

Intervención del Consejo Nacional de Reforma Agraria

Este capítulo tiene como propósito analizar el período comprendido entre 1992, fecha de intervención del Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) e Instituto Nacional de Colonización (INC), y el año de 1996, momento de la aprobación de la Ley 1715. En primer lugar se realiza un balance respecto a las iniciativas gubernamentales para dar continuidad a las disposiciones de la Reforma Agraria de 1953, esfuerzos que en general no asumen una dirección de continuidad. En segundo lugar se detallan las disposiciones relacionadas con las responsabilidades de la Comisión Nacional de Intervención y de la Interventora del CNRA e INC, en el marco del Proyecto Nacional de Administración de Tierras (PNAT); y, en tercer lugar se hace un análisis de las principales acciones desarrolladas por la Intervención del CNRA e INC.

4.1 Antecedentes inmediatos de la Intervención del CNRA-INC

Uno de los primeros antecedentes relacionado con la Intervención del Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) e Instituto Nacional de Colonización (INC) se encuentra el año de 1986, momento en el cual el senado nacional -ante las continuas y permanentes denuncias hechas por trabajadores campesinos contra el CNRA- solicitó (octubre de 1986) el cambio de las autoridades del CNRA por profesionales idóneos y honestos¹. Un año más tarde (1987) se dispuso la creación de una comisión investigadora de las denuncias sobre malos manejos y arbitrariedades que habrían ocurrido en el Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA), que cursaban en el senado nacional, en contra el Presidente del CNRA² (DS 21764. Noviembre 17, 1987).

En octubre de 1992 Miguel Urioste hace pública la denuncia de la dotación del latifundio denominado "Bolibras", lo que determinó la intervención del Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) e Instituto Nacional de Colonización (INC) (DS 23331. Noviembre 24, 1992); posteriormente se dictó una resolución suprema que anula esa dotación latifundiaria³ (RS 212249. Marzo, 15, 1993).

4.2 Disposiciones posteriores a la Ley de Reforma Agraria de 1953

Desde principios de la década de 1960 y hasta fines de la década de 1980, se desarrollaron un conjunto de iniciativas destinadas a llenar los vacíos de la Ley de Reforma Agraria, reorganizar técnica y administrativamente el Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA), estudiar las propuestas de las organizaciones campesinas⁴, y adecuar la legislación agraria. Estas comisiones y los anteproyectos elaborados no tuvieron mucha incidencia en la revisión y modificación del proceso iniciado por la Reforma Agraria de 1953, pese a que algunas de estas iniciativas efectivamente intentaban proyectar una nueva perspectiva en la ejecución de la Reforma Agraria. Las iniciativas más importantes son detalladas a continuación.

(1964)

En el gobierno de Víctor Paz Estenssoro se creó una comisión especial para estudiar los aspectos jurídicos, sociales y económicos de las comunidades campesinas de origen. Esta comisión elaboró el proyecto de la Ley General de Comunidades Indígenas, considerando que el decreto ley de Reforma Agraria de 1953 contenía disposiciones generales sobre las comunidades indígenas del país, y era necesario complementarlas y reglamentarlas, acorde con sus reales necesidades.

(1972)

En el gobierno de Hugo Banzer Suárez se aprobó la ley de Organización y Procedimientos del Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA) (Decreto 10399), creándose el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) como el organismo investigador, planificador y coordinador del proceso social agrario, para el cumplimiento de los fines siguientes: a) la planificación integral y superior en materia agraria y campesina; b) la elaboración de disposiciones legales y reglamentarias mediante el derecho de iniciativa ante el Poder Ejecutivo; c) la programación de sistemas de fomento, cooperativismo y crédito agrario; d) la planificación de sistemas de colonización de explotación racional y de mecanización y extensión agropecuaria; y, e) la coordinación de los planes de desarrollo económico social y promoción rural campesina. Asimismo, se creó la Corte Nacional Agraria compuesta por 7 vocales incluido su presidente. Bajo la dependencia del MACA se organiza la Inspección del Trabajo Agropecuario para conocer los problemas emergentes del trabajo agropecuario, garantizando además los derechos de propiedad y posesión de las tierras.

En agosto de 1972 (DL 10430) se creó una Comisión para reglamentar el Decreto Ley 10397, evitando que se apruebe el reglamento, se suspende el DL 10397 del 31 de julio de 1972.

(1973)

Se otorgó al Presidente del Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) la facultad para proceder a la reorganización técnico-administrativa del SNRA, encomendándole al mismo tiempo la organización de una comisión para el estudio y revisión de las nuevas disposiciones agrarias (RS 167660. Abril 6, 1973). No se conocen los resultados de esta comisión.

(1974)

En 1974 se creó una tercera comisión integrada por representantes de la Presidencia de la República, Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA), Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA), y organizaciones de los trabajadores campesinos, con el objeto de estudiar los anteproyectos existentes y la elaboración del proyecto final (RM MACA 482-74. Octubre 10, 1974). En 1976 se presentó el anteproyecto del Decreto Ley de Reforma Agraria, el mismo que no tiene ninguna novedad con relación a disposiciones legales anteriores.

(1981)

En el gobierno de Celso Torrelio Villa se creó una comisión encargada de proyectar la reglamentación para la transferencia de las propiedades rústicas, ganaderas y mixtas, conformada por representantes del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA), Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA), Federación de Ganaderos del Beni, Confederación Agropecuaria del Oriente (CAO) y la Federación de Ganaderos de Santa Cruz, la misma que debía presentar la correspondiente reglamentación en un plazo de 180 días (DS 18601. Septiembre 17, 1981). Esta comisión no se constituye y

no se elabora ningún reglamento.

(1984)

En el gobierno de Hernán Siles Suazo se organizó la Comisión Agraria Nacional (CAN) ⁵ encargada de actualizar y complementar las disposiciones legales dictadas a partir del 2 de agosto de 1953, en compatibilidad con el proyecto de «Ley Agraria Fundamental» presentado por la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) junto a otras organizaciones. El propósito era lograr un nuevo cuerpo de legislación agraria acorde con los requerimientos del avance social (DS 20374. Julio 31, 1984). La Comisión no se constituyó y no se elaboró ningún proyecto o disposición legal.

(1987)

En el gobierno de Víctor Paz Estenssoro se encomendó al Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA) un estudio integral para la reestructuración del Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA), el Instituto Nacional de Colonización (INC), el Centro de Desarrollo Forestal (CDF) y la Dirección General de Trabajo y Justicia Campesina (DGTJC), incluyendo las normas que regirían su funcionamiento y disponiéndose que el estudio finalice hasta fines de enero de 1988. (DS. Enero 12, 1987). Se definió la necesidad de reestructurar la administración pública incluyendo los aspectos legales e institucionales del sector agropecuario para situar a éste en un moderno esquema que posibilitara el sostenido desarrollo agropecuario y rural del país (DS 21811. Diciembre 21, 1987). En 1988, el Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA) elaboró el Anteproyecto de Ley General de Desarrollo Agropecuario, donde se diseña un marco institucional para el régimen agrario, tierra y desarrollo rural.

4.3 Los preámbulos de la Ley 1715

Como se ha mencionado anteriormente, en noviembre de 1992 fueron intervenidos el Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) y el Instituto Nacional de Colonización (INC), por las siguientes razones:

- a) El CNRA y el INC no contaban con estadísticas ni con mosaicados o cartas geográficas que muestren el grado de distribución y redistribución de la tierra, lo cual provocaba la duplicidad en las demandas, superposiciones en las dotaciones y adjudicaciones, anomalías en la titulación, concentración de la propiedad y latifundio, comercio ilegal de la tierra y el loteamiento clandestino.
- b) Se habían incrementado las denuncias de abandono injustificado dando lugar a reversiones dolosas y fraudulentas.
- c) Las deficiencias presentadas entre el Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) y el Instituto Nacional de Colonización (INC), y la falta de coordinación con Justicia Campesina y el Instituto Geográfico Militar (IGM), hacían necesario un registro detallado de la propiedad rural para el reordenamiento territorial por departamentos respecto del uso de la tierra, a objeto de conocer las superficies dotadas o adjudicadas, baldías y/o revertidas, administrando idóneamente su distribución y redistribución.
- d) Era necesario clarificar la jurisdicción entre las diversas instituciones del Estado relacionadas con el otorgamiento de concesiones forestales, áreas protegidas, reconocimiento de territorios indígenas y conservación del medio ambiente, a fin de proponer criterios comunes para coordinar su acción y conciliar sus principios

operativos.

Operativamente la intervención de ambas instituciones se llevó a cabo a través de la instrucción al Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA) para constituir y presidir una Comisión Nacional⁶, designándole al mismo tiempo sus responsabilidades; asimismo se estableció que mientras esta Comisión Nacional desarrolle sus labores, se disponía la intervención del Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) y del Instituto Nacional de Colonización (INC), debiendo nombrarse dos interventores, correspondiendo uno por institución.

Responsabilidades de la Comisión Nacional e Interventores (DS 2331. Noviembre 24, 1992)

Responsabilidades de la Comisión Nacional

- a) Realizar un estudio del ordenamiento territorial respecto del uso del suelo, determinando las superficies dotadas, consolidadas y revertidas al dominio originario de la Nación, identificando su superficie, ubicación geográfica y límites.
- b) Identificar las superposiciones agrarias, de colonización y forestales, los conflictos de límites, colindancias y linderos, la doble titulación y el acaparamiento de tierras.
- c) Establecer las irregularidades o ilegalidades que se hubiera cometido en materia agraria
- d) Proponer al Poder Ejecutivo los reglamentos que correspondan, de acuerdo con las conclusiones a que arribe la Comisión.

Responsabilidades de los Interventores

- a) Reorganizar las oficinas centrales y las del interior.
- b) Elaborar las estadísticas diferenciadas de las tierras afectadas, consolidadas, dotadas y adjudicadas desde los inicios de la reforma Agraria y del INC, especificando sus deficiencias en coordinación con la Comisión Nacional para el reordenamiento territorial sobre el uso del suelo.
- c) Coordinar con el MACA la continuidad de la titulación de los expedientes rezagados.
- d) Identificar las tierras fiscales con que cuenta el CNRA y el INC.

Disposiciones adicionales

- a) Dejar en suspenso todas las dotaciones, adjudicaciones y reversiones de tierras y todos los trámites agrarios y de colonización que no cuenten con Auto de Vista o Resolución de Adjudicación.
- b) Continuar el trámite de los expedientes de las comunidades originarias y/o campesinas, si la superficie no sobrepasa las 50 has por jefe de familia.
- c) Proseguir hasta su titulación los procesos con Auto de Vista o con Testimonio de Transferencia del Instituto Nacional de Colonización (INC) inscritos en Derechos Reales, previa revisión de oficio por el Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA), y proseguir el trámite de los procesos en que se hubiere recurrido o se recurriere a la facultad del Presidente de la República.
- d) Seguir el trámite, conforme a lo dispuesto por el DS 22407, de los procesos en los que se hubiere recurrido o recurra en el futuro a la facultad revisora del Presidente de la República.

Fuente: DS 2331. Noviembre 24, 1992

Poco tiempo después (23 de diciembre de 1992), con el argumento de unificar el

sistema computarizado de estadísticas contables y jurídicas y la información sobre la tenencia de la tierra y el uso del suelo, se designó un solo Interventor para el Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) y el Instituto Nacional de Colonización (INC) (RS 211905. Diciembre 23, 1992). En esta misma fecha serían designados los miembros de la Comisión Nacional⁷ (RS 211906. Diciembre, 1992).

Cuadro 4.1
Miembros de la Comisión Nacional (lista parcial)
y cargos durante y después de la intervención

Nombre	Cargo durante la intervención	Cargo posterior a la Ley INRA
Osvaldo Antezana Agricultura,	Ministro del MACA	• Ministro de Ganadería y Desarrollo Rural
Roberto Tórrez	Representante del Ministerio de Defensa Nacional y del IGM	• Director técnico del KADASTER
Wigberto Rivero Viceministro de Asuntos Indigenista Boliviano	Director Ejecutivo del Instituto Indígenas y Pueblos Originarios	• Ministro de Asuntos Campesinos Indígenas y Pueblos Originarios
Hugo Teodovich Director Nacional del INRA Agropecuarias	Representante de las Cámaras	• Vocal del Tribunal Agrario Nacional
Paulino Guarachi Subsecretario de Desarrollo	Secretario Ejecutivo de la CSUTCB Rural	•
Isabel Lavadenz Directora Nacional del INRA	Interventora del CNRA y del INC	• Consultora del Banco Mundial

En enero de 1993 la Comisión Nacional creó las subcomisiones técnica⁸ y jurídica⁹, y posteriormente cambiaría su nombre por el de Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial sobre el uso y tenencia de la tierra. Meses más tarde (marzo de 1993) se amplió la intervención del CNRA y del INC hasta que se cumplan los objetivos de DS 23331, ya que el plazo inicial previsto se encontraba vencido; esta vez no se determinó un plazo para el desarrollo de las acciones de la intervención (DS 23418. Marzo 10, 1993). Los aspectos emergentes de este decreto deberían haber sido reglamentados mediante resolución suprema.

En esta oportunidad se facultó a la Interventora del CNRA e INC para realizar las acciones legales que correspondieran contra los servidores públicos y terceros implicados en actos ilegales, asumiendo y ejerciendo todas las atribuciones y facultades del Presidente del CNRA. A la Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial sobre el uso y tenencia de la tierra se la facultó para proceder a la revisión de oficio de los

expedientes de dotación, consolidación y adjudicación de tierras¹⁰ .

En los hechos sería la Interventora del CNRA e INC la que por un conjunto de factores asumiera además las responsabilidades de la Comisión Nacional, como ser: a) el cambio de gobierno que se suma a la delegación personal e institucional ante la Comisión Nacional; b) la modificación de la estructura del poder ejecutivo a nivel nacional; y, c) la ausencia de la reglamentación del DS 23418.

Paralelamente a este proceso, el año de 1993 se inició un trabajo de cooperación técnica y financiera entre el gobierno de Bolivia y el Banco Mundial, que había observado con especial interés el proceso de intervención al CNRA e INC, para la preparación del Proyecto Nacional de Administración de Tierras (PNAT).

Proyecto Nacional de Administración de Tierras

Primera Fase (sin la aprobación de algunas normas legales)

Esta fase está referida a la preparación del nuevo Sistema de Administración de Tierras y al inicio de su ejecución, con los siguientes componentes:

1. Asistencia Técnica para las Reformas Legales y la Definición de la Política de Tierras.
 - 1.1 Formulación de la Ley de Modificación al SNRA (Ley del INRA).
 - 1.2 Formulación de la Ley del Catastro Rural.
 - 1.3 Formulación de la Ley del Registro Integrado de la Propiedad (Derechos Reales).
 - 1.4 Adecuación y Modernización de la Ley de Reforma Agraria (Ley de Tierras).
 - 1.5 Normas Reglamentarias ((Decreto Reglamentario de la Ley de Modificación del SNRA y Reglamento a la Ley de Catastro).
 - 1.6 Creación y Establecimiento de la Unidad de Análisis de Políticas sobre Tierras (UDAPTI).
2. Clarificación de la Situación de Tenencia.
 - 2.1 Este componente busca la regulación de los derechos sobre la tierra en áreas conflictivas. Un resultado concreto deberá ser la identificación, reserva y evaluación de aproximadamente 500.000 has de tierras fiscales o revertidas, para su futura redistribución a más de 10.000 beneficiarios.
 - 2.2 Contempla la adquisición de equipos, la sistematización de la información sobre tenencia de tierra, catastro, fotografía aérea y levantamientos topográficos para identificar, demarcar y documentar la delimitación de propiedades en esas zonas. Se han priorizado 3 millones de has en cuatro departamentos: Santa Cruz, Chuquisaca, La Paz y Cochabamba. Este componente será licitado internacionalmente.
3. Fortalecimiento a la Intervención Nacional.
4. Modernización y Fortalecimiento del Registro Público de Derechos Reales.

Segunda fase (con la aprobación de leyes y otras normas reglamentarias)

1. Fortalecimiento del INRA.
2. Ejecución del Catastro Integrado al Saneamiento (CAT-SAN).
3. Programa de Asentamientos Humanos.
4. Establecimiento del Registro Legal Catastral.

Fuente: Intervención CNRA-INC, 1995a

A mediados de 1994, en coordinación con la Secretaría Nacional de Planificación, la Intervención Nacional del CNRA-INC y el Ministro de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, se elaboró el Documento sobre Políticas de Tierras Rurales.

Se hace referencia a que el Proyecto Nacional de Administración de Tierras (PNAT) recogió los objetivos de las políticas gubernamentales relacionadas directa e indirectamente con el tema agrario, y a partir de ellas definió las acciones estatales de corto, mediano y largo plazo a fin de reformar la aplicación del DL de Reforma Agraria de 1953, en el intento de corregir las distorsiones institucionales, económicas y sociales generadas por su deficiente y discrecional aplicación, con el propósito de: a) mejorar la eficiencia y transparencia del sistema de administración de tierras; b) sanear la situación de la tenencia de la tierra; c) identificar tierras apropiadas para asentamientos humanos; y, d) promover un uso más sostenible del recurso tierra¹¹ (CNRA-INC. 1995b).

El PNAT configuró el marco de acción de la Intervención del CNRA e INC, responsable de su ejecución, e incluso las nuevas políticas de gobierno están basadas en el enfoque establecido en este proyecto, sentando las bases de la futura Ley 1715.

El propósito del PNAT fue reformar la deficiente aplicación de la Reforma Agraria de 1953 así como corregir las distorsiones ocasionadas en su aplicación, pese a ello, las acciones realizadas hacia delante no lograron satisfacer plenamente estas expectativas, y más bien, sin una evaluación precisa del proceso previo de Reforma Agraria, se encaró una acción que no lograría cumplir los objetivos definidos para la Intervención del CNRA e INC, siendo el único resultado visible la elaboración y promulgación de la ley 1715.

Los objetivos del PNAT contemplaron la aprobación separada de la modificación del marco institucional del Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA), así como la adecuación y modernización de la Ley de Reforma Agraria (Ley de Tierras). En este sentido, inicialmente se formuló la Ley del Instituto Nacional de Tierras (INTI) que tenía como propósito modificar el marco institucional del SNRA; esta ley fue puesta en consideración de las organizaciones sindicales que, en respuesta, plantearon su propuesta de ley denominada INKA (Instituto Nacional del Kollasuyo Andino Amazónico).

Luego, esta propuesta de ley sería revisada dando paso a la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (conocida como Ley INRA), que no solamente contemplaría el marco institucional sino que incluiría otros aspectos. Sin embargo, la ley 1715 tampoco constituye una verdadera ley de tierras por cuanto no contempla elementos fundamentales de la distribución de la tierra, como ser: regulación de las transferencias y ventas, distribución de la tierra fiscal, regulación de los derechos de

terceros y pueblos indígenas en las áreas colectivas, y disposiciones relativas a tipos de propiedad en el radio urbano, entre los aspectos más importantes.

Cabe destacar que el DS 23331 (noviembre de 1992), mencionado anteriormente, intervino solamente el Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) e Instituto Nacional de Colonización (INC) y no así la Dirección General de Trabajo y Justicia Campesina.

Tomando en cuenta la anterior consideración se constata que el Secretario Nacional de Agricultura y Ganadería emitió el año de 1996, de forma irregular, dos circulares¹² que estaban dirigidas a los Inspectores de Trabajo y Justicia Campesina, disponiendo: “a) no ha lugar procesos de abandono y reversión de tierras; b) no ha lugar procesos de amparo de posesión por incitar el despojo; c) se garantiza y ampara solamente a los propietarios con título ejecutorial, resolución suprema o auto de vista; y, d) no deben realizarse inspecciones oculares, en caso de simple posesión”; y, que: “habiéndose detectado una serie de irregularidades en la tramitación de los procesos de amparo y garantías se dispone que no ha lugar ningún proceso sobre “amparo de posesión” por ser violatorios de la normatividad vigente y que denotan corrupción en sus ejecutores (...) prontamente se promulgará la ley INRA por lo que no procede ninguna autorización para innovar fundos y se ordena se deje sin efecto y sin solución cualquier proceso de amparo de posesión, debiendo remitirse ante la Dirección General todos los expedientes sobre estas causas. Únicamente es viable el amparo al propietario que exhibe títulos ejecutoriales, resolución suprema o auto de vista en ese orden, prevaleciendo la fecha de registro en Derechos Reales”.

El mismo año (1996) también se creó una Comisión Interinstitucional¹³ con el propósito de: “a) elaborar y proponer un procedimiento para la identificación, saneamiento, delimitación y titulación de las TCO; y, b) planificar e implementar el trabajo de identificación, saneamiento, delimitación y titulación de las TCO; estableciéndose un plazo de 30 días calendario, a partir de la promulgación de la ley INRA, para que la Comisión Técnica creada por la presente resolución suprema elabore el procedimiento especial de SAN-TCO, que deberá contener los pasos para la identificación, delimitación, saneamiento y titulación de TCO” (RS 216790. Septiembre 13, 1996).

Por lo tanto, además de las particularidades anotadas en cada caso, se puede concluir que en los meses previos a la aprobación de la Ley 1715 ya se daba por hecho su promulgación; sin embargo, queda la duda si el procedimiento especial del saneamiento de tierras comunitarias de origen (SAN-TCO) incluido en el primer reglamento de la ley 1715, aprobado en noviembre de 1997, es el elaborado por esta comisión. También se evidencia que es en el PNAT -en las circulares y resoluciones de referencia- que la ley 1715 ya fue denominada equivocadamente como ley INRA (Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria).

4.4 Balance de la Intervención del CNRA e INC

Tomando en cuenta las principales atribuciones delegadas a la Comisión Nacional y a la Interventora del Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) e Instituto Nacional de Colonización (INC), a continuación se realiza una evaluación de cada una de las responsabilidades así como de las omisiones en el cumplimiento de sus acciones.

Ampliando y reforzando los principales motivos que fundamentaron la intervención del Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) e Instituto Nacional de Colonización (INC) se puede mencionar que la superposición en las dotaciones y adjudicaciones, anomalías en la titulación y el comercio ilegal y loteamiento clandestino de la tierra, fueron el resultado de: a) la falta de coordinación entre el Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) e Instituto Nacional de Colonización (INC); b) la ausencia de una delimitación en terreno de las áreas territoriales de jurisdicción de cada una de las instituciones mencionadas anteriormente; c) la intervención del Presidente de la República y del Ministro de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA) en la revisión de los procesos agrarios; d) la falta de un registro de las reversiones de tierras; e) la falta de una ley de procedimientos especiales para la distribución de la tierra fiscal; f) la actuación de los topógrafos en terreno no determinó la ubicación real de los predios; y, g) la corrupción que se presentó en estas instituciones que no fue solamente del Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) e Instituto Nacional de Colonización (INC), sino del conjunto de la estructura, desde el Presidente del SNRA (presidentes de la república) hasta los jueces agrarios, incluido el Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios y topógrafos.

La intervención de ambas instituciones duró aproximadamente cuatro años (1992-1996), tiempo en el cual se avanzó en el proceso de saneamiento, y, si se incluyen los diez años que establece la ley 1715 para el cumplimiento de este proceso, se puede concluir que el país en la práctica ejecutará el saneamiento en un período mayor a los diez años establecidas.

Es de destacar que las acciones de saneamiento se iniciaron con anterioridad a la aprobación de la ley 1715, con los denominados “proyectos piloto”¹⁴. Este es el caso del saneamiento en las áreas de Pailón-Los Troncos (departamento de Santa Cruz) y una parte de Alto Beni (departamento de La Paz) (1994), las cuales ya tienen una duración de seis años sin resultados a la fecha, lo cual significó que se puso en aplicación un anteproyecto de ley para realizar acciones que fueron consideradas en el PNAT posteriores a la aprobación de leyes y otras normas reglamentarias, como corresponde (Petición de informe No. 6/94 IE 6 CE).

El conjunto de actividades delegadas a la Comisión Nacional y a la Interventora fueron en la práctica postergadas a la realización de los procesos de saneamiento, siendo necesario destacar que: a) si los procesos en trámite hubieran sido priorizados por la Intervención, la situación de los poseedores legales en el país se hubiera definido y en la actualidad no se considerarían a poseedores legales e ilegales; b) todavía el país no cuenta con estadísticas reales respecto a la distribución de la tierra dado que la información proporcionada por la Interventora es preliminar y básicamente repitieron y ampliaron las existentes en el CNRA e INC; c) durante la intervención deberían haberse revertido tierras y no sólo anulado procesos, tomando en cuenta además que era una coyuntura favorable para ese propósito, a partir de la revisión de las condiciones de dotación de tierras y de la doble titulación; y, d) la Comisión Nacional, que además contó con representación campesina paritaria, debía haber procedido a la revisión de oficio de los expedientes de dotación, consolidación y adjudicación a partir de la mediana propiedad, especialmente en las zonas de conflicto y de concentración de la tierra, actividad que no fue cumplida.

En este marco, la principal actividad que encaró la intervención estuvo relacionada con la formulación y consenso parcial de la Ley 1715, la misma que es puesta en aplicación meses antes de su formal aprobación.

1 Artículo de prensa. Presencia. Octubre 2 de 1986.

2 El Presidente del CNRA en ese entonces era Luis Antezana Ergueta, y la comisión investigadora estuvo constituida por representantes del MACA, de la Presidencia de la República y de la Contraloría General de la República.

3 La ley 1715 menciona que “mientras dure la investigación sobre todas las tierras que comprende el caso Bolibras y hasta la conclusión de todos los procesos queda terminantemente prohibida su dotación o adjudicación, no reconociendo ningún trámite de titulación vinculado a éste, encomendando al INRA tomar todas las acciones de ley contra cualquier tipo de asentamiento anterior o posterior a la investigación” (disposición transitoria décimo primera, Ley 1715)

4 En 1984 la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) aprueba en su congreso Nacional de Cochabamba (16 al 20 de enero de 1984) la Ley Agraria Fundamental que sería presentada para su discusión a los poderes ejecutivo y legislativo.

5 La Comisión estaba presidida por el Dr. Eduardo Arce Loreiro e integrada por especialistas designados por el Gobierno, CSUTCB y otras instituciones.

6 El Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA) tuvo un plazo de 15 días para constituir la Comisión Nacional de intervención y las subcomisiones que considerase necesarias, con el objeto de concluir en el plazo de 90 días el trabajo encomendado.

7 Los miembros de la Comisión Nacional fueron designados de la siguiente manera: a) Ing. Osvaldo Antezana Vaca Diez, Ministro del MACA, en calidad de Presidente; b) Dr. Mario Catacora Landivar, Subsecretario de Administración del Gobierno de la Presidencia de la República; c) Ing. Gerardo Aguirre, Secretario General de Medio Ambiente; d) Ing. Roberto Tórrez Valdez, Representante del Ministerio de Defensa Nacional y del Instituto Geográfico Militar; e) Lic. Wigberto Rivero, Director Ejecutivo del Instituto Indigenista Boliviano; f) Dr. Hugo Teodovich, Representante de las Cámaras Agropecuarias; g) Sr. Paulino Guarachi, Secretario Ejecutivo de la CSUTCB; h) Sr. Roberto Merlo, Secretario de la CSCB; i) Sr. Mateo Laura, representante de la COB; y, j) Dra. Isabel Lavadenz, Interventora del CNRA y del INC.

8 En fecha 7 de enero de 1993 se llevó a cabo la primera reunión de la Comisión Nacional, oportunidad en la que se creó la subcomisión técnica presidida por la Secretaría del Medio Ambiente, el Instituto Geográfico Militar (IGM), el Centro de Desarrollo Forestal (CDF), el Instituto Indigenista Boliviano (IIB) y la intervención con los técnicos del CNRA y del INC.

9 El 25 de enero de 1993 se realizó la segunda reunión de la Comisión, en la que se dispuso la creación de la Subcomisión Jurídica, la misma que estuvo compuesta de abogados de la Presidencia de la República, del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA), de la Intervención, de la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO) y de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB).

10 Se determinó que esta revisión se realice a partir de la mediana propiedad, cuya superficie se establece en los artículos 16 y 21 de la Ley de reforma Agraria de 1953, especialmente en las zonas de conflicto, de concentración de tierras y/o denuncias

específicas y demandar su nulidad o modificación ante la Presidencia de la República, previo informe técnico jurídico de las Subcomisiones Regionales, sobre la veracidad de los asentamientos y ejecución de los planes de trabajo en observación.

11 El 26 de junio de 1995 fue suscrito el Convenio de Crédito de Desarrollo N° 2742-BO con la Asociación Internacional de Desarrollo (gobierno de Bolivia y Banco Mundial) para la implementación y ejecución del PNAT; este convenio fue ratificado mediante ley 1665 del 26 de junio de 1995. Se dispuso que los distintos componentes del PNAT se ejecutarían de acuerdo a los principios y lineamientos establecidos en el convenio mencionado anteriormente, en las políticas de gobierno relativas a esta temática, en el Documento de Política de Tierras Rurales, y en los procedimientos detallados en el Manual de Implementación del PNAT, aprobado mediante Resolución Administrativa emitido por la Interventora del CNRA e INC el 23 de marzo de 1996, como parte integral del Convenio de Crédito de Desarrollo 2742-BO (Intervención CNRA-INC, 1995b).

12 La primera circular fue emitida en fecha 16 de mayo de 1996 y la segunda circular en fecha 18 de junio del mismo año.

13 Esta comisión interinstitucional estuvo conformada por la Secretaría Nacional de Asuntos Étnicos, de Género y Generacionales, y la Intervención del CNRA-INC, con apoyo técnico del IGM y la participación de la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia.

14 El INRA mediante Resolución Administrativa del 1 de abril de 1998, considerando que previa la promulgación de la Ley 1715 el INRA fue ejecutando algunas acciones de saneamiento en relación a demandas de comunidades y pueblos indígenas, afirma que es menester asegurar la pronta conclusión de dichos trabajos, resolviendo homologar los procesos de saneamiento ejecutados en comunidades y tierras indígenas con anterioridad a la promulgación de la ley, previo análisis e informe técnico jurídico.