

# **Provincia Mojos**

Tierra, territorio y desarrollo



# Provincia Mojos

Tierra, territorio y desarrollo

Ismael Guzmán Torrico



Este documento se ha realizado con la asistencia financiera de la Comunidad Europea y CIPCA. Los puntos de vista que en él se exponen reflejan exclusivamente la opinión de las personas entrevistadas por CIPCA y la Fundación TIERRA y, por tanto, no representan en ningún caso el punto de vista oficial de la Comisión Europea.

*Esta publicación cuenta con el auspicio de:*

Comisión Europea

Consortio Equidad

ICCO: Organización Intereclesiástica de Holanda para la Cooperación al Desarrollo

EED: Servicio de las Iglesias Evangélicas de Alemania para el Desarrollo

*Equipo de Investigación:*

Carmiña García Balanza

Karina Salazar Ochoa

Mary Luz Guaji Mosua

Nataniel Álvarez

FUNDACIÓN TIERRA

Calle Hermanos Manchego N° 2576

Telfs: (591-2) 243 0145 - 243 2263

Email: fundaciontierra@ftierra.org

Página Web: www.ftierra.org

La Paz

CIPCA General

Pasaje Fabiani N° 2875

Av. 20 de Octubre, entre Campos y Pinilla

Telfs: (591-2) 243 2272 - 243 2276

Email: cipca@cipca.org.bo

Página Web: www.cipca.org.bo

La Paz

FUNDACION TIERRA Santa Cruz

Av. 26 de Febrero N° 652 (Segundo Anillo)

Telfs: (591-3) 357 2549 - 354 0579

Email: tierrasc@ftierra.org

Santa Cruz

CIPCA Beni

Calle Ballivián s/n

Telfs: (591-3) 482 2116 - 482 2256

Email: beni@cipca.org.bo

San Ignacio de Mojos - Trinidad

Foto de la portada: Marcha indígena, San Ignacio de Mojos (6 de febrero 2004)

© FUNDACIÓN TIERRA

Primera edición, junio de 2004.

ISBN:

DL: 4-1-940-04

Producción:

Plural editores

Rosendo Gutiérrez 595 esq. Ecuador

Teléfono 2411018 / Casilla 5097, La Paz - Bolivia

Email: plural@caoba.entelnet.bo

*Impreso en Bolivia*

# Índice

---

|                    |    |
|--------------------|----|
| Introducción ..... | 11 |
|--------------------|----|

## PRIMERA PARTE

### Caracterización del estado de la tenencia de la tierra

|   |    |
|---|----|
| 1. Características de la zona .....                           | 17 |
| El paisaje ecológico .....                                    | 18 |
| Población .....   | 19 |
| Economía .....  | 20 |
| Organización .....  | 20 |
| 2. Actores sociales en torno a la tenencia de la tierra ..... | 22 |
| 3. Estructura de la tenencia de la tierra .....               | 26 |
| 4. Distribución de la tierra .....                            | 28 |
| 5. El derecho propietario .....                               | 31 |

## SEGUNDA PARTE

### En busca de la regularización del derecho propietario

|  |    |
|--|----|
| 1. El proceso de saneamiento .....                                     | 37 |
| Modalidades y etapas del saneamiento .....                             | 38 |
| 1) El Saneamiento de Tierras Comunitarias<br>de Origen (SAN-TCO) ..... | 40 |
| 2) El Saneamiento Simple (SAN-SIM) .....                               | 48 |
| Evaluación del proceso de saneamiento .....                            | 50 |
| El rol de la capacitación .....  | 56 |

|  |    |
|--|----|
| La bronca por el despojo y el maltrato .....                     | 57 |
| 2. Conflictos en torno a la tierra .....                         | 59 |
| La evolución del conflicto en el tiempo .....                    | 59 |
| Tipos de conflictos .....  | 65 |
| Tres conflictos para ilustrar la situación .....                 | 66 |
| – El caso de la comunidad Puerto San Borja .....                 | 66 |
| – El caso de la comunidad Mercedes del Apere .....               | 69 |
| – El caso de la comunidad Chanekere .....                        | 72 |
| 3. La conciliación como mecanismo de solución de conflictos .... | 75 |
| 4. Actores funcionales en torno al proceso de saneamiento .....  | 76 |
| Comportamiento del INRA .....                                    | 77 |
| Comportamiento del Juzgado Agrario .....                         | 78 |
| Comportamiento de la Superintendencia Agraria .....              | 78 |
| 5. Conflicto de competencias Institucionales .....               | 79 |
| 6. El rol del Municipio en el proceso de saneamiento .....       | 80 |
| Relaciones con la organización indígena .....                    | 80 |
| El papel de coordinación y mediación .....                       | 81 |
| 7. La ley agraria en la evaluación de los afectados .....        | 83 |
| La evaluación indígena .....                                     | 83 |
| La evaluación desde los ganaderos .....                          | 87 |

### TERCERA PARTE

#### Expectativas en torno al desarrollo local

|   |     |
|---|-----|
| 1. Vocación productiva de la zona .....                       | 89  |
| 2. Potencialidades económicas .....                           | 92  |
| En torno al aprovechamiento de los recursos naturales .....   | 92  |
| En torno a los sistemas agroforestales .....                  | 93  |
| En torno a la producción ganadera .....                       | 94  |
| 3. Las relaciones laborales .....                             | 95  |
| El itinerario sociolaboral indígena .....                     | 96  |
| 4. El rol del Municipio en el desarrollo rural .....          | 98  |
| 5. El Territorio como principio de desarrollo .....           | 100 |
| ¿Cómo encaminar la gestión del territorio?. Tarea pendiente . | 103 |
| El territorio y su vínculo espiritual .....                   | 106 |
| 1) Como búsqueda del bienestar material .....                 | 108 |
| 2) Como argumento de defensa del territorio .....             | 108 |
| 3) Un desengaño más .....                                     | 109 |

|  |     |
|--|-----|
| El valor de los componentes simbólicos .....                 | 110 |
| 6. Relaciones de poder .....                                 | 112 |
| El ámbito orgánico .....                                     | 113 |
| El ámbito político-institucional .....                       | 116 |
| Cambios e impactos recientes relacionados con el poder ..... | 119 |

#### CUARTA PARTE

#### ¿Cuál es el rumbo para un desarrollo local?

|   |         |
|---|---------|
| 1. ¿Interculturalidad económica? .....                            | 124     |
| 2. El rol institucional .....                                     | 126     |
| 3. ¿Y los recursos naturales? .....                               | 127     |
| 4. El perfil socioeconómico indígena .....                        | 130     |
| La residencia itinerante .....                                    | 130     |
| Multifuncionalidad de la producción .....                         | 132     |
| 5. El perfil socioeconómico de la estancia ganadera .....         | 132     |
| 6. Principios básicos en la definición del desarrollo local ..... | 134     |
| <br>BIBLIOGRAFIA .....  | <br>137 |
| <br>ANEXOS .....  | <br>139 |



---

# Presentación

---

Las llanuras de Mojos además de su belleza, de su diversidad y de las incógnitas que sobre su pasado precolonial que todavía guardan en ellas, es una región que ha construido relaciones sociales muy complejas que han articulado el poder político y el poder económico con el conjunto de relaciones de los grupos humanos que allí encuentran un espacio común de convivencia.

El conjunto de relaciones entre diversos grupos, más allá de la ideal convivencia pacífica y complementaria que algunas personas quieren creer que existe y existió, se ha caracterizado y caracteriza por una disputa por espacios territoriales, por espacios políticos y económicos, que en distintos momentos se han manifestado de manera más intensa o más velada, pero ciertamente son parte de la historia de Mojos.

Aunque la propiedad de la tierra y la ocupación efectiva de espacios no es el único y probablemente no sea el más importante de los aspectos que ponen tensión sobre las relaciones sociales y de convivencia, es el que más claramente expresa las contradicciones de los distintos intereses de los vivientes de Mojos.

En la historia republicana, la Reforma Agraria de 1953 impuso un estilo de titulación en el que se limitó a consolidar una forma de ocupación que desconocía mayormente los asentamientos de las comunidades indígenas y fomentaba el asentamiento y la titulación de propiedades, normalmente pampas, a favor de propietarios individuales bajo el rótulo de propiedades ganaderas.

Recién a fines del siglo XX, con la marcha indígena de 1990 que partió de Mojos para reclamar la atención estatal a los derechos de ac-

ceso a la tierra-territorio, los grupos indígenas consiguen que parte de sus reivindicaciones sean atendidas por el Estado. La ley INRA promulgada en 1996 luego de cuatro años de forcejeos, presiones y duras negociaciones les reconoce a los pueblos indígenas mojeños y en general a todos los pueblos indígenas su derecho al territorio comunitario propio.

Ciertamente la Ley INRA es una norma que genera seguridad jurídica para las otras formas de propiedad de la tierra, sean estas pequeñas propiedades o empresas ganaderas, bajo la única condición de que se cumpla la función económica y social amparada por la Constitución Política del Estado de Bolivia.

La Ley de Participación Popular, la Ley de Reforma Educativa y la Ley INRA determinan un nuevo escenario en el que los actores locales, individuales y colectivos, reorientan su accionar y sus relaciones. Hoy en todos los campos hay avances y limitaciones, se ha avanzado en el proceso de saneamiento, pero aun no se ha llegado a la fase final del proceso de titulación.

Este libro trabajado de manera conjunta entre la Fundación TIERRA y el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA) orienta sobre los orígenes de las tensiones que hoy existen sobre la propiedad de la tierra; refleja las formas de organización de los mojeños para alcanzar su derecho a la titulación del territorio indígena. Los testimonios que en el se recogen muestran las enormes dificultades que estos pueblos indígenas tienen que sortear para hacer valer sus derechos reconocidos en la Constitución Política del Estado y en varias otras normas.

Las instituciones somos conscientes que la relación de los pueblos indígenas con algún grupo de poder regional es tensa y difícil, por esta misma razón consideramos pertinente hacer los mayores esfuerzos para contribuir con información y análisis en aquellos aspectos que, al mismo tiempo que generan debate, pueden ayudar a encontrar salidas adecuadas y duraderas en el marco de la Ley.

Miguel Urioste  
Director de Fundación TIERRA

Oscar Bazoberry  
Director General de CIPCA

# Introducción

---

## Sector ganadero

*“Después de la primera marcha de los indígenas, no se llamó a los demás sectores a que vean y se estudie el problema. El conflicto no era sólo de los indígenas, sino de toda la sociedad boliviana. Ahora estamos queriendo solucionar un problema que es muy difícil cuando la tierra ya está entregada generalmente al sector campesino sin fijarse en el sistema productivo del empresariado boliviano y en especial de los ganaderos”. (Miguel Arias; Vicepresidente Asociación de Ganaderos de San Ignacio de Mojos, 1ra. Mesa Radial, abril de 2002).*

## Sector indígena

*“No hay voluntad para subsanar los problemas de tierras con los que siempre hemos tropezado. Pero los indígenas vamos a seguir insistiendo en el diálogo y no vamos a cerrar jamás la voluntad para conciliar con los terceros, pese a que el INRA ya está consolidando tierras en conflicto a favor de algunos ganaderos. Mientras que nosotros somos respetuosos de las leyes, algunos ganaderos siguen acelerando los trabajos en tierras con conflictos y eso apunta a consolidarlas”. (Sixto Vejarano Congo; Secretario Tierra y Territorio CPMB, 2da. Mesa Radial, septiembre de 2003).*

Si la finalidad fuese intentar un escueto párrafo que sintetice lo que actualmente ocurre en la provincia Mojos del departamento del Beni, en materia de saneamiento de tierras y el sentir de sus protagonistas, lo anterior bastaría para lograrlo. *Indígenas y terceros*, ambos actores directos y confrontados en torno a la propiedad de la tierra, tienen su propia evaluación acerca del proceso de saneamiento que actual-

mente se lleva a cabo, cada uno con lecturas distintas y a veces diametralmente opuestas entre sí. Es que el tema del derecho propietario de la tierra en Mojos, al igual que en el resto del país, conlleva una complejidad de desajustes de orden social, económico, político, jurídico y cultural, que incluso adquieren tintes de tipo racial.

La Ley INRA –como toda ley, es de carácter general– y no se adapta fácilmente a los cambiantes contextos regionales. Cada sector fuerza su interpretación desde los intereses y visiones sociopolíticas particulares. Si bien la ley agraria contempla el reconocimiento de derechos históricos sobre la tierra, no obstante, sus disposiciones reglamentarias distorsionan este enfoque a través de una serie de trabas procedimentales, que en la práctica perjudican el avance del proceso y mellan los argumentos de los derechos consuetudinarios de los indígenas.

Las instituciones agrarias están todavía prisioneras de la lógica del *cargo político*, tan usual en nuestro sistema democrático y tan dañino a los intereses de la sociedad civil y del país en su conjunto. Esta realidad se refleja no solo en la pesadez burocrática dentro de los marcos operativos sino muchas veces en la parcialización cultural en términos de etnicidad<sup>1</sup>, es decir, el favoritismo hacia un grupo en desmedro de otro.

Las complejidades de orden económico vinculadas al proceso de saneamiento se evidencian en el estado de movilización y denuncia de parte de los sectores rurales desfavorecidos, en razón de que no encuentran señales de modificación del estado actual de la tenencia de la tierra. De ahí el temor de que la falta o escasez de tierra incremente el estado de postración de estos sectores sociales y profundice los conflictos existentes en el área rural.

En los llanos y en la región amazónica el latifundio tiende a consolidarse y los grandes propietarios casi siempre encuentran argumentos para justificar la propiedad de sus tierras, aunque no las trabajen. Un claro ejem-

---

1 El concepto de *etnicidad* lo tomamos en su sentido amplio: “La etnicidad hace referencia a las prácticas culturales y perspectivas que distinguen a una determinada comunidad de personas. Los miembros de los grupos étnicos se ven a sí mismos como culturalmente diferentes de otros grupos sociales y, a su vez, son percibidos por los demás de igual manera. Hay diversas características que pueden servir para distinguir a unos grupos étnicos de otros, pero las más habituales son la lengua, la historia o la ascendencia (real o imaginada), la religión y las formas de vestirse o adornarse. Las diferencias étnicas son totalmente aprendidas” (Anthony Giddens: Sociología, Alianza Editorial, 2001; pág. 321). De modo que en el caso de Mojos, el karayana también constituiría una etnia.

plo es la pretensión de algunas agrupaciones de ganaderos para ampliar el número de hectáreas requeridas por cada cabeza de ganado que poseen y de establecer adicionalmente, áreas de “salvataje” para las zonas de inundación estacional e incluso “áreas de reserva y conservación biológica”.

En este contexto, resulta evidente la necesidad de que el municipio se constituya en uno de los principales actores institucionales de apoyo al proceso de saneamiento. La regularización jurídica de la propiedad distensionará los conflictos y contribuirá a generar condiciones para lograr consensos multisectoriales e integrales en función del desarrollo local. Además, con ello, el municipio podrá institucionalizar el catastro rural con lo que obtendría mayor capacidad de planificación e incluso de control de sus recursos, incluyendo los impuestos.

Asimismo, el control y la regulación del uso de los recursos naturales deberían estar en el centro de la preocupación municipal, puesto que en un municipio como el de San Ignacio de Mojos, con un gran potencial biológico y forestal, las oportunidades de generación de riqueza se irán ampliando en la medida en que se desarrolle la biotecnología, por ejemplo.

La indiscriminada explotación de los recursos forestales maderables constituyó una experiencia que no debiera repetirse, puesto que en última instancia, fueron agentes económicos externos al municipio quienes obtuvieron los mayores beneficios monetarios.

El gobierno municipal, como beneficiario legal de la actividad forestal por concepto de cobro de patentes, debería otorgar muchísima mayor atención al tema de la explotación de los recursos naturales, actuando de manera más decidida y coordinada, en el marco de su competencia y en lo posible ejerciendo presión para ampliarla; pero también prestando apoyo decidido a los mecanismos de control existentes en los territorios indígenas, en tanto áreas de potencial forestal.

De otro lado, el proceso de saneamiento y el surgimiento cada vez mayor de grupos sociales sin tierra, que actualmente constituyen un complejo y contradictorio movimiento social, está despertando sentimientos regionalistas, clasistas e incluso raciales en una parte de las élites económicas ligadas a la tierra. Existen experiencias con resultados fatales como producto de estos sentimientos que, lejos de ser superados, tienden a profundizarse.

Finalmente, la exclusión y el despojo de tierras de que son objeto sectores vulnerables, estimulan especialmente al sector indígena a cifrar esperanzas en el proceso de saneamiento como medio de reconoci-

miento de sus derechos históricos. Adicionalmente, algunos sectores consideran, de manera equivocada que la regularización del derecho propietario de la tierra traerá automáticamente el desarrollo de las personas que lo habitan y del conjunto de la región. Este sobredimensionamiento de expectativas respecto de la titulación de Tierras Comunitarias de Origen (TCOs) conlleva riesgos con consecuencias sociales, puesto que a mediano plazo, el desencanto ante las expectativas frustradas puede generar focos de violencia con consecuencias impredecibles.

La seguridad jurídica de la propiedad de la tierra es únicamente una condición legal que puede facilitar la orientación de una visión de desarrollo rural, pero de ninguna manera un fin en sí mismo.

El desarrollo rural se logrará como consecuencia fundamentalmente de una readecuación de las relaciones de poder y una democratización del acceso a la tierra y a los recursos naturales, de modo que se garantice a los diferentes sectores sociales un acceso más equitativo a los espacios de toma de decisiones y al derecho a la tierra como medio de vida.

Es a partir de ahí que se podrá concertar y conjugar visiones diferenciadas de desarrollo, de modo que se definan políticas de desarrollo con identidad local, en las que todos estén incluidos –indígenas y terceros– cada quien con sus aportes particulares.

La presente investigación es el resultado de una inquietud institucional conjunta de la Fundación TIERRA y del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA), para sistematizar las experiencias del proceso de saneamiento que actualmente se ejecuta en Mojos y esbozar los principios básicos que, según la percepción de la población indígena de la zona, deberían estar contemplados en la definición de estrategias de desarrollo del municipio.

En tal sentido, se pretende especificar en este trabajo la situación actual de la problemática de la tenencia de la tierra en torno al proceso de saneamiento; caracterizar las expectativas de la población con relación a la seguridad jurídica del territorio y esbozar los principios básicos a modo de líneas generales, para la definición de estrategias de desarrollo local que incorporen la visión indígena.

La investigación aborda básicamente la temática del derecho propietario de la tierra y el desarrollo indígena, enmarcado en el proceso de saneamiento de los territorios indígenas de la zona. Temporalmente está circunscrita desde el año 2002 hasta diciembre del 2003, pese a que el proceso continúa en curso.

Para los fines de esta investigación, se tomó como referencia los territorios indígenas ubicados dentro del Municipio de San Ignacio de Mojos: Territorio Indígena Multiétnico (TIM), Territorio Indígena Mojeño Ignaciano (TIMI) y de, manera más tangencial, el Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro-Sécure (TIPNIS), todos estos afiliados a la Central de Pueblos Étnicos Mojeños del Beni (CPEM-B).

En el levantamiento de datos para el presente trabajo, se emplearon las siguientes técnicas de carácter estrictamente cualitativas:

1. Un conjunto de debates y reflexiones grupales con participación de los sectores directamente involucrados en la problemática de la tierra y autoridades, actividades que detallamos en el siguiente punteo:
  - a) Un ciclo de tres Mesas Radiales<sup>2</sup> realizadas en San Ignacio de Mojos. La primera el 14 de abril del año 2002, la segunda el 30 de septiembre de 2003 y la tercera el 6 de diciembre del mismo año. En estas Mesas Radiales participaron de manera presencial dirigentes y comunarios de base de los territorios indígenas de Mojos; dirigentes ganaderos de la zona; autoridades políticas tanto agrarias como municipales, representantes de instituciones de apoyo al movimiento indígena y otras personalidades.
  - b) Así mismo, en fecha 26 de julio de 2003, se realizó un taller de Evaluación y Generación de Propuestas sobre el Proceso de Saneamiento, con participación básicamente de dirigentes de los territorios TIM y TIMI y representantes comunales de estos mismos territorios.
  - c) Un taller de validación de resultados de la investigación se realizó el 6 de enero de 2004, con participación de dirigentes y delegados comunales de los territorios TIM, TIMI y dirigentes de la CPEM-B.

---

2 Las Mesas Radiales consistieron en foros-debates con participación de las partes involucradas en los conflictos de tierras, ya sea como actores directos o como reguladores públicos, transmitidos por una radioemisora local. En estas Mesas se facilitaron debates conciliatorios entre las partes en cuestión, con la intervención de autoridades y asesores en calidad de facilitadores de información técnico-jurídica u de otro tipo, relacionado con la temática.

2. Aplicación de un total de 56 entrevistas semiestructuradas a un conjunto de informantes seleccionados y clasificados en tres grupos: 1) actores indígenas y no indígenas; 2) instituciones públicas y; 3) instituciones privadas<sup>3</sup>. En esta experiencia sobresalió la predisposición indígena para suministrar información, lo que no ocurrió precisamente con el sector ganadero.
3. Revisión bibliográfica: ley agraria, expedientes de saneamiento, base de datos del INRA, memorias del proceso de saneamiento y otra bibliografía relacionada con la temática.

La estructura del presente estudio está diseñada sobre la base de cuatro aspectos correlativos, cada uno directamente relacionados con la propiedad de la tierra y el desarrollo rural en Mojos.

En la primera parte, se intenta una caracterización de la estructura de la distribución de la tierra, es decir, del estado actual del acceso y tenencia de la tierra en Mojos, clasificado por sectores sociales y tipos de propiedad.

La segunda parte es el resultado de una sistematización de la experiencia del proceso de saneamiento en actual ejecución en Mojos. La experiencia vista desde la perspectiva de los terceros y la del sector indígena que habita en los territorios indígenas.

La tercera está centrada en estructurar la caracterización fundamentalmente de las potencialidades económicas del municipio y las expectativas de desarrollo desde la percepción indígena.

La cuarta y última parte intenta una sistematización de los principios básicos y los lineamientos generales desde la visión indígena orientados a un desarrollo flexible, concertado y con identidad local.

---

3 El detalle de los entrevistados es el siguiente: 32 entrevistas a informantes comunales, tanto varones como mujeres (21 entrevistas en el TIMI y 11 en el TIM); 10 entrevistas a dirigentes hombres y mujeres de Subcentrales y Central Indígena de la región de Mojos; 13 entrevistas a autoridades agrarias (INRA, Superintendencia Forestal, Juzgado Agrario), políticas (Alcalde Municipal, Consejero Provincial, diputado suplente) e instituciones con presencia en la zona (Iglesia, Comité Cívico, Sindicato de la Prensa, ONG's) y; una entrevista a un representante de la Asociación de Ganaderos de San Ignacio de Mojos (nómina de entrevistados, ver en anexos). Además se levantó la historia oral de un conflicto de una comunidad en particular.