

# Introducción

Este trabajo aborda el fenómeno de la venta de tierras que involucra de forma directa a los indígenas guarayos de la Tierra Comunitaria de Origen (TCO) Guarayos. Es una realidad inesperada para quienes guardan en la memoria la primera e histórica “Marcha por el Territorio y la Dignidad” de 1990, cuando los indígenas de tierras bajas se movilizaron en busca del reconocimiento y protección legal de sus territorios. A partir de ese trascendental evento, las TCO cobraron tal importancia que en la Bolivia de hoy tienen un lugar preponderante. Abarcan el 22% del territorio nacional<sup>1</sup> y se constituyen en la principal conquista de los pueblos indígenas minoritarios (TIERRA, 2011); es decir, de la población sistemáticamente ignorada y desprotegida antes de la ley de tierras de 1996 (Ley 1715 o Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria, INRA). La reivindicación de los territorios indígenas o TCO se posicionó como política de Estado a partir de la marcha de 1990, lo que dio lugar a que los trámites de titulación de las TCO comenzaran, incluso antes de la aprobación de la ley de tierras en 1996. Por lo general, cada pueblo indígena demandó una extensión territorial mayor a lo efectivamente reconocido y titulado años más tarde. En el caso de la TCO Guarayos, la demanda inicial alcanzaba a 2,2 millones de hectáreas, pero la superficie efectivamente titulada hasta el año 2021 sumó 1,3 millones de hectáreas; lo que representa el 59% de la petición inicial (Contreras, 1991; Lehm, 1999).

---

1 Según el último reporte del INRA de septiembre de 2021, las TCO tituladas suman 24,3 millones de hectáreas a nivel nacional. Teniendo en cuenta que la superficie nacional alcanza 109,8 millones de hectáreas, se observa que la importancia en extensión de las TCO es significativa, y sería mucho más restando las manchas urbanas, cuerpos de agua y áreas similares que no califican como tierras rurales (INRA, 2021).

La diferencia entre lo demandado y lo titulado —al igual que las ventas de tierras por los propios indígenas— refleja, de manera bastante precisa, un problema de fondo que se sabía desde un inicio: las disputas y conflictos por la tierra amenazan la existencia misma de los territorios indígenas, especialmente en las zonas de expansión de actividades agropecuarias empresariales, extracción de recursos forestales y creación de nuevos asentamientos campesinos. Las presiones externas influyeron decisivamente para que las TCO acaben consolidándose en zonas cada vez más alejadas y marginales con respecto a los núcleos poblados y localidades que gozan de conexiones a las principales vías camineras, mercados, infraestructura económica y redes de servicios de educación, salud y comunicaciones. No son pocas las comunidades indígenas de las tierras bajas que acabaron absorbidas como parte de la ajetreteada realidad rural caracterizada por nuevas colonizaciones y asentamientos de comunidades campesinas e interculturales. Muchas comunidades indígenas fueron desvinculadas físicamente de los territorios indígenas; por lo tanto, quedaron atrapadas en el dilema de mantenerse como comunidades cautivas en medio de nuevos asentamientos y realidades rurales o reasentarse dentro del territorio indígena, sabiendo que ello significa desvincularse del resto de la realidad nacional y mantenerse confinadas en lugares deshabitados.

En las tierras bajas, el contacto de los indígenas con la realidad local, regional y nacional se ha dado en condiciones de desigualdad debido a una serie de causalidades, como la exposición tardía y abrupta a las lógicas de mercado, la inclusión subordinada a la sociedad boliviana y la persistencia de modos de vida tradicionales. La exposición de los indígenas a las dinámicas socioeconómicas reinantes masificó entre ellos las transacciones intermediadas por el dinero, siendo hoy, para muchos, insuficiente el sostenerse con las ventas circunstanciales de su mano de obra a los ganaderos, agricultores o madereros del lugar. El escenario actual se torna todavía más desfavorable para los indígenas debido al rápido deterioro de las colectividades organizadas, tanto a nivel de comunidades de base, como a nivel de las TCO, organizaciones regionales y nacionales. La actual crisis orgánica y el divisionismo que sufre la Confederación

de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB) es una muestra palpable de los problemas organizativos y de representación de los pueblos indígenas de las tierras bajas. La debilidad de estas colectividades organizadas no solo socava las capacidades de control territorial, sino que directamente pone en duda la existencia misma de los dueños de las TCO tituladas; es decir, de las organizaciones indígenas reconocidas con personerías jurídicas para aglutinar y representar a todas las comunidades que integran un determinado territorio o pueblo indígena.

Este trabajo expone el fenómeno de la compra-venta de miles de hectáreas de tierras en Guarayos como una expresión, ciertamente, del tráfico ilegal y de la corrupción en las transferencias de tierras manejadas por unos cuantos indígenas guarayos; pero ante todo, como una consecuencia de la emergencia de nuevos mercados de tierras ocasionada por el crecimiento de la demanda por parte de quienes se benefician con los excedentes económicos que genera la agricultura mecanizada de Santa Cruz y, en parte, la economía de la coca del Trópico de Cochabamba. Una oleada de compradores de tierras avanza hacia las tierras guarayas en busca de zonas de expansión. Este tema por demás complejo en sí, exige un acercamiento cuidadoso debido al alto grado de conflictividad, violencia y enfrentamientos que ocasionan la disputa por la tierra. Las compra-ventas se materializan mediante y en medio de tomas violentas de predios, traslados de grupos de choque organizados por quienes compiten por la misma tierra, quemadas provocadas de buses, maquinarias agrícolas o galpones agrícolas, o, incluso, amedrentamientos por medio de persecución de personas que se oponen a los negocios ilícitos. También es un tema urgente que los propios guarayos quieren encarar de una vez. Todos los involucrados, incluyendo las instituciones públicas, tienen conocimiento de la gravedad del problema de compra-ventas de tierras, pero poco o nada han hecho hasta ahora para adoptar e implementar políticas y acciones dirigidas al manejo de conflictos y control del tráfico de tierras. No solo hacen falta planes o políticas, sino también intermediarios entre las partes en conflicto, al igual que investigaciones o estudios de las transacciones de tierras que vayan más allá de la fácil estigmatización de

los indígenas guarayos como “traficantes de tierras”; por ejemplo, avanzando hacia una comprensión más sólida y enraizada de las fuerzas económicas que rigen las relaciones de poder históricamente estructuradas o de las luchas legales y políticas que determinan la tenencia legal y real de la tierra, entre otros temas.

Las compra-ventas objeto de este estudio son aquellas transacciones donde los indígenas guarayos están implicados en calidad de vendedores de tierras. Las transacciones entre privados, digamos entre un pequeño propietario individual y un inversionista agropecuario, existen en la zona y se diferencian de los casos que nos interesan porque se trata de compra-ventas respaldadas por títulos agrarios legalmente vigentes. Estas propiedades privadas que se transan a precios altos también forman parte del mercado de tierras, pero no afectan directamente al territorio indígena titulado. Las transacciones que analizamos en este trabajo son aquellas donde los indígenas guarayos ceden tierras a “terceros” o foráneos a cambio de pagos en efectivo que por lo general son muy inferiores a los precios de mercado. Son pequeñas parcelas de propiedad familiar de los guarayos, propiedades comunitarias y, lo más grave, son tierras que pertenecen a la TCO titulada. Las TCO tienen su razón de ser en que no pueden cederse a externos (CPE, 394-III). También los indígenas fueron vendiendo las tierras que podían haberse titulado como parte de la TCO, pero renunciaron a ello a cambio de pequeños pagos durante el proceso de saneamiento. Estrictamente hablando, son ventas ilegales de tierras indígenas no transables que se producen a través de una serie de mecanismos ideados para que los compradores estén respaldados por documentación escrita y firmada por los propios indígenas.

Los compradores, que hemos llamado “terceros”, “externos” o “foráneos”, están compuestos por una diversidad de actores, en los inicios predominantemente por grupos de personas o particulares comprando a título individual o familiar para la agricultura mecanizada o simplemente con fines especulativos. En los últimos años, los principales compradores se autoidentifican como campesinos colonizadores o interculturales, quienes han estado y siguen

comprando tierras para fundar nuevas comunidades. Otro de los actores de primer orden son los menonitas dedicados a formar nuevas colonias y acrecentar la presencia de la agricultura comercial a mediana escala. Todos los compradores tienen pleno conocimiento de que se trata de apropiaciones indebidas de tierras que implican riesgos de pérdida del dinero pagado y de las inversiones realizadas en los predios; es decir, pueden ser desalojados o sufrir intervenciones de parte de las autoridades estatales para desocupar esas tierras. Desde el punto de vista de los compradores, las compras de tierras indígenas están consideradas como inversiones de alto riesgo y ésta es una de las principales razones para que los precios sean bajos en este tipo de transferencias. Cuando existen dudas sobre la legitimidad de los vendedores (dirigentes divididos o que representan a organizaciones paralelas), los compradores ofrecen pagos todavía más bajos porque asumen que las garantías ofrecidas son menos sólidas y, a la vez, el divisionismo indígena se traduce en más indígenas ofreciendo hacer negocios con la tierra indígena.

## La TCO Guarayos

El territorio del pueblo indígena Guarayo está ubicado en la provincia Guarayos del departamento de Santa Cruz. Esta zona del norte cruceño forma parte de la franja de transición entre la Chiquitanía y la Amazonía boliviana. En términos político-administrativos, la provincia está conformada por tres municipios: Ascensión de Guarayos, Urubichá y El Puente<sup>2</sup>. Los bosques de esta región se caracterizan por la existencia de árboles maderables de alto valor (Martínez y Tejada, 2010; Cronkleton, Pacheco, Ibargüen y Albornoz, 2009), lo que atrajo, entre los años 1960-1990, la llegada incesante de empresas madereras que sobreexplotaron las especies más valiosas, especialmente la mara que hoy es casi inexistente.

---

2 La provincia Guarayos fue creada en 1990 mediante la Ley 1143 comprendiendo dentro de su jurisdicción las siguientes secciones municipales: Primera sección municipal con Ascensión de Guarayos como capital y los centros poblados San Pablo, Santa María o Nueva Esperanza y El Junte; segunda sección municipal, con Urubichá (capital), Yaguarú y la Misión Monseñor Salvatierra con El Puente como capital y Yotaú.

**Cuadro 1**  
**Algunas características y variables de la provincia Guarayos**

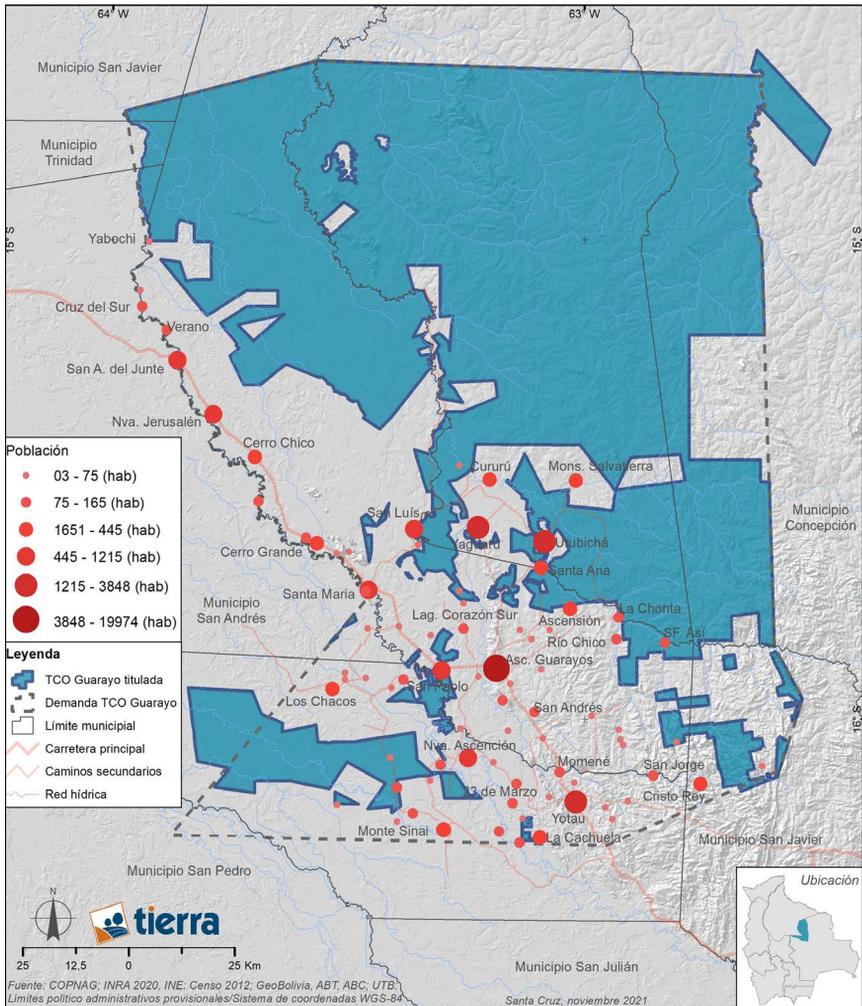
Variables (Censo 2012)	Ascensión de Guarayos	Urubichá	El Puente	Total
1. Territorio Provincia Guarayos (ha)				<b>2.734.300</b>
2. Tierra Comunitaria de Origen (TCO) titulada				<b>1.343.647</b>
3. Población total	27.070	7.026	14.205	<b>48.301</b>
4. Población con edad de 15 años o más	13.950	6.121	6.979	<b>27.050</b>
5. Población autoidentificada como Guarayos	9.462	5.667	2.263	<b>17.392</b>
6. Porcentaje de población autoidentificada como Guarayos (5/4)	67,8	92,6	32,4	<b>64,3</b>
7. Español como idioma en que aprendió a hablar (%)	71,8	19,9	70,6	<b>63,9</b>
8. Educación nivel secundaria o superior, pob. 19 años o más (%)	54,2	52,4	43,5	<b>50,6</b>
9. Población pobre, necesidades básicas insatisfechas (NBI) (%)	75,0	84,8	84,6	<b>81,5</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de Censo de Población y Vivienda 2012 (INE).

Según los datos registrados en los trámites agrarios, la población de los indígenas guarayos alcanzaba para el año 2012 a 14.496 personas (TIERRA, 2011), asentadas principalmente en siete núcleos poblados (centrales) y una decena de comunidades menores que varían a lo largo del tiempo. Después de 25 años de trámites de saneamiento y titulación de la TCO (1996-2021), todos los indígenas guarayos están reconocidos como beneficiarios de un territorio indígena que alcanza a 1.343.647 hectáreas. La TCO Guarayos es el territorio indígena con mayor superficie titulada entre todas las TCO de las tierras bajas. El segundo con mayor superficie es la TCO TIPNIS con 1,1 millones de hectáreas y en tercer lugar está la TCO Monte Verde con 692 mil hectáreas<sup>3</sup>.

3 A nivel nacional, las dos TCO más grandes se encuentran en las tierras altas, concretamente en el departamento de Potosí: TCO Nor Lípez con 1.99 millones de hectáreas y Sur Lípez con 1.55 millones. Sin embargo, cabe mencionar que estas dos TCO abarcan el extenso territorio semi-desértico del sur de Bolivia, colindante con el norte chileno. Dado los escasos recursos naturales que posee y el hecho de que no existen intereses económicos para el despojo de la tierra, estos dos casos no son comparables con la TCO Guarayos, que ocupa el tercer lugar a nivel nacional (TIERRA, 2010).

## Mapa 1 TCO Guarayos y principales núcleos poblados



Hasta finales de 1990, prácticamente todo el territorio que ahora está titulado como TCO estuvo en manos de empresas privadas que se favorecieron con licencias estatales para la explotación maderera. Las llamadas “concesiones forestales” otorgaban derechos para la extracción de árboles maderables, pero no equivalían a derechos de

propiedad de la tierra. Sus adjudicatarios podían explotar madera sin necesidad de tener derecho propietario de la tierra. En estas circunstancias, en 1996, el Estado boliviano admitió la demanda legal del pueblo Guarayo para hacer valer su derecho histórico, reclamando como propiedad colectiva más de 2,2 millones de hectáreas. Esta demanda abarca cerca del 80% de la provincia Guarayos y se sustenta en dos hechos históricos. Primero, las seis centrales indígenas y las doce comunidades, cuyos orígenes se remontan a la época de las reducciones o poblados misionales (Jordán, 2021), en el marco de la ley de Reforma Agraria de 1953, recibieron títulos agrarios por sus tierras conocidas como “zonas agrarias”. Típicamente, cada asentamiento o comunidad recibió parcelas en las “zonas agrarias” en una proporción promedio de 50 hectáreas por familia. Desde la perspectiva del Estado boliviano del siglo pasado, los guarayos no eran más que pequeños agricultores de subsistencia, por lo que no necesitaban más tierras que pequeños “chacos” o parcelas de producción para que habiliten y manejen por medio de chaqueos y quemas de una pequeña parte del bosque.

La segunda razón histórica es el derecho consuetudinario que reivindicaron los guarayos sobre extensas zonas o áreas comunales para el uso y aprovechamiento de los recursos biodiversos mediante la caza, pesca, recolección y aprovechamiento forestal. Estas áreas comunales no estaban claramente definidas, pero habrían conservado un radio de influencia de hasta 20 kilómetros desde cada asentamiento guarayo. Este reclamo tenía sentido porque la economía de subsistencia de los guarayos en realidad no depende solamente de la agricultura de los chacos, sino principalmente de los recursos del bosque. En otras palabras, la demanda territorial de los guarayos consistía en la titulación de las zonas agrarias que ya tenían antecedentes legales y la consolidación del extenso territorio indígena controlado por las empresas madereras y denegado durante la implementación de la Reforma Agraria de 1953.

Como veremos a lo largo de este estudio, la batalla indígena por el reconocimiento legal no solo ha sido desafiante y llena de obstáculos, sino que supuso llevar adelante una lucha contrarreloj ante

el avance descontrolado y acelerado de los grupos de poder (madereros, ganaderos, agroempresarios) y la multiplicación de los asentamientos de campesinos colonos y migrantes. Los llamados “terceros” en el lenguaje técnico de saneamiento de tierras, también iniciaron sus propias solicitudes de saneamiento y titulación exigiendo la validación de los títulos agrarios obtenidos en la época del Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA).

### **Objetivos y preguntas de investigación**

El objetivo principal de este trabajo es identificar y exponer con evidencias el fenómeno de la compra-venta de tierras en la provincia Guarayos, con énfasis en las transacciones que afectan directamente a la TCO del mismo nombre, donde los implicados son los propios indígenas guarayos. Para ser más precisos, nuestra intención ha sido acercarnos a esta realidad por demás compleja y ofrecer al lector una mirada comprensiva sobre las transferencias indebidas de tierras que involucran a los indígenas guarayos, las razones de fondo y las consecuencias. Abrigamos una intención explícita de que este trabajo tenga utilidad concreta para los propios guarayos que están preocupados por detener el tráfico de tierras y el saqueo de su territorio. Sabiendo que muchas de las TCO de las tierras bajas están en peligro y sufren agresiones similares, hemos problematizado algunos temas que van más allá de la situación específica de Guarayos. En ese sentido, pensamos que este trabajo podría ofrecer nuevas pistas de investigación y abrir más puertas para entender la problemática actual de los territorios indígenas de las tierras bajas.

Nos hemos planteado las siguientes preguntas de trabajo:

- ¿Cuál es la situación actual de la tenencia legal de la tierra en Guarayos, específicamente dentro del área demandada como TCO?
- ¿Cuánta tierra, dónde y bajo qué mecanismos ha sido transferida a modo de compra-venta de tierras?
- ¿Quiénes son los actores implicados y qué roles juegan, incluyendo la agroindustria, las instituciones públicas (INRA, ABT) y la justicia agraria?

- ¿Cómo se pueden interpretar los instrumentos legales en vigencia y las normas utilizadas a modo de respaldo legal para las transacciones en cuestión?
- ¿Cuáles son las consecuencias y las posibles medidas de mitigación de los impactos negativos?

### **Cuestiones metodológicas**

Responder estas preguntas e inquietudes requiere de una experticia sólida en materia agraria e indígena, y sobre todo exige el involucramiento de equipos multidisciplinarios y trabajos de campo a lo largo y ancho del territorio en cuestión. Esto ha sido posible gracias a la decisión institucional de Fundación TIERRA de conformar un equipo de trabajo con varios de sus miembros. En este proceso, se ha privilegiado por igual, tanto la información cuantitativa, como la cualitativa, enfocándonos en recolectar, analizar, someter a discusiones grupales y combinar todos los datos e información en un único estudio.

La información secundaria proviene de revisiones bibliográficas y diversas fuentes de documentación sobre los pueblos indígenas de las tierras bajas y sus luchas por el reconocimiento de territorios. En las últimas dos décadas, se publicaron varios estudios específicos sobre las TCO de los pueblos indígenas de las tierras bajas, donde podemos destacar los compendios y atlas que reportan los resultados del proceso de saneamiento y titulación de los territorios indígenas (Tamburini, 2019; TIERRA, 2011; Martínez, 2000). La información geográfica sobre la tenencia de la tierra proviene de una colección cuidadosamente sistematizada durante varios años por la Fundación TIERRA, desde varias fuentes y utilizando los reportes periódicos y oficiales del INRA, cada vez más escasos y menos rigurosos.

La información primaria ha sido recolectada durante el segundo semestre de 2021, utilizando una combinación semi-estructurada de varios métodos y técnicas. Entre otras actividades de campo, se realizaron tres talleres participativos en Ascensión de Guarayos

y Urubichá, uno de tipo multiactoral reuniendo a actores tan diversos como el Comité Cívico, representantes de ABT (Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra), Gobiernos Municipales, dirigencia de COPNAG (Central de Organizaciones de Pueblos Nativos Guarayos), técnicos de áreas protegidas y miembros de asociaciones forestales, entre otros. En los otros dos espacios de trabajo participaron representantes y autoridades de las comunidades guarayas. Alicia Tejada y Gimena Vega entrevistaron a una veintena de personas conocedoras de casos emblemáticos, avasallamientos de tierras rurales y urbanas y denuncias de tráfico de tierras. El mapeo de las áreas afectadas por las compra-ventas irregulares se realizó por medio de varias técnicas: dibujando croquis de ubicación con informantes claves, recorriendo las zonas afectadas con guías locales, tomando fotografías aéreas utilizando drones, examinando una pequeña pero valiosa colección de copias de documentos suscritos entre compradores y vendedores. Con estas herramientas y limitaciones, hemos organizado el contenido central de este trabajo.

Para contextualizar y analizar las múltiples implicaciones, hemos optado por privilegiar una mirada longitudinal de los hechos documentados, con el propósito de visualizar los cambios temporales, identificar hitos y tendencias futuras. Asimismo, hemos identificado algunas perspectivas para el futuro y las posibles medidas que se pueden adoptar para combatir las ventas ilícitas de tierras en los territorios indígenas.

## **Contenido de las secciones**

El primer capítulo presenta la situación actual de la tenencia de la tierra en Guarayos, concretamente dentro del área de la demanda de la TCO Guarayos. Esta sección muestra cómo los “terceros” lograron titular cada vez más hectáreas a su favor en desmedro de los intereses de los indígenas guarayos de consolidar un territorio indígena con autogobierno y control territorial. Incluye un repaso breve de las interrelaciones entre los poblados misionales que devinieron en centrales indígenas y el Estado que implementó la

Reforma Agraria de 1953 para reconocer a algunas familias guarayas como pequeños propietarios agrícolas. En suma, esta sección ofrece una reconstrucción del proceso de saneamiento y titulación del INRA que comenzó en 1996 y que hoy, después de 25 años, sigue sin cerrarse.

El segundo capítulo responde a la pregunta principal de este estudio sobre las compra-ventas de tierras de forma irregular e ilegal y que involucran a los indígenas guarayos en calidad de vendedores. La pregunta guía es, ¿cuánta tierra, dónde y bajo qué mecanismos ha sido transferida en forma de compra-ventas? Utilizando información primaria de tipo cuantitativo y cualitativo, ofrecemos aproximaciones y respuestas validadas en trabajos con grupos focales e informantes clave. Al tratarse de transacciones indebidas, este primer esfuerzo de acercamiento sistemático no solo resultó más desafiante y complejo de lo esperado, sino que requiere trabajos de profundización que necesariamente deben estar en manos de investigadores multidisciplinarios y con conocimientos en materia agraria.

El siguiente apartado presenta un mapeo de actores implicados en las transacciones, los roles que desempeñan y los intereses que están en juego, incluyendo las instituciones públicas, como el INRA y el Tribunal Agroambiental. También presenta algunas interpretaciones de los instrumentos legales en vigencia y las normas utilizadas a modo de respaldo legal o justificaciones para las compra-ventas de tierras indígenas.

El cuarto capítulo está dedicado a la interpretación de los resultados y a conectar éstos últimos con los grandes temas sobre transformaciones socio-territoriales en contextos de agricultura mecanizada. Apoyados en algunos enfoques, conceptos y lecturas, problematizamos las compra-ventas con sus luces, sombras y matices. Hemos privilegiado el uso de tres marcos conceptuales que nos parecen pertinentes: las lecturas en torno a la “tragedia de los comunes”, las discusiones sobre desposesión y despojo de la tierra en contextos de expansión agro-capitalista y los estudios sobre la economía moral para entender las lógicas de resistencia desde abajo.

Los capítulos sexto y séptimo exponen las consecuencias que provocan las compra-ventas irregulares y las posibles estrategias de mitigación de los efectos e impactos negativos. Estos apartados tienen la intención de contribuir a los esfuerzos por hacer algo en el corto y mediano plazo para detener el despojo del territorio indígena y los impactos negativos que causa la apropiación ilegal en términos socio-territoriales. Como constatará el lector, los principales desafíos están en la urgente necesidad de refundar la organización matriz del pueblo Guarayos, es decir la Central de Organizaciones de los Pueblos Nativos Guarayos (COPNAG), pero esa tarea no es nada fácil, sino que requiere varios esfuerzos y pasos previos. Por eso, ofrecemos posibles medidas que pueden impulsar los propios guarayos, aunque parece inevitable el involucramiento de los organismos de derechos indígenas y de instituciones de cooperación al desarrollo.

El último apartado de las conclusiones está dedicado a recapitular los resultados y temas emergentes de las secciones precedentes. Retomamos las preguntas y los planteamientos de la sección introductoria, conectándolas con las respuestas que hemos proporcionado en cada capítulo. Exploramos algunos temas pendientes y sus posibles implicaciones para futuros trabajos de investigación sobre territorios indígenas que se encuentran bajo presión y las acciones que deberíamos adoptar para materializar los buenos propósitos constitucionalizados, pero no implementados o aplicados con graves falencias en cuanto al reconocimiento y protección de los hábitats de los pueblos indígenas altamente vulnerables.