

3. El escenario contextual

3.1 Recuento retrospectivo de los conflictos a nivel nacional y las medidas gubernamentales

El análisis y las reflexiones que se desarrollan en este acápite, son resultado del seguimiento realizado a las movilizaciones sociales de campesinos, indígenas y colonizadores del país, el comportamiento y los compromisos gubernamentales asumidos en respuesta a las demandas planteadas (incluyendo la del sector empresarial agropecuario) y las medidas que se han ido tomando para atender y responder a las interpelaciones y requerimientos planteados.

Al atender y enfocar la dinámica de los acontecimientos y la forma cómo el Gobierno los ha ido encarando, no solamente se espera obtener una interpretación basada en los hechos sucedidos entre los años 2000 y 2002, sino también una mejor contextualización y fundamentación de los argumentos que se sostienen a lo largo del trabajo.

Si se observa de manera retrospectiva la forma cómo se expresaron las diversas movilizaciones y conflictos que las organizaciones de campesinos e indígenas del país plantearon interpelando al Estado y la sociedad, y la forma cómo el Gobierno las fue atendiendo; hemos de coincidir en la presencia de un tensionamiento y descompensación que afecta los derechos de indígenas y campesinos, que surge de la furia explosiva de sus movilizaciones y demandas, y una reiterada y recurrente desatención e incomprensión gubernamental que sólo atinó a responder de manera improvisada y coyuntural. Es decir, que a pesar de la gravedad de los conflictos planteados y la importancia de las de-

mandas, el gobierno no tuvo la capacidad de resolverlas adecuadamente, puesto que careció de una visión estratégica y política de carácter inclusivo y nacional. Ello explica el tensionamiento y descompensación que, por una parte, debieron soportar las organizaciones indígenas y campesinas al no encontrar una resolución adecuada a sus demandas (que afectaron al ejercicio y vigencia de sus derechos) y, por otra parte, la respuesta inmedatista, coyuntural e improvisada del Gobierno⁷. Como veremos más adelante, ello se expresa principalmente en los múltiples conflictos y movilizaciones sociales y las decenas de Convenios que el Gobierno firmó, comprometiéndose a atender y cumplir centenas de demandas incluidas en los acuerdos.

A ello se suma el hecho de que durante estos últimos años, el Gobierno hizo explícita su inclinación y voluntad política orientada a favorecer a los sectores empresariales (políticamente influyentes y económicamente poderosos), cuya manifestación más clara fue el intento y emisión de medidas excluyentes, inconsultas y generalmente en contra de los intereses y derechos de pueblos indígenas y comunidades campesinas. Este extremo puede comprobarse por ejemplo por medio de los reiterados intentos por aprobar nuevos parámetros para la determinación de la carga animal (cuyas implicaciones afectarían los términos de la distribución de tierras), la reglamentación para la verificación del cumplimiento de la Función Económico Social (FES) en los predios que se encuentran en proceso de saneamiento de tierras (que podría facilitar la consolidación del derecho propietario a favor de latifundios improductivos o abandonados), o el intento de favorecer a grandes concesiones forestales con la reducción de patentes, etc.

Si se realiza un recuento de lo sucedido en los últimos años, se puede apreciar que, si bien el año 1999 (cuando se declara Estado de Sitio y se decide confinar dirigentes de organizaciones sociales entre los que destaca Felipe Quispe H.) marca la separación y diferenciación de las demandas campesinas e indígenas de Oriente y Occidente (que hasta ese momento se había mantenido unificada); también señala un nuevo periodo de conflictos y movilizaciones sociales, como aquel violento enfrentamiento que se presentó a comienzos del año 2002, con las

7 A mediados del año 2003 y visto el desempeño de la nueva gestión gubernamental, es posible afirmar que en lo que respecta a la problemática agraria del país, persiste la misma línea de comportamiento que se criticaba para los años pasados.

graves protestas de productores de coca en Sacaba, Cochabamba (a las que se sucedieron la de los Yungas en La Paz y los campesinos del Altiplano); pero sobre todo la IV Marcha hacia la ciudad de La Paz y la huelga de hambre que protagonizaron diversos dirigentes indígenas y campesinos a la cabeza de sus organizaciones, demandando la aprobación de una Ley de Necesidad de Reforma Constitucional que incluya la convocatoria a una Asamblea Constituyente, sin la mediación de los partidos políticos.

En dicho contexto, no pasan desapercibidos en años anteriores los graves conflictos sociales de la guerra por el agua en Cochabamba; la III Marcha por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales; los bloqueos nacionales de caminos del año 2000 (cuyos epicentros fueron el Chapare de Cochabamba y el Altiplano en el occidente del país); los enfrentamientos entre Laymes, Jucumanis y Qaqachacas; las tomas de tierras y los enfrentamientos en El Choré y La Enconada en Santa Cruz; las movilizaciones, los ataques armados y la matanza de Pananty (que responde a las demandas de campesinos sin tierra de la Provincia Gran Chaco de Tarija); el ataque y la violencia ejercitada sobre dirigentes indígenas y asesores de la TCO de Monteverde, etc.

En la generalidad de los casos (como veremos más adelante), las protestas, movilizaciones, manifestaciones, bloqueos y marchas que protagonizaron las organizaciones de campesinos, colonizadores, indígenas y productores de coca de La Paz y Cochabamba; se caracterizaron por rechazar diversas medidas y disposiciones (Decretos Supremos, Proyectos de Ley, Resoluciones Administrativas, etc.) que se aprobaban y se pretendía ponerlas en ejecución, yendo en contra de instrumentos previamente consensuados o que se emitían sin el conocimiento, consulta y participación de los sectores directamente afectados.

Además, al margen de la violencia ejercitada y los múltiples presos, heridos y muertos que derivaron en el compromiso gubernamental para que se realicen las investigaciones, juzgamiento y castigo de quienes resultaren culpables, así como del pago y la indemnización de las curaciones para los heridos, muertos y personas que hubiesen sufrido algún tipo de impedimento físico como consecuencia de los hechos de violencia⁸; di-

8 Según información de la APDHB y divulgada públicamente, solamente en el año de gestión del Presidente Jorge Quiroga se habían contabilizado 30 muertos, incluidos efectivos policiales y militares, que son resultantes de los conflictos socia-

chos conflictos también dieron lugar a la firma de decenas de Convenios y Acuerdos cuyo cumplimiento es todavía reclamado por las diversas organizaciones que los firmaron.

Un aspecto importante de resaltar en el contenido de los Convenios, tiene que ver con la anulación, archivo y/o modificación de diversas disposiciones, Decretos Supremos, Resoluciones y hasta proyectos de Ley que esperaban aprobación inmediata o que ya se habían emitido. Por ejemplo, es el caso de la anulación de Decretos Supremos como el 25532 denominado como barraquero o los D.S. 26415 y 26491 relacionados con la comercialización de la coca; la modificación del D.S. Reglamentario de la Ley INRA; el archivo de la Ley de Aguas y de Ordenamiento Territorial; la anulación de Resoluciones Administrativas del INRA relacionadas con el proceso de saneamiento de tierras y la verificación del cumplimiento de la FES; o la suspensión de la aprobación de la Ley de Apoyo al Desarrollo Sostenible y de Reforma a la Ley Forestal y aquella disposición prevista para modificar los parámetros de la Carga Animal.

De este sucinto recuento se puede concluir que los principales aspectos de conflicto que se fueron sucediendo de manera reiterada en los últimos años (hasta el 2002), estuvieron relacionados principalmente con:

- a) El rechazo a la aprobación de dichas medidas gubernamentales que se entendía estaban afectando sus derechos, que contravenían consensos previos o que se habían elaborado y/o emitido sin conocimiento ni consulta con sus organizaciones;
- b) El muy lento proceso de saneamiento de tierras, la emisión de disposiciones administrativas del INRA que contravenían la normativa legal y agraria vigente y una aplicación irregular de los procedimientos y disposiciones que regulan el saneamiento;
- c) Los vacíos legales en la normativa agraria y la sobreposición de derechos sobre la tierra;
- d) La delimitación jurisdiccional de diversas unidades político administrativas, territorios comunitarios campesinos, Ayllus, TCOs y propiedades de terceros;

les. En el primer año de gestión del Gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, el número de muertos se duplicó y el de heridos superó las dos centenas. Estas cifras son muy elocuentes para dar cuenta de la temperatura social del país y la gravedad de los conflictos que se han producido en los últimos años.

- e) La demanda de tierras por campesinos que no la poseen o la poseen de manera insuficiente;
- f) La erradicación de la coca, la definición de áreas tradicionales para su cultivo, la reglamentación de la comercialización de la coca legal y el desarrollo alternativo;
- g) Los conflictos de interés relacionados con la propiedad de la tierra y el uso y aprovechamiento de los recursos naturales;
- h) La otorgación de concesiones (mineras, hidrocarburíferas o forestales) en territorios demandados por pueblos indígenas, comunidades campesinas, colonizadores o en áreas protegidas;
- i) El establecimiento, ejecución o funcionamiento de megaproyectos o instituciones que dañan el medio ambiente, provocan daños y contaminación y/o se desarrollan al margen del conocimiento y participación de las comunidades campesinas y pueblos indígenas que viven en dichas regiones;
- j) El incumplimiento y desatención de los derechos de consulta y participación establecidos en la Ley 1257 que ratifica el Convenio 169 de la OIT;
- k) La reforma o sustitución de la Ley Agraria (INRA) vigente y la modificación de normas complementarias;
- l) La resistencia a iniciativas legislativas gubernamentales inequitativas relacionadas por ejemplo con el recurso agua, el ordenamiento territorial, el desarrollo sostenible, la Ley Forestal, etc.;
- m) La desatención gubernamental a las necesidades de desarrollo rural de las poblaciones campesinas, indígenas y de colonizadores;
- n) El trato preferente a sectores empresariales y de grandes intereses económicos a costa de los derechos y la postergación de indígenas, campesinos y colonizadores; etc.

Como se puede apreciar, esta situación marca la separación entre lo buscado por el Gobierno y lo efectivamente alcanzado. Algunas de las más importantes medidas previstas por el Gobierno, fueron frustradas, impedidas o resistidas por las movilizaciones sociales de los últimos años. Sin embargo, dicha contingencia no pasó desapercibida para los sectores empresariales y agroindustriales (principalmente del Oriente), que paralelamente a los efectos de la crisis económica y la recesión, veían afectados sus intereses al no haberse concretado las medidas esperadas. Ello explica en alguna medida que al no haberse podido con-

cretar disposiciones y normas esperadas en su favor, opten por explicitar también sus demandas y presionar para que el Gobierno dé curso y emita las medidas exigidas.

Por ello, en compensación y buscando revertir esa tendencia que era entendida como desfavorable, la CAO, la Federación de Ganaderos de Beni y Pando y el Comité Cívico de Santa Cruz (en representación de dicho sector), a fines de septiembre del año 2001 (también con movilizaciones sociales de por medio), logran establecer un Convenio con el Gobierno, cuyo contenido es muy importante y esclarecedor para establecer la voluntad política del Gobierno y los compromisos que deberá emprender en atención a las demandas de este sector (cuyo poder económico e influencia políticas son innegables). Dicho documento cuenta con 4 capítulos y un total de 24 puntos firmados por los Ministros de la Presidencia, Información Gubernamental, Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, el Director Nacional del INRA y el Viceministro de Asuntos Financieros del Ministerio de Hacienda.

Al margen de una significativa cantidad de acuerdos relacionados con la reprogramación de cartera de deudores de bancos en liquidación, la entrega de fondos y financiamiento (94 millones de dólares a través del Fondo de Reactivación Económica y 25 millones de dólares adicionales para las gestiones 2001 y 2002), la creación de fondos de garantía de créditos y reconversión estructural, la flexibilización y condonación de deudas, etc.; en el Convenio resaltan compromisos para:

- a) Elevar a rango de Decreto Supremo la Resolución Administrativa relacionada con la verificación de la Función Económico Social (que podría derivar en la facilitación de medios procedimentales que legitimen y/o consoliden la propiedad de grandes extensiones de tierra que actualmente son improductivas o están abandonadas);
- b) Elaborar un Decreto Supremo que regule el tratamiento de propiedades agrarias hipotecadas, así como los predios agrarios adjudicados judicialmente a entidades financieras;
- c) Dictar una norma que regularice derechos de propiedades ubicadas dentro de áreas protegidas, Parques y Reservas, incluyendo procesos otorgados en la gestión de García Meza;
- d) Revisar, mejorar y elevar a rango de Decreto Supremo el procedimiento de elaboración de los Informes de Necesidades Espaciales que realiza el MACPIO;

- e) Conformar una comisión permanente compuesta por: Brigada Parlamentaria Cruceña, Comité Cívico, INRA y Superintendencia Forestal, para verificar la existencia de asentamientos y ocupaciones ilegales en El Choré, el Parque Nacional Noel Kempf y tomar las determinaciones que correspondan por ley;
- f) Lograr que las Prefecturas garanticen el respeto de las áreas protegidas, parques, reservas forestales y todo tipo de propiedad privada;
- g) Ratificar plena vigencia y hacer cumplir el Decreto Supremo que regula el accionar de las ONGs en Bolivia;
- h) Promulgar un Decreto Supremo aprobando el Plan de Uso del Suelo del departamento del Beni, adecuando las restricciones emanadas del Decreto Supremo que establece área de uso forestal permanente en el país y que afecta la actividad productiva;
- i) Emitir la norma técnica que regula la carga animal.

Además, como si fuera poco, el documento de Convenio también estipulaba que todos los proyectos de normas y Decretos Supremos comprometidos, debían ser promulgados hasta el 20 de octubre de 2001. Es decir, que puedan ser aprobados y emitidos antes de la conclusión del periodo gubernamental que fenecía en agosto de 2002.

Ahora bien, algunas de las implicaciones de dicho Convenio fueron:

- a) Contenían y reflejaban la estrategia gubernamental relacionada con el sector rural y agropecuario (claramente favorecedor de los intereses empresariales y agroindustriales).
- b) Se situaban y expresaban exactamente en contra de las demandas planteadas en diversos pronunciamientos, pliegos, plataformas y resoluciones que las organizaciones indígenas, campesinas y colonizadores hicieron conocer a partir de 1999.
- c) Era un referente indiscutible de las intenciones políticas gubernamentales para aprobar, emitir y aplicar un conjunto de medidas y normas relacionadas con el régimen agrario, el saneamiento de tierras, la otorgación de derechos y la titulación de propiedades, la otorgación de concesiones (mineras, hidrocarburíferas y forestales), el acceso y aprovechamiento de los recursos naturales y el favorecimiento de intereses (principalmente ganaderos y foresta-

les) que iban a afectar los derechos de comunidades campesinas, colonizadores y pueblos indígenas.

Pero ello no es todo, en el curso de los últimos meses de la gestión gubernamental de 1997-2002, el Poder Ejecutivo propició la aprobación y emisión de las siguientes normas y medidas:

- a) Ley 2267 de declaración de prioridad nacional de los estudios, prospección, cuantificación, evaluación y aprovechamiento de los recursos hídricos en el sudoeste del departamento de Potosí. Se trata de una norma que se emite luego de varios intentos por aprobar un Proyecto de Ley de Exportación de Aguas a nivel nacional.
- b) Aprobación y emisión de Resolución Administrativa del INRA No. RES-ADM-177/2001 de 31 de diciembre de 2001, que aprueba la nueva Guía de Aplicación de Criterios de Nulidad en la Etapa de Evaluación Técnico Jurídica, como instrumento procedimental para aplicarse en los procesos de saneamiento de tierras en marcha.
- c) Aprobación y emisión de Resolución Administrativa del INRA No. RES-ADM 176/2001 de 31 de diciembre de 2001, por la que se aprueba la nueva Guía para la Verificación y Valoración del Cumplimiento de la Función Social y Económico Social. Dicho instrumento ha quedado en suspenso por otra Resolución Administrativa No 062/2002 de 2 de abril del año 2002, atendiendo el rechazo y las movilizaciones que se manifestaron a través de organizaciones indígenas y campesinas de las tierras bajas.
- d) Proyecto de Decreto Supremo que se tenía programado presentar a consideración del CONAPE en el mes de abril de 2002, orientado supuestamente a acelerar el proceso de saneamiento y “aclarar” los vacíos legales existentes en la norma reglamentaria de la Ley INRA. Por ejemplo destacan criterios para definir a un colonizador individual; criterios para definir los precios de adjudicación de tierras; criterios adicionales para definir la superficie y clasificación del tipo de propiedad agraria; establece un nuevo parámetro (invirtiendo la proporción máxima por mínima actualmente vigente) para la dotación de tierras a comunidades campesinas e indígenas dedicadas a la extracción de productos no maderables en el norte amazónico; se establecen tolerancias de superficie per-

- misibles para la otorgación de adjudicaciones y la liberación del pago de las obligaciones correspondientes; se establecen criterios para el tratamiento de las cooperativas agropecuarias para la adjudicación de tierras y se establece la gratuidad en el registro de derechos reales para todo tipo de propiedad privada agraria.
- e) Aprobación y emisión del D.S. 26559 de 26 de marzo de 2002, por el que se reconoce la modalidad de saneamiento interno en los procesos de saneamiento de tierras de colonias y comunidades campesinas, indígenas y originarias, exceptuando los relacionados con comunidades indígenas afiliadas a la CIDOB. Es decir, como un instrumento orientado a favorecer los procesos de saneamiento en las tierras altas en el occidente del país.
 - f) Aprobación en la Cámara de Diputados de un Anteproyecto de Ley de Apoyo al Desarrollo Sostenible y de Reforma a la Ley Forestal, cuyo contenido no fue analizado y discutido con las organizaciones de la sociedad civil. Además se intentó reducir significativamente la patente forestal, haciendo inaplicable la caducidad de las concesiones que no hubiesen cumplido con el pago correspondiente, reduciendo las posibilidades de dotación de tierras fiscales; se esperaba modificar la Ley de Medio Ambiente impidiendo que ciudadanos, comunidades rurales u otro tipo de organizaciones sociales que sufran los efectos de la contaminación, puedan iniciar juicios para el resarcimiento de los daños provocados. Esta norma quedó suspendida en su aprobación por el Congreso Nacional, aunque las organizaciones indígenas y campesinas del país exigieron que sea archivada definitivamente.
 - g) Existencia de un Proyecto de Reforma Constitucional (elaborado y puesto en consideración del Congreso Nacional por el Consejo Ciudadano), que en lo que corresponde al Régimen Agrario proponía introducir y modificar varios aspectos que hubiesen implicado una reforma agraria de contenido neoliberal (orientada hacia el mercado de tierras), la pérdida de importantes logros ya consagrados constitucionalmente a favor de las comunidades campesinas y pueblos indígenas, pero sobre todo la anulación de medidas que podían garantizar un acceso equitativo a la propiedad de la tierra y los recursos naturales. Este Proyecto (que también fue representado por la Defensora del Pueblo), finalmente no fue

incorporado en la agenda de la Ley de Necesidad de la Reforma Constitucional que se aprobó.

Como se puede apreciar luego de realizado este recuento, se puede comprobar una inusual dinámica social y política que ha caracterizado al escenario nacional y que además ha estado signada por la violencia, el enfrentamiento y graves conflictos que han copado la atención pública durante largos y recurrentes periodos de crisis desde el año 2000. Resulta increíblemente paradójico que estos hechos no hayan sido motivo de preocupación de parte de los partidos políticos y las ofertas electorales para las elecciones nacionales del 2002, así como tampoco de la atención gubernamental reclamada en tantos y tan graves hechos de conflicto. Parecería como si las prioridades políticas y partidarias de quienes dirigen el país, no estuviesen asociadas a las demandas y planteamientos formulados por las organizaciones sociales y las instituciones de la sociedad civil. Aquella desatención e improvisación imputables a la gestión gubernamental anterior (cuyos graves efectos y consecuencias ha tenido que sufrir todo el país), parece también extrapolable al gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, que no logró desarrollar políticas públicas adecuadas, ni tener un desempeño diferente para resolver los problemas agrarios del país.

3.2 El referente contextual próximo de la III Marcha por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales

En perspectiva y realizado un balance sucinto de lo sucedido en los últimos años en lo que hace a la problemática indígena y campesina del país, en este acápite (sin descuidar los referentes paralelos que se sucedieron), se intentará un acercamiento más directo al contexto de la III Marcha durante el año 2000.

En el marco de un conjunto de conflictos y situaciones críticas entre las que podemos mencionar a los enfrentamientos entre Laymes, Jucumanis y Qaqachacas, las demandas y conflictos suscitados en el Chaco tarijeño por campesinos denominados "Sin Tierra", la problemática de los cocaleros en el Chapare o las jornadas de movilización y protesta que tuvieron como protagonistas a la Coordinadora del Agua y el pueblo de Cochabamba; es evidente que los conflictos de abril, la III

Marcha por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales y los bloqueos y crisis del mes de septiembre, que paralizaron al país por varias semanas, han de constituir los hitos referenciales que caracterizarán el año 2000, en lo relacionado con comunidades campesinas y pueblos indígenas.

En este contexto de disputas y conflictos sociales en los que sucesivamente se ha visto enfrentado e interpelado el Gobierno nacional; también se han ido estableciendo Acuerdos y Convenios que han comprometido la palabra y voluntad política del Poder Ejecutivo. Esos son los casos por ejemplo del Acuerdo con la CSUTCB firmado el 14 de abril, o el de 15 de julio del año 2000 que se produce como consecuencia de la III Marcha que realizaron pueblos indígenas, campesinos y colonizadores de las tierras bajas de Bolivia y que se firmó con algunos dirigentes de la CIDOB, la CPESC, la Federación de Campesinos de Santa Cruz y los Colonizadores.

En el primer caso por ejemplo, el punto 14 establecía la conformación de comisiones para atender asuntos relacionados con la Ley INRA, la Ley de Aguas, el desarrollo rural integral, la problemática educativa, la creación de una universidad agraria, el seguro campesino, aspectos relacionados con medio ambiente, electrificación rural y la coca. En ese momento, al margen de la liberación de Felipe Quispe H., Ejecutivo de la CSUTCB y de otros presos y confinados, se fijaba un plazo de 90 días para dar cumplimiento a los acuerdos convenidos. En realidad y visto en perspectiva histórica, aquel Convenio y plazo establecidos, vino a constituir un antecedente previo que explica el surgimiento de una nueva coyuntura de crisis.

El mes de septiembre, al cabo de los 3 meses de plazo establecidos en el Convenio de mediados de abril, el país nuevamente se vio envuelto en un conflicto de proporciones que lo paralizó por algo más de un mes. En esta ocasión, al margen de los acuerdos con los productores de coca del Chapare, los maestros, los gremiales y transportistas, el gobierno también establece un Convenio de 51 puntos con la CSUTCB, los maestros rurales y los colonizadores de la región andina occidental del país. Es importante considerar que una parte fundamental de los planteamientos incluidos en el nuevo Acuerdo, ya estaban contenidos en aquel Convenio firmado por el gobierno con la CSUTCB en abril del mismo año.

La importancia de esta asociación entre lo ocurrido en el mes de abril, con lo que luego sucedió en septiembre, tiene que ver con los

planteamientos que allí ya se habían manifestado, puesto que, al margen del evidente cambio en cuanto al contenido, las proyecciones y alcances que se dieron por ejemplo en lo relacionado a la Ley INRA, su Decreto Reglamentario, la Ley de Aguas, el proceso de saneamiento de tierras, etc., permanece hasta ahora una agenda de discusión básica que aún no ha encontrado los consensos necesarios para una resolución adecuada que pueda asegurar la conclusión definitiva de los conflictos.

Paralelamente a este proceso cuyo escenario ha sido el occidente andino del país, en la región de las tierras bajas del Oriente, también se generaron demandas y reivindicaciones cuyos planteamientos fueron dados a conocer primero en un Manifiesto firmado en Trinidad, Beni, en el mes de abril, y luego en una Plataforma originada en Riberalta en el mes de junio, en la que ya se anunciaba la realización de la III Marcha por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales. Como parte del proceso seguido, es importante señalar (a pesar del sustancial cambio que se dio en la CSUTCB en el mes de septiembre)⁹ que muchos de los planteamientos principalmente relacionados con la Ley INRA, aguas y biodiversidad; coincidían con aquellos que originalmente fueron expuestos al Gobierno por la CSUTCB en el mes de abril. Es decir, en ese momento parecía existir una coincidencia tácita entre los movimientos indígenas y campesinos de las tierras bajas con los de la CSUTCB en Occidente.

En el mes de julio del año 2000, con el convencimiento de que el Gobierno no había prestado atención ni resuelto aquella Plataforma del mes de junio, y a pesar de los acuerdos establecidos en el marco de la Gran Asamblea Nacional de Pueblos Indígenas (GANPI) de Santa Cruz que fue firmada con la cúpula dirigencial de la CIDOB, la III Marcha alcanzó la ciudad de Montero. El 15 de julio se firma un Convenio de 19 puntos, cuyo contenido es analizado con mayor detenimiento más adelante.

Sobre la base de este escenario y a pesar del enfoque diferenciado de demandas que se han mantenido desde entonces entre las organiza-

9 Esta coyuntura (en la que mucho tiene que ver el papel jugado por la CSUTCB y Felipe Quispe H.), marca un distanciamiento y separación de los movimientos indígenas y campesinos de Oriente y Occidente, que hasta ese momento habían compartido criterios y posiciones conjuntas en aspectos centrales de sus demandas; es un aspecto que por su importancia debería merecer un estudio a detalle.

ciones campesinas de Occidente y los pueblos indígenas y comunidades de las tierras bajas del Oriente; puede señalarse que se ha establecido una agenda de trabajo y negociaciones que emerge de aquel marco de reivindicaciones y demandas de ambos sectores, pero cuya resolución satisfactoria final dependerá del tratamiento y los consensos que puedan alcanzarse, cuando finalmente vuelva a discutirse y consensuarse una plataforma común de demandas que unifique nuevamente a los sectores campesinos e indígenas de nuestro país.

Dicho ello y focalizado mejor el asunto central del presente trabajo, es importante resaltar que el análisis que se realizará a continuación, estará enmarcado por el doble proceso de transformaciones que surgen de la aprobación de nuevas leyes y por el avance y desarrollo del movimiento indígena y campesino, cuyos planteamientos y demandas también están provocando cambios en el marco normativo del país. Está claro que no se busca discutir toda la problemática agraria e indígena del país (puesto que ello implicaría hacer referencia a la visión y las demandas de los colonizadores, los campesinos andinos o los campesinos chaqueños sin tierra, etc.), más bien se concentrará en lo referido a los planteamientos de campesinos y pueblos indígenas de las tierras bajas de la Amazonía.¹⁰

Esta puntualización es fundamental, puesto que con ello también se está resaltando que existen enfoques, visiones y perspectivas diferentes que cada uno de los actores sociales tienen respecto de un mismo problema. Por ejemplo, en cuanto al proceso de saneamiento de tierras, los colonizadores no comparten la urgencia de los pueblos indígenas de las tierras bajas sobre la importancia de acelerar su proceso; o, en lo referido a la Ley INRA, las organizaciones sindicales campesinas de las regiones andinas sí están interesadas en realizar una revisión de dicha ley (e inclusive su sustitución), en contra de la posición de los pueblos indígenas del Oriente, que más bien prefieren proteger las conquistas y logros conseguidos hasta ahora.

10 Es importante precisar que la región amazónica de Bolivia comprende los departamentos de Beni, Pando, norte de La Paz y norte de Cochabamba, donde se han asentado la mayoría (22) de los 36 pueblos indígenas de las tierras bajas del país. A pesar de esta importante cobertura, no se incluyen en el estudio los pueblos indígenas de las regiones Oriental (principalmente correspondiente al departamento de Santa Cruz), ni del Chaco (que incluye partes de Santa Cruz, Tarija y Chuquisaca).

Bajo esos términos, pasemos al análisis de los aspectos más específicos del asunto.

3.2.1 El marco normativo nacional¹¹

- El artículo primero de la Constitución Política del Estado (cuya reforma se produce en el año 1994), define a Bolivia como un Estado pluricultural y multiétnico. Este hecho, que podría parecer (y aparecer) como intrascendente, tiene implicaciones de significación sobre los derechos de los pueblos indígenas¹². Junto a otra serie de disposiciones entre las que destacan el Artículo 171 de la propia Carta Magna, la Ley 1257 de Ratificación del Convenio 169 de la OIT, la Ley INRA y la Ley de Participación Popular, el Estado incorpora y decide reconocer los derechos colectivos de grupos y poblaciones con idioma, costumbres, valores, identidad y cultura propias. Este hecho que supone un reconocimiento oficial, siendo que históricamente estos pueblos habían sido marginados de la legislación nacional, manteniéndolos en una situación de olvido y desatención, ha significado un cambio sustancial,

11 Una revisión completa de la legislación nacional referida a los pueblos indígenas, debe incluir también las legislaciones sobre participación política, social, ambiental, forestal, sobre biodiversidad, petrolera y minera. A los efectos del presente estudio, en este caso únicamente se resaltarán aquellos instrumentos más directamente relacionados a los derechos colectivos a la tierra y el territorio, que constituye el tema central de la investigación.

12 La única definición de pueblo indígena contenida en la legislación nacional, es encontrada en el Reglamento de las Organizaciones Territoriales de Base (D.S. 23858 de 9 de septiembre del año 94, complementado por D.S. 24447 de 20 de diciembre del 96), regulación que es parte de la Ley de Participación Popular. En ese instrumento legal se define a los pueblos indígenas como: "la colectividad humana que descende de poblaciones asentadas con anterioridad a la conquista o colonización, y que se encuentran dentro de las actuales fronteras del Estado; poseen historia, organización, idioma o dialecto y otras características culturales, con la cual se identifican sus miembros reconociéndose como pertenecientes a la misma unidad socio-cultural; mantienen un vínculo territorial en función de la administración de su hábitat y de sus instituciones sociales, económicas, políticas y culturales". Es importante señalar que el reconocimiento que se hace en la Constitución Política del Estado de los pueblos indígenas, está supeditado a la obtención de la Personería Jurídica correspondiente, que se constituye en el medio instrumental de reconocimiento formal de los pueblos indígenas (y otras formas de representación socio-organizativa).

puesto que desde 1994 adquieren carta de ciudadanía, reconociendo sus derechos colectivos¹³. A este respecto, el artículo 171 es explícito en cuanto al respeto, protección y reconocimiento de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) y, específicamente, los relacionados al acceso, uso y aprovechamiento de recursos naturales y la tierra, que es entendida como un territorio común denominado Tierra Comunitaria de Origen, (TCO).

Ello implica que, al margen de los derechos individuales que asisten a todo ciudadano boliviano, el Estado reconoce a los pueblos indígenas (en tanto conglomerados sociales con identidad y personalidad propia) y consagra derechos colectivos claramente señalados en los diversos instrumentos legislativos, regulatorios y procedimentales del país.

Junto al reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias, es importante resaltar el derecho a un territorio que la Ley INRA concretó a través del concepto de Tierras Comunitarias de Origen (TCO). Su trascendencia radica en que ese territorio (denominado como TCO) constituye la base fundamental para el ejercicio de los demás derechos políticos, económicos y sociales, así como el acceso y aprovechamiento de los recursos naturales. Al establecer el carácter inalienable, indivisible, irreversible, inembargable, imprescriptible y colectivo de la propiedad de las tierras comunitarias de origen, no solamente se está favoreciendo y respetando la forma de vida y las modalidades de organización cultural, económica y social de los pueblos indígenas originarios, sino también se facilita su

13 El reconocimiento legal de los pueblos indígenas (entendidos como sociedades organizadas con identidad propia), en lugar de simples agrupaciones de individuos que comparten algunas características en el campo social y cultural; tiene una importancia trascendental, puesto que ello no solamente significa haber superado muchos siglos de discriminación, marginamiento e inclusive desconocimiento de su existencia, sino que también tiene la utilidad práctica de asignarles la capacidad de desenvolverse en forma colectiva en actos civiles y administrativos. Es decir, desempeñar colectivamente como pueblos los derechos y obligaciones establecidos por ley. Bajo este nuevo concepto constitutivo del Estado, finalmente se supera aquella incansable y reiterada intención de muchos gobiernos, por “asimilar e incorporar dentro de los marcos de la nacionalidad” a los diversos pueblos indígenas, pero bajo el criterio de una homogenización idiomática, cultural y educativa que les despojaba de su identidad y cultura propias.

sobrevivencia y desarrollo, puesto que se asegura el acceso al territorio y los recursos naturales.¹⁴

Otro instrumento normativo fundamental en el ejercicio y protección de los derechos de los pueblos indígenas, es el Convenio 169 de la OIT, que fue ratificado por Ley 1257 de julio de 1991. Al margen de ser el único tratado internacional referido exclusivamente a los derechos de los pueblos indígenas, su importancia radica en la regulación de los siguientes aspectos fundamentales:

- a) Establece obligaciones generales para los gobiernos, de modo que sobre la base de la participación de los pueblos indígenas, se desarrollen acciones coordinadas y sistemáticas para la protección de sus derechos, la garantía de respeto a su integridad en un marco de igualdad, eliminación de diferencias y equidad; pero además, establece la necesidad de efectivizar medidas que salvaguarden a instituciones, personas, trabajo, bienes, cultura y medio ambiente de dichos pueblos indígenas.
- b) Incluye un conjunto de artículos definiendo el derecho de consulta y participación que tienen los pueblos indígenas en todos aquellos campos que sean susceptibles de afectarles directamente. Debe ejercitarse el derecho de consulta y participación (“de buena fe... y con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento”), por ejemplo cuando se prevean medidas legislativas o administrativas que puedan afectarles; para la adopción de decisiones de política y programas en instituciones u otras instancias que les concierna; para programas de prospección o explotación de recursos del subsuelo dentro de sus territorios, incluyendo además en cuanto sea posible, su participación en los beneficios y / o la indemnización en caso de producirse daños; para los casos de enajenación de las tierras de su propiedad o la transmisión de otro tipo de derechos sobre los mismos; para su traslado y reubicación en casos excepcionales (que debe contar con consentimiento libre y con pleno conocimiento de

14 Para contar con una visión más amplia y completa de los derechos de los pueblos indígenas, ver: Marinissen, Judith. *Legislación boliviana y pueblos indígenas. Inventario y análisis en la perspectiva de las demandas indígenas*. SNV-CEJIS, Santa Cruz, Bolivia, 1998. 316 pp. Segunda edición actualizada y complementada.

- causa); para la adopción de medidas y programas relacionados con su contratación, condiciones de empleo, formación profesional, artesanía e industrias rurales, salud y educación.
- c) También hace referencia a los derechos sobre la tierra, el territorio y los recursos naturales. En este campo, los gobiernos deben determinar las tierras tradicionales de ocupación de los pueblos indígenas, así como reconocer y garantizar la protección efectiva a su derecho de propiedad y posesión. En aquellos casos en los que la ocupación del territorio no sea exclusiva, pero que haya servido tradicionalmente para el desarrollo de sus actividades, debe salvaguardarse el derecho de utilización del mismo. Respecto de los recursos naturales del territorio, se reconoce el derecho de los pueblos indígenas a participar en su administración, uso y conservación. Cuando los recursos están en el subsuelo, como ya fue mencionado anteriormente, los gobiernos deben proceder a la consulta, antes de realizar cualquier iniciativa. Adicionalmente se incluyen previsiones de modo que los programas agrarios de los países, puedan facilitar los medios de desarrollo necesarios y garantizar la asignación de tierras adicionales, cuando ésta no sea suficiente para la existencia de los pueblos indígenas o hayan crecido demográficamente.
- d) Finalmente, el Convenio 169 de la OIT incluye artículos acerca de las costumbres y el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas. Allí se estipula el derecho de conservarlos, en la medida en que no sean incompatibles con las normas nacionales e internacionales referidas a los derechos fundamentales y humanos. En referencia a las sanciones y la represión de delitos (en tanto no sean incompatibles con la jurisprudencia nacional e internacional como en el caso anterior), también se estipula el respeto a los métodos tradicionales y que cuando los organismos jurisdiccionales competentes impongan medidas penales, deben tomar en cuenta las características económicas, culturales y sociales de los individuos y pueblos indígenas. En cuanto a la transmisión de derechos sobre la tierra entre miembros y pueblos indígenas, también deben respetarse las normas propias y las modalidades de transferencia; al margen de existir la obligación de consulta en los casos en lo

que se considere la enajenación de sus tierras. A este respecto, el Convenio exige formas de protección de las tierras indígenas, para impedir que terceros, aprovechándose de las costumbres de los pueblos, se arroguen propiedad, posesión o uso de las mismas. Junto a ello, se estipula la necesidad de establecer sanciones legales contra toda intrusión no autorizada en las tierras indígenas.

Todo este conjunto de normas establecidas en el Convenio 169 de la OIT y que han sido resumidas anteriormente, asumen un carácter obligatorio para el Estado boliviano, en la medida en que fue ratificado por Ley 1257 de 11 de julio de 1991.

3.2.2 La historia reciente: movilizaciones, planteamientos y demandas de pueblos indígenas y comunidades campesinas de las tierras bajas

- El marco normativo legal que acabamos de hacer mención, ha estado asociado al proceso de transformaciones estructurales y modernización del Estado que se viene impulsando (bajo el modelo neoliberal) desde que en el año 1985 se emitiera el D.S. 21060. Paralelamente y buscando revertir y adecuar esas medidas gubernamentales, para que respondan a los intereses y derechos populares que se consideraban afectados y vulnerados, también se produjeron (y continúan haciéndolo), diversos tipos de movilizaciones y manifestaciones que, independientemente de los conflictos provocados, terminan generando cambios y nuevas disposiciones legales.
- En el campo relacionado a los derechos de los pueblos indígenas y comunidades campesinas, dos acontecimientos en la historia reciente del país han marcado hitos cuyas consecuencias determinaron cambios sustanciales a favor de los derechos de estos sectores sociales: la Marcha por el Territorio y la Dignidad de 1990 y; la Marcha por el Territorio, los Derechos Políticos y el Desarrollo Económico de 1996¹⁵. En el primer caso, se produce el recono-

15 Existe una importante producción intelectual al respecto, pero valga resaltar las siguientes:

cimiento de 4 territorios indígenas y la conformación de una comisión para elaborar una ley que regule los derechos de los indígenas del Oriente y la Amazonía del país (que finalmente se concretó en la reforma de la Constitución Política del Estado el año 94, donde se reconocen los derechos colectivos de los pueblos indígenas y comunidades originarias, entendiéndolas a partir de allí como sociedades organizadas con identidad propia). En el segundo (negociaciones de por medio), se da lugar a la aprobación de la Ley INRA donde, junto a otras disposiciones, resaltan las relacionadas con: el derecho a la propiedad de Tierras Comunitarias de Origen y el acceso y uso de los recursos naturales; la garantía, reconocimiento y titulación de territorios indígenas como TCO, el solar campesino, la pequeña propiedad y las propiedades comunitarias de campesinos, siendo su dotación gratuita y comunitaria a favor de estos sectores.

- Como ya fue mencionado, la inserción de esos derechos en el marco legislativo y legal del país, ha coincidido con el proceso de transformaciones neoliberales y de modernización del Estado. La primera manifestación de los cambios que en el año 1990 dio lugar a una primera marcha de los pueblos indígenas de las tierras bajas (que buscaban reconocimiento como pueblos, culturas y etnias diferentes y diversas, así como su derecho a que se les reconozca y otorgue territorios colectivos); ha ido avanzando y desa-

CIDOB. *La marcha indígena y el papel de CIDOB. Un balance necesario*. En: Artículo Primero. Revista de debate social y jurídico. Año 1, No. 2. CEJIS. Santa Cruz de la Sierra, Octubre/diciembre 96. pp. 88-92.

Lehm A. Zulema. *Milenarismo y movimientos sociales en la Amazonía boliviana. La búsqueda de la Loma Santa y la marcha indígena por el territorio y la dignidad*. APCOB-CIDDEBENI-OXFAM América. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. 1999.

Albó, Xavier. *El sueño pluricultural*. En: Revista UNITAS. La Paz, Bolivia. No. 19 Octubre 1997. pp. 39-48.

Molina A. Wilder. *La emergencia del movimiento indígena del Beni en el contexto del proceso de consolidación de la democracia en Bolivia. Desde las movilizaciones comunales hasta la Marcha por el Territorio y la Dignidad (1987-1990)*. Tesis de licenciatura. Universidad Mayor de San Andrés, Fac. de Ciencias Sociales. Carrera de Sociología. La Paz, enero 1997.

Patzi Paco, Félix. *Insurgencia y sumisión. Movimientos indígena-campesinos (1983-1998)*. Muela del Diablo editores. Colección comuna. La Paz, Bolivia. 1999.

rollándose, hasta manifestarse como una demanda orientada a agilizar y dar cumplimiento a las normas y leyes aprobadas en su favor (principalmente relacionadas con el saneamiento de sus tierras y territorios).

- Por tanto, coincidiendo con el número de marchas indígenas que se han venido planteando desde el año 1990¹⁶, se puede decir que existen también 3 momentos en el avance y desarrollo de las demandas y reivindicaciones de estos pueblos de las tierras bajas de Bolivia:
 1. La búsqueda por el reconocimiento y la inserción de sus derechos en el marco legislativo y legal del país, que pudo plasmarse con la aprobación de la Reforma Constitucional del año 1994.
 2. La demanda para que el Estado apruebe y establezca territorios comunes de modo que los pueblos indígenas aseguren su desenvolvimiento cultural, económico, social e histórico, sin que por ello pierdan su identidad, prácticas y costumbres en la forma de relacionarse con la naturaleza y la tierra. En este campo, la aprobación de la Ley INRA y el derecho a constituir Tierras Comunitarias de Origen (TCOs), básicamente representa el logro de aquella segunda fase de sus reivindicaciones y demandas.
 3. El planteamiento de una III Marcha nacional de pueblos indígenas y comunidades campesinas de las tierras bajas de Bolivia, ha estado fundamentada en la necesidad de agilizar, transparentar y priorizar el proceso de saneamiento de tierras, así como de anular y dejar sin efecto disposiciones y normas (regulatorias y administrativas) que habían sido aprobadas con posterioridad a la Ley INRA. Ello estaba desvirtuando, retrasando e impidiendo que dichas poblaciones puedan efectivizar los derechos que ya tenían reconocidos (principalmente relacionados con la tierra y el territorio).

16 No se hace referencia ni forma parte del análisis la IV Marcha de los pueblos indígenas y comunidades campesinas del país que se realizó el año 2002, en vista de que no forma parte del periodo que se abarcó en la investigación.

Como se podrá apreciar más adelante, aquí no se hace mención a otra serie de reivindicaciones y demandas que se plantearon en otros campos. Lo principal de ellas (en lo que se refiere a su priorización en el Manifiesto de Trinidad, la Plataforma de la GANPI y los posteriores convenios con el Gobierno), están relacionadas a la Ley INRA, su Reglamento y las disposiciones regulatorias anexas que tienen que ver con el saneamiento y el derecho de acceso y propiedad a la tierra y los territorios.

Este tercer episodio del proceso reivindicativo indígena (la III Marcha que se desarrolla entre los meses de junio y julio del 2000), se concretó con la firma de un convenio gubernamental, la derogatoria y modificación de algunos instrumentos normativos y el compromiso de efectivizar (en el marco de un calendario) un conjunto de medidas adicionales en favor de los pueblos indígenas y comunidades campesinas de las tierras bajas.¹⁷

En perspectiva y buscando sintetizar la significación de estos tres momentos de la historia reciente de los movimientos y marchas de los pueblos indígenas y comunidades campesinas de las tierras bajas de Bolivia, se podría afirmar que corresponden con el sucesivo avance de:

- a) El reconocimiento de derechos colectivos, en tanto pueblos con identidad propia;
- b) La demanda y obtención de tierras y territorios que tradicionalmente ocuparon para ejercer sus prácticas sociales, culturales y económicas y;
- c) La exigencia para acelerar el proceso de saneamiento y consolidar los derechos a la tierra y el territorio, de modo que final-

17 En rigor, debe señalarse que el gobierno firmó 2 convenios en los que compromete el cumplimiento de los acuerdos alcanzados. El primero, denominado como GANPI y firmado con la dirigencia principal de la CIDOB en la ciudad de Santa Cruz. El segundo, conocido como el Convenio de Montero de 15 de julio del 2000, firmado por ejecutivos de las organizaciones indígenas, de campesinos y colonizadores a nivel departamental. Para garantizar el cumplimiento de los acuerdos establecidos, aseguraron la participación de la Iglesia Católica, el Defensor del Pueblo y la Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia, como garantes. Este último convenio, que ha merecido la atención y seguimiento constantes por parte de las organizaciones firmantes, el Gobierno y los garantes, es el instrumento principal de referencia que guía la investigación.

mente puedan contar con la seguridad jurídica necesaria que impida el avasallamiento y superposición de terceros dentro de sus territorios, que (como históricamente ha venido sucediendo) desvirtuarían los derechos formalizados en la legislación nacional.

3.2.3 Las corrientes de pensamiento y tendencias en pugna

- Como se puede apreciar, el proceso de demandas y reivindicaciones indígenas (que no ha estado exenta de conflictos y manifestaciones que los enfrentó con sucesivos gobiernos), se enmarca a su vez en la problemática relacionada con la equidad en el acceso y distribución de tierras.

A pesar que la Reforma Agraria fue realizada en el año 1953, la estructura persistente desde esos años, ha dado lugar a la presencia de esa dualidad caracterizada por el latifundio-minifundio, que evidentemente es una muestra clara de inequidad en la distribución de tierras. Esta ausencia de equidad, que refleja un desequilibrio regional en cuanto a la disponibilidad de tierras, se expresa también en una desigual y discriminatoria distribución, pues una pequeña minoría de la población (generalmente relacionada con el poder político y económico del país) ha obtenido grandes latifundios y una mayoría de pueblos indígenas y comunidades campesinas deben conformarse con pequeños minifundios o ser arrinconados a lugares cada vez más lejanos e inaccesibles por la presión que ejercen grandes empresas.

A este respecto se pueden apuntar los siguientes aspectos adicionales:

- a) La estructura agraria del país, emergente de la Reforma Agraria del 53, ha dado lugar a la coexistencia de un cada vez más agudo minifundio (asociado a una gran mayoría de unidades parcelarias campesinas de subsistencia) con grandes propiedades latifundiarías (generalmente improductivas que concentran grandes extensiones de tierra en manos de unos pocos); pero que además, dado un proceso desordenado y caótico de distribución de tierras, ha provocado la superposición de derechos y diversos tipos propiedad y uso sobre un mismo terri-

torio. Buscando ordenar la distribución de tierras, otorgar la seguridad jurídica necesaria y establecer un sistema equitativo que supere la estructura minifundio-latifundio (que se ha constituido en una de las principales trabas para el desarrollo rural y agropecuario del país); en 1992 con la intervención del Consejo Nacional de Reforma Agraria y el Instituto Nacional de Colonización y, posteriormente en 1996, con la modificación de la Ley de Reforma Agraria y la organización del INRA, se da lugar a un proceso orientado a corregir aquellos graves problemas.

- b) La persistencia de una estructura dual minifundio-latifundio en el país, es expresada textualmente por el entonces Director Nacional del INRA señor René Salomón, en los siguientes términos: “La desigual e irracional distribución de tierras que se observa en diferentes zonas del país muestra, por un lado, hacimientos económicos y socialmente inviables, con expresiones sórdidas de minifundio y surcofundio; en tanto que, por otro, es posible observar inmensas extensiones improductivas que esperan la mano creadora y fecunda del hombre para convertirse en campos de cultivo y nuevas fuentes de trabajo para miles de conciudadanos”¹⁸. Un ejemplo de esta desproporcional forma de acceso y propiedad de la tierra, también es incluida en la Memoria del INRA, cuando en el informe correspondiente al departamento de Chuquisaca se afirma que el 68% de las unidades agropecuarias de ese departamento (“tipificadas dentro de la excesiva minifundización”), sólo alcanzaban a un promedio de 1,5 a 2 has. en propiedad por unidad de producción agrícola¹⁹.
- c) Finalmente, para contar con una aproximación cuantitativa a la problemática, es importante tomar en cuenta los siguientes aspectos:
- El proceso de Reforma Agraria del 53 otorgó una superficie aproximada de 36 millones de has. (que equivalen a un ter-

18 INRA. *Memoria 1996-2000*. Bolivia, octubre de 2000. p. 19.

19 Informe de Chuquisaca. Identificación de problemas. p. 24. En: INRA. *Memoria 1996-2000*. Bolivia, octubre de 2000.

cio del territorio nacional), en un periodo que llega hasta mediados de los años 80, pero de las cuales 17 millones fueron otorgadas en la región oriental entre los años 1971 y 1978.

- 550 mil unidades campesinas que equivalen a 3,5 millones de personas que cuentan con una extensión no mayor a las 50 has. por unidad productiva, accedieron solamente a 4 millones de ha. del total de tierras distribuidas por el CNRA.
- En el otro extremo, 32 millones de has. fueron entregadas a solamente 40.000 empresas, que equivalían únicamente al 7% del total de los propietarios agrarios, pero que contaban con superficies de 50 a 50.000 has. por unidad. De ese total de 32 millones de has., solamente 4 millones ubicadas en los departamentos del Beni y Santa Cruz, estaban destinadas a la ganadería (como actividad extensiva).
- Los restantes 72 millones de has. que completan la superficie total del territorio nacional (108 millones de has.), son bosques, eriales, ríos, lagos y superficies que no sirven para la agricultura ni ganadería.
- Para mediados de los años 80, en Bolivia se cultivaba un total de 1,3 millones de has. De ese total 1,2 millones eran trabajadas por pequeños productores campesinos y solamente 83.000 has. eran cultivadas por empresas agropecuarias. Ello equivale a que el 95% de las tierras cultivadas del país, fueron trabajadas por pequeños campesinos (que producían alrededor del 70% de todos los alimentos) y las grandes empresas agropecuarias solo cultivaban el 0,3% de la superficie total que se habían apropiado (aproximadamente 29 millones de has.).²⁰

Es muy importante mencionar aquí que en el caso de los pueblos indígenas, el recurso tierra no sólo es un espacio de vida y medio para satisfacer sus necesidades de subsistencia en tanto colectividad social (por medio de la caza, la recolección y la pesca), sino que es un referente cultural e identitario. Por ello mismo se en-

20 Para una descripción más detallada de la problemática, ver: ILDIS. *Debate Agrario. Tenencia y uso de la tierra*. No. 13. La Paz, Bolivia. EDOBOL. 1988. 83 pp.

tiende su necesidad de acceder a territorios relativamente amplios, puesto que (en la generalidad de los casos), al no tener una relación fija con la tierra (por medio de la agricultura o la ganadería), necesitan trasladarse periódicamente por el territorio, en busca de los productos que cubran sus necesidades familiares y comunitarias²¹.

Ahora bien, como se podrá apreciar detalladamente en el análisis posterior, uno de los argumentos más importantes que orienta el planteamiento de demandas respecto del Estado por parte de las comunidades campesinas y los pueblos indígenas, es el referido a que el trabajo es la fuente fundamental para acceder a los derechos sobre la tierra.

Tal y como está estipulado en las leyes en vigencia, esta posición contrasta con aquella que finalmente ha logrado introducir un criterio mercantil (sobre la base del concepto de mercado de tierras que pone precio a las mismas y la tributación), para establecer, demostrar y garantizar los derechos propietarios de acceso y usufructo de la tierra y los recursos naturales.

Esta pugna que no solamente está reflejando intereses en conflicto, sino también una visión diferente acerca del valor y los derechos de acceso y propiedad de la tierra (enfrentando lo socialmente equitativo con lo económicamente ventajoso), es un problema que aún no ha sido resuelto (a pesar de la legislación y la normativa existente), puesto que todavía viene siendo discutida en la esfera de lo político y académico.²²

-
- 21 Para un acercamiento más a detalle sobre las características y forma de vida de los pueblos indígenas de las tierras bajas, ver: Lema, Ana María (comp.). *Pueblos Indígenas de la Amazonía boliviana*. AIP-FIDA, CAF, PNUD. CID Plural. La Paz, Bolivia, 1998. 142 pp.; Alvaro Díez Astete y Murillo, David. *Pueblos indígenas de tierras bajas. Características principales*. Min. Desarrollo Sostenible y Planificación. VAIPO. Programa Indígena – PNUD. Hisbol S.R.L. La Paz, Bolivia. 1998. 320 pp.
 - 22 Existe una rica y muy sugestiva polémica alrededor de esta problemática en el país y Latinoamérica. Tomando en cuenta que los conflictos nacionales y los compromisos asumidos por el gobierno en el acuerdo firmado con la CSUTCB en septiembre del 2000, nuevamente han planteado la situación de modificar y replantear la ley agraria del país; entonces es previsible que este tema vuelva a la agenda de discusión. Aquí mencionaremos sólo algunos documentos de referencia:

Es importante tomar en cuenta esta situación, dado que en el análisis y revisión de las coyunturas de conflicto y el tratamiento de los casos de vulneración de derechos que el estudio considerará, frecuentemente se encontrará subyacente esta problemática, puesto que innegablemente forma parte de las demandas de uso y acceso a la tierra y los recursos naturales, que pueblos indígenas y comunidades campesinas plantean al Estado.

A modo de tomar criterio sobre las implicaciones de esta polémica en el análisis del asunto investigado, se realizarán algunas consideraciones muy resumidas.²³ Con respecto de aquella alternativa que busca abrir el mercado de tierras y establecer la tributación y el pago de impuestos como mecanismos principales para acceder a la tierra y determinar el derecho propietario (corriente que se opone a una distribución regulada por el Estado que utiliza el criterio de la Función Económico Social y el trabajo como mecanismos para facilitar el acceso a la tierra), es importante señalar que:

- a) Es una larga discusión que opone los criterios socialmente justos a los económicamente ventajosos que la corriente neoliberal y la globalización del mercado buscan imponer en el marco de la modernización del Estado y las reformas estructurales.
- b) Tomando en cuenta que la actual corriente por modificar y/o sustituir la Ley INRA finalmente confluirá en el tratamiento de este tema; es claro que el tipo de definición que se tome al respecto, afectará en forma determinante a los actores sociales del

Salvatierra, Hugo. *Ley INRA. Entre la realidad del latifundio y la necesidad del cambio social en el mundo agrario boliviano*. En: Artículo Primero. Revista de debate social y jurídico. Año 1, No. 2 Octubre/diciembre 96. CEJIS. Santa Cruz. pp. 73-77.

Urioste F. de C. Miguel. *Fortalecer las comunidades. Una utopía subversiva, democrática.. y posible*. AIPE - PROCOM-TIERRA. La Paz, Octubre 1992. 264 pp.

Conferencia Episcopal Boliviana. *Tierra, madre fecunda para todos*. Carta Pastoral. La Paz, Bolivia. Marzo 2000. 87 pp.

Grupo Chorlavi. *II Conferencia electrónica referida a reformas agrarias y mercados de tierra en América Latina y El Caribe*. Varias ponencias. 15 de julio a 30 de agosto del 2000. Ver: página web <http://www.chorlavi.cl/tierra.html>.

23 Una discusión más amplia al respecto ha sido desarrollada en el artículo: "La modificación de la Ley INRA y el mercado de tierras". La Paz, Mayo 2001.

- área rural relacionados con la tierra y el uso de los recursos naturales.
- c) En el supuesto caso que se imponga la corriente de liberalización del mercado de tierras, es claro que pueblos indígenas y comunidades campesinas no sólo tendrán una situación muy desventajosa para competir (puesto que no disponen de capital), sino que pueden ser despojados de sus actuales propiedades y se restringiría severamente el derecho a acceder a nuevas tierras y recursos naturales.
 - d) Respecto del caso de denuncia presentado por la CIRABO, este aspecto es fundamental en lo relacionado a los derechos colectivos a la tierra y el territorio, puesto que de imponerse el criterio del pago de impuestos y la apertura del mercado de tierras como los reguladores del acceso a la tierra y base de legitimación de la propiedad agraria; entonces es claro que procesos de saneamiento en marcha que deberían concluir con la dotación de TCOs, predios comunitarios y parcelas para campesinos y pueblos indígenas, serían afectados para favorecer grandes latifundios y concesiones improductivas que no cumplen una Función Económico Social.

Otro aspecto fundamental en la consideración de la problemática de los derechos de los pueblos indígenas de las tierras bajas de la Amazonía, es el referido a la centralidad del Estado, como referente único de gobierno, autoridad y dominio sobre la nación. El reconocimiento, protección y garantía que se ofrece constitucionalmente a los derechos de los pueblos indígenas, en tanto culturas y etnias con identidad propia, no está libre de aquella antigua polémica en torno al riesgo de crear pequeños estados dentro del Estado nacional. Es decir, generar autonomías desarticuladas y en disputa con el Estado nacional. Con el argumento de que un reconocimiento de los derechos de culturas y pueblos con identidad propia, podría conducir a una situación de gobiernos, legislación y autoridades independientes al poder central del país, se ha resistido y cerrado la posibilidad de debatir y considerar los derechos a la libre determinación y el desarrollo que los pueblos indígenas tienen reconocidos en la legislación nacional e internacional. Este temor contrasta con la expresa y reiterada declara-

ción de los pueblos indígenas en sentido de reconocer su pertenencia a la nacionalidad boliviana y manifiestan su subordinación y acatamiento al poder estatal y el marco jurídico normativo existente.²⁴

En todo caso, a pesar de haberse aprobado y puesto en vigencia los derechos colectivos de estos pueblos, persiste la tendencia por aplicar, hacer prevalecer e inclusive imponer un concepto individual y privado del derecho y la justicia, cuando claramente se trata de asuntos que conciernen al derecho colectivo ya reconocido.²⁵

Debe resaltarse finalmente, que la actitud permanente que los pueblos indígenas y las comunidades campesinas de las tierras bajas han asumido en defensa de sus derechos frente al Estado, se ha caracterizado por el diálogo, el respeto al orden y la legalidad establecidos, la búsqueda de acuerdos concertados y el planteamiento colectivo de sus demandas.

Esta lógica que pudiera ser asociada únicamente a una táctica de relacionamiento y negociación con el Estado, en realidad está expresando una forma social y comunitaria de plantear y resolver sus asuntos.

No es por ello extraño que cuando deciden iniciar una marcha, lo hagan con toda la familia. Es decir, de la misma manera como se trasladan, comparten y viven en los bosques y sus regiones de

24 Otra cosa muy diferente es la ocurrencia de “crear una nación cambia”, planteada en Santa Cruz por alguna corriente intelectual, pero que a todas luces antes que contener bases étnicas de identidad, mas bien parece responder a una actitud de rechazo (y eventualmente xenofobia) a la migración de población occidental y específicamente de campesinos e indígenas.

25 Hay incontables ejemplos sobre la incomprensión o el abuso jurídico-legal que se comete sobre estos pueblos. Baste mencionar aquellos casos en los que con el argumento de definir o establecer los derechos sobre el uso de la tierra y el aprovechamiento de los recursos naturales, se les exige títulos de propiedad (que obviamente nunca tuvieron por la ausencia de contacto con el Estado y la sociedad urbana), obligándolos a desarraigarse, abandonar o alejarse de “propiedades”, cuya base legal (no de justicia) estaba sustentada en papeles (generalmente de individuos que accedieron posteriormente a las tierras en cuestión).

Casos referidos a la administración de justicia o el acceso a servicios, que por no tener un carnet de identidad o no poder definir su lugar de residencia, no sólo han supuesto castigos, penas o desatención discriminatorios, sino que en muchos casos han sido claramente injustificados e ilegales y muestran las aberraciones que aún hoy son lamentablemente cotidianas.

origen, en busca de caza, pesca y recolección, base fundamental de su sustento y reproducción. No debe olvidarse que el referente colectivo de la comunidad (principalmente asociado a un territorio común), es también el referente de su identidad, su cultura, sus valores y su lengua. Por ello se explica la importancia que tiene para ellos la colectividad y el territorio en el que desarrollan sus actividades tradicionales. Al plantear colectivamente sus demandas, no están haciendo otra cosa que reproducir aquello que practican cotidianamente.

