

DIEZ AÑOS DE  
LUCHAS INDÍGENAS  
POR TIERRAS Y TERRITORIO



# **DIEZ AÑOS DE LUCHAS INDÍGENAS POR TIERRAS Y TERRITORIO**

SISTEMATIZACIÓN DE 10 AÑOS DE SANEAMIENTO  
EN LA PROVINCIA VELASCO 2001-2011

Kristina Eger

San Ignacio de Velasco,  
2014



# Índice

<b>Presentación</b> .....	7
<b>1. Introducción</b> .....	11
1.1. Abordaje metodológico .....	12
1.2. Marco legal.....	17
<b>2. Características generales de la Provincia Velasco</b> .....	21
2.1. Uso de la tierra y población de la Provincia Velasco .....	21
2.2. Historia de la tenencia de la tierra en la Provincia Velasco ..	28
<b>3. Saneamiento de tierras en la Provincia Velasco</b> .....	32
3.1. Situación inicial, anterior al 2001 .....	32
3.2. Periodo del trabajo de campo, 2001-2005 .....	36
3.3. Periodo de conflictividad, 2006-2008 .....	45
3.4. Periodo de titulación de tierras, 2009-2011.....	54
3.5. Situación actual. ....	62
<b>4. Conclusiones</b> .....	66
<b>5. Algunas lecciones aprendidas</b> .....	75
<b>Bibliografía</b> .....	77
<b>Abreviaciones</b> .....	83
<b>Anexo I: Glosario de términos</b> .....	85
<b>ANEXO II: Lista de informantes entrevistados</b> .....	89
<b>ANEXO III: Estado de titulación de las comunidades de Velasco (hasta 2011)</b> .....	90
<b>ANEXO IV: Proceso de saneamiento en tres etapas</b> .....	93



## Presentación

Desde su creación, Fundación TIERRA (1991) asumió un rol propositivo en la elaboración de propuestas y políticas públicas destinadas a promover el desarrollo rural y mayores niveles de participación de campesinos e indígenas en la toma de decisiones en el proceso de democratización referido al acceso a tierra-territorio y los recursos naturales para mejorar sus condiciones de vida.

En la región chiquitana estamos apoyando el reconocimiento de derechos colectivos de las tierras de las comunidades indígenas de la Provincia Velasco. Esta experiencia ha incidido de forma positiva en las reivindicaciones de los movimientos sociales, particularmente en campesinos e indígenas, que exigieron al Estado el reconocimiento de sus derechos a la tierra y al territorio, reconocidos hoy en la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

La lucha de las comunidades indígenas por la tierra, no es un elemento nuevo en la historia de nuestro país, lo nuevo son las formas que esta asume en diferentes contextos históricos y políticos, desde la colonia, pasando por la republica hasta llegar al Estado Plurinacional. Sin embargo, en los diferentes periodos se puede observar que, tanto ayer como hoy, son de carácter defensivas frente al despojo de sus tierras y recursos naturales, frente al atropello de sus formas de vida, frente a la ausencia del Estado, a quién acuden en busca de protección de sus derechos como personas, como ciudadanos y como pueblos.

Desde los años 80, tiempo en el que se registra el nacimiento de las principales organizaciones del movimiento indígena, han logrado grandes e importantes avances, logrando que sus principales reivindicaciones se hayan convertido en derechos y que sus planteamientos considerados marginales hoy sean elementos centrales de la propuesta política y de la reforma del Estado. No solo se ha

reconocido la existencia de pueblos indígenas, sino que el Estado se reconoce como Plurinacional conformado por naciones y pueblos indígenas anteriores al Estado, con derecho a la libre determinación y a la autonomía. Se reconoce el derecho al territorio de los pueblos indígenas y se ha logrado la titulación de importantes áreas geográficas como TCO. Son importantes avances en el reconocimiento de derechos, en la legitimidad y legalidad, pero que no siempre están acompañadas de las políticas públicas, de los planes y proyectos que desarrolla el Estado a través de sus diferentes niveles de gobierno.

La Ley INRA (Ley 1715) representó para los pueblos indígenas de las tierras bajas la posibilidad de efectivizar sus derechos consagrados en la reforma constitucional de 1994, referidos principalmente al reconocimiento del derecho a sus tierras y territorios, sea bajo la forma de Tierras Comunitarias de Origen (TCO) o como tierras comunales, pretendiendo un acto de justicia y la reparación del olvido histórico de estos pueblos por más de 180 años de vida republicana.

Sin embargo, el proceso de saneamiento y titulación de las tierras de las comunidades indígenas de Velasco no ha sido un proceso fácil. Estos 10 años de lucha por la tierra han demostrado que no es suficiente tener el derecho, que la tierra como elemento de la producción tiene una dimensión económica, pero también es un factor de movilización política en torno a la cual se crean organizaciones y surgen liderazgos; hemos visto que la definición de la propiedad de la tierra da paso a la corrupción y a la prebenda, sino existen los mecanismos de transparencia y participación necesarios. El presente estudio pretende sistematizar lo que fueron 10 años de luchas y trámites de las comunidades indígenas chiquitanas, en la provincia Velasco, por el reconocimiento y titulación en propiedad de sus tierras comunales.

La Fundación TIERRA ha decidido sistematizar y publicar “Diez años de luchas indígenas por tierras y territorio” en el que se sistematiza el proceso de saneamiento y titulación de las tierras de las comunidades indígenas de la provincia Velasco: 2001-2011, por la necesidad de contar con un material que sintetice este largo y complicado proceso, que fue impulsado por las propias comuni-

dades, que además tiene la virtud de capturar algunos testimonios de dirigentes, líderes, autoridades, técnicos y abogados que fueron partícipes del mismo. Publicamos este trabajo con la intención de que las comunidades conozcan y valoren lo que han hecho sus organizaciones y dirigentes, de que puedan contar con información sobre el estado de sus trámites y de que cuenten con un plano de sus tierras comunales que les pueda servir de referencia sobre la extensión y ubicación de sus tierras legalmente reconocidas.

Quiero agradecer el trabajo comprometido de diferentes técnicos, abogados y cooperantes que durante estos 10 años trabajaron con la Fundación Tierra apoyando las reivindicaciones de estas comunidades. El reconocimiento y la gratitud con la que fue Cooperación Social Técnica Alemana-DED ahora GIZ y la Fundación Schmitz, sin cuyo apoyo las comunidades de Velasco no hubiesen podido cubrir los costos del proceso de saneamiento y titulación de sus tierras.

Un agradecimiento especial a Kristina Eger, Cooperante de la GIZ, en la Fundación Tierra, quien es la autora de este documento. También agradezco el apoyo de Lucas Guzman, encargado del trabajo de procesamiento del Sistema de Información Geográfico-SIG, quien ha elaborado los planos que se adjuntan.

Esta publicación no hubiese sido posible sin el apoyo financiero de la Cooperación Alemana a través de Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GmbH)-GIZ, a quien expresamos nuestro agradecimiento.

Santa Cruz, abril de 2014

*Alcides Vadillo Pinto*

Director regional  
Fundación TIERRA



# 1. Introducción

En Bolivia, las luchas indígenas por su territorio no se llevan a cabo con armas comunes y corrientes, sino con un armamento mucho más sofisticado, incluyendo alianzas, marchas y bloqueos. Este estudio de caso no es una excepción, sino un ejemplo histórico de la lucha de las organizaciones indígenas chiquitanas de la Provincia Velasco, al nor-este de Santa Cruz, por su territorio – altamente cotizado por su extensión, bosques y minerales.

¿Cuáles han sido estos factores que influyeron en la lucha por el territorio de los pueblos indígenas de la Provincia Velasco entre 2001 y 2011? Para analizar este objetivo general es importante entender que el procedimiento técnico-jurídico para regularizar el derecho de propiedad agraria es el saneamiento de tierras. Pero que los factores técnico-jurídicos no han sido los únicos que han determinado el avance del saneamiento de tierras, sino más bien han sido los factores políticos, sociales y económicos que han incidido en este proceso.

Por lo tanto es necesario analizar las siguientes preguntas: ¿Cuáles son los actores y sus roles en el proceso de saneamiento? ¿Qué factores constituyeron un obstáculo y qué factores una ventaja para el avance del proceso de saneamiento? ¿De qué manera influyó el contexto político y legal en las estrategias de los actores?

Este estudio de caso es una pieza del rompecabezas inconcluso del saneamiento de tierras en Bolivia – y un excelente ejemplo para explicar por qué un procedimiento que debería concluir en un periodo de meses ha demorado más de diez años para emitir los títulos ejecutoriales de las comunidades y sigue todavía sin concluir.

Las lecciones aprendidas de esta experiencia servirán como herramientas para las instituciones y organizaciones, especialmente para las centrales indígenas de la Provincia Velasco, en su lucha por los derechos territoriales de los pueblos indígenas.

## 1.1. Abordaje metodológico

### Metodología

#### *Entorno y época: ubicación de la experiencia*

“Toda empresa [experiencia] humana, para ser justamente considerada, necesita ser vista en su medio y en su época. De otro modo se corre el riesgo de extraviarse en la apreciación de las circunstancias, disminuyendo importancia a los acontecimientos, o bien exagerando su magnitud y trascendencia.”<sup>1</sup>

La experiencia humana (social) sistematizada en este trabajo es el saneamiento de la propiedad de las tierras, el sujeto social son las comunidades indígenas chiquitanas, el medio geográfico es la Provincia Velasco, y el tiempo es el periodo entre 2001 y 2011. El lugar y el tiempo están determinados por el área de intervención de Fundación TIERRA – organización que ha acompañado todo este proceso.

Los sujetos sociales con los que trabaja la Fundación TIERRA son los pueblos indígenas y las comunidades campesinas, por lo cual este estudio se enfoca en el saneamiento de las comunidades indígenas y campesinas – modalidad de saneamiento predominante en la Provincia Velasco.<sup>2</sup> La experiencia de saneamiento de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) del Bajo Paragua, en San Ignacio, no fue acompañada por la Fundación Tierra, por lo tanto no forma parte de la presente sistematización.

#### *Las huellas del pasado: fuentes de información*

¿Dónde encontrar información sobre una experiencia pasada en un lugar alejado? Según Bloch, “la diversidad de los testimonios históricos es casi infinita.”<sup>3</sup> Al ser una experiencia ubicada en el pasado, obviamente no es posible aplicar la observación directa, sino, como señala Aróstegui, “las fuentes de información indirectas,

---

1 Finot, 2010: 50.

2 Ver marco legal (capítulo 1.2.) sobre las modalidades de saneamiento de tierras.

3 Bloch, 2000: 87.

lo que constituye las huellas, restos o testimonios, son la materia informativa normal del historiador.”<sup>4</sup>

Para este estudio se ha consultado la poca literatura existente sobre la experiencia, documentos e informes existentes en la Fundación Tierra y en las centrales indígenas, en particular, los convenios entre las organizaciones locales e instituciones estatales. Estos dan fe de los actores involucrados, la ubicación del plan de actividades en el tiempo y los acuerdos a los cuales se llegó.

La fuente principal de información han sido las entrevistas personales de forma semi-estructurada a los actores involucrados en el proceso de saneamiento de tierras en la Provincia Velasco (ver lista de informantes entrevistados en el ANEXO II).

*Recuerdos selectivos: la historia en los ojos del observador*

En las primeras versiones de esta sistematización había informaciones contradictorias, además había informaciones que –según algunos profesionales– no coincidían con la historia nacional. Esto no sorprende, si se toma en cuenta que la sistematización se basa mayormente en los relatos de actores que recordaban una realidad pasada, obviamente, desde su propia experiencia y conocimiento. Como dice Bloch, el “pasado es por definición algo dado que ya no será modificado por nada. Pero el conocimiento del pasado es una cosa en progreso que no deja de transformarse y perfeccionarse.”<sup>5</sup>

En esta sistematización hay que tomar en cuenta que no existen muchos documentos sobre la experiencia, que es un tema técnico-jurídico y, por ende, no fácilmente entendible para la mayoría de la población. En consecuencia, los actores cuentan la realidad histórica desde su punto de vista, sea por conveniencia o de buena fe. Entender por qué la realidad se presenta de una forma u otra ayuda a entender mejor la experiencia.<sup>6</sup> Pero también es importante señalar que la situación actual del proceso de saneamiento es objetiva, real, corroborada por documentos del INRA y estudios realizados por la Fundación Tierra.

---

4 Aróstegui, 2001: 71.

5 Bloch, 2000: 82.

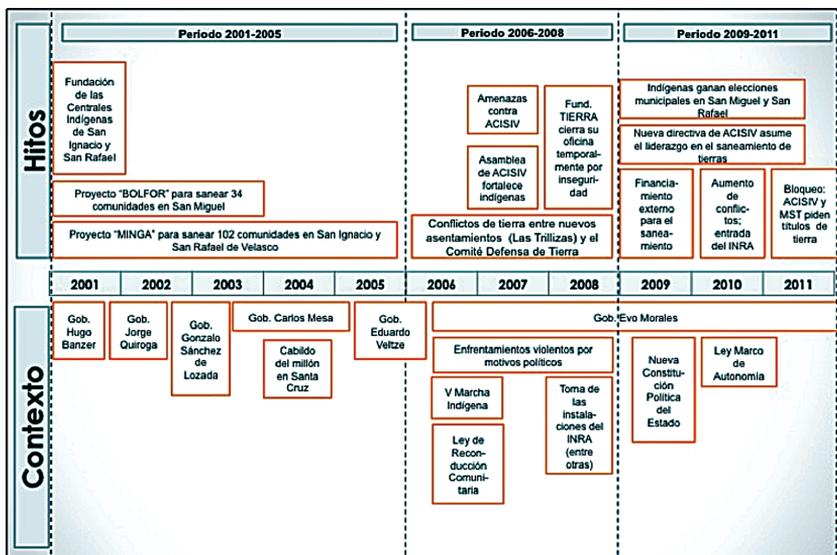
6 Bloch, 2000: 107.

*Señales del tiempo: periodos del saneamiento de tierras*

Para poder descifrar el significado, tanto de las entrevistas como de los textos (en este caso convenios), es necesario relacionar el texto con el contexto.<sup>7</sup> Para tal motivo, en esta sistematización se escogió ordenar el proceso de la experiencia en el tiempo, según periodos. La periodización del proceso sirve para analizar los obstáculos y estrategias según variables que han cambiado en diferentes periodos de tiempo: el contexto y los actores.

¿Cómo decidir cuáles son los periodos a analizar? De acuerdo a las entrevistas realizadas se pudieron identificar tres periodos, cada uno con sus características: el periodo del trabajo de campo entre 2001 y 2005, el periodo de conflictividad entre 2006 y 2008, el periodo de titulación de tierras entre 2009 y 2011. Obviamente, el periodo sistematizado entre 2001 y 2011 está enmarcado en el tiempo, por lo cual se toma en cuenta la situación inicial y actual.

**Cuadro No. 1: Periodos del saneamiento de tierras en Velasco (2001-2011)**



Fuente: Elaboración propia, en base a las entrevistas

7 Darnton, 1987: 13.

**El primer periodo, entre 2001 y 2005**, se podría denominar el periodo del trabajo de campo. En este periodo los proyectos “MINGA” y “BOLFOR” promovieron el avance del proceso de saneamiento y se logró concluir con el trabajo de campo en la mayoría de las comunidades.

**El segundo periodo, entre 2006 y 2008**, se podría denominar el periodo de conflictividad. El avance del saneamiento en este periodo fue mínimo, por los enfrentamientos que hubo entre sectores afines y opuestos al Gobierno nacional, además del fin del financiamiento del proyecto de saneamiento. Estos cambios dieron inicio a la promoción del saneamiento por las organizaciones de base.

**El tercer periodo, entre 2009 y 2011**, se podría denominar el periodo de la titulación de tierras, ya que la mayoría de los títulos de propiedad fueron emitidos por el INRA en este periodo. En este periodo, además, los protagonistas fueron las organizaciones representativas de los pueblos indígenas de la provincia, ya que tomaron el liderazgo en la promoción del saneamiento de tierras.

Estado de arte
----------------

El saneamiento de tierras y las reformas agrarias en Bolivia son un tema recurrente en la literatura. Algunas publicaciones analizan el saneamiento en el marco de otra investigación sobre temas relacionados, mayormente tierra y territorio (Balza Alarcón 2001, Canedo Vásquez 2011, Fundación TIERRA 2010, Radhuber 2008, Urioste y Kay 2005, entre otros). Otras analizan el saneamiento de tierras específicamente (Guzmán 2008, Hernáiz y Pacheco 2001, INRA 2010, Romero Bonifaz 2008, entre otros). Muy pocos de estos mencionan los factores que fueron influyentes para el avance del saneamiento de tierras (Fundación TIERRA 2005, Guzmán 2008).

Las investigaciones mayormente tocan el tema de forma general a nivel nacional o diferenciando entre el occidente y oriente, solo algunos autores incluyen un enfoque regional con estudios de caso (Fundación TIERRA 2005, Guzmán 2008, entre otros).

Del proceso de saneamiento en la Provincia Velasco, particularmente, hay muy pocas publicaciones (Álvarez Álvarez 2003, Fundación TIERRA 2005, entre otras). La más reciente de estas publicaciones es del año 2005, por lo cual es necesario actualizar la información ya que ha habido muchos cambios a partir del 2006 en el saneamiento de tierras en la Provincia Velasco.

Marco teórico
---------------

### **Clasificación de los factores que influyen en el saneamiento de tierras**

Esta sistematización se enfoca en el análisis de tres factores de influencia en el proceso de saneamiento:<sup>8</sup>

- **Factores técnico-jurídicos.**

El saneamiento de tierras es principalmente un procedimiento técnico-jurídico, por lo cual la primera categoría se refiere a los factores inherentes al procedimiento. Por un lado, se refiere a las disposiciones legales, y por otro lado, a su implementación.

- **Factores socio-económicos y políticos.**

Aunque el proceso de saneamiento es mayormente técnico-jurídico, tiene una relación muy estrecha con los factores socio-económicos y políticos, por lo cual esta categoría analiza la influencia de estos últimos.

- **Factores de gestión territorial y conflictos.**

El saneamiento de tierras ha intensificado los conflictos por la tierra y los recursos naturales y el debate sobre la gestión territorial, factores cuya influencia será analizada en esta categoría.

El análisis de estos tres factores en el caso concreto, permitirá sacar conclusiones sobre la importancia que tuvo el ámbito técnico-jurídico

---

8 Gúzman, 2008.

co frente al entorno socio-económico, político, de gestión territorial y conflictos.

## 1.2. Marco legal

La Ley No. 1715, del 18 de octubre de 1996, creó el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) como la entidad pública encargada de planificar, ejecutar y consolidar el proceso de la reforma agraria. Con el objetivo de regularizar y perfeccionar los derechos de propiedad agraria, esta ley, estableció el proceso de saneamiento que podía realizarse bajo una de las tres modalidades establecidas en la Ley: 1) Saneamiento Simple (SAN SIM); 2) Catastro y Saneamiento (CAT-SAN) y 3) Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN TCO).

*Saneamiento Simple (SAN-SIM).* Se puede ejecutar (a) a pedido de las personas en áreas rurales, (b) por intervención del INRA cuando se detecte un conflicto entre personas sobre la misma propiedad o con un área protegida.<sup>9</sup>

Comunidades que quieren pedir el saneamiento de su tierra comunal vía esta modalidad tienen que presentar una serie de requisitos, como una certificación de su organización representativa, acreditando que la comunidad mantiene formas de organización, cultura e identidad propias.<sup>10</sup>

*Saneamiento Integrado al Catastro Legal (CAT-SAN).* Se ejecuta solamente por intervención del INRA en áreas propuestas por las Comisiones Agrarias departamentales.<sup>11</sup>

*Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO).* Se puede ejecutar a pedido del interesado o por intervención del INRA en Tierras Comunitarias de Origen. La ley garantiza la participación

---

9 Ibídem, Artículo 70.

10 Reglamento de la Ley No.1715 Art.284.

11 Ibídem, Artículo 71.

de las comunidades y los pueblos indígenas en el proceso de saneamiento.<sup>12</sup>

Simplificando el procedimiento, con criterio más pedagógico y menos procesal, podemos dividir el proceso de saneamiento en tres etapas: una etapa preparatoria, una etapa de campo, y una etapa de titulación (ver Anexo IV).<sup>13</sup>

### **Primer paso: La etapa preparatoria**

En la primera etapa, el INRA recepciona la demanda de saneamiento (en la que se indica modalidad), acepta la demanda, dicta resolución determinativa de área de saneamiento, prepara el proceso de saneamiento. Esto incluye temas logísticos y de procedimiento, pero también incluye definir áreas geográficas, subdividir el área en polígonos. El saneamiento de un área agraria puede ser solicitado por la parte interesada o puede ser realizado de oficio por el INRA, esto es a iniciativa propia.

### **Segundo Paso: La etapa de mensura o trabajo de campo**

El INRA inicia el trabajo de campo con una campaña pública – una mezcla de sensibilización e información- a través de la cual se sensibiliza a la población sobre los beneficios del proceso de saneamiento, el rol del INRA en este proceso, informa a las partes interesadas sobre la ubicación del área a sanar, los plazos previstos, los aportes para la realización de las pericias de campo, la mensura, la verificación del cumplimiento de la función social o función económica social, los nombres de los predios existentes en el INRA y los nombres de los funcionarios encargados.<sup>14</sup>

Después de la campaña pública, se realiza la mensura. Existen diferentes formas de realizar este relevamiento: una posibilidad son las fotografías aéreas, otra son las imágenes vía satélite, las cuales aceleran el procedimiento, pero por otro lado son menos precisas. Otra forma de relevamiento es la mensura directo vía visita física

---

12 *Ibíd*em, Artículo 72.

13 Ver el Reglamento de la Ley No.1715 Capítulo II para las disposiciones legales sobre el procedimiento común de saneamiento.

14 Para más información, ver FORMASOL y Fundación TIERRA, 2003.

en el área a sanear, lo cual permite utilizar equipos tecnológicos que aseguran mayor precisión.

En esta etapa de pericias de campo, se involucran activamente las comunidades indígenas y campesinas. En el trabajo de campo se realiza la medición de cada una de las propiedades para precisar la ubicación exacta, se identifica cada vértice de colindancia y se firman las actas de conformidad entre los vecinos (siempre que haya conformidad), se verifica el cumplimiento de la función social en las comunidades y pequeñas propiedades y la función económico social en las medianas propiedades y empresas agrícolas o ganaderas.

En el proceso de relevamiento de informaciones de campo el INRA muchas veces registra conflictos territoriales entre los propietarios, poseedores legales o simples demandantes. Estos conflictos deben ser resueltos vía conciliación, procesos en los que el INRA juega el rol de árbitro.<sup>15</sup> El cómo conciliador podrá, en cualquier etapa, pronunciarse sobre el fondo de la controversia<sup>16</sup> ya sea en función de acuerdos entre las partes o en función del interés público que dicha institución representa en la administración de las tierras del país.

Durante todo este proceso la Ley No.1715 garantiza la participación y el control social, lo cual es muy importante para las organizaciones sociales, ya que solo a través de su participación se podrá monitorear el correcto desarrollo del procedimiento.

La segunda etapa termina con la verificación de la información recogida en campo. Después de esta evaluación técnica-jurídica se emite el resultado a través de los medios de comunicación a nivel local y es posible hacer observaciones en el lapso de 30 días.

### **Tercer paso: La etapa de titulación**

Mientras que las primeras dos etapas se realizan a nivel local y departamental, este tercer paso se realiza en la sede central del INRA. En la Dirección Nacional del INRA es revisado y verificado todo el proceso, tanto en sus aspectos técnicos como jurídico, se corrigen los errores identificados (en ocasiones volviendo a realizar trabajos de

---

15 Reglamento de la Ley 1715, Artículo 290-293.

16 Ley No.1770, Artículo 85 II.

campo) se elaboran los planos finales y los proyectos de resolución que deberán ser firmada por el Presidente del Estado o el Director Nacional del INRA. La Resolución Final de Saneamiento o Resolución Suprema, según corresponda, es el documento que otorga derechos y da origen al Título Ejecutorial.