

2. Antecedentes históricos

En este capítulo se hace una rápida reseña de tres momentos importantes del proceso de distribución y acceso a las tierras en Bolivia. Primero se describe la política estatal de atracción de migraciones externas a principios del siglo XX. Luego se hace un recuento de los hechos más sobresalientes de la Reforma Agraria de 1953 y finalmente, se analiza el colapso de las instituciones encargadas de la administración de las tierras -el Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) y el Instituto Nacional de Colonización (INC)- debido a la generalizada corrupción en el reparto de tierras el año 1992; la aprobación de una nueva ley de tierras (INRA) en 1996 y el lento proceso de saneamiento de tierras hasta el año 2006.

2.1. El territorio de colonias

Aunque sólo sea como referencia histórica conviene recordar que a inicios del siglo XX, los gobiernos liberales bolivianos intentaron extender la frontera agraria hacia las denominadas tierras vírgenes del oriente y norte del país, estableciendo el Territorio Nacional de Colonias por una extensión de más de 300 mil kilómetros cuadrados para promover asentamientos humanos extranjeros con inversión foránea.² Hasta 1952 los indígenas originarios de estas regiones

2 Algunos de los intentos más destacados para atraer masivas migraciones extranjeras -la mayoría de ellos fracasados- fueron: 1. Bolivian Syndicate, empresa estadounidense, que recibió, por 30 años la concesión de 200 mil kilómetros cuadrados en los territorios del Acre. Todo ese territorio fue perdido por Bolivia y luego anexado al Brasil. 2. L'Africaine, empresa belga que recibió la concesión de un millón de hectáreas al precio de 5 centavos la hectárea. 3. Bolivian Company recibió 3.8 millones de hectáreas en el norte de La Paz. 4. Compañía Exploradora de Bolivia, 250 mil hectáreas en el Chapare. 5. Sindicato de Fomento del Oriente Boliviano, obtuvo el derecho de adquirir 12 millones de hectáreas a 10 centavos la hectárea. 6. National City Bank y Sella Company of New York, por ley podía adquirir hasta 100 mil leguas cuadradas a 10 centavos la hectárea. 7. Saud y Cia. de Alemania se adjudicó 400 leguas de terreno en el Gran Chaco. 8. Eastern Bolivia Railway Company, se le transfirió 10 mil leguas cuadradas a 10 centavos la hectárea. 9. Patiño Mines & Enterprises, se le adjudicó 500 mil hectáreas en el Chapare a 10 centavos la hectárea. 10. Horacio Ferrero se adjudicó 400 leguas de terrenos fiscales "en cualquier lugar de la República donde se encuentren disponibles". 11. The Madera Mamoré Railway obtuvo el derecho de compra de mil quinientas leguas cuadradas. 12. Bolivia Development and Colonization Company obtuvo el derecho de adquirir mil leguas cuadradas (Barrenechea 2007).

amazónicas eran considerados “selvícolas”, es decir que no se les reconocía el derecho de ciudadanía plena y por tanto no existía norma alguna que los protegiera. Las tierras que los indígenas habitaban inmemorialmente eran consideradas por el Estado como espacios vacíos que había que poblar, preferentemente con extranjeros que trajeran capital, tecnología, experiencia y conocimientos agropecuarios. Así se inició la explotación de la goma (caucho) en barracas que sacaban los productos directamente por el Brasil, lo propio ocurrió con la quinina y más tarde con la almendra o castaña boliviana, conocida mundialmente como “Brazil nuts”.

2.2. El primer ciclo de la reforma agraria (1953-1996)

En un contexto de generalizado latifundio en los valles y altiplano y despojo de tierras y territorios a los indígenas, la primera reforma agraria que se inició en Bolivia el año 1953 fue precedida por numerosos levantamientos y violentas rebeliones indígenas que terminaron siempre en masacres de indios. Finalmente, en la región andina del país, los indígenas se organizaron en comandos armados y ocuparon las tierras de los antiguos patrones y los desalojaron de sus haciendas por la fuerza. Esta reforma fue radical, tuvo un fuerte contenido étnico-cultural-histórico de recuperación de tierras de comunidades ancestrales de los pueblos indígenas de las tierras altas. Desde entonces a estos indígenas se les llama campesinos, aunque recientemente hay una fuerte corriente de recuperación de identidad étnica indígena. Se eliminó así el régimen de servidumbre (semi esclavitud) en que vivía la población indígena aymara-quechua desde el inicio de la conquista española y durante la República a partir de 1825. El principal efecto de esta primera reforma agraria fue que casi la totalidad de estas tierras y el territorio de los Andes volvieron a ser de propiedad de las poblaciones quechua y aymara, en una combinación de derechos individuales y colectivos que va cambiando con el tiempo. En esta región ahora existe hegemonía étnica indígena en el control de la tierra-territorio, pero los rendimientos y productividad agropecuarios son muy bajos debido a la escasez de tierras productivas, frecuentes sequías, heladas, falta de riego y extrema fragmentación de las parcelas, todo lo cual provoca inseguridad alimentaria, pobreza y expulsión migratoria a las ciudades y a las tierras bajas del oriente.

Pero la primera Reforma Agraria de 1953 abrió también cause para las migraciones de campesinos indígenas de tierras altas hacia las tierras bajas del oriente y amazonía. En la década de 1960 el Estado -a través del Instituto Nacional de Colonización (INC)- a simple solicitud adjudicó entre 20 y 50 hectáreas por familia en propiedad privada individual, intransferible e indivisible, sin embargo, en la práctica muchos campesinos-colonizadores, años más tarde, han dividido

sus parcelas y en muchos casos las han vendido o comprado de otros campesinos colonizadores. El gobierno de entonces (MNR) quería promover el tránsito del régimen semifeudal de la hacienda patronal, a la empresa familiar capitalista tipo *farmer*. Esto ocurrió en gran medida en la región oriental de tierras bajas, donde ahora una buena parte de los inmigrantes nacionales están plenamente integrados a la actividad económica agropecuaria mercantil.

Sin embargo, la Reforma Agraria de 1953 -en su afán por promover el desarrollo del capitalismo moderno en la región de los llanos- fue mucho más allá al determinar que *“los extranjeros tendrán los mismos derechos que los bolivianos a la dotación gratuita de tierras por parte del Estado, siempre que cumplan con las disposiciones de inmigración y colonización”* (Art. 77). De esa forma, la reforma agraria y el proceso que la acompañó, promovieron el nacimiento de una clase media o burguesía agraria en el oriente, que incluía particularmente la inmigración extranjera que, como veremos más adelante, supo aprovechar esta notable disposición de apertura y facilidades para establecerse en Bolivia. Así, ciudadanos de origen japonés, ruso, croata menonitas (provenientes de Canadá, México y Paraguay) y otros grupos menores, al principio recibieron tierras gratuitas del Estado y, en los últimos años ciudadanos brasileros, argentinos y colombianos las compran de bolivianos que las recibieron gratis del Estado unas décadas atrás.

Particularmente en los gobiernos militares dictatoriales (1971-78 y 1980-82), pero también durante el gobierno democrático de Jaime Paz Zamora (1989-1993) se distribuyeron centenares de miles de hectáreas de tierras a los allegados políticos de manera gratuita y fraudulenta por superficies de hasta 50.000 hectáreas por cada persona que lo solicitara, tierras que al principio no tenían mayor valor económico porque no existía demanda por comprar tierras y la actividad agropecuaria era apenas incipiente en la región. Estos fueron los antecedentes para la estructuración de un mercado de tierras en Bolivia donde actúan agentes económicos que venden y alquilan tierras, pero es a partir del inicio del cultivo de la soya (1993 y 1994) que los principales compradores de tierras son especialmente inversionistas extranjeros, particularmente brasileros y más recientemente argentinos. Hasta hoy no hay registros públicos actualizados de sus propiedades y de todos los predios rurales, lo cual configura un mercado de tierras no transparente que se encubre en medio de gremios de productores, ganaderos especialmente. Muchos productores agrícolas y agroindustriales, ganaderos o madereros de nacionalidad boliviana se dedican también a la compra-venta de tierras y a nadie le extraña que al mismo tiempo sean propietarios de inmobiliarias.

El siguiente cuadro muestra cómo en el departamento de Santa Cruz tomando en cuenta sólo las superficies mayores a las 10 mil hectáreas, entre 1953 y 1992

se beneficiaron 402 personas (y algunas instituciones en el rango de superficies mayores a 50 mil), de 7.7 millones de hectáreas dotadas por el Estado boliviano a través del Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA). Esta es la base material del oscuro negocio de la tierra en Santa Cruz que en las últimas dos décadas ha dado lugar a un mercado de tierras concentrado en pocos vendedores, que al no tener derechos plenos sobre la tierra buscan por todos los medios evadir todo control del Estado. A pesar de los recientes esfuerzos públicos, en la práctica todavía no existe ninguna regulación institucional del mercado de tierras, ni regional ni nacional.

Cuadro N° 1
Dotaciones gratuitas del CNRA
Superficies mayores a 10 mil ha Santa Cruz (1953-1992)³

	Cantidad de Predios	Superficie Total
Mayor a 50 mil ha	6	1,064,629
20 - 50 mil ha	88	2,633,443
10 - 20 mil ha	308	4,032,324
TOTAL	402	7,730,396

Fuente: Estadísticas del INRA 2002.

2.3. La corrupción de la reforma agraria cierra una etapa y abre un nuevo ciclo (1996-2006)

En 1992, ante la corrupción generalizada en las instituciones públicas responsables de la administración de tierras, especialmente en el oriente boliviano, el gobierno de entonces se vio obligado a intervenir toda la institucionalidad agraria para iniciar una reforma del marco jurídico agrario e inaugurar un nuevo ciclo.⁴ En esa época coincidieron diferentes fenómenos: a) En el plano interno el colapso de la minería estatal que había sido la principal fuente de generación de ingresos para el país hasta pocos años antes. b) En el marco internacional, el Banco Mun-

3 Un detalle del listado desagregado con nombre de cada beneficiario de estas dotaciones y la superficie respectiva se puede encontrar en la página web de la Fundación TIERRA y en el libro *Los Barones del Oriente. Tierra y poder en Santa Cruz*. Soruco y otros. La Paz: Fundación TIERRA, 2008.

4 A fines del año 1992 se hizo pública la denuncia parlamentaria sobre trámites del Ministro de Educación para beneficiarse a título personal y gratuito de 100.000 hectáreas del fundo denominado BOLIBRAS. La denuncia del hecho obligó al gobierno de entonces (Jaime Paz Zamora 1989-1993) a destituir a este Ministro y clausurar e intervenir el Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) y el Instituto Nacional de Colonización (INC) y a convocar a la elaboración de una nueva ley de tierras. El debate sobre esta nueva ley tomó cuatro largos años y finalmente, el año 1996 sin el consenso suficiente, se aprobó la Ley 1715 más comúnmente conocida como Ley INRA.

dial (BM) impulsaba las reformas agrarias asistidas por el mercado y la Organización Internacional de Trabajo (OIT) promovía un creciente reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a sus territorios ancestrales. En este contexto y en busca de fuentes alternativas de generación de divisas para el país, el gobierno, con apoyo del BM y del Banco alemán de reconstrucción y fomento (KfW) estimularon el cultivo de la soya en el departamento de Santa Cruz⁵, lo cual activó el mercado de tierras con destacada presencia de inversionistas extranjeros; a su vez los indígenas del oriente se movilizaron y reclamaron el reconocimiento de sus territorios ancestrales. El año 1996 se aprobó la Ley INRA (por el Instituto Nacional de Reforma Agraria) que conjugaba dos visiones, la del mercado de tierras por un lado, y la de la protección estatal a los derechos colectivos de los pueblos indígenas, por otro. La novedad de esta segunda reforma agraria fue el comienzo de la titulación de extensos territorios a favor de los pueblos indígenas originarios especialmente de las tierras bajas. Esos territorios llamados Tierras Comunitarias de Origen (TCO) otorgan a los indígenas derechos de propiedad colectiva sobre los territorios que han sido identificados como el espacio históricamente poseído, ocupado y controlado por pueblos indígenas con identidad cultural y organización socio política propia.

La Ley INRA prohibía la dotación gratuita o adjudicación de tierras fiscales a extranjeros -hasta entonces no sólo permitida sino alentada desde la Reforma Agraria de 1953- pero mantenía la posibilidad de que cualquier extranjero pudiera comprar tierras de un propietario privado nacional, con la única salvedad de que los compradores vivieran permanentemente en el país (Art. 46). La mayoría de las tierras que ahora poseen los extranjeros en Bolivia han sido compradas a ciudadanos bolivianos que la recibieron gratis del Estado en décadas anteriores, es decir que la venta de tierras a extranjeros en el oriente boliviano fue y sigue siendo un negocio de alta rentabilidad para un selecto grupo de “empresarios” que obtienen mayores ingresos de la renta de la tierra que de sus hatos ganaderos o sus cultivos agrícolas.

5 Ver en Anexo 2: *Hitos históricos del desarrollo del sector sojero boliviano.*