

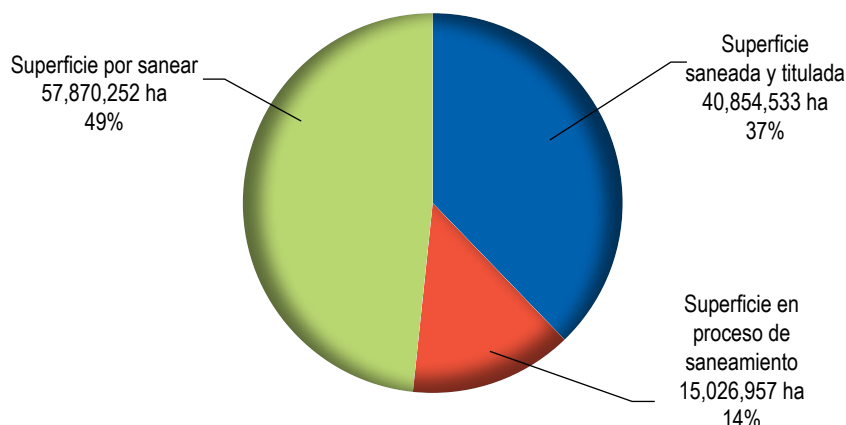
3. El nuevo ciclo revolucionario (2006-2010)

Este capítulo describe cómo a partir de agosto del año 2006, a los pocos meses que el presidente Evo Morales llegara al poder, se aceleró la titulación de tierras fiscales a favor de territorios de los pueblos indígenas, especialmente en las regiones de tierras bajas del oriente y de la amazonía y se redistribuyó tierras a familias y comunidades campesinas, aunque en menor proporción. Analiza los cambios normativos que en materia agraria introduce la aprobación por referéndum de la nueva Constitución Política del Estado (CPE) en febrero del año 2009, especialmente referidos a la paradójica y contradictoria legalización del latifundio.

3.1. La opción política por los territorios indígenas

La Ley INRA fijó un plazo de 10 años (1996-2006) para concluir el mandato de “sanear” todas las tierras del país, revisando los derechos otorgados por el Estado en casi medio siglo anterior (1953-1996). Ese plazo concluyó el año 2006 y el Parlamento, con la mayoría de votos del partido del presidente Evo Morales, aprobó una ley modificatoria denominada de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, que otorga mayores facultades al gobierno nacional para titular territorios a favor de los indígenas y revertir-expropiar tierras de los latifundios improductivos en manos de terratenientes en la región de las tierras bajas del oriente, el Chaco y la Amazonía; además amplía el plazo para terminar con el “saneamiento” hasta fines del año 2013, dos años antes de que concluya el segundo período gubernamental del presidente Morales. Esta nueva ley de tierras forma parte central de lo que hasta hace un año se llamó la Revolución Agraria que tiene cuatro componentes: 1) Distribución y titulación gratuita de tierras y territorios a los pueblos indígenas y comunidades campesinas; 2) Distribución gratuita a pequeños agricultores de mil (1.000) tractores con sus equipos para labranza agrícola; 3) Créditos subsidiados para los pequeños productores; y 4) Mercados para los productos de origen campesino. El siguiente gráfico muestra el estado de situación del proceso de saneamiento hasta fines del 2009 y se observa un avance del 37% del total de la superficie objeto de saneamiento.

Gráfico N° 1
Estado del proceso de saneamiento en Bolivia: 1996 – 2009



Fuente: INRA 2010 (a).

Como se verá más adelante, en los últimos 13 años, pero especialmente en los recientes cuatro, la reforma agraria ha tenido éxito al titular más de 16 millones de hectáreas para los pueblos indígenas y comunidades campesinas en propiedad colectiva, la mayoría en áreas de tierras fiscales del oriente y amazonía (12 millones) y una menor superficie (4 millones) en tierras altas. Sin embargo, debido a esta opción política manifiesta no ha logrado distribuir significativamente nuevas tierras a título individual o familiar a los indígenas-campesinos de los valles y el altiplano, ni ha eliminado el latifundio, como lo había proclamado. Por eso, ahora el movimiento campesino de tierras altas está confrontado con los pueblos indígenas de tierras bajas por el acceso a la tierra y al territorio, porque sienten que han sido postergados.

En realidad todos los gobiernos desde 1996 han privilegiado el saneamiento y titulación de los territorios indígenas, por varias razones. Por un lado porque constituyen superficies muy grandes de territorios colectivos que permiten avanzar rápidamente en las metas de titulación medidas en hectáreas y por otro, porque en la mayoría de los casos se trata de áreas fiscales que no tenían otros dueños, salvo excepciones. Es decir, era lo menos problemático y más rápido, pero principalmente porque se trata de pueblos indígenas ahora organizados y movilizados, con gran soporte internacional y de agencias de cooperación, ONG y activistas. En consecuencia, quedan por sanear las tierras más conflictivas de decenas de miles de los herederos de muy pequeños propietarios beneficiarios de la reforma

de 1953, y particularmente las tierras de los empresarios medianos y grandes de la región del oriente.

Desde enero de 2010, cuando se inicia el segundo gobierno de Morales en el marco de la nueva CPE la reforma agraria está prácticamente congelada. Ha entrado en una especie de tregua temporal y negociación política, por un lado con los empresarios agropecuarios del oriente y por otro con los campesinos-indígenas de los valles y el altiplano. Al comienzo de esta segunda gestión, el Presidente cambió a la principal autoridad gubernamental sobre las tierras y desde entonces no hay liderazgo político en el tema y el propio discurso del Presidente es ahora más mesurado y conciliador, aunque contradictorio. Se puede afirmar que ahora el tema de la reforma agraria ya no está en el centro de la agenda del gobierno.

Como efecto de la titulación de grandes territorios a favor de los pueblos indígenas, especialmente de las tierras bajas, se han agudizado conflictos entre los campesinos y los indígenas por el acceso a la tierra y el control del territorio. Especialmente en las tierras bajas del oriente se ha construido un arraigado sentimiento de propiedad de cada pueblo indígena sobre el territorio titulado a su favor, sobre su territorio, que además -según lo establece la nueva CPE- les otorga ahora el derecho exclusivo al aprovechamiento de todos los recursos naturales renovables de ese territorio y al autogobierno local.

El año 2008 las elites terratenientes del departamento de Santa Cruz, al sentir amenazado su principal patrimonio, buscaron el derrocamiento del presidente Morales, aunque fracasaron en el intento y fueron derrotadas políticamente. Sin embargo la base material de su poder conservador, la tierra bajo forma latifundiaría y destinada al negocio inmobiliario, todavía se mantiene. No obstante, se debe resaltar que a partir del primer gobierno del Presidente Evo Morales, los propietarios de estos latifundios ven agravada su inseguridad jurídica al estar prácticamente paralizado el saneamiento de sus tierras, obligados a someterse a la nueva ley de tierras (2006) y a demostrar al Estado, cada dos años si el gobierno lo requiere, que sus tierras cumplen la Función Económica Social (FES). El objetivo gubernamental de este control periódico es que no se mantenga tierra ociosa para dedicarla al negocio inmobiliario y se estimule su uso productivo y sostenible, pero ese propósito no ha sido aún logrado.

Las autoridades del INRA se han fijado la meta de superar -hasta el año 2013- la superficie titulada en el primer ciclo de la reforma agraria (1953-1996) de 52 millones de hectáreas. Como ya se anotó, prácticamente ya no hay más territorios indígenas de grandes superficies por sanear y titular, sin embargo quedan pendientes una gran cantidad de unidades de propiedad familiar o individual, que

son de dos tipos: a) decenas de miles de pequeños predios de campesinos de valles y altiplano recibidos en la década de 1950-60 en superficies de cinco o diez hectáreas que se han fragmentado con el transcurso del tiempo en muy pequeñas parcelas y cuyos títulos están aún a nombre de los abuelos y b) miles de expedientes de unidades medianas y grandes (empresas) en las regiones del oriente, el Chaco y la Amazonía.

En el caso de las pequeñas unidades minifundiarias de campesinos, el INRA está otorgando un título por cada micro parcela resultante de la fragmentación por herencia de los predios recibidos hace medio siglo atrás por los padres o abuelos de los actuales propietarios. Es decir que las personas minifundistas reciben tres, cinco o diez títulos de propiedad -según el caso- de muy pequeñas parcelas discontinuas, cada una de ellas de 100 o 200 metros cuadrados, desaprovechando de esa manera la oportunidad de promover programas de reagrupamiento de predios. Sin embargo, muchos campesinos son conscientes de que esto no les conviene y demandan al Estado que reconozca una modalidad que denominan el “saneamiento interno”⁶ que consiste en la construcción de pactos sociales actualizados sobre derechos propietarios locales en el marco de consultas participativas en el seno de cada comunidad, proceso durante el cual se hacen arreglos de derechos entre familiares y vecinos intentando reconstruir unidades económicamente viables. A los campesinos que demandan al INRA la otorgación de títulos individuales o familiares, el Estado les cobra una tarifa por “saneamiento a pedido de parte”.

En el caso de las unidades medianas y grandes (empresas), cada propietario debe realizar el trámite ante el INRA por su cuenta, pagar la tasa de saneamiento según la superficie y presentar todos los documentos que acrediten su derecho propietario. Una vez revisada la documentación por parte del departamento legal, se procede a la verificación en terreno en base a la medición georeferenciada vía satélite y finalmente -después de 60 (sesenta) pasos- el INRA da su dictamen. Si este fallo no conviene o perjudica al propietario respecto de sus expectativas de derechos sobre la tierra, puede apelar al Tribunal Agrario Nacional (TAN), que fallará en última instancia. Al final de todo el proceso, es el Presidente del Estado quien firma todos y cada uno de los títulos de propiedad de las tierras. Autoridades del INRA estiman que al final de todo el proceso, el año 2013, las unida-

6 La Fundación TIERRA, sin costo alguno para los interesados y durante más de una década ha venido promoviendo en los valles y el altiplano esta modalidad de “saneamiento interno” con mucho éxito. El proceso es lento si se quiere contar con la aprobación explícita de todos y cada uno de los propietarios de muy pequeños fundos respecto de los linderos entre comunidades y los límites internos entre cada predio. La metodología está desarrollada y recientemente el INRA la está adoptando, pero todavía no la aplica de modo generalizado.

des medianas y grandes, agrícolas, ganaderas y barraqueras, serán posiblemente dueñas legales de unos 20 millones de hectáreas, que sin embargo deberán, si el INRA así lo requiere en cada caso particular, pasar por la verificación del cumplimiento de la FES, por lo menos cada dos años.

Sin embargo, el INRA aún no ha explicado cómo hará esta verificación, a quiénes se aplicará selectivamente, ni con que herramientas y bajo que procedimientos. Este es el punto central de la nueva ley de tierras (2006) que objetan y rechazan los productores agropecuarios; ellos exigen que una vez otorgados los títulos firmados por el Presidente, su derecho de propiedad sea pleno y no pueda ser objeto de verificaciones posteriores. No rechazan el cumplimiento de la FES, es decir que la tierra esté siendo trabajada, pero sí objetan que su derecho propietario esté condicionado a revisiones periódicas que califican como arbitrarias y de uso político ya que ello les impide utilizar sus tierras como garantía hipotecaria. Como actualmente los bancos no les prestan dinero a pesar de que presenten títulos saneados, los empresarios acuden a las casas importadoras de insumos y maquinarias que les otorgan equipos, herramientas, insumos y semillas a crédito a tasas muy superiores a las del sistema bancario. Pero si estos productores no pueden pagar, las casas importadoras se quedan con la cosecha, por eso, durante la época de la colecta las empresas de insumos, agroquímicos y maquinarias están presentes en el terreno da cada uno de sus clientes midiendo al detalle el volumen final de la producción, hasta la finalización de la misma, para recuperar su capital más los intereses.

El cuadro 2 muestra que es durante la gestión del presidente Evo Morales que el proceso de saneamiento avanza más rápidamente. Durante su primer gobierno (2006-2009) se ha titulado más de 16 millones de hectáreas y de estas, casi dos tercios han sido tituladas como territorios indígenas, especialmente en las tierras bajas. Se ha identificado como tierras fiscales más de 15 millones de hectáreas, sin embargo, la gran mayoría no están disponibles para asentamientos humanos porque se trata de reservas forestales, parques y áreas de conservación de la biodiversidad.

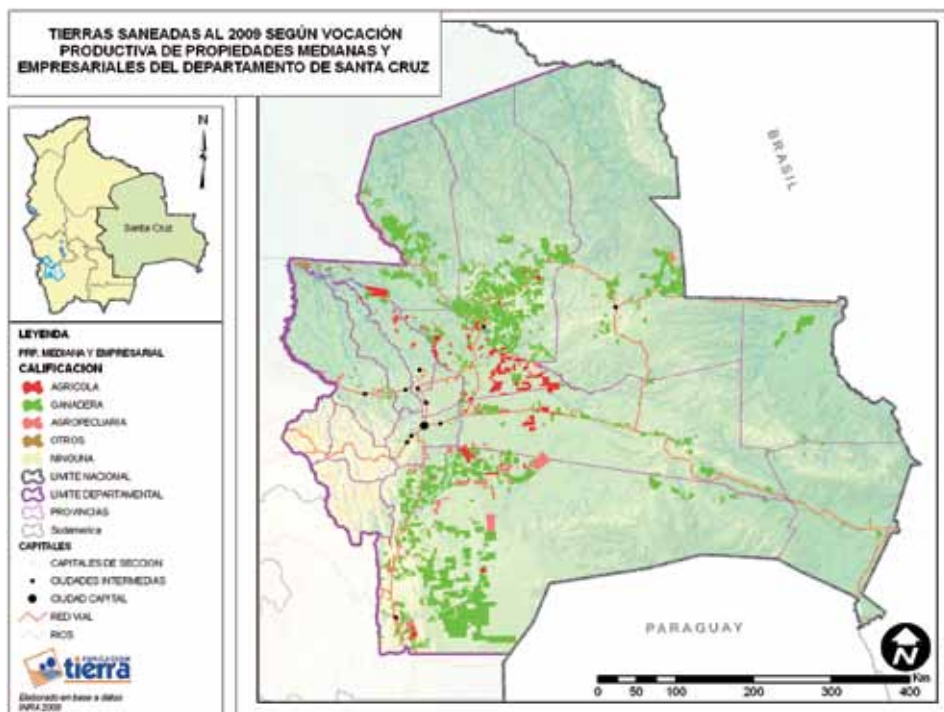
Cuadro N° 2
Resultados generales del saneamiento y titulación
por tipo de propiedad 1996 – 2009

Tipo de propiedad	Periodo 1996-2005	Periodo 2006-2009	Total Ha	Beneficiarios
Empresa	921,166	421,511	1,342,677	655
Mediana	309,247	356,083	665,330	1,620
Pequeña	707,711	1,070,984	1,778,695	179,469
Propiedad Comunitaria	1,514,311	3,401,257	4,915,568	10,625
Solar Campesino	146	540	686	4,296
Tierra Comunitaria de Origen	5,762,058	11,042,849	16,804,907	260
Subtotal	9,214,639	16,293,224		
Tierra Fiscal	106,886	15,239,784	15,346,670	-
Total	9,321,525	31,533,008	40,854,533	196,925

Fuente: INRA 2010 (a).

Durante todo el proceso de saneamiento (1996-2009) se ha saneado más de 40 millones de hectáreas, incluyendo las 15 millones de hectáreas de tierras fiscales. Los principales beneficiarios son 260 pueblos indígenas que han recibido títulos colectivos de sus territorios por 16.8 millones de hectáreas y más de 10 mil familias de campesinos que han recibido títulos colectivos comunales por una superficie de casi cinco millones de hectáreas. Es notorio que en 13 años únicamente se ha saneado 2.275 propiedades medianas y empresas por una superficie total de más dos millones de hectáreas, mayormente en regiones ganaderas del Beni y de recolección de la castaña en la región amazónica de Pando. El Mapa 2 muestra el escaso avance del saneamiento de tierras en el departamento de Santa Cruz, por lo que se puede inferir que, por omisión, buena parte de las tierras de uso agrícola del departamento de Santa Cruz, especialmente las propiedades medianas y empresas, no están aún saneadas.

Mapa N° 2 Tierras saneadas el 2009 según vocación productiva propiedades medianas y empresas (SCZ)



3.2. La redistribución de tierras

En el transcurso de los 13 años que se viene realizando el saneamiento de tierras en Bolivia, pero especialmente durante el proceso de delimitación de los territorios indígenas, se ha afectado predios poseídos por individuos o empresas, ya sea que colindaban con los límites de los territorios indígenas o que estaban dentro de los mismos. Estos sujetos de derechos han sido clasificados jurídicamente como *terceros* o poseedores individuales no indígenas ni campesinos y en muchos casos las superficies de sus predios han sido *recortadas* (reducidas) en favor del derecho colectivo de los pueblos indígenas o comunidades campesinas.

Durante el proceso de titulación de los territorios indígenas -casi íntegramente financiado por la cooperación internacional durante más de una década- se han intervenido propiedades colindantes reclamadas como privadas en un área de

más de 10 millones de hectáreas en los nueve departamentos del país, de las cuales se han redistribuido (no revertido, porque esas tierras no tenían derechos plenos) 3.9 millones de hectáreas a familias y comunidades indígenas, campesinas y originarias. Se afectaron con los recortes a 1.989 familias o empresas para beneficiar a 56.679 personas, la mayoría de las cuales viven en comunidades. En el departamento de Santa Cruz de un total de 2.8 millones de hectáreas recortadas se ha redistribuido a comunidades campesinas y territorios indígenas más de un millón de hectáreas, la diferencia de 1.8 millones ha pasado a la categoría de tierras fiscales⁷ [INRA 2010(b)].

Cuadro N° 3
Bolivia: Resumen de redistribución de tierras
en el saneamiento 1996-2009 (en hectáreas)

Intervenido	Propietarios afectados con el recorte	Superficie total afectada o recorte	Familias, comunidades pequeñas, propiedades y TCO beneficiadas con la redistribución	Total redistribuido
Áreas Barraqueras	201	2,312,211	1,340	444,045
Concesiones Forestales	90	1,311,802	43,158	1,040,720
Tierra fiscal de recorte redistribuida	-	1,154,555	2,648	430,265
Expedientes anulados	472	2,076,930	1,282	237,248
Recortes a terceros para TCO	233	690,062	6,686	422,163
Recortes a medianas y empresas	993	3,299,576	1,565	1,371,201
Totales	1,989	10,845,136	56,679	3,945,642

Fuente: INRA 2010(b).

⁷ Estos recortes proceden por declaratoria de nulidad de expedientes de propietarios que no se apersonaron durante la verificación de pericias de campo, o se les comprobó el incumplimiento total o parcial de la FES, así como recortes a los barraqueros de la castaña en el norte amazónico y a las concesiones forestales.

3.3. La Constitución Política del Estado de 2009 y la legalización del neolatifundismo

El Artículo 396 de la nueva Constitución Política del Estado (CPE), aprobada mediante referéndum en febrero del año 2009 establece que *“El Estado regulará el mercado de tierras, evitando la acumulación en superficies mayores a las reconocidas por la ley, así como su división en superficies menores a las establecidas para la pequeña propiedad. Las extranjeras y los extranjeros, bajo ningún título podrán adquirir tierras del Estado”*. Vale decir, que si bien la dotación de tierras a extranjeros por parte del Estado está constitucionalmente prohibida, esto no quiere decir que los extranjeros no puedan comprar tierras a personas privadas, naturales o jurídicas, bolivianas o extranjeras, como lo estuvo en el pasado.

La nueva CPE prohíbe -para el futuro- las dobles dotaciones, la compraventa, permuta y donación de tierras anteriormente entregadas en dotación gratuita por el Estado (Art. 395.II), es decir que de ahora en adelante nadie que recibió tierras gratis del Estado podrá venderlas, pero en la práctica esta disposición ya no tiene efecto, porque ya hace tiempo que la gran mayoría las ha vendido o ha “fabricado” los documentos para demostrar que las ha transferido. Así, los “nuevos propietarios” que ahora las ponen a la venta en el mercado de tierras, aducen que ellos las han comprado y que por tanto están libres de venderlas a quien quieran y al precio que más les convenga.

La nueva CPE prohíbe el latifundio y la doble titulación (Art. 398) y define al latifundio como *“la tenencia improductiva de la tierra; la tierra que no cumple la función económica social; la explotación de la tierra que aplica un sistema de servidumbre, semi esclavitud o esclavitud en la relación laboral o la propiedad que sobrepasa la superficie máxima zonificada establecida en la ley. La superficie máxima en ningún caso podrá exceder de cinco mil hectáreas”*, pero en el artículo siguiente (Art. 399) dice que *“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”*.

De esa manera la nueva CPE legaliza el derecho propietario de las grandes haciendas sin límite de tamaño que existían hasta febrero de 2009, tengan o no títulos de propiedad saneados, con la única condición de que en adelante cumplan la FES, es decir que la tierra esté trabajada y no mantenga relaciones laborales de servidumbre. Además, en el capítulo referido a la organización económica (Art. 315) la CPE dispone que *“el Estado reconoce la propiedad de la tierra a todas aquellas personas jurídicas legalmente constituidas en el territorio nacional siempre y cuando sea*

utilizada para el cumplimiento del objeto de la creación del agente económico, la generación de empleos y la producción y comercialización de bienes y /o servicios. Las personas jurídicas señaladas en el párrafo anterior que se constituyan con posterioridad a la presente Constitución tendrán una estructura societaria con un número de socios no menor a la división de la superficie total entre cinco mil hectáreas, redondeando el resultado hacía el inmediato número entero superior”.

Este artículo (315), que más que una norma constitucional parece un reglamento, tiene el objetivo explícito de no dejar nada suelto para la futura ley de tierras. En concreto, la nueva CPE establece que a futuro se podrán constituir grandes empresas sin límite de tamaño, bajo la figura de sociedades en la que sus titulares, cada uno de ellos -a título personal- podrá ser dueño únicamente de cinco mil hectáreas, pero al no establecer límite al número de socios de la empresa, tampoco hay límite al tamaño de la superficie en hectáreas, que obviamente podrá ser de 20 mil, 50 mil o 300 mil hectáreas -o mucho más- según el número de socios que tenga la empresa.

En teoría la nueva CPE estaría buscando una forma de democratización de la propiedad de la tierra al obligar a conformar sociedades con dueños de hasta 5 mil hectáreas cada uno, no obstante, como ya es muy común en Bolivia, especialmente en el tema de las tierras, cada miembro de la familia, esposa, hijos, tíos, abuelos, hermanos y hermanas o amigos, podrán figurar como socios del latifundio familiar o del grupo económico. En definitiva, la nueva CPE legaliza y estimula la constitución de empresas capitalistas de grandes extensiones de tierras -sin límite alguno de tamaño- propias del agronegocio de monocultivos de exportación que en la práctica conducen a la extranjerización de la propiedad de la tierra.⁸

8 El proyecto de CPE originalmente elaborado por la Asamblea Constituyente plateaba que nadie, bajo ninguna forma jurídica, podía ser dueño de una superficie mayor a 5 mil o 10 mil hectáreas, tamaño máximo que debía dirimirse en referéndum mediante voto popular. Mas del 80% de la población boliviana votó a favor de que nadie pueda ser dueño de superficie mayor a 5 mil hectáreas, pero muy pocos de estos ciudadanos se percataron que en otros artículos de la CPE (315 y 398) se anulaba este límite al tamaño máximo establecido en 5 mil hectáreas. Los cambios incorporados al texto de la CPE en la etapa de negociación política en el seno del Parlamento, hicieron inútil el referéndum dirimidor (entre 5 mil o 10 mil hectáreas), ya que de la manera en que se aprobó el texto constitucional, en la práctica hoy en Bolivia no existe ningún límite al tamaño de la propiedad agropecuaria latifundista como tampoco freno alguno a su extranjerización. Probablemente esta notable concesión a los grupos de poder del departamento de Santa Cruz, incluidos los extranjeros, fue el precio que el gobierno del presidente Morales tuvo que pagar a cambio de la aprobación de la convocatoria parlamentaria por dos tercios (con la participación de la oposición en ese entonces) para realizar el referéndum de aprobación de la nueva CPE en febrero de 2009 y así viabilizar su continuidad en el gobierno, por lo menos por un período más.

Desde la aprobación de la Ley INRA en 1996, y atravesando toda la gestión del presidente Morales con la Ley de Reconducción Comunitaria, en lugar de haberse enfocado la reforma agraria en la eliminación del latifundio improductivo en las tierras bajas, el proceso se ha centrado en la titulación de derechos colectivos de territorios indígenas y comunidades campesinas, mayormente en áreas de propiedad del Estado o tierras fiscales. Todo hace ver que la futura reglamentación del derecho a la consulta de los pueblos indígenas será muy restringida -en territorios indígenas que se superponen con concesiones forestales, mineras, petroleras y parques naturales protegidos, que es la gran mayoría de los casos y que es vital para hacer gestión territorial indígena- como ya lo ha adelantado el propio Presidente porque será necesario “facilitar y garantizar la indispensable inversión extranjera para la explotación del gas y la minería”.

El correlato de este enredo normativo y del rechazo de las elites cruceñas a las nuevas normas -especialmente a la verificación periódica de la FES- es la paralización del proceso de saneamiento de las tierras de las unidades empresariales clasificadas por ley en la tipología de propiedad mediana y empresa. Sin embargo, como veremos más adelante no está claro si estas regulaciones públicas frenan la concentración y extranjerización de las tierras.