la tierra

En la mayoría de las comunidades aymaras y quechuas, desde la Reforma Agraria de 1953, la herencia es la principal forma de acceso a la propiedad de tierra. Por esta misma razón y también debido al acelerado crecimiento demográfico y su vínculo con la herencia de la tierra normada por el Código Civil y la prohibición de la subdivisión de predios estipulada en las normas agrarias, la herencia también es la situación que más conflictos trae en las familias de la zona de estudio. En las comunidades chiquitanas, donde en general la tierra es de propiedad comunal, la figura de la herencia de la tierra simplemente no existe, salvo casos especiales.

Las prácticas de herencia en altiplano y valles varían de gran manera de una comunidad a otra e incluso de una familia a otra dentro de la misma comunidad. Tanto es así que no se puede hablar propiamente de normas consuetudinarias para la herencia de manera general. A pesar de ello, normalmente el problema se origina cuando la persona fallecida, titular de una determinada propiedad no ha “señalado” a sus descendientes las parcelas que heredarán a su muerte, no dejando claro el derecho sucesorio, razón por la cual éstos se disputan la tierra heredada. Esta situación se puede ver agravada por la ausencia de títulos de propiedad o, en el caso de existir, por la desactualización de los mismos, ya que el documento de propiedad generalmente proviene de los tiempos de la Reforma Agraria de 1953 y por lo tanto, está a nombre del abuelo o de otro antecesor. En el altiplano es también práctica común que la persona fallecida deje un testamento determinando la forma de transmitir sus bienes a sus descendientes, si este documento contradice lo que ya se ha establecido entre éstos, surge

el conflicto, que puede verse agravado cuando migrantes y residentes, que ya no viven en la comunidad, reclaman derechos en la sucesión hereditaria.

De la misma forma, a pesar de que hay una creciente conciencia de que en la herencia, la tierra debe ser dividida por igual entre los descendientes, todavía sucede que los que heredan más y mejor tierra son los hijos varones mayores, quedando en desventaja las mujeres y a veces, los hijos menores. El hecho de que la mujer no reciba tierras o herede las más pequeñas y de menor calidad está justificado, según se afirma todavía, por el razonamiento de que al casarse o concubinarsse, la mujer accederá a las tierras del marido. Esta posición no considera la enorme desventaja de la mujer cuando queda viuda o se separa del marido, porque al separarse de su pareja a veces se separa también de sus tierras.

4.2 Conflictos por los límites de las parcelas

Este tipo de conflictos se dan en la comunidad cuando los linderos de parcelas colindantes no están claramente definidos, o cuando existe una sobreposición de derechos propietarios producto de errores en los documentos provenientes de la Reforma Agraria o simplemente cuando un comunario “se avanza” sobre el terreno del vecino, ya sea de manera involuntaria o de mala fe.

Estos conflictos son bastante comunes en las comunidades quechuas de Chuquisaca Centro y Norte, ya que las parcelas definidas en la Reforma Agraria de 1953 han ido cambiando debido al traspaso de derechos y a su fragmentación. En cambio en el caso de las comunidades aymaras de ex hacienda del altiplano paceño, como se ha hecho un esfuerzo consciente de mantener las parcelas dotadas hace más de medio siglo (con manejos internos entre los miembros de la familia propietaria), los límites siguen siendo claros y los conflictos de esta naturaleza son más bien escasos; lo que no sucede con las comunidades originarias aymaras, donde los límites son difusos (porque la Reforma

Agraria no estableció límites de las parcelas familiares) y los conflictos por la definición de los mismos son bastante usuales. En las comunidades chiquitanas, donde prácticamente no existe la propiedad individual de la tierra, salvo en el caso de los “lotes” o espacios urbanos donde se construyen las casas, este tipo de conflictos tampoco existen.

Una versión más grande de los conflictos por límites entre colindantes, son los conflictos por los límites entre comunidades, que se dan por procesos recientes de división de comunidades o simplemente por linderos sin definir desde hace mucho tiempo. Estos problemas se ven agravados cuando el límite comunal coincide con el límite municipal y/o provincial, poniéndose en juego intereses mayores relacionados con el territorio de la jurisdicción correspondiente, como por ejemplo el de la pertenencia de la comunidad a uno u otro municipio y con el efecto consiguiente en el presupuesto municipal por coparticipación tributaria, que se otorga en función a la población. Esta perspectiva del conflicto sí es común en la chiquitanía, al igual que en el altiplano paceño y los valles chuquisaqueños.

4.3 Conflictos con los residentes y los migrantes que regresan

La figura del residente en comunidades aymaras puede tener distintas connotaciones dentro del ámbito del conflicto, dependiendo de variables que influyen en la dinámica comunal como la vocación productiva, la fertilidad del suelo, la cercanía al mercado y la existencia de riego, que determinan que la tierra tenga más valor en algunas comunidades que en otras, y por lo mismo, los conflictos sean mayores. Así, en algunos lugares, la existencia de residentes se ha asimilado plenamente y no es causa de conflictos; en otras comunidades sin embargo, no sucede lo mismo. El hecho de que el residente deje en la comunidad a un cuidante o arrendero con la tarea de velar por su propiedad y trabajarla, vulnera el principio constitucional de que la tierra es de quien la trabaja. Si bien

son muy pocos casos en los que el cuidante reclama derechos propietarios sobre la tierra del residente, las jóvenes parejas de la comunidad, que generalmente tienen poca tierra reclaman por el hecho de que alguien que no trabaja personalmente su parcela y no vive en la comunidad, mantenga derechos propietarios. Para ellos es una cuestión de simple equidad. Otro problema relacionado con los residentes se da en el ámbito organizacional. En algunos casos los residentes negocian de alguna manera su turno para asumir cargos de autoridad, ya sea mediante un pago especial, la compra de algún material o insumo para la organización o delegando la responsabilidad del cargo a otra persona (un pariente). En otros casos, el residente asume el cargo, pero lo ejerce desde la ciudad, y lo hace con la desventaja de no conocer bien a los miembros de la comunidad y a veces incluso desconocer las normas y las prácticas comunales. Ambas situaciones debilitan a la organización de la comunidad y diluyen las capacidades normativas de sus autoridades. El acelerado crecimiento del número de residentes del altiplano en las ciudades de La Paz y El Alto está marcando un punto de inflexión en la convivencia pacífica y concertada con los comunarios que viven del trabajo directo de la agricultura y no es fácil diagnosticar cual será la situación en el futuro. En todo caso se trata de arreglos y acuerdos que van cambiando. No es una situación congelada en el tiempo.

De manera más o menos similar, en las comunidades de Chuquisaca Centro y Norte, a veces, cuando un comunario migra, abandona sus tierras durante varios años en este periodo, otro comunario cultiva estos terrenos. Otras veces, el migrante deja sus terrenos a algún pariente que se encarga de trabajar la tierra. El problema se da cuando el migrante vuelve y reclama sus derechos propietarios, afectando así los intereses de las personas que ahora ocupan y utilizan la tierra. El conflicto es especialmente grave cuando el migrante vuelve después de muchos años, tanto así que los comunarios que se hallan ahora en sus tierras se han convertido en poseedores legales, vale decir, que

vienen cultivando esas tierras desde antes de la promulgación de la ley INRA en 1996 y por lo tanto, la ley les debería reconocer su derecho propietario en función del precepto de que la tierra es de quien la trabaja. Estos casos, cuando no se solucionan en la comunidad, suelen llegar a instancias jurídicas estatales, como los juzgados agrarios por ejemplo, donde entran en interminables y costosas pugnas sobre el derecho de posesión, actual, de una persona y el derecho de propiedad, antiguo, de otra.

Otro problema relacionado con los migrantes es que a veces retornan a su comunidad con otra visión, más integrada al mercado y se convierten en renuentes, al margen de la vida de la comunidad, sin cumplir deberes y obligaciones, sin subordinarse a la organización comunal; entonces, si surge algún conflicto, es más difícil su solución.

4.4 Conflictos por compra venta de tierras

Se dan cuando la compra venta vulnera derechos de otras personas, como en el caso de una sobre posición de límites o cuando se vende tierras de otras personas, como en el caso de la venta de una parcela por parte de sólo uno de varios hermanos que heredaron el terreno. Estos procesos de venta rara vez son formalizados legalmente y los problemas se agudizan porque generalmente la transferencia no es registrada en derechos reales, no existen documentos legales actualizados, la comunidad tampoco es notificada o no se siguen las normas comunales para la venta de tierras, todo esto ocasiona que los límites de las parcelas no estén claramente definidos. En otras ocasiones, la venta es realizada solamente por el marido, sin el consentimiento de la esposa y los hijos, razón por la que se dan más conflictos.

A veces, especialmente en comunidades de valle, el hecho de comprar tierras pareciera que

cambia la relación de la persona con la comunidad. Por ejemplo el migrante que retorna y compra tierras, considera que no tiene porqué cumplir con sus obligaciones comunales, ya que no es el Estado el que le ha dotado de tierras, sino que las ha conseguido por su propio esfuerzo. Esto es especialmente así si existen documentos actualizados de propiedad producto de la compra venta.

Por otro lado, en algunas comunidades chiquitanas grandes, donde ha habido procesos de urbanización y nucleamiento comunal de viviendas importantes, algunos miembros de la comunidad han vendido sus lotes urbanos ante la tentación de una buena oferta, lo cual ha generado malestar de la comunidad porque se considera que la propiedad de la tierra es todavía comunal y no es lícito beneficiarse con la venta de algo que es de todos los comunarios.

4.5 Conflictos por las tierras comunales cultivables

En la actualidad, sólo las comunidades indígenas chiquitanas y las comunidades aymaras del altiplano norte de La Paz mantienen todavía tierras comunales destinadas a la agricultura. En las comunidades de Chuquisaca Centro y Norte, éste tipo de parcelas han desaparecido y lo colectivo es sólo pastoreo, quebradas y cerros.

En las comunidades chiquitanas, no hay mayores conflictos por la propiedad comunal. En cambio en las comunidades aymaras la situación es distinta. La estructura de tenencia, de tipo minifundiario, está caracterizada por la existencia paralela de las sayañas, o propiedades cultivables familiares, y las aynuqas, o propiedades cultivables comunales, o al menos de administración comunal, en las cuales las familias tienen asignados determinados espacios pero la decisión de rotación, cultivo y descanso es tomada comunalmente.¹⁰ Ante una situa-

10 Barragán, Rossana, "La dinámica de las comunidades y la transmisión de la tierra", en Miguel Urioste, Rossana Barragán y Gonzalo Colque, *Los nietos de la Reforma Agraria. Tierra y comunidad en el altiplano de Bolivia*. Fundación TIERRA, La Paz - Bolivia, 2007.

ción de creciente escasez y mayor demanda de tierras por la población también en aumento, existe una tendencia cada vez más común a intentar parcelar, individualizar y redistribuir los derechos propietarios colectivos de las ayunzas.¹¹ Esta idea es defendida especialmente por los jóvenes, como una forma de acceder a más tierras y hacer más justa la distribución de tierras en la comunidad.

Asimismo, de manera frecuente en algunas comunidades del altiplano norte de La Paz, al inicio del proceso de Reforma Agraria de 1953, se conformaron cooperativas productivas con propiedades colectivas involucrando a algunos comunarios, pero no a todos. De estas cooperativas ninguna subsiste en la actualidad y esas tierras comunales han sido parceladas y divididas sólo entre los miembros de las cooperativas. Las personas que no participaban de estas organizaciones reclaman ahora por una distribución más justa de esas tierras de la comunidad para todos sus miembros.

4.6 Conflictos por arrendamiento de tierras

Ante la falta de tierras disponibles tanto en el altiplano como en los valles, la gente busca otras formas de acceder a la tierra, sino bajo la modalidad de propiedad, al menos como posibilidades de uso. Es así que el alquiler y otras formas de arrendamiento de tierras como la producción al partir y las medianerías son cada vez más comunes en estas regiones. En el altiplano, es cada vez más usual que los residentes alquilen sus parcelas a miembros de la comunidad.

Los conflictos se dan porque la mayoría de estos acuerdos de arrendamiento se hacen de manera informal y adicionalmente, no están normados ni regulados por ninguna disposición de tipo legal estatal o por ninguna práctica

comunal. Esto se debe a que la ley civil prohíbe expresamente el arrendamiento de tierras para la pequeña propiedad¹² y porque son procesos relativamente nuevos en las comunidades.

Esta situación permite que en algunos casos, comunarios que arriendan una parcela desde hace varios años puedan pretender constituirse en poseedores de la misma para eventualmente convertirse en propietarios con el saneamiento legal, afectando así los derechos del propietario original. Ante esta perspectiva, los propietarios de tierras disponibles dejan de alquilarlas, limitando con ello las posibilidades de familias jóvenes sin tierra suficiente; o en su caso, sólo las dan en arriendo por periodos cortos, uno o dos años máximo, tiempo que no es suficiente como para generar condiciones de desarrollo para la familia. En resumen, en estas regiones de altiplano y valles de Bolivia, el alquiler de la tierra entre comunarios o entre campesinos es generalmente por muy cortos períodos de tiempo y reviste una buena dosis de inseguridad jurídica para ambas partes. En cambio, el alquiler de la tierra en el oriente del país, especialmente en el departamento de Santa Cruz, es una práctica muy generalizada: beneficiarios de grandes dotaciones de tierras fiscales desde la época de la Reforma Agraria de 1953 casi no trabajan sus tierras pero las alquilan a inversionistas de Brasil, Perú y la Argentina, especialmente para el cultivo de soya y otras oleaginosas. El mercado de alquiler de la tierra ha creado una gran expectativa de ingresos de las elites del oriente, ante la creciente demanda mundial de agro combustibles.

4.7 Conflictos por manejo de áreas colectivas sin autorización

Tanto en el altiplano como en valles, cuando la organización comunal es débil, a veces, ante la

11 Plata, Wilfredo (sistematizador), *Construyendo pactos comunales en torno a la tierra. La experiencia de saneamiento interno en Jach'a Hilata*. Fundación TIERRA, www.ftierra.org, La Paz – Bolivia, febrero 2009.

12 Art. 214 del Código Civil boliviano: (PROHIBICIÓN DE EXPLOTAR LA TIERRA INDIRECTAMENTE). El arrendamiento, la aparcería, la medianería y cualquier otro sistema de explotación indirecta de la tierra, no serán admitidos en la pequeña propiedad ni en el solar campesino.

necesidad de tierras para trabajar, un comunario habilita una parcela en espacios comunales -un área de pastoreo colectivo por ejemplo- sin la autorización de la comunidad, lo que representa una vulneración de la capacidad de la organización para administrar los recursos del territorio comunal. Acá el interés personal entra en pugna con el interés comunal. Una situación similar se da cuando una persona vende, ilegalmente, un espacio del pastoreo colectivo alegando tener derechos individuales sobre el mismo, a raíz de que no hay una precisión sobre los derechos de propiedad debido a errores en los títulos o la inexistencia de los mismos.

En las comunidades chiquitanas, ante la existencia de considerables recursos maderables en los montes y bosques comunales, éste es un problema que se da con cierta frecuencia. No falta el comunario que decide sacar madera del monte para hacer negocio, lo que va en contra de las normas comunales, que establecen que la madera sólo puede ser extraída para consumo familiar o para obras de la comunidad. Esto genera conflictos entre la persona y la comunidad.

4.8 Conflictos relacionados con ganado y tierras de pastoreo

En las comunidades chiquitanas, las familias indígenas también se dedican a la ganadería en pequeña escala. El ganado vacuno es dejado libre en el monte o en potreros específicamente armados para ello. Los conflictos, bastante comunes, surgen cuando un animal pasta en el "chaco", en el sembradío de un comunario, ocasionando pérdidas en sus cultivos. Este conflicto puede tener consecuencias relevantes en algunas comunidades. Si el hecho sucede hasta tres veces bajo advertencia, el afectado supuestamente tiene el derecho de matar al animal, sin que el dueño pueda hacer nada al respecto.

En el altiplano paceño, una situación similar se da en las comunidades dedicadas a la agricultura y a la ganadería, especialmente en las zonas lecheras. El ganado, mayor y menor, se alimenta a veces de los cultivos de los vecinos,

situación en la que es necesario pactar y negociar la forma de indemnización, a veces con la intervención de la autoridad.

Un caso muy especial en algunas comunidades de Chuquisaca es el referente a las prácticas de hierbaje, bajo las cuales en determinada época del año, comunarios de tierras más altas llevan su ganado vacuno a pastar a los pastizales de comunidades de menor altura. Estos comunarios, los hierbajeros, pagan a la comunidad cierto monto por el derecho de usar los pastoreos, vale decir, el derecho de hierbaje. Ésta es una práctica que se aplica desde hace muchos años, tanto que incluso los derechos de hierbaje son reconocidos desde antes de la Reforma Agraria. Los conflictos a raíz de esta situación son varios. Por un lado, ante el crecimiento de la comunidad y el proceso de minifundización correspondiente, la mayor presión por la tierra hace que algunos pastoreos se conviertan en tierras cultivables, afectando así los derechos de uso de los hierbajeros. De manera inversa, como los derechos de hierbaje también se heredan, cada vez son más los hierbajeros y también ha aumentado su ganado, por lo que muchas veces, se excede la capacidad de abastecimiento de los propios pastoreos, afectando con ello los derechos de los comunarios que viven en la comunidad. Así, en la medida en que crece la población, las tensiones entre derechos de propiedad sobre la tierra y derechos de uso sobre el pastoreo aumentan, a la par de que se degrada irreversiblemente el medio ambiente con la compactación de suelos y la disminución de su fertilidad.

5. Causas y dimensiones del conflicto por la tierra

Existe una diversidad importante de causas para el conflicto por la tierra en comunidades indígenas y campesinas del país. El crecimiento poblacional en las comunidades ejerce cierto nivel de presión por la tierra y eventualmente conduce al conflicto. Lo mismo se puede decir de la herencia, que al aplicarse de manera igual para los descendientes, acaba generando, luego

de varias generaciones, una situación de minifundio tal que los conflictos por la tierra se dan cotidianamente.

La pérdida de fertilidad de los suelos, que se viene dando por diversas razones en distintas zonas del país, reduce la cantidad de tierra disponible para la agricultura y agrava la situación de pobreza de las familias indígenas y campesinas. La presión así generada también puede conducir a problemas y situaciones conflictivas.

También se puede considerar otro tipo de causas del conflicto, más a nivel de la psiquis de las personas, como cuando por ejemplo una persona reclama derechos de propiedad sobre un terreno de otra persona estimulado por la ambición y su situación de poder en determinado escenario; o cuando el conflicto se genera debido a la gran necesidad de una familia para cultivar la tierra y subsistir, que va a la par del miedo a no tener con que satisfacer las necesidades alimenticias básicas de los miembros de la familia.

En algunas zonas, como en Chuquisaca, el saneamiento legal iniciado el año 1996 en el marco de la ley INRA ha sido también una razón del conflicto, porque ha determinado el regreso de

personas a la comunidad, con la esperanza de recuperar tierras que abandonaron años atrás. Así, el saneamiento saca a flote conflictos por la tierra que estaban olvidados, enterrados hace mucho tiempo y que renacen ante la esperanza de la regularización de los derechos propietarios.

Sin embargo, es evidente que de entre todas las distintas causas que se puedan identificar, la más determinante es la escasez de la tierra, entendida en un concepto amplio que hace referencia a una disminución de la tierra para cada familia debido a presiones ocasionadas por el crecimiento poblacional de la familia y la comunidad, una excesiva parcelación, la pérdida de fertilidad de los suelos o una gran demanda por la tierra, cuando por ejemplo se trata de áreas con riego o con un gran potencial económico debido a su fertilidad o su fácil acceso a los mercados (el caso de las tierras circundantes al lago Titicaca es un ejemplo de esto último).

Ya sea que el conflicto se inicie por problemas hereditarios, o por el saneamiento legal, o por un proceso de minifundización, en general normalmente lo que está en juego es la disputa por un recurso cada vez más escaso, la tierra con condiciones para el uso agropecuario rentable y sostenible.

Gráfico 1
Principales causas del conflicto por la tierra



Esto lleva también a sostener que las causas del conflicto están estrechamente interrelacionadas y que para cada conflicto se puede encontrar varias razones con distintos niveles de causalidad. Un conflicto por la habilitación de una parcela en un espacio comunal puede tener como antecedente un injusto proceso de herencia que deja sin tierras a parte de una familia, pero al mismo tiempo, es probable que esto se haya debido a la inexistencia de documentos que aclaren los derechos propietarios y a que la extrema pobreza de la familia los haya obligado a vulnerar las normas comunales, movidos especialmente por la desesperación y la necesidad.

Con la intención de comprender mejor estas relaciones causales, se propone analizar el conflicto por la tierra y sus causas desde cuatro dimensiones que aglutinan de manera precisa las diversas características del mismo: La escasez de la tierra, el ciclo familiar, el acceso de la mujer a la tierra y el dilema entre derechos de uso y derechos de propiedad.

Gráfico 2
Dimensiones fundamentales para analizar el conflicto por la tierra



5.1 La escasez de la tierra como fuente principal del conflicto

En las comunidades de altiplano y valles, la falta de tierras se vive día a día y es la principal causa de conflicto. Al tener estas zonas un sistema mixto de tenencia de la tierra en el cual se articula de manera complementaria lo comunal con lo individual, la principal forma de acceso a la tierra es la herencia, que ha agravado las condiciones de escasez de la tierra generando un sistema de propiedad fragmentado y minifundista.

Las de por sí pequeñas propiedades dotadas por la Reforma Agraria en 1953, han venido pasando de mano en mano durante al menos tres generaciones, dividiéndose en el proceso entre los descendientes de cada propietario. Información obtenida por la Fundación TIERRA muestra que en Chuquisaca, las propiedades de Reforma Agraria se habrían dividido en un promedio de al menos siete partes hasta la fecha.¹³ Esta situación ha sido provocada por el crecimiento natural de la población, lo cual ha generado al final una gran presión por la tierra y el reconocimiento de que la tierra cultivable ya no alcanza para vivir bien en las comunidades aymaras y quechuas de estas zonas.

Producto de ello, se ha estado haciendo un uso más intensivo de las tierras cultivables, que ha venido de la mano de un uso exagerado de fertilizantes y pesticidas y la eliminación de prácticas de rotación de cultivos y periodos de descanso, situación que a la larga ha contribuido a la pérdida de nutrientes en el suelo y a hacer de la escasez una realidad cada vez más dura.

Las familias quechuas y aymaras han desarrollado todo un conjunto de estrategias de vida para enfrentar esta situación. Desde la migración temporal y definitiva a áreas urbanas y a otras zonas rurales, el manejo de pequeñas parcelas en distintos pisos ecológicos, la búsqueda de ingresos y oportunidades en otros rubros de

13 Base de datos de saneamiento interno. Fundación TIERRA regional Valles.

la economía, ajenos a la agricultura y el arrendamiento de tierras.¹⁴ Estas diversas estrategias parecen haber permitido que tanto en valles como en altiplano se haya llegado a una situación de minifundio “mínimamente sostenible” en la cual cada familia que vive en las comunidades cultiva anualmente entre 1 y 1,5 hectáreas.¹⁵ Cultivar por debajo de esta superficie, o no poner en práctica las distintas estrategias es impensable. Se necesita de ambas circunstancias para explicar la existencia del mínimo “sostenible.”

La creciente necesidad de tierras también genera una fricción entre la propiedad colectiva y la individual. De manera general, en las comunidades indígenas de la chiquitanía, la propiedad de la tierra es eminentemente comunal pero el trabajo no lo es. Por eso, para sembrar los pocos productos que cultivan, las familias -cada una por su cuenta- entran al monte que jurídicamente es propiedad colectiva de la comunidad, desmontan un espacio elegido previamente, un “chaco”, hacen secar los arbustos y árboles desmontados, los queman y luego siembran el terreno. Al año siguiente, amplían un poco más el chaco y ponen a descansar o dejan en barbecho un pedazo del chaco. Esta práctica es posible ya que los espacios comunales de monte en la mayoría de las comunidades son grandes y hay lugar para todos y por lo mismo, no existen conflictos por la tierra en sí misma, sino que lo que existe son problemas debido a robo de cultivos, manejo abusivo del bosque maderable, incursiones del ganado vacuno en los chacos o casos de abigeato.

Sin embargo, en algunas comunidades chiquitanas, cuando se trata de los “lotes” en los núcleos urbanizados, la cosa es distinta. Los “lotes” son los espacios otorgados por la comunidad a las familias para que construyan sus casas y un pequeño huerto, en la urbanización

comunal. Si bien la propiedad de la tierra es comunal, estos lotes son percibidos ahora como propiedad individual, o al menos, las mejoras realizadas por la familia en el terreno (cerco, construcción, instalación de servicios, árboles frutales y otros). En las comunidades pequeñas, si a alguien no le gusta su lote, puede, con el permiso de la organización, cambiarse a otro lugar y construir su vivienda, ya que hay el espacio para hacerlo; pero en otras comunidades, más grandes o con mayor dinamismo, ya no se puede hacer eso, los mejores terrenos están ocupados y los lotes más céntricos cobran más valor, tanto que ante ofertas interesantes, alguna gente ha comenzado a vender sus lotes, a pesar de que sean de propiedad comunal y esto ha generado agudos conflictos entre estas personas y la comunidad. Esta situación parece demostrar que cuando existe abundancia de tierras, casi no surgen conflictos por su propiedad. En cambio, cuando hay escasez de tierras de uso agrícola, se evidencia una tendencia a defender como sea los derechos de propiedad individuales necesarios para subsistir, y aparecen los conflictos por los derechos de propiedad.

Otro ejemplo, igualmente en la Chiquitanía, es la comunidad de San Rafaelito, colindante con el pueblo de San Ignacio de Velasco. A pesar de que es una comunidad con mucha población y con poca superficie, los conflictos no se dan por la tierra cultivable sino por la explotación de la arcilla, que es el medio de vida de la mayoría de los comunarios. En la comunidad se tiene un yacimiento considerable y las familias explotan la arcilla para hacer ladrillos y venderlos en el pueblo vecino. A pesar de que la propiedad de la tierra es colectiva, los yacimientos han sido parcelados en derechos familiares hace bastante tiempo, y como propiedad individual se heredan, se dividen e incluso se han vendido. Las nuevas generaciones y los nuevos miembros de

14 Chumacero, Juan Pablo, *Cancha Pujru, Cocha Pampa, Hayraña e Iruja Falsuri. Tierra y economía comunal en norte Potosí*. Fundación TIERRA – CIPCA, La Paz – Bolivia, noviembre de 2005

15 Urioste, Miguel, “La situación socioeconómica”, en Miguel Urioste, Rossana Barragán y Gonzalo Colque, *Los nietos de la Reforma Agraria. Tierra y comunidad en el altiplano de Bolivia*. Fundación TIERRA, La Paz – Bolivia, 2007.

la comunidad no tienen acceso a los yacimientos de arcilla y reclaman que siendo la tierra comunal, los terrenos arcillosos debieran distribuirse equitativamente entre todos los miembros de la comunidad. Una situación similar se ha dado con los lotes urbanos, que también llegaron a venderse incluso a gente extraña a la comunidad. Ante estos conflictos, la comunidad se ha visto obligada a establecer una serie de normas que incluso prohíben el ingreso de nuevos comunarios a la comunidad.

Como ya se describió antes, una realidad parecida se encuentra en el altiplano, donde ante la carestía de tierras, existe una presión de los jóvenes para repartir e individualizar las tierras de cultivo comunal.

Otra conclusión importante es que ante una creciente necesidad de tierras, los conflictos se hacen más evidentes y es más imperiosa la urgencia de establecer normas y criterios que regulen el acceso a la tierra de manera equitativa. Así se explican las diversas prácticas comunales, tanto en tierras bajas y altas, relacionadas con la tierra: la exigencia de que el comunario trabaje la tierra y cumpla una función social comunal, la restricción para vender la tierra a extraños, el establecimiento de tamaños máximos para los lotes urbanos en comunidades indígenas chiquitanas, y otros.

5.2 El ciclo vital familiar y el conflicto por la tierra

En las comunidades aymaras, quechuas y chiquitanas (respecto a los lotes) que se estudian en este documento, el principal escenario de conflictos por la tierra se da en el ámbito familiar y está relacionado íntimamente con la herencia, la principal forma de acceso a la tierra. La herencia se verifica y efectiviza en distintas fases del ciclo vital de la familia campesina originaria:

- Cuando el hijo varón llega a la mayoría de edad y/o cumple con el servicio militar, regresa a la comunidad con el ánimo de traba-

jar la tierra de sus padres, quienes le “señalan” una parcela para cultivar.

- Cuando el hijo o la hija contrae matrimonio, los padres, para asegurar la subsistencia de la nueva pareja, les heredan en vida un pedazo de tierra cultivable.
- Cuando los progenitores, o al menos uno de ellos, fallece, momento en que se hereda la tierra de forma normal. Este caso también se aplica cuando los abuelos fallecen y dejan sus tierras a sus nietos y nietas.

En cada una de estas etapas de la vida familiar, la estructura familiar de tenencia de la tierra se trastoca, la propiedad pasa de mano en mano, se traspasa, y si no se hace con cuidado, con claridad y respetando criterios mínimos de equidad, se pueden generar conflictos.

Como estos procesos se dan en tiempos en que la tierra cultivable es cada vez menor para cada familia, los procesos hereditarios se negocian al interior de las mismas, entre los herederos, y determinando muchas veces decisiones que van aparejadas de estrategias de vida diseñadas para superar los efectos de la escasez, como la migración definitiva y la búsqueda de oportunidades en otros lugares y en otras actividades.

Como el ciclo de vida familiar es natural y se da cotidianamente, mientras las normas de herencia de la tierra no cambien en el ámbito formal y en el consuetudinario, el conflicto entre los herederos seguirá siendo latente y estructural. En un contexto de escasez de tierras y de crecimiento demográfico acelerado, la sucesión hereditaria que distribuye estas tierras a todos los hijos e hijas, según lo normado por el derecho civil, lleva consigo la semilla del conflicto por la tierra y la fragmentación no solo de la tierra sino de la propia comunidad.

5.3 El acceso de la mujer a la tierra

Otro aspecto especialmente conflictivo de los

procesos hereditarios en las comunidades es el referido a la situación de inequidad de la mujer respecto del acceso a la tierra. A pesar de que ha habido importantes avances normativos y efectivos en el reconocimiento del derecho de la mujer a acceder a la tierra en las mismas condiciones que los varones, todavía persiste en las comunidades aymaras y quechuas la percepción de que la mujer, al casarse, podrá acceder a las tierras del marido, y que por lo tanto, no necesita heredar parte de las tierras de sus padres o simplemente se le traspasa tierras más pequeñas y de menor calidad. Por un lado esta posición podría entenderse como una sabia estrategia de vida comunal para frenar los excesivos procesos de fragmentación de la tierra que a la larga hace insostenible la vida campesina basada en la agricultura, pero por otro también podría asimilarse como una práctica discriminadora proveniente de una cultura indígena machista que desconoce los derechos de la mujer por considerarla subordinada al hombre.

Sea como fuere, el caso es que muchos de los conflictos por la tierra en las comunidades de tierras altas tienen a la mujer como víctima principal. Además de la discriminación al heredar, el hecho de que se someta el derecho de la mujer al derecho propietario del varón tiene consecuencias devastadoras en determinadas circunstancias. A veces, si el varón fallece y la pareja no estaba formalmente casada, los familiares del hombre pueden desconocer el derecho de la viuda o conviviente a las tierras de su pareja y reclamar las tierras para sí mismos. Lo mismo puede suceder si la pareja se separa, dejando a la mujer y a sus hijos en una situación de necesidad y pobreza.

Se conoce que las expresiones de discriminación contra la mujer se dan en la esfera familiar, donde se llega a veces a situaciones de violencia, y en la esfera comunal, donde la mujer es marginada de la vida política de la comunidad, de los procesos de discusión y de toma de decisiones. Una parte importante de esta discriminación se origina en el hecho de que la mujer no acceda a la tierra y por lo mismo, no sea la

titular del derecho ante la comunidad, no esté afiliada como titular en la comunidad. Cuando una mujer tiene tierras y es reconocida como miembro de la comunidad, con derechos y deberes como cualquier otro afiliado, las posibilidades de que sea discriminada en estos dos espacios son mucho menores.

5.4 Los derechos de propiedad y los derechos de uso sobre la tierra

Ante una mayor presión por la tierra en comunidades aymaras y quechuas de las zonas de estudio, al grado en que las nuevas generaciones no pueden acceder a la propiedad de la tierra en cantidad suficiente, el arrendamiento entre comunarios está surgiendo como una solución práctica al problema, ya que hace referencia a una articulación que combina derechos propietarios de unos con mano de obra de otros con el objetivo de mejorar la producción y los ingresos agrícolas (Pacheco y Valda, 2002, p. 19), ya se trate de alquileres o diversas formas de producción al partir (medianerías, porcentajes).

Sin embargo, como ya se mencionó, el arrendamiento de tierras está prohibido por la ley y la Constitución en el sentido de evitar la especulación y el enriquecimiento ligados a la acumulación de tierras de los antiguos patrones, como sucedió antes de 1953 y sucede ahora con algunos latifundios en el oriente del país. Este hecho ha ocasionado que a pesar de que las prácticas de arrendamiento de tierras en las comunidades está aumentando, no se hayan desarrollado normas al respecto, tanto a nivel estatal como a nivel comunal, lo que lleva eventualmente a situaciones de inseguridad y conflicto entre comunarios y vecinos, aunque éstas sean de una naturaleza menor ya que -en principio- se juegan sólo derechos de uso y no de propiedad.

En las comunidades chiquitanas, los principales conflictos se dan por el uso de la tierra y los recursos naturales existentes en ella y no precisamente por la propiedad. Si la propiedad de un recurso escaso como la tierra trae aparejada la posibilidad del conflicto, prácticas de conce-

sión de derechos de uso sobre la misma, si no están normadas, pueden agravar más la situación de conflictividad.

En algunas zonas del altiplano paceño, el acceso al agua y a recursos naturales como los yacimientos de piedra caliza, también pueden ser fuentes potenciales de conflicto referidas al uso de estos recursos.

El arrendamiento de tierras parece ser una solución práctica a corto plazo al problema de la escasez y como tal, debe ser normado, regulado y aprovechado desde las políticas agrarias para generar mejores condiciones para el desarrollo rural. Se ha prestado mucha atención a los derechos de propiedad y no ha sucedido lo mismo con los derechos de uso, cada vez más importantes.

6. La comunidad como espacio de resolución de conflictos

Tanto en las comunidades aymaras, como en las quechuas y las chiquitanas, de manera general y con pequeños matices de unas a otras, el orden jerárquico del proceso de resolución de conflictos es el siguiente:

- Primera instancia de resolución: entre las partes en conflicto, normalmente entre vecinos o familiares.
- Segunda instancia de resolución: si no se logran acuerdos, las partes acuden a la organización comunal, a la autoridad correspondiente para que ejerza de mediador. Un nivel de esta instancia sería la Asamblea Comunal o Cabildo Indígena.
- Tercera instancia de resolución: Si la comunidad no resulta ser el escenario de conciliación, el conflicto puede pasar a ser considerado por la organización supracomunal superior: la subcentralía, la central provincial, el ayllu mayor, la marka.
- Cuarta instancia de resolución: si los espa-

cios comunales han fracasado, se acude a las autoridades estatales, sea la policía, el corregidor, el subprefecto, el juez agrario, el INRA y otros.

Cuando una comunidad está bien organizada, se respetan sus normas y hay una buena cohesión en su interior, los conflictos normalmente se quedan en los dos primeros niveles y sólo si se trata de situaciones muy graves, se llega a las instancias mayores. La capacidad de resolución de conflictos dependerá de la fortaleza comunal, el desarrollo democrático de sus normas y de su grado de cohesión social. Cuando la comunidad es débil, generalmente cuando están muy cerca de las ciudades y han dejado de vivir de la producción de la tierra, las posibilidades de solución del conflicto en lo comunal son menores y la gente acude directamente al Estado (cuarta instancia), lo cual significa además, mayores costos, tiempos y rupturas en la estructura social comunal.

Hay que reconocer también que los acuerdos logrados no son siempre imparciales y que hay cierto grado de subjetividad en cada conciliación. A veces la comunidad, o la autoridad comunal, no cumple su rol de mediador y se convierte en juez y parte. Sin embargo, de manera general, la comunidad busca el diálogo entre las partes, persiguiendo acuerdos en los que todos ganen. Es la búsqueda del justo medio que sea satisfactorio para las partes, sin que una sea ganadora y la otra perdedora (Plata, 2009, p. 11).

En este sentido, la gran mayoría de los conflictos por la tierra se quedan en la primera y segunda instancia, sólo los más grandes y complicados llegan a instancias superiores. Esto se debe a que la comunidad es considerada, en las tres regiones del trabajo, el espacio natural de resolución de este tipo de conflictos de baja intensidad.

En las comunidades indígena originaria campesinas del país, quien tiene tierra, forma parte íntegra de la comunidad con todos los dere-

chos y obligaciones que ello implica, vale decir, es una persona adulta plena (*jaki*, en aymara), así la tierra le brinda a la persona el estatus de comunario, de “ciudadano comunal”, perteneciente a un conjunto social complejo y en proceso de transformación. Por lo mismo, la tierra se convierte en un componente fundamental de la persona, de su identidad social y cultural, así como también es un factor de producción.

De esta manera, el lazo entre comunidad, tierra y comunario es muy fuerte y es la base de la existencia de la comunidad. Si el comunario cumple con las normas establecidas, trabaja la tierra, respeta a la organización comunal, la comunidad le garantiza y le reconoce su derecho propietario y otros derechos. Si la comunidad cumple su rol de mediadora y regidora de la vida en comunidad, el comunario seguirá perteneciendo a la misma en un marco de armonía. Es por eso que se considera a la comunidad como el escenario legítimo de conciliación de conflictos y en este sentido es que se afirma que la mayoría de ellos se resuelven en la instancia familiar o comunal.

Los conflictos más grandes, los que superan la dimensión comunal, son precisamente aquellos en los cuales están involucrados actores que desconocen a la comunidad como la esfera apropiada para ventilar sus conflictos, como el renuente y el no afiliado en los valles e incluso el residente en algunas comunidades del altiplano. Estos actores no pertenecen plenamente a la comunidad, responden a otros criterios de pensamiento, confían más en el Estado y la ley ordinaria.

Bajo esta perspectiva, fortalecer a las comunidades y buscar formas de mayor articulación con el Estado parece fundamental para la convivencia en las comunidades.

7. Conclusiones

Para entender a cabalidad el conflicto por la tierra en las comunidades indígenas originarias de Bolivia, no basta con hacer un análisis

formal de la conflictividad, identificando a las partes en pugna, sus posiciones, intereses, actitudes y necesidades, las causas del conflicto y su evolución en el tiempo. Es preciso también comprender el lazo fundamental que se forja entre el comunario y la comunidad, y que tiene a la tierra como pilar. La persona, al tener tierra es parte de la comunidad, con una serie de obligaciones y derechos. La comunidad reconoce y defiende los derechos de esa persona, ante miembros de la comunidad y ante extraños. En algunos casos -dada la debilidad del Estado y de sus instituciones-, la comunidad llega a ser la única institución que brinda seguridad en el acceso y la tenencia de la tierra a todos sus miembros. Así, la ciudadanía comunal, basada en la tenencia de tierras en la comunidad se ve complementada con la seguridad legítima o comunal que brinda la comunidad. Dependiendo de la fortaleza de la organización, esta relación será más fuerte o más débil, pero existe en todas las comunidades de las áreas que comprende este estudio.

Dentro de la variedad de causas que puede tener un mismo conflicto, normalmente la que determina y condiciona el conflicto y también las otras razones para su existencia, es la escasez de tierras. Si la tierra fuese abundante, los conflictos por la tierra serían menores tanto en cantidad como en intensidad dentro de las comunidades.

En tierras altas, la herencia, al ser la principal forma de acceso a la tierra, es también una fuente común de conflictos, especialmente en el ámbito familiar. Dadas las prácticas excluyentes de herencia en estas comunidades, también es una razón para la discriminación de la mujer campesina indígena en su derecho al acceso igual a la tierra, aunque en la actualidad se evidencia una tendencia positiva hacia el reconocimiento de los derechos de la mujer a la tierra en algunas comunidades. La herencia asimismo, contribuye a la permanente división de la tierra, a la persistencia del minifundio y por ende, a mayores posibilidades de aparición de conflictos. La tensión que la herencia ocasiona

entre lo establecido por ley -el derecho equitativo de hombres y mujeres a la tierra de sus antecesores vía sucesión hereditaria- y la necesidad económica y productiva de contar con parcelas de un tamaño mínimamente sostenible y viable, no está resuelta de manera formal. Sin embargo, en la práctica, las familias intentan superar estas tensiones mediante acuerdos internos familiares y mediante la puesta en práctica de diversas estrategias de vida dirigidas a generar ingresos complementarios y a veces superiores a los provenientes de la actividad agrícola. Cuando éstas prácticas no son satisfactorias, surge el conflicto por la tierra, ya que la tierra es un recurso escaso y valioso.

En las comunidades indígenas de la chiquitania, la noción de la propiedad de la tierra para uso agrícola, ganadero y forestal es de tipo comunitario, por lo que la tierra no está sujeta a formas de acceso típicas de la propiedad individual, como la herencia o la compra venta. El conflicto por la tierra en general aparece cuando se individualiza el derecho propietario, surge alguna situación de inequidad y esta modalidad no está regulada por las normas comunales, como el caso de los "lotes" urbanos en la comunidad. Aún así, el principal conflicto en estas comunidades no es por la tierra, sino en todo caso por el uso de recursos como el bosque maderable o el pastoreo de monte.

Ante una situación de escasez creciente de tierras, existe una tendencia a convertir la propiedad comunal en propiedad familiar o individual. Ante la necesidad de tierras también hay una tendencia a que los conflictos sean mayores. En estas circunstancias el rol de la comunidad se hace más relevante ya que es preciso establecer normas en cuanto al acceso y a la tenencia de la tierra, para evitar situaciones de inequidad entre los miembros de la comunidad y para asegurar la convivencia pacífica entre comunarios. Además, también para servir de mediador cuando surgen los conflictos. En este sentido, la comunidad tiene el desafío de reinventarse continuamente para adecuarse a las nuevas realidades que se viven actualmente.

Cuando los conflictos superan a la comunidad, generalmente es porque el escenario comunal es muy frágil o porque alguna de las partes involucradas desconoce a la comunidad como mediador natural. Esto sucede cuando una de estas partes no son miembros plenos de la comunidad. En estos casos, se recurre a las instancias estatales, a la justicia ordinaria, para resolver la situación.

Es evidente que en el caso del conflicto por la tierra dos temas deben ser incorporados en las políticas de Estado. Uno es el de la escasez. El Estado debe promover la reducción del minifundio en tierras altas. Una opción es el saneamiento interno y la gestión territorial, como medio para reagrupar parcelas demasiado divididas. Otro elemento es fortalecer la comunidad dando mayor atención a esta dimensión de la vida rural, para luego reconocer formalmente la importancia de la comunidad en la definición y reconocimiento de derechos propietarios mixtos sobre la tierra -complementariedad entre propiedad individual y comunal- y sus capacidades para establecer normas y mediar cuando se dan situaciones de conflicto.

Bibliografía

- Barragán, Rossana, *"La dinámica de las comunidades y la transmisión de la tierra"*, en Miguel Urioste, Rossana Barragán y Gonzalo Colque, *Los nietos de la Reforma Agraria. Tierra y comunidad en el altiplano de Bolivia*. Fundación TIERRA, La Paz – Bolivia, 2007.
- Chumacero, Juan Pablo, *Cancha Pujru, Cocha Pampa, Hayraña e Iruja Falsuri. Tierra y economía comunal en norte Potosí*. Fundación TIERRA – CIPCA, La Paz – Bolivia, noviembre de 2005.
- Código Civil boliviano.
- Colque, Gonzalo, *"Normas consuetudinarias y formales sobre la tierra"*, en Miguel Urioste, Rossana Barragán y Gonzalo Colque, *Los nietos de la Reforma Agraria. Tierra y comunidad en el altiplano de Bolivia*. Fundación TIERRA, La Paz – Bolivia, 2007.
- Colque, Gonzalo, *Gestión territorial comuni-*

- taria. *Experiencias en las comunidades de las tierras altas de Bolivia*. Fundación TIERRA, La Paz, 2008.
- Durán, Nelly, "Santa Cruz", en Miguel Urioste y Diego Pacheco (coords.), *Las tierras bajas de Bolivia en el siglo XX*. Consorcio interinstitucional Fundación TIERRA, Fundación ACLO, CEDLA, CIPCA y QHANA/PIEB, La Paz – Bolivia, 2001.
 - Fundación TIERRA, *Resolviendo nuestros conflictos*. Cartilla. Sucre, 2007.
 - Fundación TIERRA, *El saneamiento está en nuestras manos*. Cartilla. La Paz, 2007.
 - Hernaiz, Irene, *Conceptos básicos de la legislación boliviana sobre recursos naturales*. Fundación TIERRA, La Paz – Bolivia, 2002.
 - Herrera, Adriana y María Guglielma da Passano. *Manejo alternativo de conflictos de tenencia de la tierra 2*. FAO, Roma, 2006
 - Imbusch 1999, citado en Wehrmann, Babette, Land conflicts. *A practical guide to dealing with land dispute*, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Eschboen, Germany, febrero de 2008.
 - Nicolas, Vincent; Marcelo Fernández y Elba Flores. *Modos originarios de resolución de conflictos en pueblos indígenas de Bolivia*. Fundación UNIR / Fundación PIEB, Bolivia, 2007.
 - Pacheco, Diego y Walter Valda, *La tierra en los valles de Bolivia*. Apuntes para la toma de decisiones. Consorcio interinstitucional Fundación TIERRA, Fundación ACLO, CEDLA, CIPCA y QHANA, La Paz – Bolivia, febrero de 2003.
 - PADEP/GTZ Bolivia. *Guía bilingüe para la gestión de conflictos*. La Paz, 2005.
 - Piñeiro, Diego E. *En busca de la identidad. La acción colectiva en los conflictos agrarios de América Latina*. Colección Becas de Investigación CLACSO. Buenos Aires, 2004.
 - Plata, Wilfredo (sistematizador), *Construyendo pactos comunales en torno a la tierra. La experiencia de saneamiento interno en Jach'a Hilata*. Fundación TIERRA, www.ftierra.org, La Paz – Bolivia, febrero 2009.
 - Soruco, Ximena; Wilfredo Plata y Gustavo Medeiros, *Los barones del Oriente. El poder en Santa Cruz ayer y hoy*. Fundación TIERRA, La Paz, 2008.
 - Urioste, Miguel, "La situación socioeconómica", en Miguel Urioste, Rossana Barragán y Gonzalo Colque, *Los nietos de la Reforma Agraria. Tierra y comunidad en el altiplano de Bolivia*. Fundación TIERRA, La Paz – Bolivia, 2007.
 - Urioste, Miguel, *El conflicto por la tierra*, artículo de agosto de 2003. www.ftierra.org.
 - Wehrmann, Babette, Land conflicts. *A practical guide to dealing with land dispute*, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Eschboen, Germany, febrero de 2008.

5. La tierra en los medios de comunicación

Una cronología de hechos noticiosos

Carlos Sotomayor Cuéllar¹

Introducción

Durante el año 2009, el conflicto por el acceso a los recursos naturales, especialmente la tierra, ha sido tema de permanente atención de los medios de comunicación.

Hace cuatro años, el 2 de agosto de 2006, el gobierno puso en marcha la “Revolución Agraria”, un programa para agilizar el proceso de distribución de tierras, mecanizar y modernizar el agro y otorgar capital a los pequeños productores para fortalecer la producción de alimentos.

La voluntad política del gobierno por resolver la mala distribución de las tierras en Bolivia fue evidente, sin embargo los tropiezos también lo fueron. Durante el año pasado el gobierno tuvo que enfrentar muchos obstáculos, especialmente la férrea negativa de grupos de poder del oriente a ceder los privilegios recibidos durante años por diferentes gobiernos de turno. La mayor oposición al proceso de cambio en el tema tierras se ancló en el departamento de Santa Cruz y desde allí algunos grupos generaron más de un conflicto, en el entendido de que el control de la tierra es el núcleo del poder regional, un poder que no iba a ser cedido fácilmente.

Coincidentemente con la aprobación de la Constitución Política del Estado (CPE) el 25 de

enero de 2009 y su promulgación el 7 de febrero del mismo año, los hechos noticiosos sobre tierra y territorio se iniciaron con el tratamiento de la constitucionalización de 5 mil hectáreas como el límite máximo a la tenencia de la tierra individual para las futuras propiedades.

Otro de los hechos significativos relacionado a la lucha contra el latifundio durante esta gestión, fue la afectación a unos pocos empresarios agropecuarios y ganaderos propietarios de grandes extensiones de tierras en el país, que al mismo tiempo desempeñaron roles centrales en la oposición política al gobierno ya sea desde movimientos cívicos o desde medios de comunicación.

Posteriormente, a título de que la nueva CPE otorgaba derechos a las comunidades sobre recursos naturales no renovables, especialmente minería, en muchas regiones rebrotaron conflictos por tomas de minas. El caso más conocido es la toma de la mina Himalaya, conflicto de larga data (octubre de 2007) que hasta la fecha no se ha logrado resolver, ocasionando el desalojo de 107 trabajadores mineros por parte de campesinos del lugar.

El 2009 ha sido un año de continuidad de conflictos anteriores (tomas de minas, avasallamientos, secuestros de autoridades e incluso enfrentamientos con armas de fuego), de intentos de asentamientos no dirigidos en TCO y

¹ Carlos Sotomayor, de formación comunicador social, es responsable de la unidad de comunicación de la Fundación TIERRA.

también de reversiones de tierras por primera vez, específicamente en Alto Parapetí (marzo) y Yasminka (diciembre).

El gobierno ha presentado en más de una ocasión informes del estado de saneamiento que mostraban resultados nuevos como la identificación de tierras fiscales y elevados números de hectáreas saneadas. Al contrario de lo que uno se imaginaría, no fue el año de inicio de discusión de las disposiciones agrarias en función de la nueva CPE.

También el 2009, el gobierno distribuyó y entregó títulos agrarios en favor de comunidades campesinas, pueblos indígenas y pequeños propietarios individuales en cinco departamentos de Bolivia. En declaraciones a los medios de comunicación, las autoridades gubernamentales dieron más énfasis al gran número de hectáreas distribuidas que no guarda relación con las pocas familias beneficiadas con esta distribución. A continuación, muy sintéticamente, recogemos 10 hechos noticiosos del 2009 ordenados en tres secciones. La intención es documentar de manera cronológica lo difundido en varios medios de comunicación escritos del país.

1. Lucha contra el latifundio

1.1 Cinco mil hectáreas, nuevo límite máximo de la propiedad agraria

Introducción

La Asamblea Constituyente -iniciada el año 2006- elaboró un nuevo texto constitucional que fue aprobado en Oruro el 8 de diciembre de 2007.

Durante la discusión artículo por artículo, los asambleístas no lograron la aprobación del artículo N° 398 por dos tercios de votos. Este artículo referido a la superficie máxima de tierra permitida para propietarios individuales, fue posteriormente sometido a negociación parlamentaria con los partidos de la oposición y el

MAS accedió a que su aplicación fuese sólo a futuro, es decir a las propiedades que podrían crearse partir de la aprobación de la nueva CPE. El 25 de enero de 2009, millones de ciudadanos y ciudadanas bolivianas acudieron a las urnas para definir si el límite máximo de la tierra sería diez mil o cinco mil hectáreas, pero no se percataron de que esa norma no tendría aplicación para los latifundios ya existentes en el país.

Hasta antes de la aprobación de la nueva CPE, se catalogaba el latifundio de forma amplia, referido básicamente al concepto clásico de la gran extensión de tierras no trabajadas. En la nueva CPE el latifundio se vincula al uso que se le da a la tierra, es decir: a la tenencia improductiva, al incumplimiento de la Función Económica Social (FES) y a las relaciones laborales servidumbres, aspectos que estaban contenidos en la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria (2006) y que ahora forman parte de la nueva CPE. Estos conceptos son independientes al tamaño de la propiedad, por ello latifundista no sólo es aquel gran propietario que acapara tierras, también puede ser el mediano propietario que incumple con la FES.

Cronología de los hechos

El freno al latifundio sólo será para adelante

29 de agosto de 2008, Erbol

El presidente Evo Morales, mediante Decreto Supremo N° 29691, convocó a referendo nacional dirimidor para definir la extensión máxima de la tierra y aprobatorio del proyecto de la nueva Constitución Política, para el 25 de enero de 2009.

El Secretario General del INRA, Juan de Dios Fernández, al referirse a la promulgación de este Decreto mencionaba: "La sociedad civil sabe, con cualquiera de las opciones (preguntas del Referendo Dirimidor) que sean aprobadas por el voto popular, los que pierden son las logias y los terratenientes cruceños, por eso es el afán de convocar a la desobediencia civil". Esta

declaración fue hecha después que los principales líderes de la prefectura anunciaran una férrea oposición al referéndum dirimitorio de la tierra.

29 de diciembre de 2008, La Razón

En diciembre de 2008, en un lanzamiento de campaña del partido oficialista con miras a la consulta del 25 de enero, Evo Morales aseguró que una vez aprobado el proyecto de CPE, los latifundistas deberían devolver las tierras excedentarias que poseen, en función de lo que se defina en el referéndum dirimitorio.

Sin embargo, el entonces ministro de Desarrollo Rural, Carlos Romero, explicó a los medios de prensa que esta disposición es a futuro y que lo que es retroactivo es el saneamiento. “Las nuevas tierras distribuidas tienen que sujetarse al límite máximo, que pueden ser de cinco mil hectáreas o 10 mil hectáreas, lo que es retroactivo es el saneamiento de tierras para los predios que no cumplen con la FES”, aclaró la autoridad al periódico La Razón.

En el parágrafo I del artículo 399 del proyecto constitucional dice:

“Los nuevos límites de la propiedad agraria zonificada se aplicarán a predios que se hayan adquirido con posterioridad a la vigencia de esta Constitución. A los efectos de la irretroactividad de la Ley, se reconocen y respetan los derechos de posesión y propiedad agraria de acuerdo a ley”.

Mientras que una parte del numeral II establece que: “Las superficies excedentes que cumplan la Función Económico Social serán expropiadas...”.

22 de enero de 2009, La Prensa

A tres días del referéndum, la Confederación Agropecuaria Nacional (Confeagro), en uno de los últimos intentos por obstaculizar la consulta popular, aseguró que la pregunta del referéndum dirimitorio sobre la extensión máxima de la propiedad agraria pondría en riesgo la seguridad alimentaria del país.

“Poner un límite a la extensión de tierras que uno pueda tener es poner un límite a la producción, eso es una torpeza, ese límite pone en riesgo la seguridad alimentaria y soberanía alimentaria y la producción de alimentos en toda Bolivia”, dijo el presidente de la Confeagro, Christian Sattori.

Bolivia decide que 5.000 hectáreas será la extensión máxima de tierras

26 de enero de 2009, Los Tiempos

Bolivianos y bolivianas decidieron, en un 80%, que la máxima extensión de tierra debe ser de 5.000 hectáreas, de acuerdo a los resultados difundidos por la mayoría de los canales de televisión que hicieron un conteo rápido y encuesta en boca de urna.

Al día siguiente de la votación, y a pesar del amplio margen de diferencia en los resultados sobre el Referéndum Dirimitorio, el sector agropecuario de Santa Cruz se resistió a aceptar los resultados preliminares que se dieron a conocer.

Los gremios agropecuarios de empresarios del oriente reaccionaron ante este resultado y manifestaron que de ser concretado por el Gobierno se atentaría contra la seguridad alimentaria del país. Informes gubernamentales señalaron que actualmente, los denominados “terratenientes” detentan -cada uno- hasta 100 mil hectáreas de tierra en el oriente boliviano.

Estado actual

Los datos oficiales respecto al referéndum dirimitorio del pasado 25 de enero de 2009 establecieron que la opción de 5.000 hectáreas como nuevo límite máximo de la propiedad agraria fue apoyada de manera abrumadora por un 80.65% de los votos válidos, en contraposición al 19.35% de respaldo a las 10.000 hectáreas. Además, es importante resaltar que la suma de los votos de ambas opciones hacen más de 2,4 millones de personas (69.16% de la votación total), por lo que queda claro que más de dos tercios de la población nacional considera importante

una reducción radical del límite máximo de la propiedad agraria, que antes era de 50.000 hectáreas. “Esta percepción lleva implícito el reconocimiento generalizado de la necesidad de un cambio fundamental en la actual estructura inequitativa de tenencia de la tierra en el país: minifundio en el occidente y latifundio en el oriente”².

La CPE, en su artículo 398 dice:

“Se prohíbe el latifundio y la doble titulación por ser contrarios al interés colectivo y al desarrollo del país. Se entiende por latifundio la tenencia improductiva de la tierra; la tierra que no cumpla la función económica social; la explotación de la tierra que aplica un sistema de servidumbre, semiesclavitud o esclavitud en la relación laboral o la propiedad que sobrepasa la superficie máxima zonificada establecida en la ley. En ningún caso la superficie máxima podrá exceder las cinco mil hectáreas” (CPE, Art. 398).

La pregunta obvia es, ¿podrá el Estado boliviano, este gobierno u otro en el futuro, combatir al latifundio existente hoy en el país, únicamente mediante la verificación del cumplimiento de la FES a través del saneamiento? Los hechos muestran lo contrario. Después de más de medio siglo de reforma agraria y de casi cuatro años de aplicación de la ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria -ahora constitucionalizada- el latifundio persiste.

1.2 Alto Parapetí, la reversión de tierras y la esclavitud en el Chaco

Introducción

En 2006, el gobierno de Evo Morales se comprometió con la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) a dotar suficiente tierra a todas las

comunidades guaraníes de Tarija, Santa Cruz y Chuquisaca.

En septiembre de 2007, la Dirección Departamental del INRA Santa Cruz admitió la demanda de la TCO Guaraní Alto Parapetí de 203.352 hectáreas solicitada el 14 de julio de 2007 por los responsables de Tierra y Territorio de la Capitanía de Alto Parapetí, José Yamangay y de la Asamblea del Pueblo Guaraní, Leonardo Guarupachi Mayaregua.

El 17 de diciembre de 2007, según fuentes de Bolpress, se priorizó un área de saneamiento de 157.094 hectáreas dividida en cuatro polígonos de la TCO Alto Parapetí (resolución determinativa JAJ-DD-SC N.078/2007) y se dispuso la regularización del derecho propietario de 43 predios de terceros ubicados dentro del área³.

La resolución determinativa de saneamiento de la TCO Alto Parapetí, establece que los indígenas guaraníes deben recibir una superficie de 157.000 has. previo saneamiento de las tierras. Para dar cumplimiento a esta determinación y ante las amenazas de sectores de ganaderos de la provincia Cordillera dos altas autoridades gubernamentales se trasladaron, sin resguardo policial ni militar, a la hacienda de Caraparicito. A las dos de la mañana, fueron rodeados por unas veinte personas que les dispararon con armas de fuego y reventaron las llantas. Sin embargo, las autoridades insistieron en dialogar y finalmente explicaron los motivos de su visita.

Posteriormente, decidieron trasladarse a la localidad de Lagunillas, allí, entre hacendados, pequeños propietarios, indígenas y autoridades, se acordó que los días 10, 11 y 12 de marzo de 2008 el INRA realizaría el saneamiento de tierras.

El 8 de marzo, dos días antes de la reunión con el gobierno, la élite político empresarial cruceña y los ganaderos de la provincia Cordillera se reunieron en la localidad de Lagunillas para

2 Chumacero, Juan Pablo. “5.000 hectáreas... ¿qué sigue ahora?”. Fundación TIERRA. La Paz, 7 de febrero de 2009.

3 Bolpress, diciembre de 2008.

tomar acciones conjuntas en defensa de “sus territorios”, “contra el saneamiento” y contra la creación de la TCO Alto Parapetí. De esta manera, la Prefectura y el Comité Cívico pro Santa Cruz tomaron como bandera la defensa de los intereses de los ganaderos del Chaco, y conformaron una especie de “frente de defensa” de la gran propiedad cruceña, sobre la base del estatuto autonómico que concede al gobierno regional absoluto dominio sobre la tierra.

Cronología de los hechos

Servidumbre en el Chaco boliviano

El 19 de noviembre de 2008, el gobierno de Evo Morales aprobó el Decreto Supremo 29802 que instruye revertir haciendas que mantienen sistemas servidumbrales. Dos días después, el 21 de noviembre, brigadas técnicas del INRA reanudaron el saneamiento de tierras en Alto Parapetí.

7 de enero de 2009, El Deber

La Federación de Ganaderos de Santa Cruz (FEGASACRUZ) denunció que en la zona de Alto Parapetí (Cordillera) unos 26 predios fueron afectados por la labor del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA). Su presidente, Guido Nayar, remarcó que en todos estos predios el INRA tuvo una actitud avasalladora y no de saneamiento.

Ese mismo día, el informe del Foro Permanente para cuestiones indígenas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) confirmó la existencia de servidumbre en regiones del Chaco boliviano. El estudio se realizó en 600 familias Guaranís de Alto Parapetí del municipio de Lagunillas, Cuevo, Huacareta y Muyupampa en el Chaco boliviano.

Comienzan las reversiones

6 de febrero de 2009, El Deber

El 5 de febrero de 2009, el Director Nacional del INRA, Juan Carlos Rojas, confirmó la reversión de diez predios en la región de Alto Parapetí, provincia Cordillera de Santa Cruz, tras haber

encontrado evidencias de que en las propiedades se entablaron relaciones de servidumbre. Rojas informó que el proceso de saneamiento en los polígonos 3 y 4, ubicados en la TCO Alto Parapetí, concluyó y como resultado se tienen 88.000 hectáreas saneadas, de las cuales aproximadamente 36.000 serán revertidas a dominio del Estado.

Los predios que fueron revertidos son: Caraparicito (15.262 hectáreas), de Duston Larsen; Buenavista (4.477 hectáreas), de la familia Chávez-Aguilera; Huaraca-Itacay (10.958 hectáreas), de Mario Malpartida; El Recreo (1.935 hectáreas), de Aniceto Curcuy, y San Isidro (3.790 hectáreas), de la familia Chávez-Montes.

11 de febrero de 2009, Agencia Boliviana de Información

Clíver Rocha, el ex Director Nacional de Distribución de Tierras, dijo que los propietarios de las superficies observadas tendrían un plazo de 30 días para impugnar ante el Tribunal Agrario Nacional (TAN) el proceso de restitución de tierras a partir del conocimiento de la resolución con los resultados del saneamiento.

Los comités de defensa por la tierra: la hora de la resistencia

14 de febrero de 2009, Bolpress

La Prefectura y la Alcaldía de Santa Cruz, la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO), la Federación de Ganaderos de Santa Cruz (Fegasacruz) y otros gremios empresariales del departamento conformaron un Comité de Defensa de Tierras para resistir las “tomas” y los “avasallamientos” de predios privados que, según ellos, recrudescieron luego del referéndum del 25 de enero.

La Brigada Parlamentaria y sectores empresariales de Santa Cruz condenaron el amedrentamiento, la persecución política y el exilio en contra de los productores agropecuarios, luego de que el INRA anunció que se revertirán 10 haciendas en la Provincia Cordillera de Santa Cruz que no cumplen una función económica social y que mantienen a más de 50 familias guaranís en condición de servidumbre.

Los dueños de tierras dijeron estar dispuestos a defender sus predios incluso con las armas. Por su parte, el presidente de la CAO, Mauricio Roca, advirtió que si no se frenan los avasallamientos, Santa Cruz podría convertirse en una “tierra de nadie donde valga la Ley del más fuerte”, lo que podría desencadenar situaciones de violencia. “Dios no quiera que tengamos que lamentar agresiones, violencia, heridos y la pérdida de vidas humanas”, dijo el empresario.

El 20 de febrero, la primera autoridad de Santa Cruz, Rubén Costas, junto con sectores ganaderos llamaron a la desobediencia civil contra la reversión al Estado de unas 36 mil hectáreas en la región cruceña del Alto Parapetí.

Tierras para los guaraníes

14 de marzo de 2009, Agencia de Noticias Reuters

El presidente Evo Morales entregó a indígenas guaraníes tierras recién confiscadas a cinco propietarios, en una nueva demostración de fuerza ante la oposición conservadora afincada en Santa Cruz. Los hacendados afectados, entre ellos el estadounidense Ronald Larsen, no cumplieron su amenaza de impedir el acto.

Según la fuente de Reuters, el presidente entregó títulos de propiedad de poco más de 38.000 hectáreas a pequeños productores y al pueblo guaraní en conjunto en la región de Alto Parapetí. Las tomas televisivas del canal estatal mostraron al presidente rodeado de un gran contingente militar.

“Hoy, desde acá, estamos empezando a terminar el latifundio en Bolivia”, proclamó Morales en el acto realizado en Alto Parapetí, lugar en el que hacendados atacaron a balazos hace casi un año a técnicos agrícolas del Gobierno.

Morales aseguró que la propiedad privada “siempre será respetada”, condicionando esta promesa, en el caso de las tierras, al cumplimiento de una nueva Constitución indigenista y socialista que limita la propiedad agrícola a 5.000 hectáreas y la obliga a cumplir objetivos económicos y sociales.

Estado actual

Informes de la Organización de Naciones Unidas (ONU), de la Organización de Estados Americanos (OEA), de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de la Defensoría del Pueblo de Bolivia y de otras instituciones nacionales y extranjeras ratificaron la existencia de indígenas semiesclavizados -en condiciones de servidumbre- en haciendas del chaco boliviano. Por su parte hacendados, agroindustriales y políticos opositores descalificaron a estas instituciones internacionales y les pidieron que no se metan en asuntos internos.

El 10 de abril de 2009, luego de la entrega de títulos a favor de los guaraníes, los ganaderos de la provincia Cordillera de Santa Cruz iniciarían un paro indefinido con bloqueo de caminos. Declararon que no tienen nada que negociar con las autoridades; los más radicales estarían dispuestos a iniciar la “revolución” contra el gobierno del “indio” Evo Morales⁹. Éste fue el último intento movilizado de empresarios ganaderos para frenar la iniciativa gubernamental para la supresión de las condiciones de esclavitud laboral en el chaco boliviano.

Hoy los guaraníes de Alto Parapetí se encuentran en posesión de tierras otorgadas por el gobierno y en un proceso de fortalecimiento de la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG). En varios casos, los indígenas guaraníes y el INRA están a la espera de los fallos del TAN que podría dar luz verde o impedir la titulación a favor de los indígenas. Sin embargo la tensión continúa, tomando en cuenta que alrededor de la TCO Alto Parapetí existen hacendados ganaderos y otros empresarios privados en estado de apronte armado en caso de un posible -a decir de ellos- avasallamiento de sus tierras.

1.3 Yasminka, duro golpe al latifundio

Introducción

En la década de 1992 a 2002 la superficie de tierras en manos de la gran propiedad aumentó

de 23 a 31 millones de hectáreas. Es decir que durante ese período 8 millones de hectáreas fueron consolidadas en favor de los grandes propietarios por la vía de la conclusión de procesos en trámite, la mayoría de ellos originados en posesiones de hecho. El instrumento usado para acaparar esas tierras fue –paradójicamente– el saneamiento.

La recuperación del predio Yasminka, ubicado en la región de expansión de la frontera agropecuaria del departamento de Santa Cruz, en tierras con vocación principalmente forestal pero también ganadera, ocurrió después de más de dos años de iniciado el proceso de anulación desde el INRA. Como era de esperar, los propietarios impugnaron la decisión de las autoridades y apelaron ante el TAN, con sede en Sucre. Este tribunal ya había fallado a favor de la misma familia de propietarios en el caso del predio denominado Laguna Corazón y por consiguiente se esperaba que en este caso el fallo fuera igual. Sin embargo, para sorpresa de muchos, el fallo en el caso Yasminka ha dado la razón al Estado boliviano y ha determinado que esas tierras, más de 12 mil hectáreas, sean devueltas a la colectividad nacional.

El 17 de julio de 2007, el INRA había emitido una resolución que anulaba el derecho reclamado por los poseedores de Yasminka. Sin embargo, los poseedores la impugnaron a los pocos días ante el TAN y, junto con otros centenares de impugnaciones, este expediente entró en la congeladora⁵.

Cronología de los hechos

El caso Marinkovic se va a La Paz

26 de noviembre de 2009, Agencia Boliviana de Información

El lunes 23 de noviembre de 2009, la Sala Social Administrativa Tercera declaró procedente el

amparo constitucional presentado por el Viceministerio de Tierras y determinó nula la Resolución 926/2007 de 17 de noviembre de 2007 que disponía seguir el caso de Marinkovic en la ciudad de Santa Cruz. De esta manera se dispuso el traslado del caso nuevamente a la ciudad de La Paz.

Además, se instó a los vocales a presentar una nueva resolución sobre el proceso que sigue el Viceministerio de Tierras contra la familia Marinkovic por apropiarse de tierras de la Reserva Forestal de Guarayos y de las tierras de los indígenas de Guarayos.

Según el ex Viceministro de Tierras, Alejandro Almaraz, “nuestra preocupación ha sido y sigue siendo que la administración de justicia dé las mejores condiciones para que se desarrolle este proceso penal (contra Marinkovic), que a su vez tiene una muy especial importancia en el proceso agrario porque constituirá el precedente a partir del cual esperamos que la tierra no siga siendo objeto de asalto, y que el futuro sirva a las mayorías que no tienen tierra”.

¿Legal o arbitraria? La intervención de Yasminka

10 de diciembre de 2009, Terra.com

El 4 de diciembre de 2009, el TAN rechazó un recurso interpuesto por los afectados para impedir la reversión de 12.587 hectáreas de tierras.

El 9 de diciembre, el gobierno intervino la hacienda “Yasminka” de la familia de Branko Marinkovic. El ex Viceministro de Tierras, Alejandro Almaraz, dijo en rueda de prensa que las tierras de esta hacienda serán devueltas a sus propietarios originales, el pueblo indígena guarayo. Almaraz presidió la intervención a la hacienda acompañado por una veintena de policías.

Por su parte, el abogado de la familia Marinkovic, Victor Hugo Peralta, declaró a la televisora PAT que sus clientes no fueron notificados hasta el momento de la intervención.

5 Urioste, Miguel. “Yasminka: nuevo camino para la Reforma Agraria”. Fundación TIERA. La Paz, 19 de diciembre de 2009.

“Y nos llama poderosamente la atención que el día lunes (7 de diciembre) aparezca el Vice-ministro Almaraz movilizandote gente y dirigiéndose a la propiedad Yasminka para dejar un aviso, del cual no tenemos conocimiento”, mencionó.

11 de diciembre de 2009, Agencia de Noticias Fides

La hacienda fue encontrada con cien hectáreas sembradas y un centenar de vacunos, según funcionarios del INRA, el resto estaba sin sembrar. Almaraz dio tres días a los propietarios para desocupar el predio de manera voluntaria. La orden de desalojo, corría desde las 13:30 del miércoles 9 de diciembre, caso contrario anunciaron que harán la desocupación por la fuerza a partir del 13 de diciembre.

En una entrevista realizada por la Agencia de Noticias Fides, Almaraz justificó su accionar en un fallo del TAN del pasado viernes, que ratificó una decisión del INRA que en septiembre de 2007 determinó que la propiedad “Yasminka había sido ocupada ilegalmente por los Jakuvek – Marinkovic”.

La sentencia del TAN en una de sus partes resolutorias dice “notificadas sean las partes”, aspecto que no se ha cumplido según la defensa de los Marinkovic que calificó de ilegal la toma porque hasta ayer (10 de diciembre) no habían recibido ningún documento oficial al respecto. Por tanto “la decisión o la actitud que ha tomado el ex Viceministro Almaraz es apresurada, arbitraria y abusiva”, dijo el abogado Víctor Peralta.

Una oposición cautelosa

12 de diciembre de 2009, La Razón

Se cumplió el plazo para que la familia Marinkovic retire sus pertenencias del predio “Yasminka”, diferentes personalidades del ámbito político y económico de la oposición se manifestaron en relación a la intervención. En general consideraron que la toma de tierras de la hermana del cívico cruceño Branko Marinkovic es el inicio de una “persecución política”.

El diputado chaqueño de Podemos, Willman Cardozo, afirmó que la toma y repartición de la hacienda Yasminka Marinkovic es una “actitud de venganza de parte del Gobierno”.

El senador por Chuquisaca, Fernando Rodríguez (Podemos), afirmó que la Ley se debe cumplir, sin embargo, reclamó el derecho a la defensa y un debido proceso, al señalar que “hasta el asesino confeso tiene derecho a decir sus argumentos y tener derecho a su defensa”.

Por su parte, la CAO, el Comité Cívico y el ex presidente del Senado, Óscar Ortiz, expresaron su apoyo a la familia Marinkovic y anunciaron que analizarán la situación para asumir una posición.

El presidente de la CAO, Mauricio Roca, dijo que como institución no conocen cuál es la resolución emitida por el Tribunal Agrario Nacional que derivó en un desalojo de los predios por parte de los propietarios, pero que esperaban un escenario distinto después de las elecciones presidenciales.

Ortiz manifestó que con la acción del Gobierno “se inicia una nueva etapa de la persecución política en el país”.

12 de diciembre de 2009, Los Tiempos

El ex vicepresidente del Comité Cívico Pro Santa Cruz, Guido Nayar, manifestó que la institución cívica asumiría la defensa legal del ex presidente cívico Branko Marinkovic.

Frente a ello, el vicepresidente Álvaro García Linera, aseguró que en este caso se está procediendo como establece la Ley. “Aquí no hay ninguna irregularidad, no hay ningún abuso político”.

Según fuentes del periódico La Razón, la familia Jakuvek Marinkovic anunció que no desocupará la hacienda Yasminka, ubicada en la provincia Guarayos de Santa Cruz, porque desconocen el fallo del Tribunal Nacional Agrario (TAN) que declaró que su posesión sobre el predio era ilegal. El Gobierno, por su lado, reiteró que el plazo de tres días para el desalojo del terreno vence hoy y que si se in-

cumple la orden harán uso de la fuerza pública.

El abogado de la familia aclaró que sus defendidos están tomando sus provisiones, debido a que en el predio hay más de 1.000 cabezas de ganado. “No se puede salir así por así, el camino es intransitable, hay inundaciones y no se puede sacar de la noche a la mañana todo”, sostuvo. Agregó que no acudirán al Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) para solicitar una ampliación de plazo para desalojar el predio Yasminka.

Un desalojo pacífico

14 de diciembre de 2009, La Razón

El 13 de diciembre de 2009, el ex Viceministro de Tierras, Alejandro Almaraz, llegó a los predios de la familia Jakuvek Marinkovic y confirmó que la hacienda Yasminka estaba vacía antes de la llegada de la comisión gubernamental. “No va a haber el desalojo porque no hay que desalojar, además menos echar a los dueños. Los propietarios no estaban, pero (después) han entrado para sacar sus cosas incluidas las más de 1.000 cabezas de ganado y listo”.

14 de diciembre de 2009, La Prensa

El Gobierno inició el proceso de recuperación de 12.587 hectáreas de tierras que, de acuerdo con la nueva CPE, no cumplían una función económica social. La familia Jakuvek Marinkovic es una de las primeras afectadas de la reversión de tierras.

El INRA hizo entrega oficial de tierras a las diez personas que trabajaban en los predios de Yasminka y en el curso de la semana siguiente hizo lo mismo con la TCO del pueblo Guarayo. Así lo hizo conocer el entonces Viceministro de Coordinación Gubernamental, Wilfredo Chávez.

14 de diciembre de 2009, Agencia de Noticias Fides

La Brigada Parlamentaria Cruceña analizó de manera concreta el proceso de saneamiento del predio “Yasminka” de propiedad de la familia Marinkovic. Dicho proceso ha sido desarrollado “con insubsanables irregularidades procedimentales de orden jurídico que denotan que se trata de un tema político”, señala el pronunciamiento público de los cívicos y parlamentarios cruceños.

Estado actual

El 28 de diciembre de 2009 el director departamental del INRA Santa Cruz, Amadeo Amorin, indicó que ya fueron posesionadas alrededor de noventa personas originarias de Guarayos en las doce mil quinientas hectáreas que fueron revertidas de Yasminka Marinkovic⁶.

Según Amorin, la demanda histórica del pueblo Guarayo es de dos millones de hectáreas de tierras, por lo que estas doce mil hectáreas dotadas forman parte de esa demanda por encontrarse dentro de su territorio.

En todo el departamento, en la gestión 2006-2009, ya se han titulado más de 11 millones de hectáreas de tierras⁷, a favor tanto de pueblos indígenas, como de pequeñas y medianas empresas y continuará con el proceso de saneamiento en aquellos lugares que se han hecho fraude agrario para tener derecho propietario.

Por su lado, Yasminka Marinkovic, afirmó que esta anulación no fue más que una medida política en contra de su hermano, por haber encabezado el movimiento autonómico en Santa Cruz. Éstas fueron las últimas reacciones de los propietarios de la hacienda Yasminka que hoy forma parte del territorio indígena guarayo.

⁶ Erbol, 28 de diciembre de 2009

⁷ La información la dio el director del INRA, Juan Carlos Rojas durante un seminario organizado en Cochabamba por el centro Cárter, los días 18 y 19 de febrero de 2010.

2. Titulación y redistribución de tierras

2.1 Entrega de títulos agrarios para indígenas y campesinos

Introducción

El año 2009, el Gobierno de Evo Morales logró importantes avances en la entrega de títulos a favor de indígenas originarios campesinos en todo el país. Desde que se aprobó la Ley INRA en 1996 se ha saneado 37,7 millones de hectáreas, 28,4 de las cuales fueron logradas en los últimos cuatro años. De esta superficie, 15,5 millones de hectáreas se han titulado como Tierras Comunitarias de Origen y 4,6 como propiedad comunaria.

Según el presidente del TAN, Luis Alberto Arratia, un título ejecutorial es el documento definitivo de propiedad de tierras. “Es un instrumento legal mediante el cual el Estado transfiere tierras en favor de los particulares”, definió la autoridad.

El título agrario para un campesino que ha trabajado la tierra por muchos años, le significa seguridad jurídica, es decir que ya no será víctima de afectación de su propiedad.

Esta cronología de hechos muestra las diferentes entregas de títulos de propiedad agraria que realizó el gobierno el pasado año (2009) tanto a propietarios individuales como a territorios colectivos.

Cronología de los hechos

Alto Parapetí, el fin de la esclavitud en el Chaco

15 de marzo de 2009, La Prensa

El 14 de marzo de 2009, Evo Morales entregó tierras a miembros de la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) en la localidad de Alto Parapetí, en la provincia Cordillera del departamento de Santa Cruz. Se certificaron un total de 36

propiedades equivalentes a 38.000 hectáreas a favor de los habitantes de esa localidad. De acuerdo con el INRA, una vez concluido el proceso de saneamiento, en la zona se tienen 90.000 hectáreas saneadas, de las que 36.000 serán revertidas al Estado.

15 de marzo de 2009, La Razón

El ex Viceministro de Tierras, Alejandro Almaraz afirmó que “los beneficiarios de estos títulos son propietarios pequeños y medianos que se han apersonado al proceso de saneamiento para hacer valer su derecho, ahora les daremos sus títulos”. Las tierras entregadas están ubicadas en las regiones de Caraparicito y Alto Parapetí, en la provincia Cordillera de Santa Cruz.

Entrega de tierras a afrobolivianos en los Yungas

24 de mayo de 2009, La Prensa

El 23 de mayo de 2009, Evo Morales entregó en la localidad de Coroico, Nor Yungas, 191 hectáreas de tierras confiscadas al ex presidente boliviano Gonzalo Sánchez de Lozada.

El saneamiento en Nor Yungas permitió al INRA dotar de 734 hectáreas a unas 255 familias de tres comunidades de productores descendientes de los esclavos afrobolivianos que hace más de 50 años eran ciervos en este lugar y a campesinos que habitan la zona norte de La Paz.

El proceso de saneamiento realizado por el INRA durante 2007, verificó que la ex hacienda Chijchipa Yariza, que fuera de propiedad de Sánchez de Lozada, no tenía ninguna actividad productiva, por lo cual “incumplía su función social y económica productiva”.

El Viceministerio de Tierras informó, mediante un comunicado, que a principios de 2009 los supuestos dueños se presentaron para defender la propiedad de estos predios, los cuales habían sido adquiridos primero por la empresa Comsur, el 24 de noviembre de 1988; luego por Sinchi Wayra, el 31 de noviembre de 2005, y finalmente fueron vendidos a la compañía minera Yuca S.A., el 31 de enero de 2008.

Evo entrega tierras en Chuquisaca***9 de junio de 2009, La Razón***

El 8 de junio de 2009, el Presidente Evo Morales y autoridades del INRA llegaron al municipio chuquisaqueño de Zudáñez (ubicado a 110 kilómetros de la ciudad de Sucre) para entregar 2.244 títulos ejecutoriales de tierras, por una superficie de 124.527 hectáreas, beneficiando a más de 4.000 familias quechuas de esa región.

Además de la entrega de títulos agrarios, el hecho más relevante fue que luego de más de seis meses sin poder siquiera aterrizar en el aeropuerto de Sucre, debido al resentimiento de los capitalinos con el Gobierno por los hechos de "La Calancha"⁸, el Mandatario pudo pisar nuevamente tierra chuquisaqueña.

Tierras para los yuracarés***14 de junio de 2009, Agencia Bolivia de Información***

El 13 de junio de 2009, el presidente boliviano, Evo Morales, entregó las escrituras de 78 hectáreas de tierra a los indígenas Yuracarés, en la población de Puerto Pallar, situada en el departamento de Santa Cruz. "Estos son títulos que les garantizan que estas tierras son de ustedes, para que nunca más les quiten como lo hicieron en el pasado, porque no sólo son propietarios naturales sino que son propietarios legales como habitantes del municipio de Yapacaní", afirmó el presidente.

El gobernante explicó que esta entrega forma parte de una de las muchas demandas de tierras que existen en la región y que el Gobierno está trabajando para cumplir. "Vamos a atender poco a poco las demandas del pueblo", agregó. Los Yuracarés son uno de los 34 pueblos originarios que integran la Confederación Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB).

Hombres y mujeres movima reciben títulos de su territorio***21 de septiembre de 2009, Los Tiempos y Agencia Boliviana de Información***

El Vicepresidente Álvaro García Linera y autoridades del INRA entregaron títulos ejecutoriales de TCO a los indígenas movimas en el departamento amazónico del Beni, que benefician al menos a 3.000 personas.

El territorio de los movimas comprende los municipios de Santa Ana de Yacuma, Exaltación, San Joaquín, San Ignacio, San Borja y Reyes. Las organizaciones del pueblo movima iniciaron los trámites de titulación de sus tierras el año 2004.

El acto se llevó a cabo en el municipio de Santa Ana de Yacuma, donde los Movima recibieron dos títulos ejecutoriales con una superficie de 12.675 hectáreas. Además, se entregaron siete títulos ejecutoriales de predios individuales a las comunidades de la región que abarcan 4.105 hectáreas. En la entrega figuran como primeras beneficiarias dos mujeres.

Después de 57 años de la Reforma campesinos son dueños de tierras***21 de diciembre de 2009, Opinión***

El 17 de diciembre de 2009, el presidente Evo Morales entregó en Cochabamba 3.168 títulos de saneamiento de tierras, además de 60 registros y licencias de riego y agua potable.

Los títulos fueron entregados a los sindicatos agrarios, regantes, productores de leche y diferentes comunidades.

El presidente de la República, al momento de realizar la entrega, dijo que a nivel departamental el 52% de los títulos de propiedad pertenecen a las mujeres y el 47% a varones.

8 En noviembre de 2007, durante la sesión de la Asamblea Constituyente en Sucre murieron en la zona llamada "La Calancha" dos jóvenes en enfrentamientos con las fuerzas del orden.

Por su parte, el Senador Fernández explicó que de los tres mil títulos entregados este jueves, dos mil ya se encuentran en Derechos Reales y los demás están a punto de ingresar.

“Estamos entregando 3.168 títulos para el mismo número de beneficiarios, que suman un poco más de 800 hectáreas, en 12 sindicatos ubicados en el valle alto, bajo y central”, explicó.

Estado actual

El gobierno de Evo Morales entregó tierras -durante la gestión 2009- en cinco departamentos de Bolivia: Chuquisaca, La Paz, Cochabamba, Santa Cruz y Beni.

En dos de las regiones en las que se hizo entrega de títulos individuales resalta la presencia de las mujeres como propietarias de predios agrarios. El periódico Opinión, en su edición del 6 de diciembre, afirmó que sólo en Cochabamba se avanzó con la entrega de casi 11 mil títulos. Mientras que el Deber menciona que, según declaraciones del Director Departamental, Amadeo Amorim, el INRA en Santa Cruz revirtió cerca de 110 mil hectáreas de 89 propiedades en lo que va del año. La mayoría son recortes parciales a predios que no han cumplido la FES. Gran parte de estas tierras fueron redistribuidas de manera colectiva a indígenas de la región.

2.2 Asentamientos humanos en Pando

Introducción

En medio de gran polémica por el inminente proceso electoral, a fines de junio de 2009 el gobierno puso en marcha un plan de asentamientos en tierras fiscales de Pando. El Viceministerio de Tierras hizo hecho conocer que se trata de un programa de dotación de 208.500 hectáreas de tierras fiscales, de las 706.250 existentes, a 2.500 familias de campesinos del occidente.

Según distintos medios de comunicación, estos asentamientos nuevos elevarían fácilmente el padrón electoral de Pando en 30%, cifra suficiente para revertir los resultados electorales que se llevaría a cabo el 6 de diciembre de 2009 a favor del gobierno de Evo Morales.

El momento electoral en que se realiza este asentamiento provocó en la ciudadanía y medios de comunicación una reacción contraria a los planes de distribución y asentamientos humanos. Por otra parte, algunos dirigentes cívicos opositores de Potosí, departamento del que emigró la mayor cantidad de ciudadanos a Pando, dudaron del traslado y vieron en dicha migración una disminución de los recursos que reciben -según población- en sus cuentas municipales y departamentales.

Sin embargo, no se puede concluir que los asentamientos humanos son innecesarios y en sí mismos contrarios a planes de desarrollo y conservación del bosque, son parte central de toda reforma agraria⁹.

Cronología de los hechos

4068 familias se van a Pando

3 de julio de 2009, La Prensa

El 2 de julio de 2009, el gobierno se aprestó a llevar 4.068 familias a Pando, en el marco de un programa de asentamientos humanos, elaborado por el Viceministerio de Tierras.

El proyecto comprendió el asentamiento de estas familias entre julio y agosto, por lo que tuvieron la posibilidad de registrarse en el padrón biométrico.

El programa pretendió constituir 67 comunidades en ocho regiones de ese departamento: Santa Rosa del Abuná, Bella Flor, Puerto Rico, Filadelfia 1, Filadelfia 2, Nueva Esperanza, Santos Mercado y El Sena.

9 Colque, Gonzalo. “Nuevos asentamientos humanos”. Fundación TIERRA. La Paz, 11 de agosto de 2009.

Cuadro 1
Asentamiento de comunidades y familias por superficie (hectáreas)

Comunidades	Núcleos	Familias por comunidad	Superficie por comunidad	Hectáreas por familia
Santa Rosa del Abuná	14 núcleos	38 familias	3.852 ha.	101
Bella Flor	6 núcleos	41 familias	3.564 ha.	87
Puerto Rico	2 núcleos	42 familias	4.682 ha.	111
Filadelfia 1	8 núcleos	40 familias	3.773 ha.	94
Filadelfia 2	8 núcleos	40 familias	4.475 ha.	112
Nueva Esperanza	7 núcleos	40 familias	3.817 ha.	95
Santos Mercado	1 núcleo	39 familias	2.889 ha.	74
El Sena	21 núcleos	107 familias	1.341 ha.	12,5
TOTAL	67 núcleos	4.068 familias		

Fuente: Elaboración propia en base a datos de La Prensa, 2 de julio de 2009.

El 3 de julio, el ex Viceministro de Tierras, Alejandro Almaraz, admitió que el programa de asentamientos humanos permitirá el establecimiento en Pando de 4.068 familias provenientes de La Paz, Cochabamba y Potosí.

La reacción: primero tierra para nosotros

7 de julio de 2009, La Prensa

El 6 de julio de 2009, el Comité Cívico de Pando, la Federación de Juntas Vecinales (Fejuve) de Cobija, la Asociación Departamental de Municipios (ADEM), la Federación de Gremialistas, el Movimiento Sin Tierra (MST), la Federación de Zafreros de la Castaña de ese departamento, el Concejo Municipal y la Federación de Campesinos acordaron reunirse para definir acciones en contra del plan de asentamientos humanos promovido por el Gobierno en esa región del país. Los pandinos reclaman que les doten de tierras antes que las familias del occidente que serán llevadas a esa zona.

Por su parte, el INRA informó que están disponibles 725 mil hectáreas de tierras fiscales en el departamento de Pando para nuevos asentamientos humanos o para ser distribuidas entre las comunidades campesinas e indígenas que soliciten los predios.

El director del INRA en Pando, Julio Urapotina, argumentó que hay 3.700.000 hectáreas de tie-

rras fiscales y deben ser divididas en dos grupos, entre la fiscal disponible y no disponible, la primera servirá para que la utilicen nuevas comunidades indígenas o campesinas.

15 de julio de 2009, La Prensa

El 14 de julio las organizaciones cívicas y sociales de Pando se declararon en estado de emergencia ante los asentamientos humanos promovidos por el Gobierno del presidente Evo Morales y exigieron la dotación de 500 hectáreas de tierra para cada familia campesina de ese departamento.

Para los cívicos y representantes pandinos, la movilización de personas debía realizarse en consenso y coordinación con las comunidades campesinas, indígenas y extractivas del departamento después de las elecciones generales de diciembre.

La dirigente campesina Doris Domínguez contó que los agricultores de ese departamento, en un ampliado, expresaron su rechazo a los asentamientos porque no se consultó a los "dueños" de esas tierras antes de ejecutar el plan y pidieron la dotación de tierras fiscales para comunidades y familias pandinas que no tengan predios productivos y suficientes. "El Gobierno tiene que atender primero a la gente que vive en Pando, después, si sobra (terrenos), claro, puede traer a otros campesinos"¹⁰.

Arranca el traslado: Los asentamientos humanos valen 8000 votos

9 de agosto de 2009, Erbol

El 23 de julio, cívicos y sectores sociales de Pando advirtieron a los medios de comunicación que el traslado de migrantes es para que voten por el MAS. Pando, en la actualidad, tiene tres senadores, todos de la oposición. Con la Ley Electoral tendrá cuatro.

Dos analistas políticos consideran que, si se consolida la migración de 4.000 familias (dos adultos por familia) al departamento pandino, el MAS podrá ganar las cuatro senadurías que le corresponden a esa región y así tendrá mayoría en la Cámara de Senadores.

El 9 de agosto se inició el traslado de más 500 familias campesinas del Chapare cochabambino y de la provincia Vaca Diez del Beni con destino al departamento de Pando, informó Alejandro Almaraz, ex Viceministro de Tierras.

La ex autoridad gubernamental, sin dar mayores detalles del traslado, indicó que las familias serían asentadas a Santa Rosa del Abuná y Federico Román del departamento de Pando.

Agregó que próximamente trasladarán a otras 500 familias del Chapare y del departamento de La Paz para que colonicen esa región amazónica de Bolivia.

Mientras, el senador de Podemos, Roger Pinto, condenó que se esté trasladando a campesinos del Occidente boliviano a una zona amazónica sin las mínimas condiciones de vida. El parlamentario dijo que el Gobierno traslada a campesinos sin proyecto de asentamiento debido a que su intencionalidad no es solucionar la falta de espacios de terrenos de los campesinos del Occidente sino ganar más votos en Pando a favor del oficialismo en las próximas elecciones del 6 de diciembre.

Entre tensiones y recelos, comenzó el empadronamiento

17 de octubre de 2009, La Razón

El 23 de septiembre de 2009, la Corte Departamental Electoral de Pando comenzó el empadronamiento de ciudadanos en la capital del municipio de Santa Rosa del Abuná, el sitio más próximo a los asentamientos de unos 500 colonos llevados a la región desde Cochabamba y otros puntos del interior del país por el Gobierno.

El celo de los opositores del lugar los ha movido a exigir que no se acepte el registro de los recién llegados.

Tres días después, el 26 de septiembre, luego de que se conoció que los migrantes asentados en la comunidad Bernardino Racua no pudieron empadronarse debido a la presión de los cívicos pandinos y comunarios de Santa Rosa del Abuná y de otras localidades, la Corte Nacional Electoral (CNE) y el Gobierno coincidieron en que deberán ser registrados en el biométrico.

El presidente de la CNE, Antonio Costas adelantó que: "Nadie puede limitar ni restringir los derechos constitucionales de los ciudadanos en ningún lugar del país. Tenemos que hacer prevalecer el Estado de Derecho".

Entre el 26 de septiembre y el 15 de octubre, fecha límite para la inscripción al padrón biométrico se logró inscribir alrededor de mil ciudadanos para la votación de diciembre.

Estado actual

A mediados de agosto, varios medios de comunicación constataron que los asentados en Pando, especialmente en la comunidad Bernardino Racua, tenían las mínimas condiciones de vida, estaban alojados en carpas y eran vigilados por los dirigentes del lugar para que no retornaran a sus regiones de origen. Sin embargo, posteriormente se comprobó que el plan de asentamientos humanos que impulsa el Gobierno se consolidó a medida que pasó el tiempo.

"Somos entre 100 a 150 familias. No todos tenemos casas, pero las compartimos. Sin embargo, pueden observar que se construyen más viviendas y con eso estamos más satisfechos", expresó Silvia Flores Mamani, madre de familia nacida en Oruro.

Sobre el número de personas que actualmente radica en esta comunidad, el viceministro Almaraz afirmó que la cifra ascendió a 450. “En Santa Rosa se ha dotado de tierras a 700 ciudadanos. De éstas 700, yo calcularía que entre 450 y 500 personas viven acá en Bernardino Racua”, subrayó.

El 8 de agosto, el Gobierno trasladó a 312 personas a Cobija en un avión Hércules. Luego las llevó en buses hasta Bernardino Racua. El proyecto estatal otorgó 75 hectáreas a cada familia.

Del total de tierra dotada a las comunidades, casi el 88% será destinado al aprovechamiento comunitario del bosque, 10% a la agroforestería comunitaria, 2,25% será ocupado con módulos integrales de agroforestería y forestería familiar, 0,2% será área de equipamiento y 0,06% constituyen manantiales destinados a la piscicultura.

El Gobierno aseguró que cumpliría con la meta de distribuir, al menos, 600 mil hectáreas a 600 familias en Pando hasta diciembre, pese a que existe gente que abandona el lugar. A la fecha no se conoce el estado actual de los asentados en Pando en cuanto a cantidad, condiciones de vida y hectáreas distribuidas.

3. Tierra y recursos naturales

3.1 La expropiación de tierras: El caso Ongole y la explotación de hierro en El Mutún

Introducción

El año 2007, el gobierno de Evo Morales se propuso llevar adelante la exploración y explotación de uno de los mayores yacimientos de hierro del mundo, ubicado en el cerro llamado Mutún, en la fronteriza ciudad de Puerto Suárez, en el departamentote Santa Cruz. Para ello contrató los servicios de la empresa hindú Jindal Steel & Power. El 24 de diciembre de 2007, el Congreso Nacional protocolizó mediante la Notaría de Gobierno el contrato con dicha em-

presa dando luz verde a la explotación del hierro en El Mutún.

El mayor problema que enfrentó el inicio de obras fue la propiedad de la tierra. Pasaron más de 18 meses hasta que el gobierno pueda entregar a la empresa india las seis mil hectáreas comprometidas.

Una de las condiciones para iniciar el trabajo era que todas las tierras estén debidamente saneadas. A fines de agosto de 2008, el INRA logró ingresar a las tierras para iniciar el proceso de saneamiento e identificó que más del 50% de la concesión otorgada por el Estado a la empresa siderúrgica estaba en manos de privados.

La mayor oposición a la explotación del recurso mineral vino de parte del sector ganadero y de los cívicos de Puerto Suárez, alineados ideológicamente al Comité Cívico Pro Santa Cruz. Durante el año 2008 seis predios, de 24 existentes en el área de explotación del hierro, fueron saneados por el INRA. Además, ocho predios quedaron en proceso de titulación, mientras que otros tres presentaron dificultades.

Ésta es la cronología de los hechos del año 2009 que muestra los diferentes inconvenientes que tuvieron que vencer las autoridades del Estado para terminar de regularizar las seis mil hectáreas comprometidas para la explotación de hierro en el Mutún.

Cronología de los hechos

Ongole, el único predio en conflicto

15 de enero de 2009, Los Tiempos

El 14 de enero de 2009, el director del INRA, Juan Carlos Rojas, anunció que en la zona seis predios ya fueron saneados, de 24 que existen en las 6 mil hectáreas que el Estado Boliviano debe entregar a Jindal Steel and Power. Existen además ocho predios en proceso de titulación, mientras que tres predios, San Antonio, Campiña Grande y Santa Ana presentan dificultades.

Dos días después, el entonces presidente de la Empresa Siderúrgica Mutún (ESM), Guillermo Dalence, señaló que los predios saneados del área de explotación del Mutún están a la espera del título de propiedad. Ese documento, dijo, debe registrarse luego en Derechos Reales para que los propietarios puedan suscribir las minutas de transferencia de sus tierras al proyecto minero a cambio de una compensación económica de acuerdo a la extensión de sus terrenos. “Sólo tenemos conflicto con un predio, se trata de la propiedad de la Sociedad Ganadera Ongole. Este predio nos podría conflictuar todo el proyecto, por lo que se procederá a la expropiación”.

3 de marzo de 2009, Los Tiempos

El 2 de marzo, el Gobierno anunció medidas para expropiar 243 hectáreas de Ongole, necesarias para completar la extensión de tierra prevista para la explotación del hierro. Dalence afirmó que “mientras no tengamos toda el área comprometida para entregar no vamos a llegar a ningún acuerdo con otros”.

Se consolida la expropiación de Ongole

7 de marzo de 2009, El Deber

El 6 de marzo de 2009 el Gobierno anunció la expropiación de 243 hectáreas de tierra en Puerto Suárez pertenecientes a la Sociedad Ganadera Ongole, con el propósito de entregar los terrenos a la minera india Jindal Steel para el inicio de la explotación del Mutún.

Los terrenos pertenecían a Oswaldo Monasterios, empresario ganadero cruceño y propietario de la red televisiva Unitel. El Gobierno ratificó su oferta de pagar una indemnización al empresario para facilitar la operación.

9 de marzo de 2009, El Deber y La Prensa

El presidente de la ESM, Guillermo Dalence, informó días posteriores que el Gobierno cumplió con el trámite de expropiación de los predios. Éstos fueron entregados a la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) mediante una resolución emitida por la Superintendencia de Minas en Santa Cruz.

17 de marzo de 2009, Erbol

La COMIBOL consolidó la expropiación de las 243 hectáreas de tierras de Monasterios para facilitar la implementación del proyecto siderúrgico Mutún, después de haberse cumplido el plazo de 10 días otorgado por ley para que el propietario de estos predios presente un recurso de revocatoria de la resolución emitida por la Superintendencia de Minas, al no haberlo hecho se procedió a la expropiación.

Dalence recordó que, inmediatamente se ejecute la expropiación, será la COMIBOL la que depositará un monto económico en una cuenta bancaria a nombre de las empresas Santana y Ongole y aclaró que ambas recogerán ese dinero cuando demuestren el derecho propietario de estos predios.

“El INRA ha emitido su resolución final, la empresa Santana y Ongole dicen tener 10 mil hectáreas y el INRA sólo les reconoce 800 hectáreas, si no están de acuerdo pueden apelar al TAN”, explicó Dalence.

Ganaderos retrasan la explotación

25 de abril de 2009, La Prensa

El 24 de abril de 2009, el ex Ministro de Minería y Metalurgia, Alberto Echazú confirmó que los empresarios ganaderos no regularizaron sus trámites para recibir la indemnización correspondiente por la expropiación de sus tierras, esto postergó unos meses más el proyecto de explotación del Mutún.

Echazú agregó que la COMIBOL ya cuenta con la autorización para la transferencia de 2 millones de dólares a cuentas de las empresas Ongole y Santana.

La presunta corrupción en el caso de El Mutún

30 de septiembre de 2009, La Prensa

El 29 de septiembre de 2009, Guillermo Dalence fue detenido preventivamente e imputado por la supuesta compra con sobreprecio de 18 predios.

El Ministerio de Transparencia presentó el 10

de septiembre una denuncia en la Fiscalía de La Paz contra Dalence por presuntas irregularidades en la adquisición de 18 predios, entregados en abril reciente a la empresa Jindal para que comience a explotar el Mutún.

Los delitos contra Dalence fueron: negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones, contratos lesivos al Estado y conducta antieconómica.

Estas acusaciones implicaron el pago de 2.160.000 dólares por 18 terrenos aledaños al Mutún que, según la ex Superintendencia

Agraria, sólo cuestan 46.311 dólares.

7 de octubre de 2009, La Prensa

El 6 de octubre, el Ministerio Público de La Paz imputó a 17 hacendados dueños de los predios adquiridos con un sobreprecio de más de 2 millones de dólares. El fiscal que investiga el caso, Prudencio Flores, señaló que, de acuerdo a las investigaciones, estas personas fueron acusadas por la comisión de los delitos de estafa, asociación delictuosa y otros porque presuntamente vendieron sus terrenos con precios sobrevaluados durante la gestión de Guillermo Dalence. El pasado fin de semana la Fiscalía amplió las investigaciones a 37 personas involucradas en la compra de 18 predios para el proyecto siderúrgico del Mutún.

Tribunal Agrario falla en contra de Ongole, la empresa será revertida al Estado

8 de octubre de 2009, La Razón

El TAN falló a favor del INRA y rechazó la impugnación interpuesta por la Sociedad Ganadera Ongole por la reversión de sus propiedades San Antonio y Campiña Grande.

La entidad había determinado en marzo la reversión de los predios debido a que no cumplían la función económico-social que dispone la Ley de Reconducción Comunitaria y Reforma Agraria, pero la firma afectada presentó una demanda ante el Tribunal.

El director del INRA, Juan Carlos Rojas, informó que la resolución final de saneamiento fue notificada a la sociedad Ongole y ahora sólo “estamos esperando que se cumpla el plazo legal (30 días) para que continúe el proceso”. La propiedad de Campiña Grande tiene una extensión de 5.317 hectáreas y la de San Antonio, 4.529 hectáreas, ambas fueron fusionadas a partir del proceso de saneamiento iniciado en febrero de 2008 bajo un único propietario.

Estado actual

La explotación de hierro en el Mutún está muy demorada porque el gobierno no está conforme con la propuesta de la contratista hindú Jindal Stell and Power. Las autoridades informaron que no se concretará el negocio mientras no se garanticen mayores ganancias para el Estado.

El entonces ministro de Planificación del Desarrollo Carlos Villegas aseguró que el gobierno no tomará ninguna decisión hasta que se garantice más ganancias para el Estado. Aún no terminó la primera fase del negocio que es el análisis del proyecto presentado. El siguiente paso será la elaboración del contrato.

Villegas pidió calma a los cívicos de Puerto Suárez y a los medios de comunicación que presionan al gobierno para que concrete el negocio lo antes posible.

Para el politólogo Marcelo Varnoux, la explotación del Mutún hasta la fecha no produjo nada. “Es una pobre gestión del Gobierno al igual que los hidrocarburos”, mencionó¹¹.

Actualmente la Jindal ha reiterado su compromiso de invertir un total de \$us 2.100 millones en la explotación de hierro del Mutún, demanda a las autoridades nacionales zanjar algunos obstáculos que conlleva la ejecución del proyecto, entre ellos agilizar la posesión de los dos predios que impugnaron la resolución de ex-

11 El Diario, 16 de noviembre de 2009.

propiación del INRA ante el TAN y fijar como fecha cero (del contrato), el instante en que se tengan las dos tierras.

Una vez que arranque el proyecto del Mutún, se estima la generación de al menos 2.000 nuevos puestos de trabajos directos y unos 8.000 indirectos.

Además, el Estado recibiría anualmente alrededor de 30 millones de dólares en impuestos. Los ingresos anuales de la ESM, se estima que podrían ser de 20 millones de dólares. De esos ingresos, se descontarán todos los gastos e impuestos a la ESM y el saldo se repartirá así: 30% para el municipio de Puerto Suárez que invertirá en infraestructura básica y asentamientos humanos en los municipios de Puerto Suárez, Guijarro y El Carmen, 15% para la prefectura de Santa Cruz, que invertirá en infraestructura caminera, 35% para COMIBOL y 20% para desarrollo minero en Bolivia a ser ejecutados por el Ministerio de Minería y la ESM. Sin embargo, hasta ahora no se han realizado las inversiones comprometidas.

3.2 Himalaya, el conflicto entre pobres

Introducción

La mina Himalaya se ubica en las faldas del Illimani paceño, cantón Cohoni, provincia Murillo. Su concesionario, el empresario Fernando Killman, cuenta que 70% de la veta de tungsteno le fue arrendada por la COMIBOL, en 1985. El conflicto entre mineros y campesinos comenzó semanas antes de la toma de la mina por parte de los campesinos del lugar en octubre de 2007. En esa oportunidad los comunarios de Hussi bloquearon los caminos y no permitieron que ingresen alimentos ni otros artículos de primera necesidad. Martín Quispe, dirigente de los trabajadores de la concesión minera incluso afirmó que los campesinos cortaron suministros de luz y agua a los mineros apostados en la empresa Himalaya e iniciaron el asedio al lugar.

El argumento esgrimido por los campesinos del lugar fue que la empresa minera estaba contaminando el medio ambiente y no ayudaba al crecimiento de la población cercana a la mina. Por su parte el concesionario minero Fernando Killman, demostró que tenía en su poder la licencia ambiental de su firma, requerida por ley, y el plan de inversión para la construcción de caminos de acceso, casas para los profesores y apoyo para la toma de agua potable en El Choro, Cayimbaya y Ajchopaya, comunidades cercanas al área de conflicto.

Cronología de los hechos

El inicio de una violencia no anunciada

6 de enero de 2008, La Prensa

El 26 de octubre de 2007, la Federación Minera decidió enviar una comisión de tres delegados para lograr un acercamiento de las partes en conflicto, pero el intento fue vano. La delegación de la Federación, junto con dos representantes y una enfermera de Himalaya fueron retenidos en la catedral de Hussi. Los campesinos del lugar encerraron a los visitantes sellando todas las salidas del templo con adobe.

Seis días después, los lugareños, a plan de hondas y dinamitas, provocaron la salida de los mineros asalariados del campamento junto con sus esposas e hijos. Luego, izaron la wiphala en las instalaciones y declararon el sitio de propiedad comunal campesina.

El empresario Fernando Killman dijo que con la toma de la mina peligraba una inversión de 7,9 millones de dólares. "Justo iba a acabar el periodo de exploración. Robaron el dinero de las oficinas y de los depósitos. La maquinaria está en riesgo porque es gente que no sabe manejarla". En noviembre de 2007, los mineros, ya desocupados, recibieron la promesa gubernamental de que el diálogo se iba a imponer, pero quedó en promesa. Ante dicho incumplimiento, en diciembre tomaron el Palacio de Telecomunicaciones ubicado en la avenida Mariscal Santa Cruz y amenazaron con inmolarse.

Llegó otra oferta: la participación en un amplia-

do campesino en Atahuallani, localidad ubicada a cinco horas de La Paz, “los dirigentes nos invitaron para hallar una solución pacífica al problema” afirmaba con cierto tono de esperanza el dirigente minero Quispe. La invitación tenía fecha: el 20 de diciembre.

Más de 80 trabajadores himalayaños junto con emisarios de los viceministerios de Minería y Trabajo viajaron unos desde La Paz y otros desde localidades cercanas, a la localidad de Atahuallani, cercana a la mina. La cita casi terminó en desgracia. Los líderes campesinos husseños lograron seducir con los beneficios de la mina Himalaya a sus vecinos de Cotaña y Chotocollo. Más de 300 campesinos arribaron al lugar al mediodía. Tras una hora sin convenios, éstos provocaron una trifulca para perseguir y maltratar a los mineros.

“Nos han quitado la mina Himalaya nuestros propios hermanos. Ahora ellos la explotan y reventan dinamita todos los días para ahuyentar a los extraños. Ni a los del Gobierno respetan. En Atahuallani igual hay autoridades secuestradas”.

Tierra y territorio, la excusa

9 de enero de 2008, El Potosí

El sustento legal argumentado por los campesinos del lugar está sentado en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaratoria de los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada este año por las Naciones Unidas, que fue refrendada por el Legislativo boliviano.

Sin embargo, y según varios medios de comunicación afirmaron en su momento, también está por detrás el discurso campesino de “tierra y territorio” manto bajo el cual se ampararon estos actos que, según el Gobierno, autoridades, dirigentes y afectados del rubro arrastraron también intereses particulares y políticos. Incluso el Ejecutivo notó afanes conspirativos en este tema.

El presidente de la Cámara Departamental de Minería, Wálter Baltazar afirmó en ese entonces que el Gobierno es el culpable de haber izado en demasía la bandera de “tierra y territorio” para campesinos e indígenas, por lo que estos

grupos han asumido que los recursos naturales y las propiedades particulares empresariales dentro su jurisdicción ahora les pertenecen y, al no haber sido consultados por los gobiernos de turno para la presencia de estas últimas, han decidido “recuperarlas” con acciones que están fuera de la legalidad.

Más de un año sin solución

31 de marzo de 2009, La Prensa

17 meses han pasado de la toma de la mina en octubre de 2007, los medios de comunicación nuevamente vuelcan sus miradas hacia el éxodo de los mineros retirados a la fuerza de sus fuentes de trabajo. Los mineros instalados desde el inicio del conflicto en la sede de gobierno, tomaron el Palacio de Comunicaciones con dinamitas en mano. Junto con sus esposas decidieron radicalizar sus medidas de presión para pedir al Ministerio de Minería la restitución de la mina y poder continuar así con su labor extractiva.

El secretario general de los mineros de ese entonces informó que los efectivos de la policía no permitieron que sus esposas suban mantas a la terraza del edificio, donde se encontraba un grupo de los mineros que hacían su protesta con dinamitas en mano.

El dirigente de los mineros de Himalaya, Alejandro Alanoca, dijo que se pidió al gobierno la designación de otras minas para que continúen con su trabajo, además amenazó con proseguir con las medidas de presión para no perder su fuente de trabajo.

Persistencia: volvamos a intentarlo

21 de agosto de 2009, La Razón

El 19 de agosto de 2009, alrededor de 30 mineros asalariados de la mina Himalaya, llegaron nuevamente a La Paz para reintentar una solución a un conflicto que ya lleva 22 de meses sin salida. Nuevamente el escenario fue el edificio del Palacio de Comunicaciones, que fue tomado por los mineros para exigir el pago de sus haberes adeudados desde hace siete meses.

La noche del 20 de agosto los mineros fueron desalojados por la fuerza por los efectivos de la

policía. Pese a ello, determinaron pasar la noche en las puertas de la Empresa de Correos de Bolivia.

“Por tanto tiempo que no hemos sido atendidos por los ministerios de Minería y Trabajo, vamos a continuar con nuestras medidas, a pesar de que fuimos desalojados por la policía”, sostuvo el secretario de Conflictos del Sindicato de Trabajadores de Himalaya, Alfredo Cano.

21 de agosto de 2009, El Diario

El ministro de Trabajo, Calixto Chipana, informó que se propuso a los trabajadores de Himalaya una reubicación en el centro minero Tiwanaku, en el departamento de Oruro. La oferta fue hecha antes del mediodía.

“No podemos aceptar esta propuesta porque el metal que se explota ahí (Tiwanaku) es zinc y éste no tiene valor agregado; además que nos están proponiendo que seamos cooperativistas en ese lugar y para eso necesitamos un capital, lo que no tenemos”, dijo otro de los dirigentes de los mineros de Himalaya, Ascencio Choquehuanca.

Los trabajadores de este centro minero que encaran movilizaciones desde hace un año y 10 meses, desahuciaron la oferta, aduciendo que como asalariados reciben beneficios para la jubilación, además del seguro de salud.

Estado actual

La mina Himalaya tenía 107 trabajadores cuando fue tomada por comunarios en 2007. A los 22 meses de haber sido avasallada por comunarios, el Gobierno no ha recuperado la mina Himalaya y no ha podido encontrar una solución al conflicto pese a que la toma fue declarada ilegal por el Servicio Geológico y Técnico de Minas (Sergeotecmin).

El ex ministro de Minería, Alberto Echazú, deslindó responsabilidad en la solución de este conflicto que ahora está en manos del Ministe-

rio de Gobierno. De acuerdo con la autoridad, los mineros de Himalaya sólo pretenden empleos y el Ministerio de Minería no los tiene¹².

El empresario Kyllman, por su parte, calcula que en las entrañas del yacimiento existen reservas calculadas en un millón de toneladas, suficientes para ser aprovechadas durante las dos próximas generaciones. “Hoy, lejos de que el país se beneficie, los minerales son explotados de forma rústica y sin preservar el medio ambiente por los avasalladores”¹³.

Kyllman recordó que la empresa ha recurrido a la justicia ordinaria y existen resoluciones emitidas por instancias del Gobierno que disponen la devolución de la propiedad, pero no se tiene ningún resultado.

La COMIBOL y técnicos del Ministerio de Minería revisarán los documentos de la empresa Himalaya para encontrar una solución al conflicto que perjudica a los trabajadores de esa empresa.

3.3 Hidrocarburos y pueblos indígenas

Introducción

Durante el segundo semestre de la gestión 2009 se generaron conflictos entre el gobierno y los pueblos indígenas de la amazonía y el chaco. Dos aspectos fueron centrales durante las negociaciones entre ambos sectores: el derecho a la consulta y los beneficios a favor de los pueblos indígenas generados por la explotación de recursos petroleros.

La nueva Constitución Política del Estado establece en su artículo 30, párrafo 15:

“que los pueblos indígenas deben ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o admi-

12 La Prensa, 25 de agosto de 2009.

13 Ibid.

nistrativas susceptibles de afectarles... En este marco, se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan”.

El primer conflicto se dio entre los meses de mayo, junio y julio de 2009, a raíz de la licencia obtenida por la empresa petrolera Petroandina para explotar reservas hidrocarburíferas en la región amazónica del norte de La Paz. Los principales pueblos afectados fueron los mosetenes, lecos, tacanas y chimanes.

El segundo conflicto se dio durante el mes de septiembre entre el gobierno, representado por el entonces presidente de Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolivia (YPFB), Carlos Villegas y los pueblos indígenas guaraní y weenhayek del Chaco. El origen fue, según la autoridad nacional, las demandas “sobredimensionadas” de estos pueblos para participar en los beneficios generados por la explotación del petróleo que obstaculizan las inversiones en la región.

Cronología de los hechos

Petroandina y los indígenas de la amazonía

20 de mayo de 2009, Bolpress

El 19 de mayo de 2009, la empresa petrolera YPFB-Petroandina Sociedad Anónima Mixta (SAM)¹⁴ obtuvo licencia ambiental para iniciar trabajos de exploración en el bloque Liquimuni, ubicado en Caranavi al norte del departamento de La Paz, informó el viceministro de Industrialización y Comercialización de Hidrocarburos William Donaire.

La Ley N° 3911/08 autorizó la exploración y explotación de áreas en la Reserva Pílon Lajas y el Parque Nacional Madidi, vulnerando la Ley 1101/2007 que ratifica la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos

Indígenas, que en sus artículos 18, 19 y 29 establecen la obligatoriedad del Estado de consultar a los pueblos indígenas interesados antes de adoptar y aplicar medidas legislativas y administrativas que los afecten.

De los cinco bloques de exploración adquiridos por YPFB-Petroandina SAM, Lliquimuni, Madidi, Chepite, Sécore y Chispani, ubicados en los departamentos de La Paz, Beni y Pando, cuatro afectaron –y afectan en la actualidad– directamente a la reserva Pílon Lajas y al Parque Nacional Madidi.

Este proyecto se constituiría en el globo de ensayo que permitiría diagnosticar lo que ocurrirá después con las exploraciones petroleras en las áreas protegidas.

Para el gobierno, las ONGs ambientalistas originan el conflicto

26 de junio de 2009, Erbol

Los pueblos indígenas del Norte de La Paz pidieron al Ministerio de Hidrocarburos respetar la Ley de Hidrocarburos y el Decreto Supremo N° 29033, que establecen la respectiva consulta sobre la exploración y explotación de los recursos hidrocarburíferos en comunidades indígenas. Este pedido se hizo después de que el gobierno iniciara la exploración petrolera de la amazonía andina sin contar con el permiso de las organizaciones de los pueblos originarios mosetenes, lecos, tacanas y chimanes

El presidente del Pueblo Indígena Mosestén (OPIM), Vicente Moy, afirmó que “posiblemente exista gente que le está engañando a nuestro hermano Evo Morales y le informa que nos han consultado, cuando es mentira y la Constitución nos respalda”. Por su parte el presidente Morales reiteró el 16 de julio que “existen organizaciones no gubernamentales (ONG) que dicen amazonía sin petróleo” y considera que éstas (ONG) son las que están causando problemas en la región.

Frente a esta situación, el 2 de julio, el presidente de la Central de Pueblos Indígenas de La Paz

14 Petroandina es una sociedad conformada por la estatal YPFB y PDVSA de Venezuela.

(CPILAP), José Ortiz, junto con otros representantes de los pueblos tacana, la OPIM y el Pueblo Indígena Leco y Comunidades Originarias de Larecaja (PILCOL), presentaron ante el Ministerio de Hidrocarburos la impugnación a la otorgación de la licencia ambiental a Petroandina.

15 de julio de 2009, El Diario

El 14 de julio de 2009, el presidente de YPFB, Carlos Villegas, afirmó que está dispuesto a conversar con los pueblos indígenas del Norte de La Paz, después de que éstos denunciaran que no fueron consultados sobre las actividades hidrocarburíferas en esta región del país.

El presidente de YPFB acusó a algunas organizaciones no gubernamentales *“de asumir una actitud no sólo hostil, sino que expresan una postura no acorde con la realidad del país”*.

“Lo que queremos como Gobierno es producir, es explorar esos recursos naturales respetando el medio ambiente no va a existir una depredación irracional, nosotros vamos a evitar el menor daño ambiental, necesitamos de las organizaciones sociales”, afirmó.

Una organización indígena dividida, ¿hubo consulta?

30 de julio de 2009, Jornada

El 29 de julio de 2009, el Cacique del pueblo mosetén, Enrique Romero afirmó que el Ministro de Hidrocarburos cumplió con la consulta respectiva a los indígenas, sobre la exploración sísmica en el norte de La Paz, mientras la CPI-LAP afirma lo contrario.

Romero, en conferencia de prensa, mostrando la documentación respectiva e inclusive fotos, indicó que *“existe intereses ocultos de algunas ONG, como el Foro Boliviano sobre Medio Ambiente y Desarrollo FOBOMADE, que nos están haciendo quedar mal. Estamos de acuerdo con el desarrollo del norte de La Paz, que va a beneficiar al Departamento y a Bolivia en su conjunto”*.

En contraposición, el Secretario Ejecutivo de la CPILAP, José Ortiz, indicó que esta organización no está en contra de la exploración hi-

drocarburífera en el Norte paceño, pero, ratificó su denuncia realizada hace algunas semanas en contra del Ministerio de Hidrocarburos, al afirmar que esta institución no consultó a los indígenas de la zona.

“Los indígenas frenan inversiones petroleras en Bolivia”

22 de septiembre de 2009, La Razón

El 21 de septiembre de 2009, Carlos Villegas lanzó duras declaraciones referidas a las exigencias *“sobredimensionadas”* de algunos pueblos indígenas bolivianos hacia las firmas petroleras que operan en Bolivia se han convertido en un freno para las inversiones en esa área, según la estatal YPFB y las propias empresas.

El presidente de YPFB, dijo que no será posible cumplir la meta de inversión de 600 millones de dólares comprometida por las petroleras debido a que dos firmas pidieron postergar hasta 2010 una parte de sus planes por diferencias con grupos indígenas.

Indígenas guaraní y weenhayek de la región del Chaco de Tarija se oponen a que la brasileña Petrobras y la británica British Gas (BG), respectivamente, realicen operaciones petroleras en la zona en tanto las firmas no desarrollen proyectos productivos allí y den empleo a sus habitantes. El pueblo weenhayek, de la región del Chaco, exigió \$us 11 millones a la empresa petrolera BG Bolivia. Finalmente, el acuerdo fue por \$us 2 millones. FOBOMADE dice que las demandas no son sobredimensionadas como sostiene YPFB.

22 de septiembre de 2009, Agencia de Noticias EFE

Para FOBOMADE, que trabaja con los originarios, estas peticiones son justas y no sobredimensionadas, como las calificó el presidente de YPFB, Carlos Villegas.

Villegas indicó que la disposición contemplada en la CPE ha llevado a que todos los pueblos indígenas y organizaciones campesinas exijan indemnizaciones y compensaciones y que, en muchos casos, exceden *“con creces a la disponibilidad de la empresa”*. Anunció además que

el Ministerio de Hidrocarburos elaborará una disposición legal que permitirá que los temas sociales “ya no sean un obstáculo para la inversión”. Dijo que el Gobierno no se opone a los derechos de los pueblos indígenas, sino a sus excesivas demandas, que deben darse en el marco de cierta ecuanimidad.

El presidente de la CIDOB, Adolfo Chávez, censuró lo dicho por Carlos Villegas y le criticó por no haberse reunido con las etnias del este del país para coordinar las labores petroleras que se pretende realizar en esa región.

“No puede el señor Villegas decir que quienes están atrasando el desarrollo del país son los pueblos indígenas o campesinos. Lo mínimo que debería hacer él es reunirse como presidente de YPF con la CIDOB. Nosotros nunca hemos dicho que no haya tal trabajo, lo que se quiere es coordinar”.

Estado actual

El tema de la exploración y la explotación petrolera en la Amazonía y el Chaco debe ser debatido a fondo con las comunidades locales que son y serán los directos afectados de una actividad que se sabe tendrá impactos negativos y causará estragos ambientales y sociales.

El gobierno de Evo Morales se encuentra en un fervor petrolero y por ello recibe críticas desde sus propias bases. Una de ellas argumenta que este gobierno está vendiendo a los pueblos indígenas para lograr mayores inversiones y ganancias por la explotación del oro negro. Otra crítica pide que se evalúe y considere que, a la cuantificación y estudio de las reservas petroleras en el norte del Departamento de La Paz,

debería empezar un proceso de verificación, cuantificación y centralización de los estudios e información de la biodiversidad existente (especialmente referido al potencial ecoturístico, forestal y agroecológico) para su aprovechamiento sostenible en las mismas regiones.

El analista Pablo Cingolani, en la edición digital del artículo “Inteligencia estratégica y petróleo en la amazonía”¹⁵ sentencia:

“Nos preguntamos por ello, si este gobierno no reivindica el derecho de los indígenas a su propio modo de producción y a su propio modo de generar ingresos; si no se reivindica y se intenta el fortalecimiento de una vía económica alternativa al capitalismo depredador para espacios tan sensibles como el amazónico donde la preservación de la naturaleza es prioridad; si no se busca generar toma de conciencia y compromiso con relación a estos temas tan críticos, ¿quién lo hará?”

Por su parte, los pueblos indígenas del norte de La Paz se encuentran hoy divididos por la explotación de recursos naturales en su región. Vicente Moy, presidente de la Organización del Pueblo Mositén (OPIM) lamenta: “¿Cómo hacemos para volver a unir a las comunidades? Ampliando la consulta, haciendo una inspección nuevamente en las comunidades, revisando el documento final que elaboraron... Ni siquiera tenemos copia de este documento que han hecho”¹⁶. La autoridad indígena acusa al Ministerio de Hidrocarburos de crear formas y métodos para dividir premeditadamente a las organizaciones indígenas.

15 Bolpress, 15 de enero de 2010.

16 Villegas, Pablo. “La nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia: ¿Una empresa atractiva para las transnacionales?” Revista Pueblos, en Rebelión. 16 de enero de 2010.