

4. Conclusiones

La ineficiencia del INRA

- 4.1. Bolivia tiene problemas estructurales de marginalidad e inequidad, en relación al acceso a la tierra, aspecto que es una de las causas de la pobreza rural. Si bien la Reforma Agraria, promulgada en 1953, reconoció la existencia de “grupos selvícolas” no los reconoció como sujetos de derecho, sino como objetos de protección estatal, situación que impidió el reconocimiento de derecho propietario sobre las tierras y/o territorios que ocupaban y su titulación. El desconocimiento de estos pueblos, de sus territorios, sus características de ocupación y forma de vida llevó al Estado a considerar estas tierras como fiscales (*res nullius*) y su distribución a otros sectores considerados “productivos”.¹⁰²
- 4.2. Para la Reforma Agraria, los pueblos indígenas provenientes de las misiones jesuíticas, fueron considerados como campesinos, quedando con la posibilidad de obtener títulos de propiedad colectiva bajo la categoría de “comunidad campesina” o títulos de propiedad individual como “pequeña propiedad campesina”; ambas formas con la estimación de 50 hectáreas por familia. Esta posibilidad les situó en desventaja frente a los criollos que bajo la figura de empresa ganadera consiguieron legalizar y titular grandes extensiones de tierra con mayor facilidad, legitimando definitivamente la ocupación de los territorios chiquitanos.¹⁰³

102 Vadillo, Alcides y otros: Gobernanza de los Recursos Naturales en Lomerío
– Bolivia: 25

103 Idem : 25

- 4.3. Con la finalidad de superar los problemas generados por la reforma agraria, en 1996 se promulgó la Ley No. 1715, que creó el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) como “el órgano técnico-ejecutivo encargado de dirigir, coordinar y ejecutar las políticas establecidas por el Servicio Nacional de Reforma Agraria” (Art.17 Ley INRA); con atribuciones de dirigir, coordinar y ejecutar políticas, planes y programas de distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras; proponer, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas y los programas de asentamientos humanos comunarios; emitir y distribuir títulos, en nombre de la autoridad máxima del Servicio Nacional de Reforma Agraria, entre las más importantes (art. 18 Ley INRA)
- 4.4. La problemática y demanda del saneamiento se abrió en todo el escenario nacional, desde diferentes perspectivas e intereses: Los pueblos y comunidades indígenas vieron en el saneamiento un mecanismo de solicitud de dotación de tierras; los mediamos y grandes propietarios vieron su uso como el mecanismos de consolidación de derechos propietarios; importantes sectores campesinos y denominados sin tierras, vieron en el saneamiento el instrumento de recuperación de tierras por parte del Estado y la posibilidad de acceder a nuevas tierras. Sin embargo, la capacidad institucional del INRA fue totalmente insuficiente, tanto desde el punto de vista técnico como desde las posibilidades financieras.
- 4.5. En el intento de responder a las demandas de importantes sectores, el INRA, termino “brindando servicios de saneamiento” en función de los intereses y prioridades de quienes estaban en condiciones de financiar los costos del proceso y no de un plan nacional. En este esquema también entro la cooperación internacional impulsando el saneamiento en sus áreas de interés: Danida financió el saneamiento de las TCO’s; Holanda, el saneamiento en Chuquisaca; USAID en el trópico de Cochabamba; GTZ, las áreas Protegidas; el Banco Mundial las zonas de colonización; el BID y Fondo Nórdico el área de la carretera Santa Cruz – Puerto Suarez. Algunas

empresas con intereses muy concretos también financiaron algunas áreas como las empresas petroleras (TRANSREDES, GTB, YPFB, entre otras) en las tierras por donde pasaban sus ductos; la COMIBOL, apoyó el saneamiento allí donde tenía sus plantas eléctricas o actividades mineras; los propietarios particulares solicitaban saneamiento a solicitud de parte, cuyo costo era cubierto directamente por ellos.

- 4.6. La ejecución financiera, en los primeros 10 años, fue de \$us. 88,3 millones. El 75% fueron recursos externos (créditos y donación)¹⁰⁴. En este contexto no sorprende que demandas de saneamiento, como el realizado por las comunidades indígenas chiquitanas, haya tenido que ser pagado por ellos mismos (a través de proyectos de apoyo), y que después de la realización de las pericias de campo (Instituto Geográfico Militar) las carpetas de saneamiento hayan quedado durmiendo en los estantes del INRA por más de 10 años.

El saneamiento en Velasco, fue tarea de los actores locales

- 4.7. La ausencia del INRA en la provincia Velasco y el vacío institucional en la definición y regulación del derecho propietario fue llenado por los actores locales, quienes a través de sus organizaciones sociales y productivas buscaron apoyo financiero y técnico para promover el saneamiento de sus tierras. Entre 2001 y 2003, la Central Indígena de San Miguel (CCISM), en el municipio de San Miguel y la asociación productiva MINGA, en el municipio de San Ignacio, gestionaron el saneamiento de tierras en la Provincia Velasco, promoviendo el saneamiento de las tierras forestales a través del proyecto BOLFOR y consiguiendo financiamiento para pagar al IGM para que realice las pericias de campo en las áreas donde se encontraban asentadas las comunidades chiquitanas.

104 Rojas, Juan Carlos. Estado del Proceso de Saneamiento a 10 Años de vigencia de la Ley 1715. 18/10/1996 – 18/10/2006. Dirección Nacional del INRA. La Paz, 17 de octubre de 2006.

- 4.8. Desde el año 2004 se intentaron diferentes convenios con el INRA, a través de los cuales se les entregó recursos económicos para que paguen funcionarios y cumplan con sus obligaciones de regularizar los derechos de propiedad de las comunidades indígenas de la provincia Velasco: Del 2004 al 2006, estuvo vigente un Convenio entre el INRA, MINGA y la Fundación TIERRA, el mismo que permitió cubrir los costos de salarios de dos funcionarios del INRA para que realicen las evaluaciones de las carpetas de las propiedades mensuradas. Del 2008 al 2010 las Centrales Indígenas de los tres municipios lograron un nuevo financiamiento de la Fundación Schmitz, y la Cooperación Alemana (GIZ, antes DED) para “pagar” al INRA los funcionarios que se requerían, de acuerdo a presupuesto del INRA, para terminar el proceso de titulación de las comunidades de San Ignacio de Velasco. Compromiso cumplido a medias, por el INRA, hasta la fecha.
- 4.9. **La desinformación como forma de ejercer poder.** Primero, la información sobre el proceso de saneamiento no fue explicada por las instituciones responsables de su aplicación; Segundo, no se comprendió a cabalidad los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, ni los mecanismos de acceder a la tierra; Tercero, las comunidades indígenas entendieron que el saneamiento les permitiría titular sus tierras comunales recibidas en el proceso de la reforma agraria, no tuvieron la información sobre la posibilidad de demandar un territorio indígena, tampoco sobre ubicación y extensión de las tierras fiscales y la posibilidad de ampliar sus tierras, hasta después de haber iniciado el saneamiento simple.
- 4.10. Salvo algunas excepciones, que obedecieron más a criterios y actitudes personales que a política institucional, la información del proceso de saneamiento ha sido manejada como “secreto de Estado,” por lo menos así ha sido para las organizaciones indígenas de Velasco que alejadas de los “juegos políticos del poder de turno” tuvieron que confrontar innumerables y permanentes obstáculos para obtener información sobre el estado del proceso de saneamiento de sus comunidades.

- 4.11. Los permanentes cambios de funcionarios, los largos “tiempos muertos”¹⁰⁵ entre una etapa del saneamiento y la siguiente, la ausencia de información, la incapacidad de resolver los conflictos generados por disputa de tierras entre comunidades y particulares y la pérdida de algunos expedientes, en las oficinas del INRA, han generado una mayor desconfianza sobre la eficiencia y transparencia del INRA.

Un saneamiento que no sana ni repara

- 4.12. Pese a los esfuerzos de las organizaciones que promovieron y financiaron el proceso de saneamiento de las tierras de las comunidades chiquitanas, a través de la realización de las pericias de campo, en el 2002 y 2003, estos trabajos fueron ignorados y sin modificar los resultados de esas pericias de campo el INRA entregó en dotación parte de esas tierras a favor del Movimiento Sin Tierra (MST) el año 2007, generando sobre posición de derechos y conflictos de propiedad con las comunidades indígenas que se encontraban en posesión de las mismas.¹⁰⁶ Conflicto que continúa hasta la fecha.
- 4.13. De las 102 comunidades del Proyecto MINGA cuyo proceso de saneamiento se inició el año 2002 y cuyas carpetas se encuentran en las oficinas del INRA desde el año 2003, al presente (2013) 82 de ellas han sido tituladas asegurando una superficie total de 259.000 hectáreas¹⁰⁷ para una población de alrededor de 15.000 personas, lo que significa una extensión

105 Se denomina “tiempo muerto” a los tiempos que hay entre una etapa del saneamiento y la siguiente y en la cual los expedientes o carpetas de los predios en saneamiento quedan paralizados. Estos tiempos, como en el caso de Velasco puede ser de años.

106 Tierras que habían sido mensuradas (2002) en posesión de las comunidades de Campamento, Colorado y Candelaria, fueron dotadas a favor del Movimiento Sin Tierra (2007) en una extensión de 100.000.- ha. para aproximadamente 300 familias.

107 Información de la Fundación Tierra a diciembre de 2013

promedio de 17 hectáreas por persona, en una región donde la aptitud de uso del suelo es básicamente forestal y agrícola¹⁰⁸.

- 4.14. El proceso de saneamiento ha consolidado las tierras obtenidas por las comunidades indígenas chiquitanas, en los años 50 y 60 como parte del proceso de la reforma agraria. En algunas comunidades consideradas “nuevas” cuyos asentamientos se registran a partir de los años 70 y 80, al norte de la provincia Velasco, se ha logrado la ampliación de las tierras comunales con el reconocimiento en propiedad de tierras fiscales que fueron ocupadas por las comunidades en los años 90.
- 4.15. Aunque el saneamiento de la propiedad agraria no ha terminado, la mayor parte de las propiedades privadas han sido mensuradas y se ha levantado toda la información de campo, pero todavía no se encuentran con certificado de saneamiento y/o con títulos del INRA, sin embargo, la percepción de la población indígena es que se están consolidando las grandes propiedades ganaderas. Objetivamente, la Fundación Tierra ha visto el levantamiento de mensuras e información jurídica y socio económica de grandes propiedades subdivididas en predios menores a las 5.000 hectáreas.¹⁰⁹ Predios que aun se encuentran en trámites de saneamiento.
- 4.16. Los dueños históricos de estas tierras no tienen acceso a la información sobre el estado del proceso de saneamiento, desconocen la existencia y ubicación de las tierras fiscales, desconocen los procedimientos para solicitar y acceder a la dotación de estas tierras; impotentes y resignados ven como se consolidan las haciendas, por un lado y por el otro, se continúan repartiendo las tierras fiscales promoviendo asentamientos de campesinos provenientes de otras regiones del país. El desconocimiento de estos pueblos, de sus territorios, sus características de ocupación y forma de vida continúa por parte del Estado.

108 PLUS.

109 Límite máximo de la propiedad agraria, establecido por el artículo 398 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

El saneamiento de tierras ha generado un sentimiento de injusticia.

- 4.17. El saneamiento de tierras ha generado un sentimiento de injusticia en las comunidades indígenas chiquitanas, entre otras razones:
- a. Porque consideran que el acceso a la tierra ha sido ilegítimo en algunos casos;
 - b. Sienten la injusticia porque el saneamiento de tierra ha hecho visible, en números y mapas, las diferencias entre los que tienen mucha tierra y los que tienen poca o no la tienen;
 - c. Sienten un trato injusto generado por las grandes diferencias en el tiempo de tramitación de los títulos de sus comunidades;
 - d. Sienten la injusticia porque a sus comunidades, dueños históricos de estas tierras, no les llegan sus títulos de propiedad pero llegan nuevos asentamientos con papeles del INRA;
 - e. Sienten un trato injusto y desigual en los criterios aplicados para definir las extensiones de tierra para dotación: Se continúa aplicando a los indígenas el criterio de 50 hectáreas por familia, mientras que las empresas y otros sectores como el MST o nuevos sindicatos campesinos es diferente.

La lucha por la tierra fortalece la organización

- 4.18. **Saneamiento de tierras y fortalecimiento de la representación política de las comunidades indígenas.** El Reglamento de la Ley No. 1715, promulgado en el 2000, marcó el inicio del proceso de saneamiento de tierras en la Provincia Velasco, pero también motivó la fundación de las Centrales Indígenas de San Ignacio y San Rafael. El principal objetivo

con el que nacen estas organizaciones fue la regularización del derecho propietario sobre las tierras comunales. De hecho, al inicio, la participación en el proceso de saneamiento de tierras era muy limitada – mayormente a través de la participación en el comité de co-gestión del proyecto de saneamiento MINGA – sin embargo, a partir del 2006 el rol de las Centrales Indígenas en el proceso de saneamiento ha sido fundamental.

- 4.19. La tramitación de los títulos de propiedad de las tierras indígenas, no solamente ha garantizado el derecho de las comunidades a sus tierras en posesión, sino que ha incrementado el número de comunidades afiliadas a las Centrales Indígenas y ha mejorado el reconocimiento de las organizaciones como estructuras representativas de las comunidades rurales en el municipio.
- 4.20. El empoderamiento de las comunidades rurales se manifiesta en San Ignacio a través de las alianzas estratégicas de la Central Indígena con otras organizaciones sociales como campesinos y movimiento sin tierra, y a través de las victorias electorales de los pueblos indígenas en las elecciones municipales del 2009 en los municipios de San Rafael y San Miguel.
- 4.21. **La tierra ha adquirido una visión de futuro.** Hace diez años la mayoría de las comunidades de la Provincia Velasco defendían sus tierras frente a las amenazas de ocupación y despojo por parte de los hacendados. En los 10 años de saneamiento esta situación ha ido cambiando, ya sea por los efectos del cambio climático, el crecimiento de la población, la información sobre la tierra fiscal existente en sus municipios y la entrada de inmigrantes a la provincia, pero también porque las centrales indígenas han cumplido un rol importante en la sensibilización de las comunidades sobre la importancia de la titulación de sus tierras y territorios y en la construcción de la visión de la tierra como espacio de vida, para la población actual y para las futuras generaciones.

- 4.22. **La construcción de alianzas.** Mientras que en los primeros años del saneamiento los diferentes grupos sociales de base actuaron como antagonistas para asegurar tierra para sus afiliados, en los últimos años empezaron a desarrollar alianzas y luchas conjuntas. La confrontación entre las comunidades indígenas afiliadas a la ACISIV, las comunidades campesinas afiliadas a la CSUTCV y las comunidades campesinas afiliadas al MST, en el periodo conflictivo de 2006 a 2008, dieron paso a alianzas en 2011 y 2012 para movilizarse por sus derechos territoriales.
- 4.23. **Aportes al avance del proceso.** El proceso de saneamiento de tierras en la Provincia Velasco cumplió 10 años en 2011: 10 años de organización de las comunidades; 10 años de lucha incesante por la seguridad jurídica de las comunidades indígenas sobre sus tierras. 10 años de cambios en el contexto político-legal y en los actores involucrados en la promoción del saneamiento de tierras. 10 años en los que se ha caminado por difíciles senderos pero se han logrado importantes avances en cada uno de los periodos.
- 4.24. **Muchos conflictos quedaron sin resolver.** Aunque el procedimiento de resolución de conflictos, según el Reglamento de la Ley No. 1715 Artículos 290-293, es la conciliación y el INRA asume el rol de conciliador, este procedimiento no ha sido aplicado de forma efectiva en ninguno de los periodos del saneamiento de tierras en la Provincia Velasco. Conflictos que se identificaron en las pericias de campo del 2002 no han sido resueltos hasta la fecha.