

# Capítulo 3

## Ley de tierras en el marco de la nueva Constitución





---

*R*edistribuir la propiedad con potencial productivo y restringir su división, corregir las imperfecciones del saneamiento de tierras y enfrentar la degradación ambiental son algunas de las tareas que debería regular una nueva ley de tierras, según los tres expositores invitados para debatir sobre el tema.

Una ley de tierras tendría que considerar la reducción focalizada de la propiedad empresarial en la región agrícola más fértil del país, ubicada en Santa Cruz, para una redistribución de predios con carácter de propiedad colectiva. Ello impediría su atomización, garantizaría la productividad y beneficiaría a más personas. Lo contrario, significa seguir distribuyendo parcelas en la amazonía asumiendo una vocación agrícola inexistente e induciendo a la depredación de los recursos forestales. Así no se resolvería el problema de la enorme presión por más tierra, según el ex director General de Tierras, Carlos Balderrama.

A la par, el expositor propone la coadministración estatal-comunal de la propiedad campesina para evitar su excesiva parcelación, la regulación de la sostenibilidad ambiental de la producción en el agro y la racionalización del tamaño de la propiedad ganadera. El director del INRA, Juan Carlos Rojas coincide en la necesidad de normar esos últimos asuntos, aunque en un plano más orientado a la administración técnica del saneamiento de tierras en curso. Por eso, aporta una extensa lista de ajustes necesarios para continuar con ese proceso —hay 3 millones de hectáreas disponibles para su distribución, según él— y para adaptarse a las situaciones emergentes de la nueva Constitución; una de ellas, la conversión autonómica de las tierras comunitarias de origen, parcialmente abordada por un decreto de reciente factura.

Precisamente, el vocal del Tribunal Agrario, Luis Alberto Arratia, aborda los efectos de la Carta Magna, aunque enfocado en la administración de justicia. La futura coexistencia de las jurisdicciones indígena, ordinaria y agroambiental ocupa la atención del letrado; especialmente, la resolución de controversias entre particulares y de éstos con el Estado, esto último en alusión a la eventual tensión originada por el aprovechamiento de recursos naturales dentro de las futuras autonomías indígena originario campesinas. Como él mismo reconoce, son asuntos en gran medida abordables por una futura ley de deslinde jurisdiccional, por lo que no halla urgencia en la aprobación de una norma sectorial que se adapte a la Constitución. De darse el caso, se inclina por un “régimen agroambiental” que englobe a la Ley INRA y a las regulaciones forestal, medioambiental y de áreas protegidas.



## Coloquio Ley de tierras

**Expositores:** **Carlos Balderrama** (ex director de Tierras)  
**Luis Alberto Arratia**  
(magistrado del Tribunal Agrario Nacional)  
**Juan Carlos Rojas** (director del INRA)

**Moderador:** **Gonzalo Colque** (director de Fundación TIERRA)

El expositor propone un “adiós” a la Reforma Agraria; o al menos a su concepto de distribución de tierras, pues, según él, ya no queda casi nada que repartir. En reemplazo, el Estado tendría que “modelar” la propiedad vigente. Eso significa, intervenir en el manejo y extensión de los predios agroindustriales —con la mira puesta en la redistribución colectiva— y “coadministrar” las tierras campesinas y comunitarias. La creciente y preocupante presión sobre la tierra justificaría las acciones que se describen a continuación.

## Temas de debate para la ley de tierras



### Carlos Balderrama

Sociólogo, fue docente universitario y miembro del directorio del programa Alianza Cambio Andino (Centro Internacional en Agricultura Tropical, CIAT) y del Centro Mainumby Ñakurutú. Como investigador, participó en estudios sobre soberanía alimentaria, migraciones y cambio climático, tenencia de la tierra y propiedad agraria. Fue Director General de Tierras y Viceministro interino de Tierras.

La idea de una nueva ley de tierras mueve a una simple reflexión: si acaso no es más adecuado hablar de una ley de la propiedad agraria para evitar un sentido tan amplio con el que designa el término “tierras”.

Doy la definición textual de la FAO: “Se denomina tierra a la parte superficial de la corteza terrestre que abarca el suelo, la biósfera la hidrosfera y la tropósfera, cuya relación de interdependencia constituye la condición para la reproducción de la vida”. Así, cuando hablamos de la tierra nos referimos a planeta, territorio o a una parcela.

## Propiedad, productividad y poder

Un segundo concepto importante a repasar es el de propiedad. Ésta describe una relación esencial entre los seres humanos y la naturaleza. En esa relación un sujeto social se apropia (somete a su voluntad) de un objeto (ser vivo o cosa útil) mediante un proceso de conocimiento y trabajo, para utilizarlo (satisfacer sus necesidades). Esto se refleja en las legislaciones cuando se habla de que la propiedad debe cumplir una función social, principio que se complementa con la idea de que la no utilización o abandono del objeto representa la no propiedad.

La gente no se apropia del conjunto de la tierra, sino de un objeto específico que es el suelo. Y la forma de apropiarse de él es mediante la agricultura; a través del trabajo y el conocimiento. De ese modo, la propiedad agraria y unidad productiva comparten concepto: no puede haber propiedad agraria sin que cumpla una función productiva. Además, la apropiación del suelo siempre es colectiva. No es individual, sea porque demanda un trabajo familiar, comunitario o empresarial (patrón obreros). Por eso, el concepto de la propiedad individual es una entelequia. En esto ya hay una falencia en la Constitución, porque reconoce la propiedad individual, cuando ésta no existe.

Para que el hecho de la propiedad ocurra, el ser humano, de manera social (colectiva y organizada) ejerce dominio o poder sobre una parte de la tierra denominada territorio (espacio vital delimitado), al que le da significado (sacraliza) y en torno al cual construye una identidad (pertenezco, me pertenece) y establece pactos para defenderlo y administrarlo; para lo que construye estructuras de poder y formas de gobierno. En este contexto territorial (biofísico y social) los sujetos se apropian de los objetos de manera particular. Por eso, la propiedad es parte del dominio, es un ejercicio de poder.

En ese sentido, la reforma agraria es un proceso que cambia la relación de poder entre los seres humanos, expresada en el cambio del derecho; es un instrumento —no un fin— para redistribuir el poder y la riqueza natural. El concepto de reforma agraria nace con la Revolución Francesa para cambiar la relación de poder feudal que había en Europa a partir del desarrollo industrial y el crecimiento de las ciudades. Coincidentemente, las ciudades son el centro del poder y es desde ahí desde donde se define el futuro de la reforma agraria.

## Los efectos de la reforma agraria

Con relación a la Reforma Agraria en Bolivia, su objetivo central —algo en lo que pocas veces se repara— fue la ocupación del territorio. En los años 50, Bolivia tenía 2.700.043 habitantes, 1.098.000 kilómetros cuadrados de territorio, una densidad demográfica de 2,5 habitantes por kilómetro cuadrado y el 80% de la población viviendo por encima de los dos mil metros de altura, es decir, en las tierras altas. Se asumía que las tierras bajas eran un territorio deshabitado que debía poblarse para el desarrollo del país. Además, la reforma se propuso incorporar al campesino a la vida nacional con una ciudadanía “propietaria”, complementada por dos medidas adicionales: el voto universal y la educación universal, fiscal y gratuita. A ello se sumaría la meta de diversificación de la economía para fomentar a la agroindustria empresarial y la sustitución de importaciones ligada a la acción anterior.

La Reforma Agraria reconoció las siguientes clases de propiedad: la propiedad pequeña, para los campesinos ex colonos de las haciendas o pegujaleros; la propiedad mediana, definida para los ex patrones; la empresa agrícola y la empresa ganadera —no existían pero se propuso su creación—; la propiedad

de comunidad indígena, para reconocer principalmente a los ayllus andinos; y una suerte de territorio indígena sobre el cual la ley no establecía exactamente un sistema de propiedad, sin embargo, menciona que es para los pueblos indígenas de tierras bajas, a quienes no se podía distribuir tierras en tanto no se conviertan en propietarios.

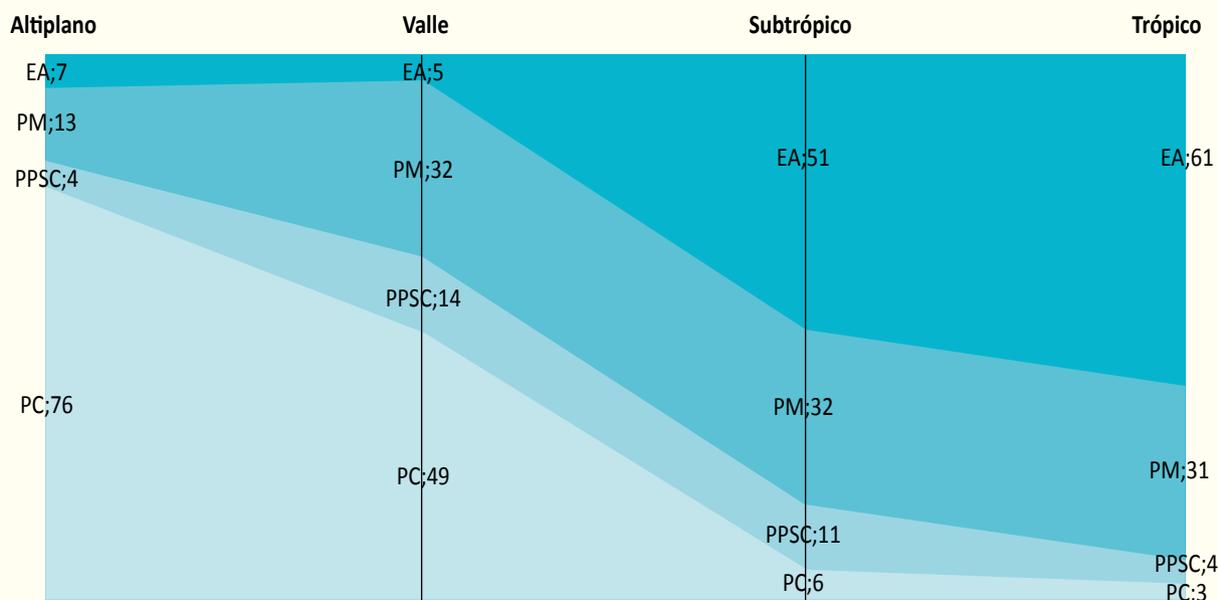
La Ley INRA de 1996 y la de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria de 2008 añadieron algunos objetivos que devienen de la problemática agraria específica: regularizar el derecho propietario, titular a los pueblos indígenas y dar sostenibilidad ambiental. La Ley INRA añadió la tierra comunitaria de origen (TCO) a las clases de propiedad y la Ley de Reconducción se fijó la dotación de tierras con carácter estrictamente colectivo.

Entre los resultados de la Reforma Agraria, se puede mencionar el reconocimiento de propiedad de 57 millones de hectáreas, hasta 1992. En ese año el proceso entró en crisis y se dispuso su moratoria. Curiosamente, eso se dio justo en el momento en que comenzó a funcionar la economía agroexportadora de la soya. A partir de 1992, empezó una etapa de apropiación en la que no había institución [reguladora]. Todos los días la gente agarraba una parcela de 5.000 ó 20 mil hectáreas. Otro de los sucesos posteriores a la Reforma fue, en los años 70, la dinamización del mercado de tierras a raíz del crédito. Ambos fenómenos, han producido una mayor concentración de tierras y han llevado a que todo el territorio nacional esté bajo algún derecho.

### El fin de la distribución de tierras

Si a las 57 millones de hectáreas distribuidas hasta 1992 se agregan las tierras comunitarias de origen tituladas —hasta 2007, alrededor de 11 millones de hectáreas— y las áreas de parques nacionales, donde no se puede intervenir, a estas alturas, ya no hay tierras disponibles.

### Superficie distribuida y beneficiarios por zona geográfica, según clase de propiedad (1953 - 1993) En porcentajes



EA: empresa agropecuaria, PM: propiedad mediana, PPSC: pequeña propiedad, PC: propiedad comunitaria.  
Fuente: exposición de Carlos Balderrama.

¿Qué tipo de propiedad se verifica en las tierras en uso actualmente? En el gráfico previo se puede apreciar que, por ejemplo, en el altiplano la empresa agropecuaria representa un 7%; la propiedad mediana alcanza al 13%; y la pequeña, al 4%, frente a un 76% de propiedad comunaria. En la antípoda está el trópico, donde la empresa agropecuaria es la principal con respecto a una menor proporción de propiedad mediana y un reducido espacio a los otros tipos.

A partir de estos resultados de la Reforma Agraria, podríamos decir que ha llegado el momento de ponerle fin. Así lo hicieron en México; dijeron: Se acabó, no más repartos, liberalizamos la tierra y el acceso a ella, desde ahora, será a través del mercado. En Bolivia seguimos pensando en distribuir la tierra cuando ésta casi no existe.

### Insostenible presión sobre la tierra

Estamos en un momento crítico con relación a la propiedad de la tierra. La presión sobre la tierra se va haciendo insostenible, no sólo en el altiplano y los valles, debido al minifundio, sino en todo el país.

Para demostrar esto cito algunos datos. La población total se ha incrementado de 2,7 millones a 8,3 millones, entre 1950 y 2001, con la proyección de 10,4 millones para 2010. La población rural, para los mismos años pasó de los 2 millones, luego 3,1 millones hasta llegar a 3,3 millones estimados para 2010. Los productores agropecuarios, los propietarios de la tierra deben producir para alimentarse ellos y para alimentar a una creciente población urbana [mientras la rural decrece]. Eso significa una enorme presión sobre la tierra.

En lo económico, la demanda interna de productos industriales ha crecido y las exportaciones se han disparado. Ahora se exporta soya, quinua, habas, chuño, y eso implica el abastecimiento de otros mercados, es decir, alguien nos traslada su problema de alimentación y nos saca, cada vez, mayor energía. También se ha incrementado el comercio de la propiedad agraria, la brecha ricos-pobres creció junto con el desempleo y la consiguiente expansión de la economía informal e ilegal. Finalmente, lo ambiental: en 1950 no se debatía sobre el cambio climático, la desertificación ni acerca de la degradación o aptitud de la tierra, ahora es un problema de agenda nacional e internacional.

Con relación a los sujetos agrarios podemos observar crisis en las comunidades y entre los pequeños propietarios empresarios, aparejada de una gran presencia de empresarios extranjeros. En lo político, se advierte una excesiva acumulación empresarial a costa del capital natural. El acceso a la tierra no se hace a través de la dotación, sino del mercado de tierras, con la compraventa o el alquiler. En el ámbito jurídico, la herencia disminuye la propiedad agraria y, también, genera mayor presión sobre la tierra.

### No reforma agraria, sino "modelación" agraria

Ante esta situación, ¿qué se puede hacer? ¿Seguimos con la reforma agraria? Me parece que sí, pero no en un sentido de cambio radical como en 1953, cuando se eliminó a la hacienda, sino con el objeto de modelar la propiedad agraria para enfrentar el problema de la presión sobre la tierra.

Un primer lineamiento para acometer ello podría ser ampliar la participación en los beneficios a través de la reducción focalizada de la propiedad empresarial; hay un pequeño sector que se beneficia de todas las exportaciones y de la mejor tierra del país. Hay que modelar la propiedad de manera que se vayan corrigiendo las distorsiones o imperfecciones del proceso de reforma agraria.

La acción descrita se complementaría con la redistribución de la tierra en base a la propiedad colectiva, lo que incrementaría la participación de la gente en los beneficios de la tierra.

Un segundo elemento es la racionalización de la ganadería. La naturaleza de esta actividad se ha diferenciado en las ramas de cría y de engorde, sin embargo, a ojos de la ley funcionan bajo el mismo régimen ganadero. Es decir, un ganadero que se dedica al engorde de ganado cuenta con 20 mil hectáreas; la misma superficie que dispone alguien dedicado a la crianza. Los tamaños de la propiedad deben reducirse.

Otra acción necesaria es la regulación del estatuto de la llamada empresa agropecuaria para evitar la división de la propiedad. La empresa funciona como una actividad familiar, así que cuando el dueño muere, sobreviene la división por herencia entre sus beneficiarios; sin embargo, la propiedad empresarial no debería dividirse nunca a no ser por efecto de una acción estatal. Esto tiene relación con otro lineamiento: hay que regular la propiedad campesina. Lo central en esto es disminuir la velocidad de la herencia: muere uno de los cónyuges y ya hay herencia; sin embargo la propiedad es familiar ¿Cómo podemos permitir que la propia familia se pegue un disparo en el pie?

Finalmente, habría que intervenir en la administración comunitaria. En las comunidades hay procesos de concentración y parcelación de la tierra sobre los que debería haber una coadministración estatal-comunal y una regulación de la sostenibilidad ambiental; esto último, a través de incentivos impositivos con reducciones y sanciones.

El expositor hace una revisión de los principios que, a partir de la nueva Constitución, regirán la aplicación de la justicia en el país; ahora, a cargo de las jurisdicciones ordinaria, agroambiental e indígena originario campesina. Además, desarrolla el nuevo concepto de función social de la tierra y da algunas pistas sobre eventuales conflictos de competencia entre jurisdicciones en el ámbito de los territorios indígena originario campesinos.

# La judicatura agroambiental y las nuevas competencias en el marco de la Constitución



### Luis Alberto Arratia

Abogado por la Universidad Mayor de San Simón y doctorante en la Universidad Autónoma de Nuevo León, México, hizo estudios e investigaciones sobre ordenamiento jurídico ambiental y justicia comunitaria. Asesoró al INRA y fue docente en Derecho Agrario y Ambiental. Actualmente, es Vocal de la Sala Primera del Tribunal Agrario Nacional.

En mi exposición abordaré algunos principios básicos acerca de cómo el Estado Plurinacional está pensando abordar la resolución de conflictos sobre recursos naturales renovables, medio ambiente, tierra y territorio. Esto se relaciona con la nueva Ley del Órgano Judicial que establece algunas competencias para jurisdicción agroambiental.

Previamente, quiero plantear una reflexión. Carlos Balderrama dijo que la reforma agraria había concluido y había que hacer una nueva ley de tierras. Yo, más bien, pienso que debería debatirse una ley del régimen agroambiental, de tierra y territorio que integre en un solo instrumento legislativo a la Ley del Medio Ambiente, INRA, Forestal, de Áreas Protegidas, de Biodiversidad y todas las leyes que tengan que ver con recursos naturales renovables.

La construcción de una nueva justicia en Bolivia debe reflejar la plurinacionalidad del Estado. Por eso la Constitución ha cambiado el concepto de que sólo el Estado tenga el monopolio de la administración de justicia. Lo que se llamaba el monismo jurídico ha dado paso al pluralismo jurídico. A partir del reconocimiento de la diversidad de culturas, uno de los principios básicos de la convivencia entre éstas es que tengan sus reglas y normas, es decir, su derecho propio.

En Bolivia, dada la diversidad de pueblos y naciones, hay una diversidad de sistemas jurídicos autónomos que han convivido, conviven y van a convivir con la justicia ordinaria y con la justicia agraria. Por esta razón, el Estado deja la unidad jurisdiccional por la función judicial única. Ese es el servicio que Estado boliviano presta a la sociedad para resolver conflictos, para garantizar el acceso a la justicia, para resolver controversias, otorgar paz social, dar seguridad jurídica, y para el respeto de los derechos y garantías fundamentales.

### Tres jurisdicciones de igual jerarquía

Hay tres jurisdicciones que resolverán en todo el territorio nacional las controversias: la ordinaria, la agroambiental y la indígena originario campesina. La primera, cuyos fundamentos son el derecho grecorromano, el código napoleónico y los códigos Banzer, es tributaria de una ideología occidental. La jurisdicción agraria, que ahora es agroambiental, tiene otras vertientes, como la Ley de Reforma Agraria, la Ley INRA y la Ley de Reconducción Comunitaria, que se remiten a un proceso insurgente.

Lo revolucionario de esto es que la jurisdicción indígena originario campesina tiene igual jerarquía. Eso quiere decir que ya no hay tutela de la jurisdicción agroambiental o la ordinaria, sino que la propia jurisdicción indígena originario campesina se constituye en un sistema cerrado autosuficiente.

Cito un caso. Hace tres semanas, el Tribunal Agrario Nacional, sin esperar la aprobación de una ley de deslinde jurisdiccional, declaró que la decisión asumida por un dirigente sindical en un conflicto de tierras en Toralpa, Cochabamba, tenía la categoría de cosa juzgada, por lo que no era posible que el Tribunal procese el caso a través de su juzgado de Punata; es decir, nos declaramos incompetentes para conocer el caso porque éste se había resuelto en un sistema jurídico al que la Constitución le reconoció el mismo valor, jerarquía y obligatoriedad que a la justicia ordinaria o a la agroambiental.

El artículo 171 de la anterior Constitución aún establecía el régimen de subordinación y tutela. Decía que los campesinos podían administrar justicia siempre y cuando no violen las leyes y la Constitución. Eso ha cambiado.

Las tres jurisdicciones con igual jerarquía tendrán en el Tribunal Constitucional Plurinacional a un árbitro superior que será el constructor de la interjurisdiccionalidad al determinar si las decisiones de alguna son constitucionales o al dirimir conflictos de competencias. Por ejemplo, cuál de las jurisdicciones ha de conocer conflictos sobre la herencia de tierras. Por supuesto, acá habrá un principio de *favorabilidad* ligado con el Convenio 169 de la OIT, el cual dice que en caso de duda la competencia será de la jurisdicción indígena originario campesina. Seguramente, también irán en consulta las decisiones sobre las acciones de amparo y otras.

### Los principios rectores

Ahora corresponde construir esas tres jurisdicciones. Hay algunos principios para emprender esa tarea, denominada desarrollo legislativo. Uno de ellos es

la unidad del Estado. Muchos han dicho que la Constitución tiene por debajo una bomba molotov porque cuando comience a aplicarse, el país va a reventar en 36 naciones. Eso es mentira porque el precepto fundamental es la unidad del Estado.

El otro principio es el respeto de los derechos fundamentales. La Constitución dice: Si los indígenas quieren administrar justicia que respeten la vida, los derechos fundamentales y la dignidad de las personas. El común de la gente que no conoce la justicia comunitaria considera que ésta es linchamiento; injustamente han puesto en la Constitución que la jurisdicción indígena originario campesina debe respetar la vida, cuando eso es mandato de las tres jurisdicciones.

El pluralismo jurídico es otro de los principios, dado que en Bolivia van a coexistir distintos ordenamientos jurídicos. La interculturalidad jurídica —la expositora Raquel Yrigoyen la llamó interlegalidad— se traduce, por ejemplo, en que la justicia indígena originario campesina utilice algunos conocimientos o institutos del derecho ordinario, o que sus conocimientos y saberes aporten al derecho agroambiental, o viceversa.

La jurisdicción indígena originario campesina para ser considerada como tal debe tener sus propios mecanismos de generación de normas, procedimientos, autoridades y sistema de sanciones. No está aquí sólo para dirimir sobre dos arrobos de papa, sino que ha de regular relaciones cada vez más complejas. El hecho de que se empiece a aplicar el pluralismo jurídico con el reconocimiento de esa jurisdicción —como parte del proceso de descolonización—, da cuenta de la emancipación de los pueblos indígena originario campesinos.

### La conciliación en el arreglo de conflictos

Con respecto a la resolución de conflictos, en el caso del régimen agroambiental, el Estado Plurinacional tiene dos instancias estatales: el Órgano Ejecutivo y el Órgano Judicial. De acuerdo con la Constitución, la disposición, gestión, concesión, propiedad, autorización y registro de los recursos naturales renovables le corresponde al gobierno central. Así lo hace en este momento con dos instituciones: el INRA y las autoridades de control y fiscalización de recursos naturales renovables. Entonces, uno de los instrumentos para la regulación de conflictos que se derivan de la relación entre el Estado y los particulares es la conciliación a cargo del Órgano Ejecutivo. El Órgano Judicial interviene cuando las personas ya han recibido derechos sobre el uso, aprovechamiento y propiedad de los recursos naturales renovables.

Cuando esto ocurra, tendremos un problema, pues entrarán en cancha dos jurisdicciones: la agroambiental y la indígena originario campesina. Al hablar de justicia comunitaria vienen a la mente los linchamientos, pero eso apenas ocupa un tres por ciento de los casos que conoce esa jurisdicción. Estuve cuatro años en comunidades rurales de Cochabamba y más del 90% de los casos se refería a temas agropecuarios y ambientales, como el aprovechamiento de los recursos renovables. Eso es lo cotidiano y lo que resuelven las dos jurisdicciones mencionadas al principio.

En la elaboración del proyecto de ley de deslinde jurisdiccional —nos dicen que ya está listo— le comunicamos [como Tribunal Agrario] al Ministerio de Justicia que deberíamos tener competencias concurrentes. Es un asunto a discutirse en qué ámbitos ingresa la jurisdicción agroambiental dentro de la indígena originario campesina, pues ambas tienen la misma jerarquía.

### Nuevo concepto de función social de la tierra

De todos modos, tanto la jurisdicción agroambiental como la indígena originario campesina o el INRA tienen a la conciliación como elemento sustancial. De los registros de la jurisdicción agraria se desprende que en más del 80% de los casos resueltos los jueces echan mano de la conciliación, debido a una razón elemental: en el campo la gente no se puede pelear porque vive en comunidad, y debe haber usualmente alguna posibilidad de arreglo. El principal instrumento del INRA para resolver controversias en el proceso de saneamiento es la conciliación, mientras que en la jurisdicción indígena originario campesina hay consensos colectivos para la resolución de conflictos que se asemejan a los mecanismos de conciliación.

Antes, el concepto de función social se asociaba a la idea de que la tierra era de quien la trabajaba; a la función productiva de ésta, y al cumplimiento de actividades agropecuarias forestales, de investigación, ecoturismo y producción de la biodiversidad. Eso ha cambiado en la nueva Constitución y en la Ley del Órgano Judicial.

Ahora, el cumplimiento de la función social toma en cuenta los siguientes elementos: respeto de los derechos humanos, derechos de la madre tierra, desarrollo sustentable e intereses de la sociedad.

Si no se respetan los derechos humanos en el aprovechamiento de los recursos naturales renovables, no se cumple con la función social. Eso ocurre, por ejemplo, con una actividad productiva en la que haya servidumbre humana.

En un seminario regional en Santa Cruz al que asistí, alguien cuestionaba la idea de los derechos de la madre tierra como el derecho a no ser perforada, explotada o expoliada, citando al Conamaq. En ese momento pensaba cómo explicar jurídicamente el concepto objetado. Los derechos y las obligaciones se establecen entre personas, sin embargo, un municipio puede ser sujeto de derechos o también el Estado Plurinacional; en términos generales, el planeta Tierra, donde todos vivimos, también puede ser sujeto de derechos. Si asumimos que tenemos una patria grande como herencia de todos los seres humanos, podemos consentir jurídicamente que la madre tierra, al igual que el Estado boliviano o que un municipio, tiene derechos porque congrega a la totalidad de los seres humanos.

Para defender los derechos de la madre tierra, la Constitución estableció el criterio de sustentabilidad con un enfoque plural: defiende los derechos de los empresarios, de los campesinos —a ellos y a los colonizadores los agrupó como comunidades interculturales—, de los indígenas de tierras bajas y de los originarios de tierras altas. A todos ellos les exige que los recursos renovables de la tierra y el territorio sean utilizados bajo principios del desarrollo sustentable; en unidad y armonía con la naturaleza y la cultura.

Además, la Constitución establece la imprescriptibilidad por daños ocasionados al medio ambiente, un elemento fundamental como el principio precautorio, y la responsabilidad ambiental. Cualquier actividad productiva, a partir de ahora, debe tener ciertos niveles de planificación, evaluación, control y responsabilidad. Menciono, además, un elemento sustancial: el Estado se ha reservado el derecho de reversión en caso de incumplimiento. Eso quiere decir que si otorga tierras y éstas son mal utilizadas —por ejemplo, dedicadas al narcotráfico— puede revertir derechos; como concesiones forestales, el registro o

el uso y aprovechamiento de aguas, etcétera. Además, se pueden establecer responsabilidades penales, civiles y administrativas ante la vulneración del medio ambiente y el uso sustentable de los recursos naturales renovables.

El último elemento plantea la conjunción de los intereses familiares o particulares de las personas con los intereses de la sociedad, en el marco de la equidad y la justicia social. Esto es sustancial: la administración de los recursos naturales renovables y de la tierra, por mandato constitucional, tiene que resolver problemas de pobreza, inequidad y establecer un marco democrático de redistribución de los beneficios.

Podemos añadir que la Constitución no ha renunciado a la transformación y a la industrialización de los recursos renovables (la jurisdicción agroambiental también conoce conflictos derivados del proceso productivo). Eso está ahí como una posibilidad del vivir bien; ya no hablamos de desarrollo.

### Jurisdicción agroambiental en los TIOC

Para terminar abordaré un tema polémico, sobre la competencia de la jurisdicción agroambiental en los territorios indígena originario campesinos.

La Constitución ha reconocido tres niveles: territorio indígena originario campesino, territorio de comunidades interculturales y territorio de comunidades campesinas. Cabe precisar que los territorios interculturales se conforman por personas que, trasladándose de sus territorios ancestrales, han ido a otros lugares a vivir, pero no han perdido sus referencia o su pertenencia histórica indígena originario campesina. Es lo que ocurre con los colonizadores del Chapare. Por eso los menonitas no pueden ser una comunidad intercultural porque ésta sólo se aplica a quienes tienen pertenencia a pueblos indígena originario campesinos.

En un debate con líderes indígenas les comentaba que hay derechos en el marco del Convenio 169 y de [la Declaración de las Naciones Unidas sobre los] derechos de los pueblos indígenas; sin embargo, hay derechos que están por encima de sus derechos. La libre determinación está en el marco del Estado Plurinacional, pero nuestra legislación estableció que por la soberanía del Estado Plurinacional, los recursos naturales renovables revisten carácter estratégico y están vinculados a la viabilidad del Estado Plurinacional.

Por esta razón, la jurisdicción agroambiental puede conocer acciones en caso de que los pueblos indígenas —Dios quiera que no— produzcan actos que contaminen el medio ambiente. Puede conocer problemas de contratos que hagan los pueblos indígenas con particulares; por ejemplo, contratos subsidiarios de uso y aprovechamiento de recursos forestales.

Menciono otro asunto donde puede haber conflictos: por mandato constitucional se respetan los derechos como diferentes de las personas que están enclavadas al interior de los territorios indígena originario campesinos y que no son campesinas. Los conflictos entre estos terceros y la jurisdicción indígena originario campesina los puede conocer la jurisdicción agroambiental.

Con relación a los derechos de las mujeres —no se habla de derecho al acceso individual de la propiedad agraria—, la ley dice: Se respetará el acceso a la titularidad del derecho de propiedad agraria de las mujeres al interior de los territorios indígena originario campesinos que tengan un régimen colectivo o

comunal de tierras. En esto podemos tener muchos conflictos porque la organización [comunitaria] puede denegar este derecho de acceso a la tierra a las mujeres, y nosotros pensamos que la jurisdicción agroambiental debería conocer esas eventuales acciones.

Aunque necesitamos una legislación para aplicar la Constitución, creo que eso no es tan urgente; con la legislación actual podemos controlar el uso sustentable, los derechos fundamentales y los derechos de la madre tierra. Pero sí se necesita un gran acuerdo nacional, porque la tierra, como dice Miguel Urioste, es un asunto ligado a la vida, a la paz social, a la seguridad alimentaria y a que los bolivianos podamos vivir bien.

En un primer momento, la Reforma Agraria dotó 55 millones de hectáreas; en un segundo momento —iniciado en 1996 y dinamizado desde 2006— según el expositor, el INRA habrá saneado y titulado un número similar de hectáreas. Además, dispone de más de 3 millones de hectáreas fiscales para otorgar en dotación. En todo este proceso, sin embargo, hay varios asuntos pendientes de urgente debate y solución que tendrían que expresarse en una ley.

## Necesidad de adecuación de la ley de tierras a la Constitución, desde la perspectiva del INRA



### Juan Carlos Rojas

Nacido en Catavi (Potosí), es licenciado en Ciencias de la Educación por la Universidad Mayor de San Simón. Fue asesor del Comité Cívico de Camiri y de la Central de Trabajadores Originarios de Chayanta; responsable de la Unidad de Acción Política del Cipca; y Director General de Tierras. Desde 2006 es Director interino del INRA.

La nueva Constitución ha profundizado el proceso de reconducción comunitaria iniciado en 2006, por lo tanto, tiene consonancia con la legislación agraria vigente. Sin embargo, la realidad boliviana demanda una normativa que profundice y amplíe lo que se ha venido haciendo ahora [en materia de tierra]. Sobre eso hemos estado debatiendo.

### Lo que dejó la reforma agraria

La realidad de la propiedad agraria en el país está cambiando sustancialmente. Hay que recordar que el Estado boliviano dotó gratuitamente, a través del ex Consejo Nacional de Reforma Agraria, 57 millones de hectáreas. De ese total, 39 millones de hectáreas, aproximadamente el 68%, fueron dotadas a favor de la propiedad mediana y la empresa agropecuaria. La propiedad comunaria recibió 12 millones de hectáreas y la pequeña propiedad, cuyos adjudicatarios fueron, en realidad, los impulsores de la reforma agraria, obtuvieron 4,8 millones de hectáreas. Por eso, al final de este proceso se dijo que éste había logrado varios resulta-

dos no previstos; en lugar de una redistribución de las tierras había logrado una reconcentración de la tierra, especialmente en las zonas bajas de nuestro país.

De estas 57 millones de hectáreas, 22 millones se ubicaron en el departamento de Santa Cruz, que ocupa la tercera parte del territorio boliviano; y 11 millones, en el Beni, el segundo departamento más grande. Esos 22 millones de hectáreas en Santa Cruz equivalen a un poquito menos que los dos tercios de su territorio; en el caso del Beni es la mitad

Este proceso, que concluyó formalmente en 1992, pero fue truncado muchos años antes, no distribuyó toda la superficie de la propiedad rural agraria —es decir, los 109 millones de hectáreas que tiene nuestro país— especialmente en los departamentos más extensos. Además, el proceso de dotación ha tenido muchas falencias técnicas y jurídicas. En varios casos, hay sobreposición de hasta cinco expedientes en un mismo predio, como si se hubiera dotado una parcela en cinco pisos.

La superficie de dotación de 57 millones de hectáreas debe tomarse como una referencia, pues en muchos casos no coincide el área que un título de reforma agraria indica con lo que verificamos en el terreno. Un señor del Beni vino a mi oficina a reclamarme una superficie que le había dotado Reforma Agraria, y en el lugar encontramos dos mil hectáreas menos. Esto ocurrió por la deficiencia de instrumentos técnicos, en muchas ocasiones porque el trabajo sólo se hacía en gabinete o porque la tierra fue usada como moneda de pago para favores políticos; eso lo sabemos muy bien.

### El saneamiento en curso requiere una ley

La situación actual del proceso de saneamiento —iniciado en 1996 y que hemos dinamizado a partir de 2006— configura un escenario para el que, pensamos, es necesario tener una normativa.

Si las cosas van bien, al finalizar 2010 habremos logrado sanear y titular 55 millones de hectáreas en todo el país. Tomó 14 años de trabajo —la misma superficie que el Estado dotó en 40 años— con mejor calidad y seguridad en lo técnico y jurídico.

En 2008 terminamos Pando y tenemos un buen avance en Santa Cruz sobre 22 millones de hectáreas. En Tarija estamos rezagados con sólo la tercera parte del departamento.

### La superficie disponible para dotación

¿Cuál será la configuración de los resultados de ese proceso? Hasta fin de año habremos identificado, por lo menos, 18 millones de hectáreas de tierra fiscal, casi toda la superficie determinada si se toma en cuenta que en los diez años anteriores a este gobierno se había identificado sólo 106 mil hectáreas fiscales.

De esos 18 millones, poco más de cinco son tierras fiscales disponibles para su dotación; el saldo tiene protección legal o lo ocupan áreas protegidas, parques, concesiones forestales y otros espacios que no se pueden dar en dotación. De los cinco millones de hectáreas, dotamos más de un millón a cerca de 5.000 familias, en Pando, Beni, Santa Cruz, el norte de La Paz y en un sector muy pequeño del Chaco tarijeño.

### Titulación de tierras

La superficie titulada más importante será la de tierras comunitarias de origen (TCO). Hasta fin de año esperamos titular 20 millones de hectáreas a favor de in-

dígenas de tierras bajas y de comunidades y pueblos originarios de tierras altas. De las siete millones de hectáreas en tierras altas, dos van a TCO campesinas, es decir, afiliadas a la CSUTCB y Conamaq, y ubicadas en los departamentos de Cochabamba y La Paz. Eso implica que no sólo hay demanda de propiedad colectiva para pueblos indígenas o para originarios. Otros sectores también pueden acceder, pues la modalidad de titulación la definen los demandantes y no el INRA.

Luego, esperamos titular 9,5 millones de hectáreas de propiedad comunaria a favor de comunidades campesinas, principalmente, y a comunidades indígenas. También 4,6 millones de pequeña propiedad, que es donde está la mayor cantidad de beneficiarios porque son títulos individuales de pequeñas parcelas. Son 208 mil beneficiarios, del total de 227 mil que tendremos hasta fin de año. Además, titularemos cerca de 3 millones de hectáreas de propiedad mediana y empresa agropecuaria. Hay una pequeña superficie de solar campesino; el término dejó de ser reconocido por la actual Constitución, pero es un dato histórico que se lo va a consignar.

Hasta fin de año, la configuración de la propiedad de la tierra habrá cambiado sustancialmente porque tendremos [sumando las cifras de los dos últimos párrafos] 34 millones de hectáreas, tituladas a favor de comunidades indígena originario campesinas, interculturales y afrobolivianas, con reconocimiento, también, de la titularidad en favor de las mujeres. Además, tendremos una superficie importante de tierra fiscal.

En lo que se viene adelante estaremos titulando, por lo menos, 20 millones de hectáreas más a favor de comunidades campesinas y alguna superficie que todavía queda en saldo de las TCO; serán cerca de 24 millones de hectáreas para estos sectores con el proceso de reconducción comunitaria. Como se ve, la estructura de la tenencia de la tierra experimenta un cambio radical. Además, la tierra fiscal será dotada —distribuida como dice la Constitución— exclusivamente a indígena y originario campesinos. Por todo eso, puedo decir que la reforma agraria debe continuar y profundizarse para concluir este proceso.

Es un proceso que corresponde a un período histórico distinto a los previos a 1993. Antes había la preocupación porque la economía campesina se incorpore al mercado y porque se produzcan excedentes, entre otras cosas. Ahora, una de las principales inquietudes es la producción de alimentos para el consumo de la población boliviana; de esa población que Carlos Balderrama ha mencionado como creciente y cada vez más concentrada en los centros urbanos. Además, hay emprendimientos que está desarrollando el Estado boliviano y que abarcarán, con seguridad, áreas en el ámbito rural.

### Temas para una nueva ley

Estamos a medio camino del proceso porque los 55 millones de hectáreas son el 52% de todo el territorio nacional. Y cuando uno llega a la mitad del camino no puede echarse atrás.

Se necesita una normativa que abarque temas que antes no se consideraban o se los eludía y que haga posible la aplicación de la Constitución. Mencionaré varios de esos asuntos que nos preocupan, sobre los que trabajamos y que, en nuestra opinión, deberían incluirse en una nueva ley.

Con respecto a la Constitución, es necesario normar la aplicación de lo definido en el referéndum acerca de las 5 mil hectáreas de superficie máxima para la

propiedad [artículo 398]. Para eso hace falta regular, especialmente, el caso de las posesiones anteriores a la Constitución, dado que ésta reconoce el antecedente de la posesión. Puede ser que un propietario hubiera estado trabajando sobre 4.500 hectáreas antes de la Constitución y cuando vayamos a hacer saneamiento ya tenga 6.000. También necesitamos que el Estado boliviano tome una definición acerca de la expropiación: si un predio de más de 5 mil hectáreas cumple la función económico social, el Estado deberá expropiar el exceso y eso, como está definido en la norma agraria, debe hacerse con reconocimiento de un justo precio, es decir, con valor del mercado. Habrá que definir cómo se hará eso, pues el Tesoro General de la Nación tendría que amollar la plata.

También necesitamos definir con mayor claridad el alcance de la doble dotación, especialmente en lo relativo a las sucesivas dotaciones y *subadquierencias* (adquisiciones posteriores a la dotación) que se han hecho con estos predios. Hay que precisar mejor lo concerniente a los extranjeros: está clara la restricción de 50 kilómetros desde la frontera, pero tenemos extranjeros en todas partes de nuestro país, algunos ya con hijos bolivianos.

Tenemos que discutir muy claramente el proceso de conversión de las TCO a territorios indígena originario campesino (TIOC). Fue establecido que debe ser un trámite administrativo. Si así lo entendemos, nosotros [INRA] deberíamos dar un nuevo título al TIOC, sin embargo, puede haber problemas porque un territorio autónomo tiene que ver con un ámbito político y de gobierno. Y la jurisdicción de un gobierno incluye todo lo que hay dentro de su territorio: nosotros titulamos a las TCO sin incluir caminos y ríos porque son servidumbres públicas\*.

Otro asunto que debe resolverse es el crecimiento de las manchas urbanas y cómo están afectando a predios de comunidades, en muchos casos agrícolas. Por ejemplo, Tarija definió su área urbana hace 40 años —ahora es el casco viejo de la ciudad— y ahora hay urbanizaciones dentro de comunidades y en un parque municipal que debería ser protegido. Eso, además, ha generado todo un negocio para los loteadores, exacerbado por la falta de una definición clara del municipio. En Cochabamba están liquidando las áreas que proveen de alimento a la población. Es necesario hacer algo porque el crecimiento de las ciudades es imparable.

También es necesario discutir las categorías de propiedad. Ustedes saben que muchas de las definiciones en materia agraria provienen del proceso del 52, y ahora tenemos un desarrollo en lo jurídico con nuevas realidades. En ese marco tenemos que debatir sobre los límites máximos y mínimos de la propiedad agraria. Entendemos que las cinco mil hectáreas es el máximo para todo el país, pero, probablemente, en las tierras altas el límite deba ser menor. Por contraste, hay algunos sectores ganaderos que aún nos plantean una superficie mayor. Hace unos meses atrás, tuve una reunión con los ganaderos de Machareti y

---

\* Posterior a la fecha de la exposición, el gobierno aprobó, el 6 de diciembre de 2010, el Decreto 727 sobre la conversión de TCO a TIOC. El decreto dispone que el INRA “registrará y certificará el cambio de denominación” y que sus atribuciones en esa operación “deben estar circunscritas a la naturaleza de sus funciones” relacionadas con la “ejecución y cumplimiento de las políticas de distribución y redistribución de la tierras, determinando la ubicación y extensión de las tierras fiscales disponibles, de las tierras comunitarias de origen, de las áreas clasificadas por normas legales y de la propiedad agraria en general”. (N. del E.).

ellos siguen pensando que por vivir en el Chaco se les debería reconocer por lo menos tres a cuatro veces más que las cinco hectáreas por cabeza de ganado. Si aplicáramos ese criterio a la ganadería bovina y de camélidos, tendríamos que salirnos del territorio nacional porque no habría espacio para nosotros.

Con relación al régimen de propiedad, identificamos algunas actividades, como la crianza de pollos o el cultivo de la vid para fabricar singani o vino, que se desarrollan en pequeñas propiedades. Por el régimen de protección de la pequeña propiedad, la gente dedicada a esos rubros no puede acceder a créditos. Varios han manifestado la intención de hacer una conversión voluntaria sin que se modifique la superficie de su predio, pero que se los considere como propiedad mediana por las características del sistema productivo y debido a que no pueden extender la extensión de su terreno porque no hay áreas disponibles.

En este momento, algo que nos preocupa, incluso más que el avance del proceso de saneamiento, es el modo con que se administrará el recurso tierra. La población crece y desaparecen áreas que antes tenían ciertas características especialmente forestales. Esto seguirá profundizándose si no se toman acciones con anticipación.

Otro asunto a debatir y resolver, especialmente en el ámbito de las comunidades campesinas, es el de las herencias y cómo éstas generan, en muchos casos, el surcofundio. Ante eso, pensamos en la figura de indivisión forzosa, pero eso algo que hay que discutirlo con la gente, no es algo que el Estado pueda hacerlo sin discusión previa.

En este momento, hay un debate sobre el proyecto de ley de emergencia forestal presentado por la ABT [Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierras]. Plantea que todos los predios deberían tener áreas de preservación forestal; una suerte de servidumbre ecológica obligatoria. Esto entra en contradicción con el criterio del cumplimiento de la FES [función económico social], por lo que también hace falta una discusión al respecto.

También ha una discusión muy fuerte con relación a la titulación individual versus la colectiva. En el sector campesino se demanda al Estado el reconocimiento de una suerte de doble titulación. La gente dice que quiere titular [individualmente], pero que eso no signifique dejar de pertenecer a una comunidad. Sin embargo, técnicamente y por cómo están definidos los sistemas de administración de la tierra, no puede haber dos títulos en un mismo predio.

Necesitamos resolver el asunto impositivo. Por la información que tenemos, hay comunidades campesinas que tributan más que empresarios agropecuarios. Este premio para unos y castigo para otros no puede seguir así. Debería haber un sistema más justo.

Hay otro asunto muy delicado. Las tierras fiscales son para dotación exclusiva de comunidades campesinas, indígenas y originarias, pero hay superficies pequeñas de 10 hectáreas o 40 hectáreas que si decidimos dotarlas colectivamente, probablemente, no permitirán el desarrollo de una comunidad. En estos casos, tendría que haber la posibilidad de una adjudicación a personas individuales.

Sabemos que la identificación de tierras fiscales nos va a generar un nuevo escenario con muchas presiones y aquí hay gente que está aprovechándose de

la necesidad de mucha gente que necesita tierra y está vendiendo esas tierras. Consideramos que debería haber una figura penal agraria específicamente para estos temas [como la reventa de tierras dotadas], porque hay que sancionar de manera drástica y ejemplarizadora en estos casos.

En resumen, necesitamos concluir los procesos en curso de la Reforma Agraria y la reconducción comunitaria, y crear nuevos procedimientos para mejorar la administración estatal del recurso tierra. A nosotros nos gustaría, por ejemplo, que el Tribunal Agrario Nacional acompañe el ritmo del INRA: en este año queremos sanear 15 millones de hectáreas, pero tres millones están impugnadas en el Tribunal. Además de una normativa para profundizar las acciones realizadas, necesitamos que el Tribunal nos acompañe en ese sentido. En suma, que el Estado y sus distintos niveles se pongan a la altura de los desafíos, caso contrario, corremos el riesgo del desvío de este proceso cuyos resultados hasta ahora son muy esperanzadores.

## Los expositores responden al público

Responde: Carlos Balderrama

### Una reforma agraria en el *filet mignon* de las tierras bolivianas

*¿A partir de los datos del INRA, cómo podría plantearse el cierre de la reforma agraria?*

Era más un llamado de atención que una propuesta, ya que a continuación indiqué que con el crecimiento demográfico, la devastación de nuestros recursos naturales y el cambio climático, que derivan en una mayor presión sobre la tierra, debía seguir la reforma agraria, pero más focalizada.

*¿Cómo se puede hacer la redistribución de la tierra con base en la propiedad colectiva?*

De acuerdo con el plan de uso del suelo —el único estudio más o menos serio sobre la aptitud de la tierra en Bolivia— hay, aproximadamente, tres millones de hectáreas aptas para agricultura intensiva; eso es, dos cultivos anuales durante los próximos 100 años. Es la mejor tierra, y el 98% está en Santa Cruz, en la zona de Pailón hasta Guarayos; la zona de la soya o, como dicen, el *filet mignon* de las tierras del país.

Cuando la explotación de este sector fue promocionada por el “Proyecto tierras bajas del Este” se identificó que el elemento fundamental para la agroindustria era el capital ¿Cómo en un país pobre como Bolivia se consiguen millones para eso? Una primera actividad fue el asalto al Banco Agrícola, otra tuvo que ver con el narcotráfico y una tercera fue la venta de tierras. Justo en la moratoria de 1992, era corriente en Santa Cruz la apropiación de tierras sin necesidad de registro y labrando papeles, quién sabe de dónde. La mayor parte de las tierras que tienen los brasileños ha sido obtenida de manera informal.

Ahora bien, cuánto gana un empresario en la zona. Si el costo de producción por hectárea de soya es, más o menos, de unos 160 dólares o con gran ineficiencia 200 dólares, y tenemos un precio por tonelada de soya de 350 dólares, con una producción, por lo bajo, de dos toneladas por hectárea, entonces, hay una ganancia aproximada de 300 dólares por hectárea. Eso, en mil hectáreas, significa 300 mil dólares al año. Eso está produciendo una enorme riqueza en el país.

Mientras, en el otro polo están los que no tienen nada. Entonces, de lo que se trata es de aplicar una reducción de esa propiedad de alta productividad y permitir el ingreso a ella de la mayor cantidad de gente. Sin embargo, no como se ha hecho con la colonización. A los colonos de San Julián les dieron a 50 hectáreas, pero eso no les alcanza para hacer una agricultura soyera eficiente. Por eso, cada colono allá está pensando que lo ideal sería tener 150 hectáreas. ¿Por qué? Tienen que comprar maquinaria e insumos en gran cantidad. A partir de lo dicho, lo mejor es pensar, por ejemplo, en distribuir propiedades de mil hec-

táreas bajo una razón colectiva y no parcelada. Así, habrá alta productividad, todos ganarán y vivirán bien, y el país se beneficiará.

La propuesta es que muchas más personas se beneficien de esta actividad de exportación. De lo contrario, iremos a las tierras de Ixiamas, al norte de La Paz, donde los rendimientos agrícolas son los peores del mundo y donde hay que chaquear una hectárea cada año para poder hacer agricultura. Por lo tanto, no tiene sentido gastar más del capital natural para sostener a una población migrante que vivirá mal los primeros años, aprovechará la madera, liquidará el bosque y dejará sólo mala hierba. Para evitar todo eso tenemos que aplicar una reforma agraria focalizada en ese *filet mignon*, cuya riqueza debemos compartir todos los bolivianos.

Responde: Alberto Arratia

## Los derechos fundamentales están por encima de la autodeterminación

*¿Cómo van a manejar los indígenas sus recursos naturales renovables?*

En el marco de la Constitución, ellos establecen cuáles serán sus áreas de producción. Esto quiere decir que no están relegados a ser observadores o guarda-bosques. Hay posibilidades de que puedan introducirse en dinámicas económicas de producción, incluso ligadas al mercado internacional si es que, bajo el principio de autodeterminación, así lo deciden. La Constitución también dice que deben destinar áreas de aprovechamiento, seguramente forestal, o de otros recursos de la biodiversidad como la caza, pesca y recolección, o para espacios de reproducción social, cultural y espiritual.

*¿Por qué la jurisdicción ambiental no podría pertenecer a la ordinaria?*

La jurisdicción agroambiental en la construcción del Estado Plurinacional es vital porque establece los equilibrios y relaciones en el marco de la complementariedad y la convivencia de empresarios, indígena originario campesinos, colonizadores, etcétera.

La jurisdicción agroambiental tiene que administrar justicia sobre el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y, otro elemento fundamental, controla las acciones y decisiones de las autoridades administrativas. Precisamente, Juan Carlos Rojas [del INRA] pedía al Tribunal Agrario acompañar el proceso de distribución de tierras, y por supuesto que lo hacemos. Quiero dar una noticia: el martes [12 de octubre] se notificó una sentencia que permitirá titular en el Jatun Chaupi Jatun Ayllu, de Nor Lípez, más de un millón de hectáreas de tierra. A eso se suma el papel de árbitro en los conflictos que se susciten entre particulares, comunidades, pueblos indígenas, empresarios y el Estado (INRA, ABT).

Poco a poco, al igual que el Tribunal Constitucional Plurinacional, vamos a crear precedentes e hitos para construir un nuevo sistema de administración de justicia de los recursos naturales renovables; en todo eso reside la importancia de esta jurisdicción.

*¿Qué hay con respecto a los derechos de las mujeres?*

La Constitución dice que los derechos fundamentales y las garantías constitucionales está por encima del reconocimiento de autodeterminación y de las entidades territoriales. Por lo tanto, yo creo que todo el sistema judicial tendrá que introducir como algo transversal la perspectiva de género y derechos de las mujeres en la administración y acceso a los recursos naturales.

Responde: Juan Carlos Rojas

## Tres millones de hectáreas para distribuir

*¿Es cierto que se desvió al Chapare dinero del saneamiento de tierras de la Chiquitanía?*

Uno de los financiamiento del INRA proviene del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el proyecto número 1512. El compromiso con el BID fue sanear y titular nueve millones de hectáreas. El 27 de octubre, estaremos entregando 11,5 millones de hectáreas, y de los 15 millones de dólares del proyecto hemos ejecutado 10. En vista de que cubrimos con demasía el objetivo y como tenemos más recursos, estamos pidiendo al BID que nos permita gastar el dinero que ha sobrado para trabajar en Santa Cruz, pero también otros departamentos que también requieren saneamiento como Potosí, Cochabamba y La Paz.

*¿Los que no son indígenas pueden acceder a la tierra?*

La CPE no es excluyente, sino que quiere resolver un problema histórico de marginación de estos sectores\*; es un acto de justicia. Las personas que viven en la ciudad tienen otras fuentes de ingreso básico, pero estos sectores sociales dependen de tener un pedazo de tierra. Una vez que se cubra la demanda sobre tierras fiscales, el Estado boliviano puede tomar otra definición, pero en este momento estamos preocupados por cubrir la demanda de quienes no tienen tierra o la tienen de manera insuficiente. Precisamente, la dotación de tierras fiscales permitirá, en parte, resolver el problema del minifundio con los descendientes de quienes recibieron títulos de reforma agraria. Ahora bien, estamos controlando la doble dotación revisando nuestra base de datos y si hay compañeros y compañeras que tienen título en otro lado tienen que dar paso a los que carecen de tierra.

Aprovecho para informar que el próximo año ingresaremos con mucha fuerza en el altiplano. Podremos hacer entre 300 y 500 mil hectáreas en 2011. Con relación a la demanda de los guaraníes, estamos concluyendo el trámite de expropiación de los primeros predios para completar lo que el saneamiento no pudo hacer, y dotar tierras a favor de ese pueblo. También están siendo atendidas las demandas del Movimiento Sin Tierra como de otras comunidades que no son de esa organización. Como dije, en este momento tenemos tres millones de hectáreas de tierras fiscales, y en muchos casos tenemos dificultad para identificar a los beneficiarios, pero creo que podemos cubrir la demanda de tierra fiscal que hay en el momento.

\* El artículo 395, letra I, de la Constitución dice al respecto: "Las tierras fiscales serán dotadas a indígena originario campesinos, comunidades interculturales originarias, afrobolivianos y comunidades campesinas que no las posean o las posean insuficientemente, de acuerdo con una política estatal que atienda a las realidades ecológicas y geográficas, así como a las necesidades poblacionales, sociales, culturales y económicas. La dotación se realizará de acuerdo con las políticas de desarrollo rural sustentable y la titularidad de las mujeres al acceso, distribución y redistribución de la tierra, sin discriminación por estado civil o unión conyugal" (N. del E.).

---

El moderador comenta el coloquio

## Ley de tierras no sólo adecuada a la Constitución

### Gonzalo Colque

Una ex autoridad de tierras, Carlos Balderrama y dos autoridades en ejercicio, Luis Alberto Arratia, miembro del Tribunal Agrario Nacional y Juan Carlos Rojas, director del INRA, coincidieron en la necesidad de discutir las futuras modificaciones a la ley de tierras en el marco de la nueva Constitución y con el objeto de profundizar la normativa vigente.

Podríamos resumir que las ideas expuestas en el coloquio apuntan a una ley focalizada en componentes específicos y poco abordados, como la pequeña propiedad familiar de la tierra, una normativa agroambiental compatible con la jurisdicción indígena y precisiones en las definiciones de los tipos de propiedad.

La pequeña propiedad llamó la atención de los expositores debido a que su viabilidad es cada vez menor por la excesiva fragmentación, lo que da lugar al denominado “surcofundio”. Entre las posibles salidas a ese problema, Balderrama propuso la necesidad de reconocer a la pequeña propiedad como “patrimonio familiar”, con la titularidad asignada al conjunto de los integrantes del hogar. Rojas coincidió con esa idea y propuso debatir la adopción de figuras jurídicas como la indivisión forzosa. Al respecto, la Ley 1715, de 1996, señala que la pequeña propiedad “es indivisible y tiene carácter de patrimonio familiar inembargable”, precepto que no cumplen los pequeños propietarios cuando heredan la tierra a sus hijos, ni el propio INRA durante el proceso de saneamiento, antes de otorgar títulos de propiedad. Por ello, una disposición normativa que proteja la propiedad como patrimonio familiar, junto con políticas agrarias de reagrupamiento de predios y de nuevos asentamientos humanos seguramente será motivo de debate y análisis cuando se revisen las regulaciones vigentes.

La segunda cuestión abordada fue la normativa agroambiental. Arratia señaló que, como dispone la Constitución, el Tribunal Agrario Nacional (TAN) será sustituido por el Tribunal Agroambiental como la máxima instancia para conocer y resolver demandas de nulidad de derechos sobre la biodiversidad y recursos naturales renovables (hídricos, forestales, etc.); y demandas sobre actos que atenten contra la biodiversidad (agua y flora, entre otros). También resaltó la necesidad de construir un régimen normativo acorde con la naturaleza del Estado Plurinacional, es decir, que considere a la justicia indígena con igual jerarquía que el nuevo sistema jurídico agrario y ambiental.

Finalmente, los expositores recomendaron la adopción de una nueva clasificación de tipos de propiedad, dado que la vigente data de la Reforma Agraria de 1953. Eso tiene relación con el debate sobre cómo aplicar el artículo 398 de la Constitución que establece cinco mil hectáreas como límite máximo de propiedad. También propusieron estudiar y precisar algunos criterios técnicos vigentes como la carga animal de cinco hectáreas por ganado bovino y la pequeña propiedad de carácter empresarial, que debería estar clasificada como mediana propiedad (más precisamente, en el caso de viñedos y granjas de pollos). Asimismo, fueron motivo de análisis la dotación y doble dotación de tierras fiscales y la conversión urbana de tierras agrícolas altamente productivas.

El coloquio permitió identificar un primer conjunto de cuestiones a abordar y estudiar para la modificación o renovación de la regulación de tierras. Desde luego que no es todo, ya que otros actores agrarios y rurales no estuvieron representados. Fueron tres expositores que si bien no entraron en debate sobre sus planteamientos y argumentaciones —cada uno desde su área—, aportaron en la generación de una agenda inicial de temas de reforma agraria para los próximos años.

