

# DE LA UTOPIA INDIGENA AL DESENCANTO

Primera parte de la investigación titulada: Identidades y territorios indígenas. Estrategias identitarias de los tacanas y ayoreos frente a la Ley INRA, realizada en el marco de la Segunda Convocatoria Nacional para Investigadores Jóvenes, 2001 que auspició la Fundación PIEB.

I.S.B.N. 99905-0-532-2

**CEJIS**

CENTRO DE ESTUDIOS JURÍDICOS  
E INVESTIGACIÓN SOCIAL



PROGRAMA DE INVESTIGACION  
ESTRATEGICA EN BOLIVIA



GRUPO INTERNACIONAL DE TRABAJO  
SOBRE ASUNTOS INDIGENAS

# DE LA UTOPIA INDIGENA AL DESENCANTO

Reconocimiento  
estatal de los  
derechos territoriales  
indígenas



Elva Terceros Cuéllar

DE LA UTOPIA  
INDIGENA  
AL DESENCANTO

Reconocimiento  
estatal de los  
derechos territoriales  
indígenas

Santa Cruz de la Sierra - Bolivia  
Junio - 2004

© Derechos Reservados:  
Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS)  
Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB)

**De la Utopía Indígena al Desencanto  
Reconocimiento estatal de los derechos  
territoriales indígenas**

Elva Terceros Cuéllar

Depósito Legal: 8-1-723-04

**Correcciones:**  
Ana María Lema  
Carlos Romero Bonifaz

**Foto:**  
Jorge Riester - APCOB

**Diseño de cubierta:**  
Nadine Altmann

**Publicación auspiciada por:**  
IWGIA

**Impresión:**  
Industrias Gráficas SIRENA color,  
Santa Cruz - Bolivia

**CEJIS**  
Alfredo Jordán N° 79  
Tels.: 3532714 / 3533809  
Fax (591-3) 33536169  
E-mail: cejis@scbbs-bo.com  
www.cejis.org

## Índice

Presentación.....	7
Introducción .....	13
I La configuración del Estado multiétnico y pluricultural .....	17
Apertura del tema indígena en el contexto internacional y su influencia en Bolivia .....	18
La emergencia de las organizaciones indígenas de tierras bajas en Bolivia .....	23
La marcha indígena de 1990 .....	27
Las propuestas de legislación indígena y las principales reformas .....	29
Las principales reformas legales que contemplan el tema étnico .....	30
II Los derechos territoriales indígenas y la Ley del SNRA .....	35
El proceso de negociaciones de la ley del SNRA. Los actores y sus propuestas .....	36
Los derechos territoriales indígenas en la Ley del SNRA .....	42
Características del cambio de concepción de los derechos indígenas en la legislación agraria boliviana .....	46
El territorio indígena en los países andinos .....	50
Posturas de los sectores del campo frente a los derechos territoriales indígenas .....	55
III Las demandas para titulación de TCO .....	59
El proceso de elaboración de las demandas territoriales indígenas .....	62
Características de las demandas territoriales .....	67
IV El proceso de aplicación de la Ley del SNRA .....	73
Las primeras acciones, avances y obstáculos .....	74

La reglamentación de la Ley del SNRA: el estudio de necesidades y el saneamiento .....	76
Avances y retrocesos, conflictos y acuerdos .....	82
La actitud de los dirigentes indígenas nacionales .....	86
Lo logrado en la efectivización del derecho propietario indígena .....	88
Conclusiones .....	93
Mapa: Tierras Comunitarias de Origen en las Tierras Bajas de Bolivia .....	97
Fuentes .....	99
Siglas .....	113

### Indice de Cuadros

Cuadro N° 1	
Reformas constitucionales que incluyen el tema indígena en América Latina .....	21
Cuadro N° 2	
CIDOB, Organizaciones Indígenas Regionales y/o pueblos de tierras bajas .....	25
Cuadro N° 3	
Derechos territoriales indígenas en las legislaciones de los países andinos .....	51
Cuadro N° 4	
Territorios indígenas reconocidos mediante decretos supremos .....	68
Cuadro N° 5	
Demandas de TCO de las tierras bajas de Bolivia admitidas por la Ley del SNRA .....	69
Cuadro N° 6	
Demandas presentadas después de la Ley del SNRA .....	71
Cuadro N° 7	
Territorios reconocidos por decretos supremos y titulados como TCO el 25/04/1997 .....	89
Cuadro N° 8	
TCO tituladas en su totalidad o parcialmente .....	90

## Presentación

Entre los temas de la agenda nacional que deben ser encarados por el gobierno y los sectores sociales, se encuentra la problemática de la tierra y el territorio. El problema no es sencillo, pues existen demasiados intereses estratégicos en torno al control de la tierra y el territorio. De hecho, desde nuestro punto de vista, la configuración de las relaciones de poder y sus expresiones económicas, sociales, culturales y políticas, se encuentran determinadas por la estructura de tenencia de tierras. La explotación económica, la pervivencia de relaciones laborales servidumbrales, el pongueaje político y la opresión cultural, devienen del despojo de tierras a los indígenas y del acaparamiento y concentración de las mismas.

La contraposición de intereses por el control de la tierra se encuentra expresada en las distintas expectativas de los actores que integran la estructura agraria. En nuestro país, la exclusión de los pueblos indígenas ha caracterizado esta estructura agraria a lo largo de toda la vida republicana. Si bien se han reconocido derechos de restitución o acceso a la tierra a favor de comunidades indígenas en distintos periodos de nuestra historia, los mismos no han sido efectivizados a través de procedimientos que los materialicen. Recién la legislación agraria de 1996 ha reconocido formalmente a los pueblos indígenas y originarios como sujetos de derechos que pueden acceder a la titulación colectiva de sus Tierras Comunitarias de Origen (TCO).

Existen posturas contrapuestas entre los sectores involucrados con relación a las demandas de Tierras Comunitarias de Origen. Algunos adversarios de las TCO sostienen que se trata de demandas exageradas y contrarias a las expectativas de desarrollo de las regiones. Los defenso-

res en cambio, consideran estas demandas como legítimas, razonables y necesarias para impulsar una estructura de tenencia de tierras más equitativa, para apuntalar un proceso efectivo de desarrollo sostenible y para garantizar el conjunto de derechos colectivos de los pueblos indígenas, como base de su desarrollo con respeto a su identidad.

El actual proceso agrario boliviano caracterizado por el compromiso estatal de regularización de derechos agrarios y de priorización de la titulación de TCO a favor de los pueblos indígenas, de acuerdo a los resultados alcanzados, tiende a colapsar, de donde resulta la preocupante tendencia de agudización de los conflictos de tierras y de reproducción de confrontaciones violentas para su resolución, siendo necesario adoptar medidas de reconducción del actual proceso agrario, partiendo del reconocimiento que representa una oportunidad de resolución de la problemática de la tierra dentro de los márgenes del régimen democrático.

El presente trabajo de Elva Terceros Cuéllar, responsable del Programa de Investigación y Proposición del CEJIS, ha tenido como antecedente el primer capítulo de un trabajo de investigación auspiciado por el PIEB entre 2001-2002, referido a las estrategias étnicas de los pueblos indígenas ayoreo y tacana frente a la aplicación de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria. Este trabajo inicial ha sido complementado y actualizado con relación a la edición resumida publicada por el PIEB el año 2003.

Por recomendación del mismo PIEB y dada la necesidad de contribuir al debate relativo a las demandas indígenas y la problemática de tierra y territorio, consideramos pertinente su publicación. El trabajo parte de un análisis de la caracterización del Estado como república multiétnica y pluricultural, a partir de la reforma constitucional de 1994, que configura un marco jurídico sobre el que se sustentan legalmente las demandas territoriales indígenas, reforzando los alcances del Convenio 169 de la OIT, ratificado en abril de 1991. Posteriormente, fueron varias las reformas legales que incorporaron el tema étnico, y sobre todo, el reconocimiento del derecho colectivo fundamental a las Tierras Comunitarias de Origen.

Esta investigación no solamente inventaría cronológica y sistemáticamente estas disposiciones contrastándolas con el marco jurídico constitucional de otros países de la región, sino que también nos muestra la lógica del proceso, la articulación de estas disposiciones le-

gales entre sí, su relación con los procesos sociales de los que emergieron, y la acción del movimiento indígena de tierras bajas como protagonista de estos procesos.

La sumatoria de varios factores como la influencia de la comunidad internacional, la apertura estatal a la problemática indígena, el protagonismo creciente de las organizaciones indígenas en el escenario nacional y la inauguración de un nuevo proceso agrario en el país, generó las condiciones para incorporar un nuevo actor en la estructura agraria boliviana: los pueblos indígenas y originarios. A su vez, este proceso se enmarca en otros que hacen parte del contexto internacional, sobre todo la preocupación acerca del medio ambiente y el desarrollo, y los derechos colectivos que se desprenden de estas realidades, dada la estrecha conexión entre los derechos humanos, los derechos sobre los recursos naturales y los procesos sociales y políticos que experimenta la humanidad. En la presente publicación, la autora establece la interrelación entre todos estos elementos y nos ofrece interpretaciones que facilitan su comprensión integral.

Acerca del medio ambiente, desde la década del 60 se profundizaron los desequilibrios ambientales y la preocupación de la comunidad internacional para enfrentarlos. Fueron varios los pronunciamientos y compromisos de los Estados y de los organismos internacionales. Empero, recién en 1992 se adoptó un convenio de protección de la biodiversidad – en Río de Janeiro– documento conocido también como la Agenda 21, en tanto representaba un verdadero plan de acción en esta materia.

Las corrientes ecologistas –explica la autora– conciben la relación entre el hombre y la naturaleza como un todo unitario. Su preocupación central es la conservación de los bosques tropicales o húmedos, caracterizados por tener las mayores riquezas biológicas. Estos bosques, generalmente constituyen el hábitat de los pueblos indígenas, los que a su vez se asumen como un componente más de la biodiversidad, y en tal virtud establecen una relación de equilibrio con la naturaleza, considerándola como una realidad integral donde todos sus elementos coexisten de manera interrelacionada. De ahí que la Cumbre Río de 1992, entre sus principales conclusiones reconoció a los indígenas como gestores de la biodiversidad. La Ley del Medio Ambiente 1333 del año 1992, recoge este postulado estableciendo la compatibilidad técnica entre las áreas protegidas y las Tierras Comunitarias de Origen.

La Cumbre de Río 1992, articuló también los componentes sociales y económicos del medio ambiente, y dado que, además del reconocimiento del derecho colectivo a gozar de un medio ambiente sano, se hacía necesario efectivizar el reconocimiento de otro derecho humano fundamental: el derecho al desarrollo, se impulsó la formulación de la tesis del desarrollo sostenible, entendido como el mejoramiento de la calidad de vida de la población a partir del aprovechamiento de los recursos naturales, sin comprometer los derechos de las futuras generaciones. De ahí que la Ley Forestal establece la integridad jurídica entre el derecho al suelo y al bosque y se adopta como noción de cumplimiento de la función económico-social y de la función social de la propiedad agraria, el uso integral del suelo, definición incorporada en la Ley del SNRA. La articulación de estos derechos colectivos fundamentales: conservación del medio ambiente, desarrollo sostenible, gestión de la biodiversidad, Tierras Comunitarias de Origen; sentaron las bases conceptuales y legales para avanzar en el reconocimiento de la territorialidad indígena.

En el texto se habla de derechos territoriales de los pueblos indígenas dado que las demandas fundamentales de los mismos se refieren al reconocimiento formal de sus territorios, entendiéndose éstos como su hábitat y el espacio necesario para su reproducción preservando su identidad. De esta manera, los alcances de la problemática de tierras trascienden hacia la categoría de territorialidad con los distintos componentes que la misma encierra: económicos, políticos, culturales y sociales. Si bien la categoría de TCO no es exactamente equivalente a la de territorio indígena, tal como se explica en el texto, de todas maneras resulta un avance fundamental en el proceso de reconstrucción de la territorialidad indígena.

En el marco del actual proceso agrario boliviano –nos explica la autora– a los ocho territorios indígenas que habían sido reconocidos mediante decretos supremos entre 1990 y 1993, con una superficie total de 2.870.692 hectáreas, luego de la marcha por el Territorio y la Dignidad protagonizada por los pueblos indígenas del Beni; se sumaron otras demandas territoriales presentadas entre 1995 y 1996, las mismas que fueron admitidas por disposición de la Ley del SNRA, con una superficie total de 14.023,739 hectáreas. Además existen nuevas demandas de TCO, presentadas con posterioridad a la aprobación de la Ley del SNRA, con una superficie total de 8.917,979 hectáreas. Todas estas demandas corresponden únicamente a los pueblos indígenas de tierras bajas. Cumpli-

dos más de siete años de aplicación de la Ley, es decir, exactamente el 70% del plazo global máximo para la conclusión del saneamiento de tierras, sólo se han titulado 3.143,535 hectáreas a favor de los pueblos indígenas de tierras bajas, algo más del 10% del total de sus pretensiones.

Los escasos avances en la titulación de TCO se explican, entre otras razones, por la complejidad normativa, la discrecionalidad de algunas actuaciones, las marchas y contramarchas en la aplicación de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria y su reglamento. En el libro, Elva Terceros, nos muestra el proceso de reglamentación de la Ley Agraria, sus consensos y disensos, la elaboración de las normas técnicas y los estudios de necesidades espaciales a cargo de la entidad estatal competente en asuntos étnicos. Entre las conclusiones, la autora califica como proceso perverso la titulación de TCO a favor de los pueblos indígenas. Nos suscribimos a estas interpretaciones y las consideramos un aporte valioso para la reflexión acerca de la efectivización de los derechos territoriales indígenas, que aún constituyen una agenda pendiente.

*Carlos Romero Bonifaz*  
**Director Ejecutivo de CEJIS**

## Introducción

El documento que presentamos fue elaborado en el marco de la segunda convocatoria nacional para investigadores jóvenes, que realizó el Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB). El mismo se desarrolló entre los años 2001 y 2002, y tuvo como eje central el tema de la identidad indígena y las estrategias de los pueblos indígenas ayoreo (Santa Cruz) y tacana (Pando y Beni) para efectivizar su derecho al territorio. En el trabajo analizamos sus estrategias étnicas y cómo se manifestaron con la adopción y puesta en vigencia de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA) y los procesos agrarios para la titulación de sus Tierras Comunitarias de Origen (TCO). El equipo de investigación estuvo coordinado por Enrique Herrera e integrado por Cleverth Cárdenas y Elva Terceros.

El documento in extenso denominado “Identidades y territorios indígenas. Estrategias identitarias de los tacanas y ayoreos frente a la Ley INRA”, publicado por el PIEB en una versión resumida<sup>1</sup>, contiene tres partes: El reconocimiento estatal de derechos territoriales indígenas, Las relaciones de los pueblos tacana y ayoreo con sus espacios regionales y la sociedad nacional; Tacanas y ayoreo frente a la Ley INRA: La etnicidad en juego. También fue publicado un pequeño resumen un año antes<sup>2</sup>.

---

1 Publicado el año 2003, en una edición de bolsillo denominada: Identidades y territorios indígenas: estrategias identitarias de los tacana y ayoreo frente a la Ley INRA / Enrique Herrera Sarmiento; Cleverth Cárdenas Plaza; Elva terceros Cuéllar. La Paz: FUNDACION PIEB, agosto 2003.

2 Fue una edición llamada cuadernos de resumen: Tacanas y Ayoreos Frente a la Ley INRA: Etnicidad y derechos territoriales indígenas (1996 - 2001) / Enrique Herrera Sarmiento;

Debido a que en la publicación del PIEB muchas partes de la investigación no pudieron ser desarrolladas, fundamentalmente las dos primeras, es decir el tema del reconocimiento estatal de los derechos territoriales indígenas y las relaciones de tacanas y ayoreos con sus espacios regionales; vimos por conveniente realizar publicaciones separadas bajo la responsabilidad de quienes realizaron las investigaciones, como es el presente caso a cargo de Elva Terceros.

Considerando que transcurrieron dos años desde que finalizó la investigación con el PIEB (2002), y aunque los resultados allí expuestos no han variado sustancialmente, se han actualizado algunos datos para su mejor comprensión y ubicación en el tiempo. Es así que vamos a describir el proceso de construcción de los preceptos legales que sustentan los derechos indígenas y su reconocimiento estatal en la década de 1990, en lo concerniente a los derechos territoriales. El punto de partida es un análisis de los factores que llevaron al Estado a reconocer la existencia de los pueblos indígenas de las tierras bajas y a la adopción de algunas normas nacionales e internacionales para dar respuesta a sus demandas; para terminar viendo cómo se están aplicando y cuáles fueron sus primeros resultados.

El trabajo está dividido en cuatro partes: una primera referida a la configuración del Estado boliviano como multiétnico y pluricultural, analiza las condiciones del contexto internacional que lo llevaron a aperturarse al tema indígena, la influencia que pudieron tener organismos institucionales de derechos humanos a nivel internacional y organismos de cooperación internacional, las reformas legales en los otros Estados del continente, la emergencia indígena de las tierras bajas a la vida política nacional interpelando al Estado por el respeto a su hábitat, además de las acciones que realizaron sus organizaciones para lograr el reconocimiento a su derecho al territorio con sus propias propuestas legislativas. También se observarán las reformas legales desarrolladas en el periodo mencionado, que reconocen las demandas territoriales indígenas.

En la medida que la normatividad en este campo está expresada fundamentalmente en la Ley del Servicio Nacional del Reforma Agraria,

---

Cleverth Cárdenas Plaza; Elva Terceros Cuellar. La Paz: FUNDACION PIEB, noviembre 2002.

ria, que regula el reconocimiento estatal de las Tierras Comunitarias de Origen en la categoría de territorio indígena, e indica los requisitos para que estos pueblos puedan acceder a la propiedad de los mismos, nos detendremos a estudiarla sin perder de vista que en el proceso de su adopción y su puesta en vigencia se efectúan permanentes negociaciones, conflictos y frágiles consensos entre las propuestas y los intereses de los diferentes sectores involucrados, no sólo nacionales, sino también internacionales. Debido a esto, dicha Ley será vista como el resultado de la puesta en juego de múltiples visiones y expresiones de poder. Además, tomamos en cuenta que esta lucha de intereses no es un proceso concluido, pues desde la promulgación de la Ley en 1996, y en el proceso de aplicación, se realizaron algunas modificaciones en ciertos casos, en otros se obstruyó su aplicación, simplemente se la dejó de lado o se la interpretó en algún sentido para sustentar ciertas acciones, restringiendo por lo general los derechos reconocidos a los pueblos indígenas.

El estudio fue realizado partiendo del proceso de negociación para consensuar los contenidos de la Ley del SNRA, los derechos territoriales que reconoce a favor de los pueblos indígenas, las características de la concepción de los derechos indígenas en la legislación y en el contexto de los países andinos, por las características similares y las posturas de algunos sectores frente a los derechos territoriales indígenas. Todo aquello será desarrollado en la segunda parte.

Después veremos las demandas presentadas por los pueblos indígenas de tierras bajas para la titulación de sus TCO. En este punto, se desarrolla el proceso de elaboración de las demandas territoriales y las características que tienen, desde las que fueron reconocidas por decretos supremos y las que fueron admitidas con la adopción de la Ley del SNRA, hasta las demandas posteriores presentadas dentro del marco de vigencia de esta Ley.

Para concluir, observaremos el proceso de aplicación de la Ley del SNRA en la efectivización de los derechos territoriales indígenas con los trámites agrarios para la titulación de las Tierras Comunitarias de Origen de los pueblos indígenas de tierras bajas. En esta parte veremos cómo se están desarrollando estos procesos, cuáles son sus dificultades y los resultados. También se mostrarán las primeras acciones, los avances y obstáculos, los requisitos reglamentarios para su desarrollo, los

conflictos y acuerdos, la actitud de los dirigentes indígenas nacionales, y los logros en cuanto a la titulación de las TCO.

Para terminar debo manifestar que este trabajo fue posible gracias al apoyo del PIEB y de todas aquellas personas que brindaron su colaboración para desarrollarlo, como Ana María Lema, que nos ayudó permanentemente formulando sugerencias para el informe y su revisión; Carlos Romero, Director del CEJIS, por apoyar el trabajo y por sus revisiones, complementaciones y sugerencias; el pueblo ayoreo y el pueblo tacana, sus organizaciones representativas como CANOB y CIRABO que cooperaron ampliamente, y las comunidades que nos recibieron y nos proporcionaron valiosa información, y a quienes respondieron nuestras preguntas, muchas gracias por su apoyo.

*Elva Terceros*

Santa Cruz de la Sierra, junio de 2004

## La configuración del Estado multiétnico y pluricultural

El Estado boliviano "multiétnico y pluricultural" empezó a configurarse desde principios de 1990. En efecto, en ese tiempo se dieron algunos acontecimientos en el ámbito nacional e internacional que lo llevaron a reparar en la existencia de pueblos indígenas, a evidenciar y luego a reconocer, que no era el Estado unitario como había sido concebido desde su constitución. Ese Estado que buscó conformarse en una sola nación, la boliviana, no había logrado asimilar y/o integrar, de acuerdo a las políticas definidas en diversos periodos gubernamentales, a los diferentes pueblos indígenas que habitan dentro de sus fronteras.

Uno de los hechos más significativos en la nueva configuración del Estado boliviano -a nivel internacional- fue la adopción del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes<sup>3</sup>. El contenido de este convenio -ratificado por el país en 1991- permitió por un lado, la apertura del Estado boliviano al tema indígena en las reformas legales, y por otro lado, se constituyó en un argumento válido para respaldar las demandas de los pueblos indígenas.

Es oportuno considerar que el periodo de apertura desarrollado a raíz de la reconfiguración del marco estatal, como efecto de la

<sup>3</sup> El Convenio fue aprobado en la 76ª Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), realizada el 27 de junio de 1989.

globalización y para encarar la crisis económica, llevó al cambio del modelo capitalista de Estado y al achicamiento del mismo, para facilitar la liberalización económica a través de un conjunto de reformas legales, algunas de ellas aprovechadas por los pueblos indígenas para incluir algunas de sus demandas, sustentadas además por la oportunidad del resurgimiento de sus identidades lanzadas como alternativa de cambio (Assies, Van der Haar, Hoekema, 1999: 506; Assies, 1999: 22; Albó, 1999).

Además, la preocupación por el medio ambiente y su alarmante degradación, llevó en las últimas décadas, a volver la mirada hacia la naturaleza y a los últimos reductos naturales que están mejor conservados o casi inexplorados en el mundo: los bosques tropicales o húmedos. Surgieron entonces recomendaciones para su manejo y protección provenientes de la comunidad internacional, principalmente de los países más desarrollados. Ideas como el cambio de la deuda externa por fracciones de territorio, la creación de áreas protegidas, el aprovechamiento sostenible, fueron tomando cuerpo (Arvelo, 1993: 17-20). Como en esas áreas boscosas viven pueblos indígenas, tuvieron que considerarlos, y dentro las diferentes propuestas de reformas estatales, incorporar el reconocimiento de sus derechos (Assies, 1999: 26-27; Triana, 1993: 159-166).

Esta apertura fue posible además por la presencia de demandas y propuestas de los mismos pueblos indígenas que, en los últimos años, a nivel latinoamericano y mundial, fueron fortaleciendo sus organizaciones y asumieron un papel más activo dentro de sus respectivos Estados y a nivel internacional. Pasaron a reconocerse y ser reconocidos como actores sociales, a cuyas posiciones y reclamos debieron prestar atención los Estados, los organismos intergubernamentales y la opinión pública (Kreimer, 1999: 23).

Los factores mencionados que se pueden identificar en términos generales, para un conjunto de países, influyeron para que el Estado boliviano revise sus políticas relacionadas a los pueblos indígenas e incluya en su normatividad, el respeto de sus derechos, fundamentalmente los que están relacionados con las demandas territoriales.

#### **Apertura del tema indígena en el contexto internacional y su influencia en Bolivia**

En el contexto internacional, la Organización de Naciones Unidas

(ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA), desde sus instancias relacionadas al tema de derechos económicos, sociales y culturales, establecieron recomendaciones para que los derechos indígenas sean respetados en el marco de los derechos humanos.

En ese sentido, como resultado del Convenio de Pátzcuaro (México) de 1940, se constituyó el Instituto Indigenista Interamericano y los Institutos Indigenistas Nacionales -el Instituto Indigenista Boliviano fue creado en 1949-. Estas instancias estatales eran las encargadas de recomendar y/o aplicar las políticas indigenistas en los países miembros de la OEA. Según la orientación de los gobiernos y la presión de los movimientos indígenas, los Estados fueron adoptando algunas medidas enmarcadas siempre dentro de la voluntad integracionista<sup>4</sup> del Estado (Roldan, 2000: 143).

El año 1957 fue aprobado el Convenio 107 de la OIT sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, que propuso la protección de los pueblos indígenas respetando su identidad cultural, pero buscando su asimilación e integración progresiva al Estado. En lo referente a tierras, el documento establecía que los Estados debían respetar sus áreas de ocupación tradicional y la dotación de otras tierras cuando éstas no les eran suficientes. En la década de 1980, por las muchas críticas a su asimilacionismo, se inició la revisión del documento que concluyó con la adopción del Convenio 169 de la OIT en 1989 (Mackay, 1999: 146; Stavenhagen, 1999: 373-375; Roldan, 2000: 153).

Este nuevo Convenio busca que los Estados protejan la diversidad social y cultural de los pueblos indígenas y respeten el derecho a sus tierras y territorios, utilizando los procedimientos adecuados. Su contenido -ratificado como Ley de la República en 1991- permitió por un lado, la apertura del Estado boliviano al tema indígena en las reformas legales, y por otro, se constituyó en el sustento respaldatorio de las demandas de los pueblos indígenas.

La ONU desde 1969, a través de la Subcomisión de Prevención de Discriminación y Protección a las Minorías, realizó un estudio sobre la discriminación contra las poblaciones indígenas. A su conclusión recomendó la redacción de una Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, al mismo tiempo, creó un Grupo de Trabajo sobre Po-

<sup>4</sup> Es decir, hacerlos parte de una sola nación, con los mismos derechos y obligaciones de cualquier otro miembro del Estado, sin reparar en diferencias culturales u otras.

blaciones Indígenas (1982) que continúa deliberando acerca del proyecto; entre tanto, en la OEA se analiza un proyecto de Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (Mackay, 1999: 160-162; Stavenhagen, 1999: 373-377). Aunque todavía no fueron adoptados, estos instrumentos sirven de referencia para los Estados miembros de estos organismos internacionales, así como para las organizaciones indígenas.

Por otro lado, las transformaciones que se han desarrollado en Bolivia en el campo económico, (a partir de 1984) ante la crisis que la llevó como a muchos países, a adoptar las recomendaciones de organizaciones multilaterales de financiamiento, con el fin de reducir su gasto fiscal, achicando el Estado para dar mayor espacio de desarrollo al campo privado. En lo político, además de la desestructuración de los países del bloque socialista y la búsqueda de nuevas alternativas de desarrollo social y el marco de la nueva etapa de redefinición del rol del Estado como la recuperación de la democracia, permitieron el resurgimiento de las organizaciones indígenas que partieron desde una mirada hacia adentro ante la oportunidad de lograr reconocimiento (Albó, 1999). La revisión de las normas y políticas estatales, para adecuarse a las nuevas condiciones económicas, posibilitó también que las organizaciones indígenas incluyan algunas de sus reivindicaciones, entre ellas el reconocimiento a sus derechos territoriales.

En el marco de esta crisis, la mayoría de las constituciones de América Latina han sido reformadas y en aquellos países que cuentan con población indígena, han reconocido derechos específicos a estos pueblos. Las políticas de estos Estados en general, han pasado de la asimilación a la convivencia con las diferencias (Marés, 1996: 17; Plant, 1999: 60-63), aunque en muchos casos sólo sea en los textos legales.

**Cuadro N° 1**  
**Reformas constitucionales que incorporan el tema indígena en América Latina**

País	Reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas	Año
Panamá	Reconoce la identidad étnica de los pueblos indígenas	1983
Guatemala	Manifiesta que está formada por diversos grupos étnicos	1985
Nicaragua	Reconoce el derecho de los pueblos indígenas a desarrollar su identidad cultural	1986
Brasil	Reconoce a los indios	1988
Colombia	El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana	1991
México	Reconoce a los pueblos indígenas, garantizando el desarrollo de su identidad y cultura	1992
Paraguay	Reconoce la existencia de pueblos indígenas	1992
Perú	El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la nación	1993
Bolivia	El Estado se reconoce multiétnico y pluricultural	1994
Ecuador	El Estado se reconoce pluricultural y multiétnico	1998
Venezuela	Reconoce la existencia de los pueblos y comunidades indígenas.	1999

Fuente: Elaboración propia con información de Sánchez, 1996: 35, 115, 129, 141, 161 y 177 y Constituciones de: Bolivia, artículo 1; Colombia, artículo 7; Perú, artículo 89; Ecuador, artículo 1 y Venezuela, artículo 119.

En lo que se refiere a la búsqueda de protección de los bosques tropicales, surgieron recomendaciones de manejo y resguardo provenientes de la comunidad internacional, siguiendo la nueva corriente ecologista de buscar una adecuada relación con la naturaleza, entendiendo que somos parte de un todo unitario del cual depende nuestra existencia, que debe establecerse una mejor relación del ser humano con la naturaleza y que es posible el desarrollo respetando el medio ambiente. En este debate también ingresa uno de los principales argumentos de las organizaciones indígenas: ser los mejores cuidadores del medio ambiente por el sistema de vida que llevan (Albo, 1999). Así fueron tomando cuerpo las ideas del cambio de la deuda externa por fracciones de bosque, la creación de nuevas áreas protegidas, el apoyo y exigencias para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales (Arvelo, 1993: 17-20, Trinana, 1993: 159-166), el respeto y protección a las áreas ocupadas por pueblos indígenas, ponderando su desarrollo en su propia lógica de vida. Estas también fueron algunas de las razones que llevaron a que las reformas estatales incorporaran el reco-

nocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en las legislaciones.

Así también, en el marco del apoyo internacional al desarrollo, el Banco Mundial y otros órganos de financiamiento internacional, condicionan sus préstamos a que los países beneficiarios cumplan sus exigencias cuando se apliquen a proyectos que puedan afectar áreas de ocupación indígena. Por ejemplo, la Directriz Operativa OD-4.20 de 1991 del Banco Mundial, condiciona la adjudicación de créditos a la existencia de programas de desarrollo indígena<sup>5</sup> que respeten las tierras y territorios, tradiciones y cultura del o los pueblos indígenas ubicados dentro del área de influencia de los proyectos.

Tanto el Convenio 169 de la OIT, como algunas otras normas de carácter internacional y disposiciones de otros organismos internacionales de financiamiento, así como las reformas constitucionales en América Latina, influyeron en la definición de las políticas públicas del Estado y de sus reformas legales. Si estas normas no son observadas directamente por los Estados, lo son por los mismos pueblos indígenas que recurren a ellas para sustentar sus demandas. Si las normas tienen carácter vinculante<sup>6</sup>, los pueblos indígenas tienen la posibilidad de recurrir a las instancias internacionales constituidas para dar seguimiento a su respeto, con el fin de obligar al Estado que las cumpla.

Un aspecto importante en el reconocimiento de los derechos indígenas, a nivel nacional e internacional, es la utilización del término "pueblo indígena" asumido por el Convenio 169 de la OIT (artículo 1 numeral 3), con la aclaración que este término no tiene la implicancia de los derechos que confiere el mismo en el derecho internacional. Su adopción obedeció a la insistencia de las mismas organizaciones indígenas, pues el término de poblaciones o minorías que fue manejado en el convenio 107 y otros instrumentos internacionales, tiene connotaciones restrictivas y peyorativas, por considerar que expresan la idea de simples agrupaciones de personas que no comparten una identidad en un caso, y en el otro porque en muchos países ellos son mayoría. En

5 Por ejemplo, en 1997, a raíz de la construcción del gasoducto principal Bolivia-Brasil, la empresa constructora y las organizaciones indígenas conformaron el Plan de Desarrollo Indígena, con fondos de compensación a favor de los pueblos Ayoreo, Chiquitano y Guaraní, en el área de las comunidades afectadas.

6 Son aquellas normas que al haber sido ratificadas por los Estados, son de cumplimiento obligatorio.

cambio el término "pueblo" implica sociedades organizadas, con cultura e identidad propias, por eso las organizaciones indígenas pidieron se adopte ese término.

El Convenio 169 de la OIT es el único instrumento internacional que utiliza el término "pueblo indígena" (Bronstein, 1999: 14-14), que ha sido recogido por la legislación boliviana y adoptado también en el presente trabajo, a pesar de mantenerse latente el debate, sobre todo por consideración de sus oponentes, porque implica derecho a la autodeterminación. Hay que añadir que en el país también es utilizado el concepto de pueblos originarios, demandado por organizaciones de tierras altas que consideraron peyorativo el término indígena -por el sesgo colonial que contiene-. Esto ha permitido que las leyes especiales adopten ambos términos, indígena y originario, como la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (artículo 3 y otros).

#### **La emergencia de las organizaciones indígenas de tierras bajas en Bolivia**

En Bolivia, las organizaciones de los pueblos indígenas de las tierras bajas<sup>7</sup>, comenzaron a estructurarse orgánicamente a partir de 1980 (Riester, 1997: 3), en el marco de un contexto favorable por la sensibilización de la comunidad internacional sobre el reconocimiento y vigencia de sus derechos fundamentales (Kreimer, 1999: 19-23) que fueron equiparados, por algunos instrumentos, con los derechos humanos. La recuperación y reinstauración del proceso democrático (1982), a pesar de sus limitaciones y ambigüedades, permitió disponer de un marco político favorable a la emergencia de nuevos actores sociales, frente a la crisis organizativa de los actores tradicionales, particularmente del movimiento obrero.

El surgimiento de organizaciones indígenas de tierras bajas en el país, que llegaron a constituir una entidad de representación nacional en la década de los noventa, comenzó en los pueblos indígenas del departamento de Santa Cruz, que ya en 1979 realizaron contactos con fines organizativos, en eventos donde se fueron conociendo, identifi-

7 Las tierras bajas de Bolivia abarcan las regiones del oriente (Santa Cruz), chaco (partes de los departamentos de Santa Cruz, Chuquisaca y Tarija) y amazonía (Pando, Beni y norte de La Paz y Cochabamba), en oposición al altiplano (Potosí, Oruro y parte de La Paz) y valles (parte de los departamentos de Cochabamba, Chuquisaca y Tarija) todos conocidos como las tierras altas.

cando necesidades comunes, y adoptando la decisión de coordinar acciones de reclamo al Estado (APCOB, 1983). En 1982 realizaron el denominado "Primer Encuentro Indígena" (Riester, 1997: 3) y fue en ese evento donde los representantes de los pueblos chiquitano de Lomerío, guaraníes de Izozo, guarayos y ayoreos, fundaron la Central de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB). Esta organización representó inicialmente a los cuatro pueblos indígenas del departamento de Santa Cruz y tenía como objetivo defender los derechos fundamentales de las comunidades -especialmente la tenencia de la tierra-, lograr el reconocimiento de su organización y cultura, integrar a otros pueblos indígenas y campesinos del país a su organización, coordinar con las organizaciones indígenas del Pacto Amazónico y participar en la política de desarrollo (VVAA, 1982).

Posteriormente se fueron aglutinando en torno a CIDOB otras organizaciones indígenas, hasta que alcanzó representación nacional en 1989, con la incorporación de pueblos indígenas de Beni y Pando, y se transformó en la "Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia". Hasta el presente, continúan surgiendo organizaciones indígenas representativas de los diversos pueblos originarios de las tierras bajas.

**Cuadro N° 2**  
**CIDOB, Organizaciones indígenas regionales y/o pueblos de tierras bajas**

Organización	Sigla	Año	Pueblos a los que representa	Ubicación
Central Indígena del Oriente Boliviano	CIDOB*	1982	Ayoreo, Guarayo, Chiquitano e Isoseño	Santa Cruz
Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia	CIDOB	1984	A 36 por intermedio de sus organizaciones regionales o de pueblos como región	Bolivia: Amazonía Chaco, Oriente
Asamblea del Pueblo Guaraní	APG	1987	Guaraní	Santa Cruz Tarija Chuquisaca Beni
Central de Pueblos Indígenas del Beni	CPIB <sup>8</sup>	1989	Baure, Movima, Canichana, Cayubaba, Itonama, More, Tsimane, Sirionó, Moxeño	Beni, Pando, La Paz.
Central Indígena de la Región Amazónica de Bolivia	CIRABO	1991	Chacobo, Cavineño, Tacana, Esse-Ejja, Pacahuara, Araona	Beni, Pando, La Paz.
Organización de Capitanías Weenhayek	ORCA WETA	1992	Weenhayek	Tarija
Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz	CPESC <sup>9</sup>	1994	Ayoreo, Guarayo, Chiquitano y Guaraní de Izozo y de Zona Cruz.	Santa Cruz
Central de Pueblos Indígenas de La Paz	CPILAP	1997	Tacanas, Lecos y Mosevenes	La Paz
Coordinadora de Pueblos Indígenas del Trópico de Cbba.	PITCO	1997	Yuqui, Yuracaré y Trinitario Moxeño	Cochabamba
Central Indígena de Pueblos Originarios de la Amazonía de Pando	CIPOAP	2000	Yaminahua, Machineri, Esse-Ejjas, Pacahuaras.	Pando

\* Se convirtió en la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia, pero conserva la sigla.  
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos de la revista *Oyendu* N° 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9.

El rol de las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) fue muy importante en el fortalecimiento de las organizaciones representativas

<sup>8</sup> Dividida en tres fracciones el 2002.

<sup>9</sup> Separada de la estructura de CIDOB desde 2003.

de los pueblos indígenas de las tierras bajas<sup>10</sup> (Riester, 1997: 3). La cooperación internacional también apoyó a las organizaciones indígenas con financiamiento y lo continúa haciendo para algunas actividades<sup>11</sup>.

Desde su constitución, las organizaciones indígenas desarrollaron procesos importantes de acumulación y legitimación en torno a sus principales reivindicaciones: territorio, respeto a su identidad cultural, derecho a la educación bilingüe y a su desarrollo, hasta que a principios del siglo XXI ingresaron en una crisis que llevó a la escisión de muchas de sus organizaciones matrices<sup>12</sup>.

Las organizaciones indígenas bolivianas de las tierras bajas alcanzaron un mayor grado de desarrollo en la década de 1990. Según Roldan, el grado de avance de las organizaciones indígenas puede ser determinado por lo menos por cuatro elementos concurrentes: *“La representatividad de las direcciones que las lideran, la unidad entre los sectores o grupos que las forman, la claridad de los programas que cumplen y la capacidad para manejar y decidir asuntos de conflicto”* (Roldan, 1996: 8). Estos elementos que muestran el avance de las organizaciones, deben complementarse con su capacidad para formular sus propuestas, sustentarlas ante el Estado y pasar de las reivindicaciones que manifiesten sus intereses particulares a las que recojan las del conjunto de la sociedad, con una visión integral del país del que forman parte, conscientes que la parte hace al todo.

Las organizaciones indígenas bolivianas han tenido un avance importante porque se han presentando ante el Estado -apoyadas con asesoramiento técnico- con propuestas argumentadas, defendiendo sus derechos. Como ejemplo tenemos la propuesta de Ley Indígena, las propuestas de reforma constitucional de 1994, y las propuestas y nego-

10 Por ejemplo: Apoyo al Campesino-indígena del Oriente Boliviano (APCOB), el Centro de Investigación y Promoción del Campesino (CIPCA), Centro de Investigación y Desarrollo del Beni CIDEBENI, apoyaron a los pueblos en su organización.

11 CIDOB, las organizaciones regionales y las de los diferentes pueblos reciben cooperación financiera de organismos de países como Dinamarca, Holanda, Suecia, Inglaterra, Canadá, España, Italia y otros.

12 La Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz, empezó a cuestionar la independencia política de CIDOB respecto al Estado. Así también al interior de la CPIB, por cuestionamientos parecidos y acusaciones de corrupción, las organizaciones del pueblo Mojeño conformaron la CPEM-B el año 2002, como una organización independiente de la CPIB. La subcentral del pueblo Itonama lidera otro grupo de organizaciones también separadas de la CPIB el mismo año.

ciaciones para otras leyes formuladas en este periodo. Para tener mayor fortaleza, conjuntamente con otras organizaciones sociales del área rural, los últimos años han interpelado al sistema exigiendo una Asamblea Constituyente<sup>13</sup> que permita rediseñar el país donde todos estén representados. Aunque recientemente las organizaciones se muestran divididas; mientras unas -todavía representadas por la CIDOB- plantean que se incluyan los derechos indígenas como capítulos especiales en una nueva Constitución, otras -las separadas de CIDOB- conjuntamente con otras organizaciones sociales, plantean una reforma integral que incluya a todos y que recoja los derechos de los pueblos indígenas de forma completa y coherente.

### La marcha indígena de 1990

En 1990, la “Marcha por el Territorio y la Dignidad” protagonizada por los pueblos indígenas del Beni<sup>14</sup>, logró el reconocimiento estatal de los primeros cuatro territorios indígenas mediante decretos supremos<sup>15</sup>. A partir de esta movilización, la sociedad nacional se acordó de la exis-

13 La marcha de 2002, denominada “Por la Asamblea Constituyente y por la soberanía popular, el territorio y los recursos naturales”, fue protagonizada por las organizaciones indígenas, campesinas y movimiento sin tierra de tierras bajas, agrupadas en el denominado Bloque Oriente, el Consejo Nacional de Ayllus y Markas de Qullasuyo (CONAMAQ, organización indígena de tierras altas) y otras que pedían Asamblea Constituyente con la participación de todos los sectores; el archivo del proyecto de Ley de reforma constitucional que estaba en tratamiento en el Congreso; el archivo de la Ley de apoyo al desarrollo sostenible y de reforma a la Ley Forestal -que también se estaban discutiendo- y de las normas comprendidas en el denominado paquete agrario, que afectaban los derechos de estos sectores. La marcha partió de Santa Cruz el 13 de mayo de 2002 y los protagonistas regresaron a sus regiones con un acuerdo nacional entre los representantes de partidos políticos y las organizaciones movilizadas, suscrito el 21 de junio de 2002. Por ese convenio, los políticos se comprometían a que en el congreso extraordinario que se instalaría la primera semana de julio del mismo año, sancionarían la Ley de necesidad de reforma constitucional que sólo modificaría los artículos que permitirán viabilizar la Asamblea Constituyente, como mecanismo participativo de reforma total de la Constitución -artículos 230 al 233 de la Constitución Política del Estado de 1994- y que previamente serían consensuados.

14 Más de 800 marchistas partieron desde la capital beniana el 15 de agosto y llegaron a la ciudad de La Paz el 16 de septiembre de 1990.

15 Territorio Indígena Sirionó, Decreto Supremo N° 22609; Territorio Indígena Multiétnico y Territorio Indígena Chimán-Tsimane, Decreto Supremo N° 22611 y Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécuré (TIPNIS), Decreto Supremo N° 22610. Todos los decretos se promulgaron el 24 de Septiembre de 1990.

tencia de pueblos indígenas en las tierras bajas, y gracias a la reacción favorable de muchos sectores y la situación ventajosa en el exterior comenzó a configurarse un escenario favorable a las reivindicaciones territoriales indígenas. Así se puede ver que importantes sectores de la sociedad boliviana reconocieron la legitimidad de sus demandas<sup>16</sup> y en cierta medida las apoyaron.

Esta marcha fue el resultado de un proceso de acumulación de conflictos con madereros y ganaderos fundamentalmente y de la experiencia en este tipo de movilizaciones realizadas por otros sectores populares del país<sup>17</sup>. Desde 1987, año de constitución de la Central de Cabillos Indígenas Mojeños, en el Beni, esta organización sostuvo contactos con otras similares, participó de muchas reuniones y seminarios de información y discusión de sus problemas y las posibles soluciones. Para entonces, los conflictos sobre las áreas ocupadas por las comunidades se acentuaron, principalmente por la explotación maderera. La plataforma de lucha adoptada en 1987, exigía el reconocimiento legal de territorios a las organizaciones indígenas y a sus autoridades, el mejoramiento de sus condiciones económicas, de salud y educación, y el respeto y recuperación de su cultura (Lehm, 1999: 109).

La marcha marcó el inicio de una nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas, como lo manifestó el mismo Presidente de la República<sup>18</sup> y redimensionó el carácter político del problema indígena. El Estado debió asumir su rol o por lo menos escuchar las demandas de este sector de la sociedad nacional. En la conciencia política del Estado, los planteamientos reivindicatorios indígenas adquirieron una dimensión nacional. A partir de esa fecha el discurso político de las organizaciones sociales y del mismo gobierno reflejó cierto cambio, al integrar el tema indígena aunque sólo fuera para responder a demandas puntuales.

16 Este efecto puede ser medible por el impacto que causó la marcha en los medios de prensa, la solidaridad demostrada por la población con los marchistas y en los eventos que luego se realizaron para analizar temas relacionados con los pueblos indígenas.

17 En el denominado Segundo Encuentro de Unidad de los Pueblos Indígenas realizado en San Lorenzo de Mojos (26 al 29 de julio de 1990), estuvo presente Filemón Escobar, ex dirigente sindical minero y actual senador de la República por el MAS.

18 Jaime Paz Zamora en su discurso de inauguración del Seminario Internacional sobre Pueblos Indígenas y Recursos Naturales en el Oriente y la Amazonía Boliviana, en La Paz el 11 de julio de 1991 (PAZ ZAMORA, 1992).

### Las propuestas de legislación indígena y las principales reformas

A partir de 1986, por medio de una comisión especial, la CIDOB empezó la elaboración de una propuesta de Ley Indígena que recoja integralmente las demandas de los pueblos indígenas, propuesta que luego de ser trabajada y discutida en diversos eventos internos de las organizaciones (CIDOB, s/f) fue entregada al gobierno en varias oportunidades y versiones (1987, 1989 y 1992). La propuesta de Ley Indígena hacía referencia a los temas siguientes:

- Reconocimiento, protección y ampliación de los territorios indígenas garantizándoles el acceso integral a los recursos naturales
- Autonomía de los pueblos indígenas dentro de su territorio
- Reconocimiento a sus formas de gobierno y organización social
- Otorgación de personalidad jurídica a los pueblos indígenas
- Reconocimiento y respeto a su cultura, a la educación intercultural bilingüe
- Reconocimiento del derecho consuetudinario

En septiembre de 1990, fruto de la marcha indígena, a través del Decreto Supremo N° 22612, el gobierno nacional conformó una Comisión que se encargaría de la redacción del proyecto de ley de los Pueblos Indígenas del Oriente y la Amazonía. La Comisión de Política Agraria y Régimen del Campesinado de la Cámara de Diputados presentó luego observaciones a los puntos principales de la propuesta, considerándolos inconstitucionales. Señaló que el pedido de territorios autónomos desconocía la existencia del Estado boliviano y del gobierno, y pretendía negar la autoridad del gobierno nacional. Por otro lado, los diputados consideraron que la restitución de territorios ocasionaría problemas sociales y que la demanda de educación intercultural bilingüe estaba en contra de la escuela unificada y democrática. Con estos argumentos el proyecto fue rechazado.

Pese a este fracaso, las organizaciones indígenas buscaron mecanismos alternativos para incorporar sus demandas en la legislación boliviana. Si el proyecto de Ley Indígena contenía elementos generales sobre los derechos de los pueblos indígenas, la estrategia se orientó a desagregar sus contenidos fundamentales en las diferentes leyes que se fueron aprobando. Entre asesores y dirigentes indígenas conformaron comisiones para redactar propuestas y contrapropuestas que eran discutidas y consensuadas en eventos orgánicos u otros convocados específicamente para el efecto (Entrevista A. Almaraz). En el caso del

proyecto de reforma constitucional (1994), se hicieron trabajos más grandes con talleres que llegaron hasta las instancias de los pueblos y las comunidades, tanto para recoger elementos para la propuesta y enriquecerla, así como para validarla.

#### Las principales reformas legales que contemplan el tema étnico

El carácter "multiétnico y pluricultural" del Estado boliviano se (re)construyó de diferentes maneras en los años noventa, a lo largo de tres periodos gubernamentales. Por un lado, entre 1989-1993 la coalición de gobierno MIR-ADN permitió cierta apertura debido a la presión internacional y a los movimientos indígenas entonces vigentes. De 1993 a 1997, el gobierno del MNR-MRTKL-MBL continuó los procesos anteriores y dio un paso importante con la Reforma a la Constitución Política del Estado (1994) que reconoce al Estado boliviano como "Multiétnico y Pluricultural". Durante esta administración también se promulgaron las leyes del Servicio Nacional de Reforma Agraria -más conocida como Ley INRA-, la Ley de Participación Popular, la Ley de Reforma Educativa y la Ley Forestal, cada una con sus respectivos decretos reglamentarios. Estas normas recogen entre sus disposiciones, derechos reconocidos a los pueblos indígenas. A partir de 1997, al gobierno ADN-MIR le tocó proseguir con estas reformas tanto en su complementación como en su aplicación, aunque desde la apertura misma también hubieron disposiciones ambiguas o que negaban derechos, sino en las mismas leyes, en los decretos reglamentarios. Incluso fueran emitidas medidas contradictorias, considerando que habían ido demasiado lejos reconociendo privilegios a los pueblos indígenas, y que había que regularlos adecuadamente respetando los derechos de los otros sectores. La gestión MNR-MIR (2002-2003) siguió con el mismo criterio emitiendo una serie de normas que estaban inviabilizando la efectivización de los derechos territoriales indígenas reconocidos en leyes anteriores.

En la reforma constitucional, el reconocimiento del carácter "multiétnico y pluricultural" del Estado, partió entre otros, del Convenio 169 de la OIT que postula el derecho al respeto y la participación de los pueblos indígenas en la vida nacional, traduciendo de esta manera el reconocimiento de los derechos de las colectividades como protagonistas de los procesos sociales. Como consecuencia de esa reflexión, el artículo 1° de la Constitución Política señala a "*Bolivia libre, independiente, soberana, multiétnica y pluricultural ...*".

Esta disposición constitucional tiene también como uno de sus antecedentes, el reconocimiento que el Estado hace a los territorios indígenas por medio de decretos supremos emitidos entre los años 1990 y 1993. También inspiraron la reforma constitucional, la ratificación del convenio sobre Diversidad Biológica y la Ley del Medio Ambiente, normas que reconocen los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas y su derecho a participar en la administración de sus territorios.<sup>6</sup>

La reforma constitucional de 1994 es de tal trascendencia, que representa una ruptura en el esquema mental con el que se instauró el Estado republicano de corte liberal, en lo que se refiere a sus estructuras jurídicas y políticas. A mediados del siglo XX, el Estado nacional emergente del proceso revolucionario de 1952 se planteó la construcción de la nación boliviana. Esto suponía que todos los sectores sociales deberían someterse al proyecto nacional sustentado por los nuevos grupos en el poder. Implicaba que los otros sectores no solamente no tenían el manejo económico y político, sino que debían inscribirse dentro la política homogeneizante.

Sin duda, el reconocimiento del carácter "multiétnico y pluricultural" del Estado boliviano representó una conquista histórica importante para los pueblos indígenas. Más allá de que este postulado constitucional no hubiera alcanzado plena efectividad en la práctica, y de que no fuera adecuada y suficientemente recogida en las diferentes leyes, la disposición representa, en sí misma, un sustento fundamental del marco jurídico boliviano que da pie a la reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas.

Por otro lado, el artículo 171 de la Constitución Política del Estado reconoce, garantiza y protege los derechos de los pueblos indígenas que habitan el territorio nacional, el derecho constitucional a las tierras comunitarias de origen y al uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en favor de los pueblos indígenas. Este artículo fue el principal fundamento del derecho en la demanda de titulación de los territorios indígenas de 1996.

Aunque el reconocimiento del carácter multiétnico y pluricultural se debería entender de manera integral dentro del quehacer de toda la vida nacional, en el desarrollo de la normativa constitucional sólo es recogido en uno de los regímenes especiales, el que tiene que ver con el

tema de la tierra, como si la vida de los pueblos indígenas empezara y terminara ahí. Esta declaración de Estado multiétnico y pluricultural debió ser recogida en todo el texto, desde los derechos fundamentales, en el reconocimiento no sólo de los derechos individuales sino de los que son fundamentales para los pueblos indígenas: los derechos colectivos. Lo mismo podríamos decir de las garantías en cuanto a la constitución y atribuciones de los órganos públicos, ahora considerados solamente en los regímenes especiales, el régimen agrario y campesino. Incluirlos en todo el texto de la Carta Magna le daría coherencia al respeto de estos derechos y haría más viable su efectivización.

Las leyes que se han aprobado en este periodo y que reconocen en su articulado derechos específicos para los pueblos indígenas y en parte recogidos de la propuesta de Ley Indígena referida al tema tierra y los recursos naturales, son:

- \* Ley de Medio Ambiente N° 1333, que compatibiliza las áreas protegidas con la existencia de comunidades y pueblos indígenas, indicando que se crearán mecanismos y procedimientos para que éstos participen en el uso de los recursos naturales renovables, el rescate, difusión y utilización de sus conocimientos.
- \* Ley de Participación Popular N° 1551, que reconoce a las organizaciones indígenas y su relación con los órganos públicos, su personalidad jurídica y sus derechos para proponer, controlar, participar y acceder a información.
- \* Ley Forestal N° 1700, que garantiza a los pueblos indígenas la exclusividad en el aprovechamiento forestal en sus tierras comunitarias de origen.
- La Ley del SNRA N° 1715, que reconoce las tierras comunitarias de origen y su procedimiento para regularizarlas a favor de los pueblos indígenas que las demanden.
- El Código de Minería N° 1777, indica que los preceptos del artículo 171 de la Constitución Política del Estado y del Convenio 169 de la OIT, son aplicables al sector minero.

La mayoría de estas leyes adolecen del mismo problema de la Constitución, sólo algunos de sus artículos, en muchos casos independientes del total, reconocen derechos indígenas. Como el ejemplo más claro está el Código de Minería; su artículo 15 queda como un postulado imposible de cumplir porque fue incorporado como un agregado que no condice con toda la norma, que tiene su propia estructura y no da

cabida a la aplicación de ese único artículo. Además, siguen vigentes o fueron dictadas otras normas que no recogen los derechos indígenas, pese a que disponen sobre cuestiones que les afectarán en su aplicación, como la Ley de Hidrocarburos N° 1689.

Además de estas leyes, el Estado ratificó como leyes bolivianas convenios y otros instrumentos internacionales que contienen disposiciones que reconocen derechos de los pueblos indígenas:

- Ley N° 1257 del 11 de julio de 1991 que ratificó el Convenio 169 de la OIT, sobre pueblos indígenas y tribales. Reconoce los derechos integrales de los pueblos indígenas, promoviendo la plena efectividad de sus derechos sociales, económicos y culturales; respetando su identidad social y cultural, sus costumbres, tradiciones e instituciones, y el apoyo que deben recibir para eliminar las diferencias socioeconómicas con los otros sectores dentro de su país; el derecho a consulta mediante procedimientos apropiados cuando se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. También reconoce su derecho a participar en las decisiones y el apoyo para el desarrollo de sus instituciones; que ellos deben definir sus propias prioridades; al mejoramiento de sus condiciones de vida, trabajo, salud, educación; el respeto a la importancia especial que para su cultura y valores espirituales reviste su relación con la tierra o territorios que ocupan o utilizan de alguna manera; y a participar de los aspectos colectivos de esa relación; el derecho de propiedad y posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan y en determinados casos a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades y la institución de procedimientos adecuados para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por estos pueblos, y el derecho a participar en la utilización, administración y conservación de los recursos naturales.

En el caso de los recursos del subsuelo, deberán ser consultados para determinar si los intereses de estos pueblos serán perjudicados y en qué medida antes de emprender cualquier programa sobre sus tierras, los pueblos indígenas deberán participar siempre que sea posible, en los beneficios que reporten tales actividades y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir. Estos pueblos también tienen derecho a no ser trasladados de las tierras que ocupan, y en casos excepcionales debe hacer-

se con su previo consentimiento; también deberán respetarse las modalidades de transmisión de derechos sobre la tierra entre los miembros del pueblo.

- Ley N° 1465 del 18 de febrero de 1993, que ratificó el Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en América Latina y el Caribe, con el fin de establecer un mecanismo para respaldar los procesos de autodesarrollo de pueblos, comunidades y organizaciones indígenas.
- Ley N° 1580 del 25 de julio de 1994, que ratificó el Convenio sobre Diversidad Biológica que indica que los Estados respetarán, preservarán y mantendrán los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas en lo pertinente a la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverán la participación de quienes tengan esos conocimientos.

Ese cambio ocurrido en la legislación boliviana y la creación o adecuación de algunos órganos estatales competentes con funciones más claras respecto a la temática indígena<sup>19</sup>, permite ver otro tipo de relación Estado-Pueblos Indígenas: el primero ha pasado de la política del asimilacionismo a la política del respeto a las diferencias (Marés, 1996: 17) -aunque en la mayoría de los casos sólo sea discurso-, y los segundos pasaron de ser invisibles a formar parte activa del país, sobre todo en estos últimos años que están en la palestra pública reclamando sus derechos y con presencia en algunos órganos del Estado<sup>20</sup>.

19 Tanto a nivel de la estructura nacional como departamental.

20 En las últimas elecciones municipales empezaron a ganar espacios en las alcaldías municipales y como resultado de las elecciones generales de 2002, lograron mayor presencia en el Parlamento Nacional (sobre este tema ver la revista de debate social y jurídico *Artículo Primero N° 11*. Insurgencia democrática de la Bolivia clandestina. Santa Cruz de la Sierra: CEJIS, enero - septiembre 2002).

## II

## Los derechos territoriales indígenas y la Ley del SNRA

La Ley del SNRA vino a suplir la antigua legislación agraria formulada a raíz de la Reforma Agraria de 1953. En las reuniones de concertación realizadas entre 1994 y 1996 para definir el contenido de la nueva Ley, las organizaciones indígenas plantearon -como lo habían hecho durante la reforma constitucional<sup>21</sup> de 1994- que la Ley reconociera los territorios indígenas. El concepto de territorio abarca la totalidad del hábitat de los pueblos indígenas, es decir, las áreas ocupadas en actividades de producción, caza, pesca y recolección, las necesarias para la preservación de los ecosistemas y los sitios sagrados, que les garanticen su crecimiento y desarrollo; con derecho al uso y manejo de los recursos naturales existentes y a organizar su vida conforme a sus tradiciones y valores, con jurisdicción y ejercicio de autoridad. Es decir un espacio autónomo de desarrollo económico, social, cultural y político (CIDOB, s/f: 17; Assies, 1999: 42-43; Romero, 2001: 14; VVAA, 1996).

La propuesta de territorio indígena fue señalada como inconstitucional y de ser una amenaza a la unidad del territorio nacional. Sin embargo, en todo momento fue aclarado que el territorio sólo implicaba propiedad y capacidad administrativa de ese espacio por el pueblo indígena, y que de ninguna manera afectaba la integridad del Estado. En realidad, la denominación de territorio pretendía ser una categoría político-administrativa del país, con ámbitos de competencia parecidos a los que se reconocen a los municipios. Siguiendo a Albó, este

21 Las propuestas de contenido para la reforma constitucional fueron sustentadas hasta en el mismo Parlamento.

reconocimiento no elimina las competencias concurrentes del Estado, ni amenaza su integridad, más bien la propuesta está de acuerdo con la tendencia hacia la descentralización, ya no en manos de las poderosas élites regionales, sino de las bases (Albó, 1999).

Como resultado de este proceso, la Ley del SNRA -al igual que la CPE- reconoció el derecho de los pueblos indígenas a sus Tierras Comunitarias de Origen, aunque las equiparó al concepto de territorio reconocido en el Convenio 169 de la OIT, entendiendo las TCO como "los espacios geográficos que constituyen el hábitat de los pueblos y comunidades indígenas, a los cuales han tenido tradicionalmente acceso y donde mantienen y desarrollan sus propias formas de organización económica, social y cultural, de modo que aseguren su sobrevivencia y desarrollo" (artículo 41, parágrafo I numeral 5). Este reconocimiento -así como en el Convenio 169 de la OIT y la CPE- adoptó el criterio de la ocupación tradicional, que define como espacios territoriales indígenas aquellos que están en la memoria colectiva de las actuales generaciones, los mismos que hubieren sido utilizados por ellos en algún momento de su historia y que todavía se reconocen como el hábitat natural del pueblo, pero combinado con el criterio de la ocupación actual (García, 2000: 14, 34, 35-37), es decir los espacios donde ahora ejercen posesión. Las áreas permanentemente ocupadas por ellos serían aquellas donde están sus comunidades y donde realizan sus actividades económico-productivas, como agricultura, caza, pesca y recolección. El reconocimiento busca que ese espacio asegure la reproducción física del pueblo y de los recursos necesarios para su desarrollo, como la fauna y flora que son parte de la dieta alimenticia, así como su reproducción cultural, conformando el hábitat del pueblo indígena en cuestión.

#### **El proceso de negociaciones de la Ley del SNRA. Los actores y sus propuestas**

Cuando el 24 noviembre de 1992 fueron intervenidos el Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) y el Instituto Nacional de Colonización (INC)<sup>22</sup> -órganos públicos que se encargaban de la ejecución de la Reforma Agraria- por denuncias de irregularidades en la distribución de tierras, las actividades de éstas dos instancias quedaron suspendidas hasta que fueran determinadas las responsabilidades denun-

22 Mediante Decreto Supremo N° 23331, con el plazo de 90 días.

ciadas, mediante una auditoría jurídica de las acciones realizadas en base a la documentación producida en ambas instancias. Como los tres meses definidos inicialmente resultaron insuficientes, mediante un nuevo Decreto<sup>23</sup> fueron ampliados tanto el tiempo de la intervención como sus objetivos.

Durante ese periodo conocido como "la intervención" -1992 a 1996- apoyado por el Banco Mundial, el gobierno inició la ejecución del "Proyecto Nacional de Administración de Tierras" (1994), con el objetivo de encontrar soluciones a los problemas estructurales de la administración de tierras en el país (Intervención Nacional CNRA-INC, 1996). Uno de sus objetivos era suplir la legislación agraria; para ello inicialmente pensaron en una Ley de carácter administrativo que uniera las atribuciones de las dos instancias intervenidas y en una Ley de Tierras que definiera los procesos de distribución y redistribución de tierras, teniendo al mercado como factor regulador (Baldelomar, 1996: 27-28; Entrevista C. Romero 2002).

Siguiendo esa línea, el año 1994, el gobierno de Sánchez de Lozada (1993-1997) presentó un primer borrador de propuesta de Ley denominada "INTI" (Ley del Instituto Nacional de Tierras), pensada como un instrumento de ordenamiento institucional que no tocaba aspectos de la tenencia de la tierra. Recibida la propuesta del gobierno, las organizaciones campesinas en coordinación con las organizaciones indígenas, presentaron un documento alternativo denominado anteproyecto de Ley "INKA" (Ley del Instituto Nacional Kollasuyo-Andino-Amazónico). El documento de las organizaciones indígena-campesinas tenía deficiencias técnicas. Por ejemplo, muchas atribuciones dependían del Presidente de la República y confundía facultades ejecutivas con funciones judiciales. El contenido no había sido analizado suficientemente antes de su presentación (Hoffman, 1996: 38), "la hicimos en una noche, fue una propuesta para abrir las negociaciones" porque la posición de las organizaciones indígenas y campesinas se fue construyendo durante el proceso de las negociaciones (Entrevista A. Almaraz).

A principios de febrero de 1995, cuando se iniciaron las negociaciones, se constituyó una Comisión integrada por cuatro representantes del gobierno: Ministerio de Desarrollo Sostenible, la Intervención al CNRA-INC (2) y la Subsecretaría de Asuntos Étnicos (SAE), los empre-

23 Decreto Supremo N° 23418 del 10 de marzo de 1993.

sarios representados por la Confederación Agropecuaria Nacional (CONFEAGRO) y las organizaciones campesinas e indígenas representadas por la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB) y la CIDOB. La Comisión tenía por objetivo lograr consensos para el contenido de la nueva Ley (Intervención Nacional CNRA-INC, 1996: 7; Escalante, 1996: 60; Salvatierra, 1996: 73-74, Entrevista A. Vadillo).

El 15 de agosto de 1995, el gobierno, los empresarios y las organizaciones campesinas e indígenas lograron un primer consenso con la redacción del anteproyecto de Ley denominado "Adecuación del Servicio Nacional de Reforma Agraria". Los aspectos principales del primer consenso fueron:

- El INRA sería el órgano ejecutor de la Reforma Agraria,
- La judicatura agraria sería parte del SNRA,
- La CAN (Comisión Agraria Nacional) estaría compuesta por ocho miembros, con capacidad para tomar decisiones por concertación y en último caso por seis miembros,
- Los títulos ejecutoriales serían otorgados por los directores departamentales del INRA,
- El director nacional del INRA y los vocales del TAN (Tribunal Agrario Nacional) serían designados de ternas de la CAN,
- Se admitirían adjudicaciones como forma no mercantilizada de la tierra para obtener la propiedad,
- La reversión procedería por incumplimiento de la función económico-social aunque las propiedades hubieren sido adquiridas de particulares,
- El saneamiento de tierras perseguiría recuperar las tierras abandonadas por más de dos años y anular los títulos ejecutoriales obtenidos fraudulentamente.

El gobierno se comprometió a remitir el documento para que el Poder Legislativo lo aprobara como Ley de la República. Antes que enviarlo, el Poder Ejecutivo respondió al consenso logrado con la propuesta de subasta pública de tierras y el criterio de que la adjudicación suponía la venta de tierras (Salvatierra, 1996: 74). Este hecho generó nuevos conflictos entre los sectores y el gobierno, sin embargo, el 30 mayo de 1996 fue logrado el segundo consenso con la entrega del nuevo anteproyecto de Ley al Presidente de la República, comprometiénd-

dose éste a respetar lo acordado y presentarlo al Legislativo (Hoffman, 1996: 39). En este consenso se separaron la judicatura agraria del SNRA, fue ratificada la irrevocabilidad de los fallos agrarios por la justicia ordinaria, quedó especificado que la adjudicación no comprendía fines comerciales y se señaló la importancia de la función social de la tierra. La subasta pública se transformó en concurso público supeditado por la CAN y se determinó la reversión de tierras por abandono y titulación fraudulenta.

Después de haber sido presentado al Parlamento y aprobado en grande, el documento del segundo consenso sufrió nuevas modificaciones por parte del Ejecutivo. El 1 de agosto de 1996 esas modificaciones fueron presentadas a la opinión pública<sup>24</sup> -bajo el nombre de borrador de trabajo- con un gran título que decía: "En busca del tercer consenso". Ese documento modificaba sustancialmente todo lo acordado en el segundo consenso. Su contenido introducía a la Superintendencia Agraria restando facultades y atribuciones a la CAN, al INRA y a la Judicatura Agraria, desnaturalizaba los objetivos iniciales de la Ley e introducía al Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente en la estructura del CNRA (Hoffman, 1996: 39; VVAA, 1996; Presencia y El Deber, septiembre 1996).

Ese hecho ocasionó el rechazo y la movilización de los diferentes sectores para que se diera cumplimiento a los acuerdos. Las organizaciones indígenas y campesinas (CIDOB, CSUTCB y CTCB) decidieron efectuar una movilización conjunta<sup>25</sup>, reclamando además de la aprobación de la Ley del SNRA, el reconocimiento inmediato de los territorios indígenas y otras reivindicaciones que pueden resumirse en el pedido de participación política autónoma y desarrollo autogestionario<sup>26</sup>

24 El Gobierno, con el apoyo económico de las instituciones privadas: Centro de Investigación y Promoción del Campesino (CIPCA), Ayuda Obrera Suiza (AOS), el Taller de Iniciativas en Estudios Rurales y Reforma Agraria (TIERRA), publicó el documento.

25 La movilización consistiría en una marcha hacia la ciudad de La Paz y posterior huelga de hambre en la sede de gobierno, así lo manifestaron las tres organizaciones en su convocatoria del 19 de agosto de 1996.

26 La plataforma de demandas presentaba los puntos siguientes: Titulación de los territorios indígenas reconocidos por decretos supremos y las nuevas demandas presentadas con la marcha; aprobación de la Ley INRA con las propuestas de los indígenas, campesinos y colonizadores; incorporación de los trabajadores asalariados del campo a la Ley General del Trabajo y otros reglamentos; creación del municipio indígena; participación de candidatos indígenas sin intermediación de partidos; creación del Fondo Nacional de Desarrollo Indígena (VVAA, 1996)

(Almaraz, 1996: 3-6; Presencia y El Deber, septiembre 1996). CONFEAGRO también manifestó su desacuerdo convocando a movilizaciones a su sector, apoyado por el Comité Cívico Pro Santa Cruz, la Federación de Empresarios Privados de Bolivia y otros (Presencia, agosto 1996; El Deber, agosto 1996).

Entre agosto y octubre de 1996, el proceso de movilización de las organizaciones indígenas estuvo combinado con negociaciones. En varias oportunidades, el gobierno manifestaba que "no dialogaría bajo presión". La CIDOB aceptó no dar inicio a la caminata e iniciar negociaciones<sup>27</sup>, posición que no fue compartida por las organizaciones campesinas, ocasionando la división del movimiento. Finalmente, las organizaciones de tierras bajas rebasaron a su dirigencia nacional y a pesar del diálogo iniciaron la marcha<sup>28</sup>, que se detuvo con negociaciones en La Angostura<sup>29</sup> y por el ofrecimiento del gobierno de firmar decretos supremos para titular territorios. Al considerar ambiguos los documentos propuestos por el Presidente de la República, la marcha continuó para detenerse en Samaipata<sup>30</sup> (Presencia, agosto-septiembre 1996, El Deber, agosto-septiembre 1996) hasta que fueron firmados los acuerdos y se promulgó la Ley del SNRA el 18 de octubre de 1996. En cambio, con las organizaciones campesinas que no detuvieron sus medidas de presión no hubo diálogo, eso de cierta manera fue utilizado como estrategia del gobierno para mantener divididas a las organizaciones y mostrar resultados, cediendo en algunas demandas de los unos y no respondiendo a las demandas de los otros. Los agropecuarios sí participaron de las negociaciones.

Cuando se discutían las reformas, el movimiento de los pueblos indígenas había alcanzado un nivel importante de protagonismo e interlocución con el Estado, esto le permitió desarrollar sus propios

27 Estaba previsto iniciar la marcha desde Santa Cruz hacia La Paz el 15 de agosto, como homenaje a la fecha de inicio de la marcha de 1990, que había salido desde el Beni hacia La Paz seis años atrás.

28 Se inició la caminata desde Santa Cruz el 27 de agosto de 1996, mientras una comisión de dirigentes se encontraba en La Paz en negociaciones con el gobierno (El Deber, agosto 1996).

29 Localidad ubicada a 62 kilómetros de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, donde fue detenida la marcha desde el 29 de agosto hasta el 5 de septiembre de 1996 (El Deber, agosto-septiembre 1996).

30 Localidad situada a 120 kilómetros de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, sobre la carretera antigua Santa Cruz-Cochabamba, donde se quedó la marcha desde el 18 de octubre de 1996 (El Deber, septiembre de 1996).

procesos. Habían logrado transmitir el tema de la reivindicación territorial a los pueblos indígenas de occidente. Las demás organizaciones campesinas -CSUTCB y CSTC- en algunos casos se sumaron a sus propuestas impulsando también otras demandas (Entrevista C. Romero). Hacía ya varios años que las organizaciones indígenas de tierras bajas recibían apoyo técnico -fundamentalmente de Organizaciones No Gubernamentales (ONG)- en la elaboración de su propuesta conceptual de territorios, así como en otras reivindicaciones. Muchas de estas instituciones apoyaron a las organizaciones en el desarrollo de campañas de promoción de los derechos indígenas en sus pueblos, en la formulación técnica de las demandas territoriales, en la proposición de reformas legales que recogen las expectativas de los pueblos indígenas y en la discusión de los proyectos de la Ley del SNRA. Eso llevó a que los representantes de las organizaciones indígenas se presentaran a las reuniones de negociación con conocimiento del tema y asesoramiento técnico (Baldelomar, 1996: 33).

Junto a las propuestas indígenas de tierras bajas, en las negociaciones, la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia y la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, demandaban la dotación gratuita de tierras, nuevas tierras para colonización, que los latifundios del oriente sean afectados para la redistribución de la tierra y el rechazo al mercado de tierras. Por su parte, CONFEAGRO que representa a los medianos y grandes propietarios de tierras, buscaba la seguridad jurídica para el derecho propietario, el derecho absoluto de propiedad, la valorización de las tierras, la superación de los escollos para un mercado de tierras, la no reversión y expropiación de la propiedad y el rechazo al pago de impuestos (Pacheco, 2001: 9).

Otro actor importante en este proceso fue la cooperación internacional. El Banco Mundial que financió a la Intervención del Consejo Nacional de Reforma Agraria e Instituto Nacional de Colonización y al Proyecto Nacional de Administración de Tierras, tenía como uno de sus objetivos la puesta en vigencia de la Ley del SNRA para la apertura del mercado de tierras. Los funcionarios estatales también tuvieron una influencia importante, en algunos casos favoreciendo y en otros perjudicando las demandas indígenas. Un hecho destacable pudo haber sido la llegada del aymara Víctor Hugo Cárdenas -del partido indigenista MRTKL<sup>31</sup>- a la Vicepresidencia de la República. Su presencia facilitó el

31 Movimiento Revolucionario Tupac Katari de Liberación.

discurso del gobierno hacia adentro, pero fundamentalmente hacia afuera, y de cierta manera permitió la presentación y admisión de algunas demandas. Otros funcionarios procedentes de la izquierda boliviana facilitaron el contacto entre el gobierno y las organizaciones indígenas.

En conclusión, los dos proyectos de Ley pensados inicialmente por el gobierno -el INTI y la Ley de Tierras-, se fundieron en uno solo. Ahora la Ley del SNRA regula la continuación de la auditoría jurídica a los procesos agrarios mediante el proceso de saneamiento de las propiedades y el funcionamiento de la institucionalidad agraria. Lo que debía ser el contenido de la Ley de Tierras, regula sobre distribución y redistribución de tierras y la garantía del derecho propietario sobre la misma (Entrevista C. Romero; artículo 1, Ley del SNRA).

En todo caso, algunas de las demandas de las organizaciones indígenas y campesinas fueron tomadas en cuenta dentro del texto de la Ley del SNRA. Sin embargo, el precio que tuvieron que pagar los pueblos indígenas y campesinos con la realización de sus medidas de presión fue muy alto, como siempre sucede cuando el pueblo reclama el respeto a sus derechos. En este caso, una forma de presionar fue la caminata hacia La Paz en la que participaron casi 2.000 indígenas de tierras bajas, entre representantes de los pueblos Ayoreo, Chiquitano, Guarayo, Guaraní, Yuqui, Itonama, Esse-Ejja, Tsimane, Moxeño, Trinitario, Araona, Yuracaré, Canichana, Baures, Weenhayek, Sirionó, Movima, Moré, Tacana, Joaquiniano, además de delegados de los pueblos Aymara y Quechua, entre otros. Por su parte, la marcha de las organizaciones campesinas sumó más de 40.000 campesinos de todo el país que llegaron a la sede de gobierno; esa marcha fue denominada por las organizaciones indígenas "Por tierra, territorio, participación política y desarrollo".

#### Los derechos territoriales indígenas en la Ley del SNRA

La Ley del SNRA promulgada el 18 de octubre de 1996, contiene las propuestas del gobierno que no fueron consensuadas antes de agosto de 1996, como el funcionamiento de la Superintendencia Agraria y la restricción a las atribuciones de la Comisión Agraria Nacional, entre otras. Empero recogió algunas propuestas de las organizaciones indígenas y campesinas; reconoció dos tipos de propiedad colectiva: las tierras comunarias y las tierras comunitarias de origen; restringió el funcionamiento del mercado de tierras -la pequeña propiedad y las

propiedades colectivas son intransferibles- y dispuso la regularización de una serie de territorios indígenas -se debían titular los territorios reconocidos por decretos supremos y las dieciseis nuevas demandas admitidas por la misma Ley del SNRA-; además de contener disposiciones para la admisión y titulación de nuevas demandas para la titulación de TCO.

La Ley reconoce el derecho a la dotación sólo de manera colectiva y exclusivamente en favor de comunidades campesinas, indígenas, originarias y pueblos indígenas u originarios. Esas Tierras Comunitarias de Origen pueden titularse en áreas protegidas, por ser compatibles el uso y aprovechamiento de los recursos naturales que realizan los pueblos indígenas con los criterios de conservación (artículos 42 y 44 parágrafo II).

Las TCO tienen las siguientes características:

- Son propiedades colectivas y se constituyen en una forma de tenencia que transita entre lo individual, lo colectivo o lo supracolectivo, de acuerdo con la ocasión (García, 2000: 5). Vale decir, las TCO pueden ser usufructuadas individualmente, de manera familiar, comunal o mancomunada, dependiendo de la distribución interna que se haga de ella.
- El derecho puede ser reconocido a una comunidad, varias comunidades, un pueblo o varios pueblos o sólo a comunidades de varios pueblos.
- El derecho tiene carácter transgeneracional, permite la continuidad histórica de un pueblo y por tanto, trasciende la voluntad dispositiva de la actual generación, por lo que es indisponible (inalienable e inembargable) (García, 2000: 7).
- Son indivisibles, aunque divisibles internamente en usos temporales o definitivos, de acuerdo con las prácticas definidas por el derecho propio de cada pueblo.
- Tienen carácter imprescriptible, es decir un derecho que no puede ser adquirido por otros con el paso del tiempo; así como inexpropiable por el Estado, salvo casos especiales - conservación y protección de la biodiversidad y la realización de obras de interés público- (artículos 3 parágrafo II, 41, numeral 5 y 59 parágrafos I y IV, Ley del SNRA).
- No están sujetas a recaudación de impuestos a la propiedad rural.

En cuanto a los recursos naturales renovables existentes en su inte-

rior, la Ley del SNRA en primera instancia garantiza a los pueblos indígenas propietarios de una TCO, "... el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables...", y luego dice que reconoce "...el derecho a participar del uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables..." (Artículo 3 parágrafo III). Aunque explícitamente no reconoce el derecho propietario exclusivo sobre los recursos naturales renovables existentes en las TCO<sup>32</sup>, siguiendo la disposición constitucional que garantiza el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables (artículo 171 parágrafo I), se debería entender que los titulares de una TCO tienen derecho exclusivo para el aprovechamiento de sus recursos naturales renovables, como está explícitamente reconocido para el aprovechamiento de los recursos forestales en la Ley Forestal (artículo 32 parágrafo II). Entendido así, la Ley permite el control económico por el pueblo, con la administración de sus recursos naturales renovables en su totalidad. Sin embargo, la demanda de territorio indígena quería abarcar todos los elementos del territorio: suelo, subsuelo, aguas, fauna, flora y los otros recursos de la naturaleza.

Sobre la competencia en la administración de las TCO, la Ley del SNRA, al igual que la CPE, reconoce a los pueblos indígenas la preferencia de la aplicación de sus usos y costumbres sobre la legislación agraria nacional, siempre que no sean incompatibles (artículo 3 parágrafo III, Ley del SNRA, artículo 171 CPE). Estas disposiciones permiten a los pueblos indígenas definir sus normas para el uso de sus recursos naturales de acuerdo con sus peculiaridades culturales. Ese ámbito de jurisdicción sobre sus TCO, les posibilita la regulación interna de la tenencia y el uso de los recursos, el respeto externo a esas normas y la vigencia de instancias administrativas comunales encargadas de aplicarlas (García, 2000: 8-10).

Tal vez los artículos significativos en el proceso mismo de regulación territorial sean el que ordenó la titulación de los territorios reconocidos mediante decretos supremos entre 1990 y 1993<sup>33</sup> y el que admi-

32 En cuanto a los recursos no renovables, éstos pertenecen al dominio del Estado, y pueden ser dados en concesión para su explotación (artículo 136 y siguientes, Constitución Política del Estado).

33 Mediante estos decretos, fueron reconocidos como territorios indígenas para pueblos ubicados en los Departamentos del Beni, La Paz, Cochabamba, Santa Cruz y Tarija, nueve territorios: 1) Territorio Indígena Sirionó, Decreto Supremo N° 22609 del 24 de septiembre de 1990; 2) Territorio Indígena Multiétnico, Decreto Supremo N° 22611 del 24 de septiembre de 1990; 3) Territorio Indígena Chimán-Tsimane, Decreto Supremo N° 22611

tió las nuevas demandas de titulación de territorios indígenas<sup>34</sup> (Disposiciones Transitorias Segunda y Tercera). Con estos preceptos trascendió la posibilidad real para titular los territorios y viabilizar nuevas solicitudes. Ésta fue una de las demandas de la plataforma de la marcha "Por tierra, territorio, participación política y desarrollo" que iba acompañada de los memoriales pidiendo la titulación de cada uno de los ocho territorios reconocidos por decretos supremos y de dieciséis nuevos territorios. La Ley los admitió y mandó su titulación. Esta titulación debía hacerse previa ejecución del proceso de identificación de necesidades y saneamiento de las tierras comunarias de origen. Asimismo, la Ley preveía que mientras dure el proceso de saneamiento, las únicas solicitudes de dotación que se puedan admitir son las de tierras comunarias de origen (artículo 45 parágrafo I).

De las propuestas específicas de las organizaciones campesinas, la Ley recogió las demandas de:

- expropiación de tierras con fines de reagrupamiento y redistribución (artículo 59),
- asentamientos humanos en tierras fiscales,
- no pago de impuestos del solar campesino, las pequeñas propiedades y las propiedades comunarias (artículo 4 parágrafo III),
- restricción del mercado de tierras por la intransferibilidad de las TCO y las propiedades comunarias y
- dotación de tierras comunarias de origen y tierras comunarias (artículo 41).

del 24 de septiembre de 1990; 4) Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécuré (TIPNIS), Decreto Supremo N° 22610 del 24 de septiembre de 1990; 5) Territorio del Pueblo Indígena Araona, Decreto Supremo N° 23108 del 9 de abril de 1992; 6) Territorio Indígena Pilón-Lajas Decreto Supremo N° 23110 del 09 de abril de 1992; 7) Territorio Indígena del Pueblo Yuquí, Decreto Supremo N° 23111 del 9 de abril de 1992; 8) Territorio Indígena Weenhayek (Mataco), Decreto Supremo N° 23500 del 19 de abril de 1993 y 9) Territorio Indígena Chiquitano N° 1, Decreto Supremo N° 23112 del 9 de abril de 1992. Este último territorio no fue titulado por acuerdo con el pueblo beneficiario, porque presentó una nueva demanda con mayor superficie.

34 Fueron dieciséis las nuevas demandas, presentadas en el transcurso de la movilización por la aprobación de la Ley del SNRA: Cavineño, Chácobo-Pacahura, Multiétnico II, Yaminahua-Machineri, Baures, Cayubaba, Itonama, Joaquiniano, More, Movima, Masetén, Yuracaré, Guarayos, Chiquitano (Lomerío y Monte Verde), Ayoreo (Santa Teresita, Tobití, Guayé y Zapocó) y Guaraní (Avatiri - Huacareta, Avatiri - Ingre, Charagua Norte, Charagua Sur, Isoso, Itikaguazú, Itikaraparirenda, Iupaguasú, Kaguasú, Kaami, Macharetí - Nancoroinsa - Carandaití, Takovo Nova, Tapiete y Yembiguasú).

Entre las demandas de las organizaciones indígenas y campesinas no recogidas por la Ley del SNRA se encuentran:

- la expropiación por protección de la biodiversidad, investigación y ecoturismo (artículo 59 parágrafos I y IV), a pesar de la compatibilidad de las TCO con áreas protegidas (artículo 44 parágrafo II),
- la casi imposibilidad de recuperar tierras mediante la reversión para redistribuirlas, ya que la reversión sólo está ligada al incumplimiento del pago de impuestos por dos gestiones (artículo 52).

En lo fundamental, para los pueblos indígenas de tierras bajas, la Ley del SNRA recogió algunas de las más importantes de sus reivindicaciones. Aunque no todas las demandas fueron presentadas en su momento debido a la diversidad de los pueblos, sus distintas realidades y condiciones en las que viven (Entrevista C. Romero). Por ejemplo, no se ha resuelto el problema de las comunidades guaraníes "cautivas" del Chaco.

Las que no recibieron muchas respuestas en la Ley fueron las organizaciones campesinas, porque dada su realidad, la nueva Ley no reconoció sus necesidades principales y en otros casos condenó acciones que con la Ley de Reforma Agraria eran permitidas para lograr la redistribución o reconocimiento del derecho a la tierra (demandas de afectación o la posesión continuada por dos años de tierras fiscales, daba derecho a la dotación)<sup>35</sup>.

#### Características del cambio de concepción de los derechos indígenas en la legislación agraria boliviana

Con el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas y el derecho a sus TCO, ha cambiado radicalmente la visión de la legislación agraria boliviana sobre los pueblos indígenas, visión que rigió el país desde su fundación.

35 Como consecuencia de esto han sucedido hechos sangrientos como el de Pananti - Tarija, en el año 2001, donde murieron 7 personas, entre ellos 6 campesinos (Sobre este caso pueden ver: *La lucha por la tierra en el Gran Chaco tarijeño*. Omar Mendoza Cortez; Zedim Marzur, Mendiña; David Cortez Franco; Aldo Salazar Castro. La Paz: FUNDACION PIEB, abril 2003; Revista de debate social y jurídico *Artículo Primero No 10: La lucha por la tierra y el territorio*: Cejis, agosto-diciembre 2001 y Miranda, Hugo Alberto. *El caso Pananti y el derecho a la tierra en Bolivia*. Santa Cruz: Fundación Tierra, 2002.

Una lectura rápida a través de la historia, de la legislación agraria para las tierras bajas, evidencia que se buscaba la ocupación del espacio sin considerar a sus pobladores ancestrales. Así, apenas creada la República (1825), el Libertador Simón Bolívar declaró la igualdad de los ciudadanos y para evitar la explotación indígena canceló los títulos y autoridad de los caciques<sup>36</sup> (Bonifaz, 1948) y abolió el tributo indígenal<sup>37</sup>. Mediante Ley del 28 de septiembre de 1831, Andrés de Santa Cruz (1829-1839) devolvió la propiedad de las tierras a los caciques y sus descendientes y a los indígenas, siempre que demostraran que tenían posesión anterior de 10 años; el fin era recuperar el tributo indígenal. Luego, por Ley del 30 de octubre de 1833, estableció que cada boliviano era libre para penetrar a las provincias del Oriente así como para descubrir y extraer sus productos.

Mediante Decreto del 30 de diciembre de 1842, el gobierno concedió adjudicaciones, especialmente en las provincias de Mojos y Chiquitos, con el fin de procurar inmigración nacional y extranjera para ocupar esas tierras. En 1878, por Ley del 23 de febrero fue concedido el derecho de explotación de los ríos del Oriente, cuyos lugares eran ocupados por los "bárbaros", según la misma disposición. Fue a principios del siglo XX, que mediante Ley del 26 de octubre de 1905 (artículo 10), el Estado reconocía como poseedores de tierras a los comuneros y tribus indígenas.

La Ley de Reforma Agraria (LRA) de 1953<sup>38</sup> definía a los pueblos indígenas que en esa época no se habían establecido como comunidades y conformado una organización sindical, para poder demandar la dotación individual o colectiva a la tierra (artículos 123 y 132), como "*Los grupos selvícolas (...) que se encuentran en estado salvaje y tienen una organización primitiva...*", estableciendo que "*quedan bajo la protección del Estado*" (artículo 129). Este criterio fue el que primó en su aplicación. Sobre esa base fueron puestos en vigencia otros decretos y convenios, para que instituciones religiosas se encarguen de "*civilizar a los selvícolas*", considerados como incapaces que no podían reclamar sus tierras directamente; y fueron las misiones religiosas, como en el caso de los ayoreos, las que obtuvieron títulos de propiedad por ellos. Así tenemos los trámites de dotación de: Sapocó del Locoté (comunidad

36 Decreto de 8 de abril de 1824, puesto en vigencia entre 1825 a 1827.

37 Ley del 22 de diciembre de 1825.

38 El 2 de agosto de 1953 fue dictado el Decreto Ley N° 3464; tres años más tarde, el 29 de octubre de 1956, fue convertido en la Ley de Reforma Agraria.

ayorea de Zapocó) a favor de S.A.M Indian Misión INC. Santa Fe (Expediente N° 11805) dotada en calidad de tierra colectiva, para la *"incorporación de los selvícolas ayoreos a la civilización"*. Aunque hubieron excepciones como en Tobité cuyo trámite fue iniciado por la Misión Nuevas Tribus, la sentencia fue dictada directamente a favor de los comunarios ayoreos previa *"...inscripción de todos los nativos en el registro civil, asignándoles a cada uno un nombre completo adecuado, que les servirá para el ejercicio de sus derechos y para la elaboración de los respectivos títulos ejecutoriales"* (Expediente N° 33420 "A"). Cumplir ese requisito fue muy difícil dado que los ayoreos, o los miembros de cualquier otro pueblo indígena, no estaban registrados; los misioneros tuvieron que hacer trámites para obtener sus registros y luego sus cédulas de identidad, lo que les demandó mucho tiempo y dinero, sin que lograran dotar de documentos a todos.

Aunque la misma LRA indicaba -en su artículo 57- que *"Las comunidades indígenas son propietarias privados de las tierras que poseen..."* y el artículo 123 inciso c) señalaba que: *"La comunidad indígena está compuesta por familias de campesinos (...) que son propietarios de un área legalmente reconocida como tierra de comunidad en virtud de títulos concedidos por los gobiernos de la colonia y la República, o de ocupación tradicional"*, estos artículos fueron enunciados pero no puestos en la práctica. No hubo un procedimiento que indicara cómo se protegía ese derecho o cómo se accedía a los títulos. La Ley de Restitución de Tierras de Comunidades Indígenas<sup>39</sup> dictada en la misma época, indicaba que las tierras de comunidades que hubieren sido objeto de usurpación desde el 1 de enero de 1900, podían ser recuperadas, previa demostración del derecho propietario (artículo 1), pero tampoco se aplicó en el oriente.

Posteriormente, la Ley de Colonización de 1966 que tenía entre sus objetivos *"proteger a los grupos étnicos marginales existentes en zonas de colonización, respetando sus tradicionales áreas de dispersión"* (artículo 2 inciso h) -denominándolos así porque viven en condiciones nómadas y seminómadas en regiones selváticas-, mediante la entidad encargada de su aplicación, es decir el Instituto Nacional de Colonización que debía prestarles protección respetando de manera irrestricta sus áreas de explotación. Al mismo tiempo, debía facilitar el trabajo de las instituciones que promovían su desarrollo para incorporarlos a la vida nacional. Ese trabajo debía ser realizado gradualmente, sin llegar a vio-

39 Decreto Ley N° 3732 del 19 de marzo de 1954.

lentar la vida de estos grupos (artículo 92-94). Como se ve, ésta Ley recogía también la visión asimilacionista del Estado que consideraba a los indígenas como incapaces de acceder al derecho propietario directamente, sino con la intermediación de otros, que además tenían la misión de *"incorporarlos a la vida nacional"*.

Lo que faltó para efectivizar los derechos territoriales de los pueblos indígenas -identificados como selvícolas- reconocidos en la Ley de Reforma Agraria y las otras normas posteriores emitidas entre 1953 y 1990, fue un procedimiento que regulara cómo debían identificarse y titularse esas áreas, considerando su condición de pueblos que no tenían un reconocimiento anterior de su tierra con documentos respaldatorios, ni como organizaciones sindicales, que eran las reconocidas en la misma Ley.

A más de 30 años de vigencia de la LRA, por los numerosos conflictos que provocó la expansión de las propiedades agrícola-ganaderas en las áreas de ocupación tradicional ayorea, en 1989 fue presentada una demanda pidiendo la restitución y consolidación de tierras a favor del pueblo ayoreo en la comunidad de Guidai Ichai, que reclamaba una superficie de 25.000 hectáreas, indicando que las mismas eran utilizadas colectivamente en actividades tradicionales como la caza, la recolección y la agricultura. El argumento sustentario de la demanda era el derecho a la restitución de tierras estipulado en la LRA. Aunque la demanda fue admitida por el juez agrario, fue sometida al trámite ordinario de dotación de tierras que concluyó con la sentencia -8 de agosto de 1990- a favor del pueblo ayoreo (comunidad Guidai Ichai) dotándole una superficie de 12.628 hectáreas, clasificadas como empresa agrícola ganadera (Expediente N° 55555).

El caso nos muestra que era imposible para los pueblos indígenas considerados selvícolas, demandar el respeto a sus áreas de ocupación, porque cuando un trámite llegaba a los juzgados les pedían cumplir con todos los requisitos para una dotación ordinaria, es decir trabajo agrícola o ganadero o sus respectivos planes de inversión, cuando no estaba ocupada toda el área en esas actividades. Este caso evidencia también que no hubo ninguna diferencia, en cuanto a su tramitación y análisis, entre las disposiciones específicas de la Ley de Reforma Agraria a favor de los selvícolas, y las disposiciones generales; aunque cuando el caso de análisis fue presentado ya estaban adoptados el Convenio 169 de la OIT, que clarificaba mejor los derechos indígenas, y otros

decretos que reconocían la ocupación de los indígenas en su áreas territoriales. Estas disposiciones tampoco fueron utilizadas por el juez.

En cambio, la Constitución Política del Estado -reformada dieciocho veces- no consideraba la existencia de pueblos y/o comunidades indígenas en el territorio nacional. Sólo fueron mencionados en cuatro de esas dieciocho reformas. En 1938, el artículo 165 *"reconoce y garantiza la existencia legal de las comunidades indígenas"*, y el artículo 166 estipula que *"La legislación indígena y agraria se sancionará teniendo en cuenta las características de las diferentes regiones del país"*. Esta disposición no se modificó con la reforma de 1947 (Salinas, 1989), ni las de 1994 y 2004, que reconocen la existencia de los pueblos y comunidades indígenas y el derecho a sus tierras comunitarias de origen.

La Ley del SNRA al reconocer el concepto de TCO y establecer el derecho a su titulación, luego de un procedimiento para efectivizarlo, permite a los pueblos indígenas legalizar las áreas que usan actualmente junto a las de "acceso tradicional" para realizar sus actividades, previa demanda de titulación de TCO al Estado.

**El territorio indígena en los países andinos**

El cambio de visión del Estado sobre los derechos a la tierra y el territorio de los pueblos indígenas que habitan zonas boscosas o amazónicas, no sólo se dio en Bolivia, también en los países de la región. Para referirnos a la situación actual de la legislación en cuanto a tenencia y titularidad de las tierras de pueblos y comunidades indígenas, veremos las legislaciones agrarias vigentes en los países de la Comunidad Andina de Naciones. Nos interesa revisar estas normas porque la situación de los pueblos indígenas en estos países llegó a ser parecida a la que tuvieron los pueblos indígenas de Bolivia. En el siguiente cuadro, identificaremos los principales elementos referidos al reconocimiento de derechos de las comunidades y pueblos indígenas amazónicos de los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones: (Ver cuadro N° 3, Pág. sgte.).

**Cuadro N° 3**  
**Derechos territoriales indígenas en las legislaciones de los países andinos**

País	Reconocimiento constitucional	Características de reconocimiento	Procedimiento para regularización
Colombia	Reconoce los resguardos indígenas	Los resguardos son gobernados por consejos según sus usos y costumbres, forman parte de la división administrativa del país. No son enajenables, son inembargables e imprescriptibles. Tienen derecho a la administración de sus recursos y a participar en las rentas nacionales	El Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA) es encargado de su titulación, ampliación o reestructuración de los resguardos con participación de representantes de las comunidades, en beneficio de grupos o tribus (Betancur, 2000: 252-153).
Ecuador	Reconoce que los pueblos indígenas puedan mantener la propiedad de sus tierras ancestrales y comunitarias y la posesión ancestral de sus tierras.	Las tierras no se dividen ni enajenan, no prescriben, son inembargables y están exentas del pago de impuestos, son adjudicadas gratuitamente. Los pueblos indígenas no pueden ser desplazados. Participan en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables.	Las tierras de posesión serán legalizadas gratuitamente a las comunidades que han estado en posesión ancestral bajo la condición de que respeten sus tradiciones. Deben cumplir con los fines de producción. El procedimiento de regularización se sigue ante el INDA (Instituto Nacional de Desarrollo Agrario) (Ley de Desarrollo Agrario)

(Pasa a la pág. siguiente)

País	Reconocimiento constitucional	Características de reconocimiento	Procedimiento para regularización
Perú	Garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra en forma comunal u otra forma asociativa.	Las comunidades son autónomas en el uso y la libre disposición de sus tierras. La propiedad es imprescriptible, salvo en el caso de abandono. Pueden ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario. Tienen autonomía económica y administrativa y se respetan sus decisiones internas, la máxima autoridad de la comunidad es la Asamblea Comunal.	El Estado por medio del Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT), levantará el catastro correspondiente previa solicitud de la comunidad (CORPI, 2002: 117-120).
Venezuela	Reconoce el hábitat de los pueblos y comunidades indígenas y sus derechos originarios sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan y que son necesarias para desarrollar y garantizar sus formas de vida. Reconoce las tierras comunitarias de origen de los pueblos y comunidades indígenas	Las tierras son inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles. Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a la consulta para el aprovechamiento de los recursos naturales existentes en sus tierras.	La demarcación de tierras indígenas será realizada sobre la base del último censo a cargo de la Dirección General de Demarcación del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas con la participación del pueblo o comunidad indígena (Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas. Titulación previa demanda del pueblo y proceso de saneamiento a cargo del INRA (Art. 42 Parágrafo II, Ley del SNRA).
Bolivia		Garantiza el uso y aprovechamiento sostenible de sus recursos naturales. Personalidad jurídica y a sus autoridades. Reconoce sus autoridades y normas internas.	

Fuente: Elaboración propia a partir de las Constituciones Políticas y las leyes agrarias de los cinco países<sup>40</sup>

Como se puede ver, el reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas en las legislaciones de los países andinos tiene similitud con el caso boliviano. Todos estos países de una u otra manera, o con diferentes nombres, reconocen a favor de los pueblos indígenas los espacios que van más allá del derecho a la tierra, el que tiene que ver con el hábitat en su integridad.

La legislación que más derechos reconoce a los indígenas es la colombiana, porque el reconocimiento de la propiedad colectiva de los resguardos, aparte de extenderse a los recursos naturales renovables se amplía a la explotación de recursos no renovables. Los pueblos indígenas pueden reclamar el derecho preferencial, excepto cuando se trata de minerales estratégicos, sin embargo, pueden objetar las actividades extractivistas por razones culturales o económicas serias que afectarían a su pueblo. La Constitución colombiana ha reconocido a los territorios indígenas como instituciones político-administrativas, otorgándoles un amplio grado de autonomía administrativa y fiscal para el manejo de sus asuntos, se pueden gobernar por autoridades propias de acuerdo a sus usos y costumbres, establecer la base tributaria entre sus miembros y participar en las rentas de la nación (Fajardo, 1998: 203).

La Constitución del Ecuador reconoce los derechos de adjudicación gratuita de las tierras comunales, al no desplazamiento de sus tierras, el derecho consuetudinario, a la administración de los recursos naturales renovables y a la consulta para la prospección y explotación de los recursos no renovables, así como a participar de los beneficios que reporte su explotación y a recibir indemnización por los perjuicios. La Ley de Desarrollo Agrario de 1994 establece un procedimiento para acceder a la titularidad de las tierras, consistente en la producción o la demostración que se realiza tal actividad. Como es una Ley anterior a la Constitución reformada en 1998 y la Constitución Política del Estado, dispone que los derechos y garantías contenidos en la misma y en los instrumentos internacionales, son directamente aplicables frente a cualquier juez, tribunal o autoridad (artículo 18), se entiende que para

40 Constitución Política del Estado de Bolivia, 1994 y Ley del SNRA; Constitución Política Bolivariana de Venezuela, 1999 y Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas; Constitución Política de la República del Ecuador, 1998 y Ley de Desarrollo Agrario del 2 de junio de 1994; Constitución Política de Colombia, 1991; Constitución Política del Perú de 1993.

la regularización de las tierras de comunidades, ya no deberá exigirse el requisito de la producción para pueblos y comunidades indígenas (Entrevista I. Figueroa).

La legislación peruana, al reconocer el derecho de las comunidades a la tierra con jurisdicción especial, contiene una limitante en cuanto al uso y aprovechamiento de los recursos naturales. La Constitución indica que los recursos naturales renovables y no renovables son patrimonio de la nación. Pero la Ley Forestal del año 2000, contempla la prohibición de otorgar concesiones forestales en tierras comunales; si una comunidad quiere realizar aprovechamiento forestal, puede pedir permiso de aprovechamiento (artículo 11 numeral 1). Las comunidades tienen libre disposición de sus tierras por acuerdo de dos tercios de votos de la asamblea comunal, que es reconocida como la máxima autoridad. Y aunque se declara que las tierras son imprescriptibles, pueden caer en abandono para ser incorporadas a dominio público y ser sujetas de adjudicación (Aroca, 1988: 137-138; Constitución Política del Perú, artículo 89).

En Venezuela, al igual que en Perú, los pueblos indígenas no tienen derecho al uso y manejo de los recursos naturales renovables en sus tierras, le corresponde al Estado su aprovechamiento, previa información y consulta a las comunidades indígenas respectivas.

En Bolivia se encuentra reconocido el derecho a las tierras comunitarias de origen al aprovechamiento de los recursos naturales renovables y a la consulta para el aprovechamiento de los recursos no renovables -no regulados en el Código de Minería y la Ley de Hidrocarburos, en los procedimientos para la otorgación de concesiones para el aprovechamiento de estos recursos- y a sus autoridades y normas propias al interior de las Tierras Comunitarias de Origen.

En general, los cinco países reconocen los derechos de los pueblos o comunidades indígenas a sus tierras o territorios, y a excepción de Perú y Venezuela, les asignan el derecho del uso y administración de los recursos naturales renovables. Todas respetan la jurisdicción de sus autoridades naturales, sus usos y costumbres, y sólo la de Colombia hace de los resguardos parte de la división político-administrativa del país.

### Posturas de los sectores del campo frente a los derechos territoriales indígenas

Cuando se discutía el contenido de la Ley del SNRA, dos sectores claramente diferenciados confrontaron sus visiones en las mesas de diálogo: por un lado, el agropecuario representado por la Confederación Agropecuaria (CONFEAGRO) y por el otro, los indígenas (CIDOB) y campesinos (CSUTCB y CSCB). A éstas se sumaban las posiciones del gobierno y de algunos organismos de cooperación internacional.

Promulgada la Ley, su valoración depende del sector que la considere y los intereses que éste represente. Los contenidos de la misma recogen propuestas de los distintos sectores -de algunos con mayor incidencia que de otros-, aunque no todas las expectativas. Por ejemplo:

- No pudieron abrir por completo el mercado de tierras como proponían algunos organismos de cooperación, porque debió reconocerse las TCO y las tierras comunarias que no pueden ser objeto de venta,
- No garantiza el derecho absoluto de la propiedad sobre la tierra como planteaban los agropecuarios, porque la garantía del derecho de propiedad está sujeta al cumplimiento de la función económico-social y al pago del impuesto a la propiedad agraria rural,
- No reconoce el derecho a la dotación individual de propiedades para campesinos y colonizadores como demandaban las organizaciones campesinas, ésta es posible sólo de manera colectiva, y
- No reconoce el territorio indígena con derecho a propiedad sobre la tierra, administración autónoma de los recursos naturales renovables, aplicación de normas propias y ente administrativo especial de esas áreas, como proponían los pueblos indígenas de las tierras bajas, reconociendo sólo las TCO sin derecho a los recursos naturales no renovables, a no ser como consulta y participación en beneficios, sin administración político-administrativa autónoma del espacio.

Sobre el reconocimiento de las TCO, en la época en que se consensuaba la Ley del SNRA (1995-1996), los agropecuarios manifestaron que no se justificaba dotar de grandes extensiones de tierra a los indígenas, pues ellos las mantendrían sin producción. A la fecha siguen manifestando que esas tierras se están otorgando en dotación a expensas de sus derechos, consideran que con la regularización de los

derechos territoriales de los pueblos indígenas, es decir con la titulación de las TCO, quedarán pequeños grupos -de indígenas- con grandes cantidades de tierra para mantenerlas improductivas. Jorge Asbún, uno de sus abogados, hizo una crítica a las características de inembargables y enajenables de las TCO, porque no permiten a sus propietarios acceder a financiamiento bancario, por lo tanto, aseguraba que se estancarían. Señalaba que, por ese hecho, la Ley del SNRA considera a los indígenas y a los campesinos como "ciudadanos de segunda", ya que por su paternalismo, les niega la facultad para disponer de sus tierras y los condena a seguir marginados, además de dependientes de sus dirigentes. No obstante, él mismo terminó sosteniendo que la Ley les da demasiadas preferencias, favoreciéndolos en un alto porcentaje (Asbún, 2001<sup>a</sup>: 8; Castedo, 2001: 17).

En cambio, el ex representante de la Superintendencia Agraria, decía que la Ley del SNRA al reconocer las TCO, reconoce la existencia de un conjunto de bolivianos que tienen derecho a acceder a la tierra en una cantidad no sólo suficiente para su reproducción económica, sino para recrear su hábitat. Aclaraba que la Tierra Comunitaria de Origen no es un territorio, con lo cual se mantiene el carácter unitario de la República boliviana sin afectar los derechos de otros sectores, porque primero se reconocen los derechos previamente adquiridos por otras personas (Agreda, 2001: 26-27). Lo cierto es que los agropecuarios no evidencian que los pueblos indígenas tienen otra manera de encarar el desarrollo y que no arrasar el monte no significa abandono, al contrario, es una ocupación con otra lógica. Por otro lado, la misma Ley, tal vez recogiendo la posición de su sector, antes de titular una TCO reconoce el derecho propietario de todos aquellos terceros<sup>41</sup> que se encuentran al interior de las áreas demandadas y sólo la superficie no ocupada y reconocida a favor de ellos puede ser dotada para el pueblo indígena, sin importar que no llegue a la superficie necesaria; eso deberá resolverse por otra vía, la más segura es buscando áreas en otro lugar.

Por su lado, las organizaciones campesinas de tierras altas apoyaron las demandas de territorio indígena, aunque haciendo notar diferencias de forma. Por ejemplo en cuanto al nombre, ellos se denominan originarios; sin embargo, actualmente están utilizando el término indí-

41 Terceros son todos aquellos propietarios que se encuentran al interior del área de saneamiento de TCO pero que no son parte del pueblo indígena u originario demandante; estos pueden ser ganaderos, agricultores o colonos.

gena para reclamar sus derechos, debido a que es el término empleado en la legislación internacional cuando les reconocen sus derechos. En cuanto al territorio, han presentado demandas pidiendo la titulación o conversión a TCO<sup>42</sup> (Entrevista A. Almaraz). Lo cierto es que demandas centrales planteadas durante la discusión de la Ley del SNRA no fueron recogidas: ese es el motivo de las críticas de este sector, porque esta Ley no responde a las necesidades de los pueblos de tierras altas, donde el mayor problema es la falta de tierras. En muchos casos la Ley, más que reconocerles derechos les niega algunos, condenando su situación o dificultando la regularización de su derecho propietario a la tierra. El ex Ministro de Asuntos Campesinos Wigberto Rivero, decía que la Ley tiene un enfoque camba-céntrico y desconoce otras realidades (Pacheco; Hernáiz, 2001: 1).

Las organizaciones indígenas de tierras bajas mantienen el criterio que se deben titular sus espacios ocupados y a los que tienen acceso tradicional así no estén ocupados directamente por ellos, respetando lo regulado por Ley (artículo 41 párrafo I numeral 5). Además, reclaman el derecho a la consulta y participación adecuada para la realización de actividades de explotación de recursos naturales no renovables dentro de las TCO, y que el Estado de fiel cumplimiento al Convenio 169 de la OIT en el reconocimiento a sus derechos territoriales (Parte II Tierras). Indican que podrían lograr una adecuada planificación y mejor administración de su territorio al conseguir el control sobre el mismo, sin tener que sorprenderse cuando aparezca una concesión para explotar recursos del subsuelo sin la oportunidad de manifestarse sobre su realidad y determinar con el Estado si conviene más la explotación de esos recursos o la defensa y protección de otros, y si se los explotara como sería la mejor manera, garantizando otros bienes y derechos<sup>43</sup>.

Por otro lado, las ONG que de alguna manera hicieron seguimiento

42 Las demandas de TCO en tierras altas, a principios del año 2004, suman 161 sobre una superficie de 14.546,576 hectáreas correspondientes a los departamentos de La Paz, Oruro, Potosí, Chuquisaca y Cochabamba (Informe INRA, 2004).

43 Ya tienen la triste experiencia de la construcción del gasoducto lateral río San Miguel-Cuiaba (Santa Cruz). Antes que aprovechar las brechas existentes, como el camino carretero Santa Cruz - San Matías, han instalado el ducto abriendo brecha en medio del bosque, cruzándolo para hacer una línea recta y ahorrarse unos pesos, pero causando un enorme perjuicio a la flora y la fauna chiquitana, afectando un bosque considerado primario.

al proceso para la aprobación y aplicación de la Ley del SNRA, también tienen su posición acerca de la discusión. En la Ley del SNRA -según Miguel Urioste de la Fundación Tierra-, los ganadores fueron los pueblos indígenas de las tierras bajas por haber obtenido el derecho de acceso a los recursos naturales del bosque y la llanura, y el derecho a la titulación de sus TCO (2001: 98). Para CEJIS, a pesar de no haber alcanzado el reconocimiento al territorio como el "espacio autónomo de desarrollo económico, social, cultural y político de los pueblos indígenas", la Ley fue un gran logro por el reconocimiento y derecho a la regularización de las TCO para los pueblos indígenas de tierras bajas (Entrevista C. Romero). Esto puede ser considerado como una especie de enmienda histórica del Estado hacia estos pueblos, que después de haber sufrido permanentes despojos a lo largo de la historia, podrían acceder al reconocimiento legal de las tierras que ocupan. Según CEJIS, los logros son importantes siempre y cuando estos derechos puedan hacerse realidad con los títulos de las TCO, sobre superficies que garanticen su desarrollo y el resguardo de su administración.

La crítica a la inembargabilidad de las TCO, considerada como una limitante, podría ser entendida como una garantía de las actuales y futuras generaciones, para que mantengan la propiedad de las tierras imposibilitando que otras personas puedan quedarse con ellas, ya que a estos pueblos, en muchos casos, les resulta difícil manejarse en la lógica del mercado. Este criterio califica a los indígenas sólo como usufructuarios.

Por las características de cada pueblo podemos entender que la tierra es parte de su vida y en ese sentido no tiene valor de venta. Si fuera transferible, por las necesidades apremiantes muchos podrían venderla, y como no están en la lógica del mercado, el beneficio sería ínfimo y efímero. Como ejemplo, podemos decir que las ventas realizadas por comunidades del pueblo ayoreo entre 1990-1994, aunque las justificaban indicando que de no haber recibido algo igual perdían sus tierras porque la presión era muy fuerte, los precios cobrados con relación al valor del mercado fueron risibles y actualmente la comunidad vive en un área de 750 hectáreas, una de las pocas con bosque. En esas condiciones es difícil el desarrollo de la fauna, parte fundamental de su dieta, por lo que se ven obligados a buscar otras alternativas de sobrevivencia, como tierras en otros lugares o salir a engrosar la lista de desocupados en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra.

## III

## Las demandas de titulación de Tierras Comunitarias de Origen

Como fue señalado, desde los primeros encuentros de los pueblos indígenas de tierras bajas (1979) y con la constitución de sus organizaciones representativas (1982), una de las reivindicaciones que los aglutinó fue la demanda y defensa de su tierra. Posteriormente fueron construyendo el concepto de "territorio indígena", aunque desde un inicio, además de reclamar el derecho propietario sobre la tierra, también demandaban derechos sobre los recursos naturales.

En casi todas las reuniones nacionales de la CIDOB realizadas desde 1983, uno de los puntos centrales consistía en buscar y proyectar una estrategia para encarar la defensa y consolidación legal de las tierras. A partir de 1988, las organizaciones indígenas comenzaron a utilizar el concepto de territorio. Ese año, las conclusiones de un congreso definieron el significado del territorio indicando: "*el territorio para nosotros los indígenas, es el lugar donde nacemos, crecemos, vivimos, producimos hasta la muerte. Por lo tanto, es el lugar que por derecho propio nos pertenece, ya que somos descendientes directos de nuestros antepasados*" (VII Congreso de CIDOB, Comisión de TI, 1988. En: Montaño, 1998: 114). A partir de 1989, las organizaciones indígenas concluyeron que era necesario unificar las demandas pidiendo una respuesta global al gobierno. La solicitud era que la propiedad de los territorios y recursos naturales sea integral, inalienable, inembargable e imprescriptible (Montaño, 1998: 116-118).

Después de la reforma constitucional de 1994, en un Congreso de la CIDOB (1995) fue diseñada una estrategia jurídico-social para lograr la

titulación de los territorios indígenas. La estrategia fue pensada en un proceso participativo de valoración de las demandas y su articulación para su interposición conjunta al Presidente de la República -por las atribuciones legales que esta autoridad tiene<sup>44</sup>- (Entrevista C. Romero). Por la misma fecha, se realizó un encuentro de instituciones y organizaciones indígenas con el objeto de analizar y definir la estrategia de consolidación territorial (Balza, 2001: 45; Entrevista C. Romero).

De forma paralela, y en ausencia de un procedimiento que expresara la manera de regularizar las TCO reconocidas en la Constitución Política del Estado, algunos pueblos encararon procesos alternativos de consolidación territorial. Por ejemplo:

1) El Pueblo Guaraní:

- En aplicación de la Ley de Participación Popular, buscaba administrar su propio espacio territorial a través de la creación de distritos municipales indígenas como el de Isoso (Balslev, 1997: 43-44, 64-65);
- Mediante la co-administración del parque Kaa-Iya (Decreto Supremo N° 24122 del 21 de septiembre de 1995);
- A través de la compra de tierras para las comunidades cautivas -sobre todo en Chuquisaca- a cargo del Arzobispado de Cuevo, la ONG CIPCA y otros.

2) El Pueblo Chiquitano:

- Con el apoyo del consorcio de consultoras alemanas IP/CES/KWC y la cooperación financiera del gobierno alemán, realizó el saneamiento piloto de áreas comunales en las provincias Velasco, Ñuflo de Chávez, Chiquitos y Germán Busch (Zarzycki, 1997: 3-9-6);
- En el marco de la formulación del Plan de Uso del Suelo (PLUS) llevó a cabo la identificación áreas de uso indígena (Zarzycki, 1997: 35); y
- Por su parte, el pueblo chiquitano de Lomerío lo encaró mediante el aprovechamiento de recursos maderables (Birk, 2000: 93), logrando autorizaciones de aprovechamiento forestal.

3) El Pueblo Ayoreo:

- Con el Componente Indígena del Proyecto Tierras Bajas del Este

<sup>44</sup> El artículo 96 numeral 24 de la Constitución Política del Estado dice que el Presidente de la República ejerce la autoridad máxima del Servicio Nacional de Reforma Agraria.

financiado por el Banco Mundial -entre 1995 y 1996- realizó la delimitación e inició el saneamiento piloto de sus comunidades.

Se advierte entonces que desde las primeras discusiones para encontrar la vía que garantice el acceso a la tierra a los pueblos indígenas, y regularice su derecho propietario, se confrontaron dos perspectivas: demandar tierras comunales o demandar territorios indígenas.

Los que sustentaban la primera posición partían del razonamiento que los pueblos indígenas estaban organizados en comunidades y de esa manera hacían el uso de su tierra y los recursos, además que sería más fácil consolidarlas comunalmente por ser áreas de ocupación efectiva y actual.

Los que sustentaban la segunda posición se inspiraban en la experiencia generada a partir del reconocimiento de los territorios indígenas por Decreto Supremo, consideraban que este tipo de solicitud posibilitaría -al pueblo- su tramitación amparada en la nueva legislación, que el proceso impulsado por todo el pueblo permitiría un mejor y mayor seguimiento, que la titulación como territorio garantizaría el derecho a mayor número de comunidades y facilitaría la administración del territorio. Además permitiría consolidar áreas de ocupación actual, es decir zonas ocupadas para vivienda y para actividades agropecuarias o superficies de uso en actividades tradicionales y de acceso tradicional -caza, pesca y recolección y desarrollo de la fauna y flora-. Esto implica aquellos espacios que son ocupados como parte de sus actividades a largo plazo, aquellos que utilizan en sus desplazamientos y sirven de sostén para el mantenimiento y desarrollo de los recursos naturales.

Con la Ley del SNRA, quedaron reconocidos los dos tipos de derechos de los pueblos y comunidades indígenas: a la propiedad comunitaria y a las tierras comunitarias de origen. Los pueblos y comunidades indígenas tienen la facultad de decidir cuál de las dos formas es la que más les conviene y/o es la más viable para regularizar su derecho colectivo a la tierra y/o el territorio.

Viendo las condiciones en las que actualmente están muchos pueblos -en cuanto a la ocupación y control del espacio-, encontramos que con el paso de la Reforma Agraria, muchos han quedado disgregados en comunidades sin continuidad geográfica y con presencia de nume-

rosos propietarios individuales no indígenas entre las mismas, lo que hace difícil una demanda de TCO y/o la posibilidad de recuperar espacios de uso tradicional. Para casos como estos, en la Chiquitanía encontraron salidas interesantes, una de ellas es la demanda de TCO ayorea, que a pesar de estar dispersa en tres provincias, demandó la titulación de su territorio dividido en cuatro áreas. Otro ejemplo es el sinnúmero de comunidades indígenas del pueblo Chiquitano rodeadas de propiedades ganaderas, que en Monte Verde y Pantanal demandaron la titulación de su territorio alejado del área de ocupación de la mayoría de las comunidades, por ser zonas de acceso y ocupación tradicional y la única manera de regularizar su derecho propietario; o el de las propiedades comunales de Turubo -Provincia Chiquitos- que como estrategia de titulación, pidieron el saneamiento de cinco comunidades en conjunto, para que cuando esté garantizado su derecho propietario comunal puedan convertirlo a TCO.

En zonas más complejas por la lejanía o la gran dispersión de las comunidades indígenas, han optado por el saneamiento comunal y solicitado la titulación como propiedad comunaria. Es el caso de las comunidades chiquitanas de las provincias Velasco y Chiquitos de Santa Cruz. Claro que en algunos lugares, una sola comunidad pidió su conversión a TCO, como la TCO Guaraní Kaipependi Karovaicho.

### El proceso de elaboración de las demandas territoriales indígenas

A fines de los años ochenta (Siglo XX), mientras en el ámbito internacional se discutía sobre los derechos indígenas -se realizaba una investigación y discusión dentro del grupo de trabajo de la ONU sobre poblaciones indígenas para elaborar un borrador de Declaración sobre Derechos Indígenas,<sup>45</sup> y en la OIT (1986) se decidía la revisión del Convenio 107 debido a las críticas que recibía, culminando con la aprobación del Convenio 169 (1989) (Mackay, 1999: 146; Stavenhagen, 1999: 373-375; Bronstein, 1999: 8-9)- en nuestro país, por la presión de los pueblos indígenas del Beni que se sentían cada vez más amenazados por la incursión de las empresas madereras en zonas ocupadas por estos pueblos, el gobierno de Paz Estenssoro (1985-1989) dictó la Resolución Suprema N° 205862 del 17 de febrero de 1989, que señalaba como necesidad nacional el reconocimiento, asignación y tenencia de áreas

45 Este borrador fue concluido por el grupo de trabajo en 1993, aunque hasta la fecha la declaración no fue aprobada.

territoriales a favor de los grupos selvícolas y comunidades indígenas del oriente y la amazonia, el garantizar su sobrevivencia y pleno desarrollo social, económico y cultural, y disponía la creación de una comisión nacional para estudiar la demanda del territorio de Chimanés y fijar criterios para el mismo objetivo en otras regiones.

La elaboración de las demandas específicas de los pueblos indígenas de tierras bajas empezó con el trabajo de campo que hicieron las organizaciones indígenas conjuntamente sus equipos de apoyo en el Beni, y el contacto con varias comunidades y pueblos -entre 1987 y 1988-. Las primeras demandas territoriales pedían el reconocimiento y la titulación de los territorios indígenas (Navia, 1993: 156). La demanda del Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Séure (TIPNIS) fue planteada sobre la base de la superficie del Parque Nacional Isiboro Séure, reconocido en 1970. La demanda del Territorio Indígena Multiétnico (TIM) fue hecha sobre la reserva de inmovilización forestal declarada en 1975 y declarada bosque de producción en 1987. La demanda Sirionó estuvo basada en los 36 mojones del área que ocupaban con la misión evangélica -más 30.000 hectáreas- en el monte San Pablo (Lehm, 1996: 16).

Entre los años 1988 y 1989, en toda la zona se realizaron numerosos encuentros de las organizaciones indígenas, así como seminarios con diversas instituciones. El resultado fue la elaboración de mapas y propuestas -o sólo referencias físicas-, estudios y diagnósticos socio-económicos de las áreas demandadas luego como territorios indígenas.

Al principio, no todos los pueblos indígenas del Beni participaron en la elaboración de las demandas territoriales como en la movilización, pues la mayoría no se encontraban organizados. El proceso fue impulsado por la Central de Cabildos Indígenales Moxeños (CCIM) -constituida en 1987-. Recién en 1989 se conformó la Central de Pueblos Indígenas del Beni (CPIB). Concluida la marcha de 1990, fueron preparadas las otras demandas territoriales del Beni, previo impulso organizativo y la conformación de otras subcentrales de pueblos<sup>46</sup>. Según José Guasebe -ex presidente de la CPIB- después de la marcha de 1990 se realizaron varios encuentros convocados por la CPIB, con el

46 Se afiliaron a la CPIB 22 subcentrales que representaban a los pueblos indígenas del sur y centro del Beni. En el norte existe otra organización indígena, la Central Indígena de la Región Amazónica Boliviana (CIRABO), constituida en 1990 sobre la base de una organización creada en 1989.

objetivo de apoyar en la organización de los pueblos que carecían de estructuras organizativas, alcanzando un promedio de dos encuentros mensuales (CEJIS, 2001: 2).

La marcha no sólo provocó impactos en pueblos indígenas del Beni, también tuvo repercusión nacional. En Santa Cruz, la demanda chiquitana de Monte Verde fue pensada desde 1990, y años después los 24 delegados que volvieron a la marcha, retomaron el debate; *"después de la marcha (...) quedó claro que cada pueblo podía reivindicar su territorio como un derecho histórico"* (Entrevista J. Bailaba. En: Pérez, 1996: 42-43). En Concepción y San Javier<sup>47</sup>, las pequeñas áreas comunales no podían ser ampliadas al encontrarse rodeadas de propiedades privadas. Los chiquitanos optaron por demandar como territorio indígena otro espacio histórico, el que está cerca al camino a los gomales<sup>48</sup>, y cuando lo exploraron comprobaron la ausencia de propietarios privados y concesionarios madereros o mineros (Entrevista L. Surubí<sup>49</sup>. En Pérez, 1996: 43-44). El mayor problema radicaba en que no encontraban el sustento jurídico para respaldar la demanda. Sin embargo, la Resolución Suprema N° 205862 de 1989, la ratificación del Convenio 169 de la OIT como Ley de la República, la emisión de los Decretos Supremos que reconocieron territorios indígenas entre 1990 y 1993, y por último, la reforma de 1994 a la Constitución Política del Estado en sus artículos 1 y 171, les dieron los argumentos que necesitaban (Pérez, 1996: 46).

Aunque el procedimiento no estaba determinado y todavía se encontraba intervenido el CNRA, los chiquitanos iniciaron la delimitación de su territorio, y en 1995 presentaron su demanda al Presidente de la República, como máxima autoridad del Servicio Nacional de Reforma Agraria. El 7 de marzo de 1996<sup>50</sup> casi un año después de su presentación, la demanda fue admitida por la Intervención al CNRA-INC, (Pérez, 1996: 52).

47 Son los dos pueblos misionales alrededor de los cuales viven las comunidades chiquitanas que demandaron el territorio indígena de Monte Verde, en la Provincia Ñuflo de Chávez del Departamento de Santa Cruz.

48 Lugar por donde eran llevados los chiquitanos para la explotación de la goma hacia el norte del Departamento.

49 Lucas Surubí fue el primer presidente de la Central Indígena Paikoneka de San Javier (CIPSJ), y uno de sus fundadores. La CIPSJ es una de las organizaciones demandantes de la titulación de Monte Verde, como territorio indígena.

50 Después de largas gestiones ante la Vicepresidencia de la República (Víctor Hugo Cárdenas), el memorial fue analizado para definir la viabilidad o no de la demanda.

Como se comprueba por los casos del Beni y Monte Verde, ni las organizaciones indígenas, ni las instancias estatales tenían claro el procedimiento a seguir para la regularización del reconocimiento a las tierras comunitarias de origen; no había una norma que indicara cómo y qué instancia administrativa tenía que llevar adelante una demanda de esas características.

\* En 1995, una vez concluida la reforma constitucional, se realizó un foro con el concurso de los dirigentes indígenas de tierras bajas, un miembro de la OIT, instituciones y personas involucradas en el apoyo a pueblos indígenas. El objetivo era articular esfuerzos para identificar las alternativas de regularización de territorios indígenas en el nuevo escenario legal surgido de la reforma a la CPE. Como consecuencia, fue adoptada una estrategia similar a la de Monte Verde<sup>51</sup> para elaborar las demandas de titulación de territorios indígenas (Balza, 2001: 45). Las instituciones y las organizaciones demandantes coordinaron su trabajo con el fin de encontrar insumos para redactar los memoriales de demandas, desarrollando procesos participativos de consulta, sistematizando información sobre la tenencia de tierra de los pueblos indígenas y la delimitación de las áreas a demandar para su titulación como Tierra Comunitaria de Origen<sup>52</sup> (Entrevista C. Romero).

A mediados de 1996, un buen número de demandas territoriales de los pueblos indígenas de tierras bajas estaban elaboradas, aunque se

51 El mismo año, la ONG CEJIS apoyó la decisión de las organizaciones indígenas de presentar demandas pidiendo titulación de territorios indígenas como estrategia de consolidación territorial, elaboró la matriz de demandas territoriales definiendo que los memoriales deberán contener: fundamentos jurídicos, alegato histórico político de carácter general y fundamento histórico cultural particular de cada pueblo demandante (CEJIS, 1995).

52 La fundamentación jurídica preparada y redactada por CEJIS, fue la misma en todos los memoriales, basada en los artículos 1, 7 inciso h) y 171 de la CPE y los artículos 13 numeral 1), 14, 15 y 16 del Convenio 169 de la OIT, ratificado por el Estado como Ley N° 1257 (CEJIS, 1995 y 1996. Memoriales de demandas territoriales indígenas de 1996). Los argumentos histórico-antropológicos hacían referencia a la historia del pueblo en su relación con su territorio, sus propuestas de desarrollo, forma de uso y ocupación del espacio, más la identificación de las áreas; datos que fueron obtenidos en los diferentes pueblos indígenas con el apoyo técnico de diversas instituciones que trabajaron con ellos. Los mapas de ubicación de los territorios fueron elaborados con el apoyo de diversas instituciones, y los que faltaban así como las complementaciones, las realizó el equipo técnico del Centro de Planificación Territorial Indígena (CPTI) de la CIDOB, -de reciente constitución-, durante la marcha (Entrevista A. Almaraz).

guían en la etapa de revisiones formales. No fue posible seguir el mismo proceso con todas, algunas tuvieron una larga preparación como la Ayorea, la de Monte Verde y la Yuracaré (Entrevista A. Almaraz). En cambio otras definieron sus límites y superficies en menos de un mes<sup>53</sup>, como la de Guarayos, Tacana-Esse-Ejja-Cavineño o Chácobo-Pacahuara, y plasmaron en un mapa las áreas que sus representantes en la marcha, consideraban históricamente suyo o lo que por tradición correspondía a su pueblo (Balsa, 2001: 47) -apoyados técnicamente en los trabajos de campo y los datos históricos recogidos-.

La marcha (agosto-octubre 1996) impidió desarrollar el proceso de diagnóstico con la rigurosidad requerida y apuró el proceso, obligando a formular demandas territoriales antes de lo previsto, a ritmos forzados y con algunas limitaciones en cuanto a información, a pesar del largo proceso de preparación (Entrevista A. Almaraz). Las demandas fueron presentadas al gobierno en septiembre de 1996 como parte principal de la plataforma de la marcha que pedía la titulación de estos territorios, así como de los que fueron reconocidos mediante decretos supremos entre 1990 y 1993.

Por parte del Estado, la Subsecretaría de Asuntos Étnicos formuló inicialmente un Proyecto de Mapeo Étnico<sup>54</sup> dirigido a identificar los espacios de ocupación indígena y recabar información integral acerca de las características y actividades de cada pueblo, a fin de contar con una base de datos que sirva como instrumento de las políticas y estrategias estatales referidas a los asuntos étnicos. A propósito de las demandas territoriales, la ex Subsecretaría de Asuntos Étnicos manifestó que *"...la construcción de las demandas se las ha hecho al calor de la marcha, en muchos casos se ha improvisado el tema de la ubicación, (...) muchas de esas cosas han sido hechas de manera precipitada"* (Entrevista L.M. Calvo), a pesar que el documento del proyecto de mapeo señalaba que varias ONG ya habían trabajado en la delimitación y saneamiento de algunos territorios y que la misma SAE había participado en estudios sobre áreas territoriales de algunos pueblos.

53 Entre agosto y septiembre de 1996, cuando se preparaba y comenzaba la Marcha.

54 Era un proyecto denominado "Identificación y Consolidación de Tierras y Áreas Territoriales Indígenas en Bolivia", que debía ejecutarse entre 1996 a 2001 con un presupuesto de 4.793.300 dólares de la cooperación Danesa (Subsecretaría de Asuntos Étnicos, 1996).

Lo evidente en este proceso es que cuando las organizaciones indígenas decidieron las medidas de presión para la aprobación de la Ley del SNRA, -junto al personal técnico que las acompañaba-, consideraron que era necesario presentar de las demandas de titulación de sus territorios como parte de la plataforma de la marcha, comprendiendo que era una oportunidad histórica que debía ser aprovechada. Al no existir un procedimiento que indicara cómo se llegaría a la titulación de las Tierras Comunitarias de Origen, querían que fueran tituladas junto a la promulgación de la Ley que reclamaban, aunque lo que lograron fue su admisión y que la Ley dispusiera un procedimiento previo para la titulación (Disposición Transitoria Tercera, Ley del SNRA).

Ya admitidas las demandas, la Subsecretaría de Asuntos Étnicos, argumentó que para subsanar los defectos de presentación era necesario realizar actividades complementarias para aclarar el área y las superficies demandadas (Acta CITCO N° 2, 11 de abril de 1997) con los estudios llamados de caracterización de las demandas y la georeferenciación de la zona, esto antes de iniciar los procesos de saneamiento.

#### Características de las demandas territoriales

Las demandas territoriales para la regularización del derecho propietario, presentadas por diversos pueblos indígenas de las tierras bajas, en algunos casos sólo por algunas comunidades de determinado pueblo -parte del pueblo-, en varias por todo el pueblo y en otras por más de un pueblo, como multiétnicas, cada una tiene características particulares que inciden en el desarrollo del proceso de titulación; desde la oportunidad en cuanto al tiempo en que fueron presentadas y las características por su ubicación en determinadas zonas de mayor o menor presión sobre el recurso tierra, hasta las características del pueblo demandante en cuanto a ocupación y control del espacio, entre otras.

En el desarrollo del proceso para su titulación, tiene relevancia el tiempo de presentación de las demandas. Cuando se iniciaron los procesos (1996) hubieron demandas que tenían mayor "peso", al tener mayor respaldo legal porque ya estaban reconocidas como territorios indígenas en un Decreto Supremo. Este fue el caso de las demandas siguientes:

**Cuadro N° 4**  
**Territorios Indígenas reconocidos mediante decretos supremos**

Territorio Indígena	Pueblo/s beneficiario/s	Decreto Supremo	Ubicación		Hectáreas
			Provincia	Dpto.	
Sirionó (TIS)	Sirionó	22609	Cercado	Beni	*62.903
Parque Nacional Isiboro Secu-re (TIPNIS)	Mojeño, Yuracaré, Chiman	22610 24/09/1990	Moxos, Ballivián, Marbán, Ayopaya Chapare.	Beni Cbba.	*1.236.296
Multiétnico (TIM)	Mojeño, Chiman, Yuracaré Movida	22611 24/09/1990	Moxos, Ballivián Yacuma	Beni	352.000
Chiman-Tsimane	Chiman	22611 24/09/1990	Ballivián, Yacuma	Beni	392.220
Araona	Araona	23108 09/04/1992	Iturralde	La Paz	92.000
Pilón Lajas	Moseten Chiman	23110 09/04/1992	Ballivián, Franz Tamayo, Sud Yungas	Beni La Paz	400.000
Yuqui	Yuqui	23111 09/04/1992	Carrasco	Cbba.	115.000
Chiquitano N° 1	Lomerío	23112 09/04/1992	Ñuflo de Chávez	Sta. Cruz	24.634
Weenhayek	Weenhayek	23500 19/04/1993	Gran Chaco	Tarija	195639

\* Estas superficies fueron obtenidas de los datos de los títulos ejecutoriales. Los decretos supremos no contenían superficie, sólo referencias geográficas.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Decretos Supremos que los reconocen.

Estas áreas fueron declaradas como territorios indígenas entre los años 1990 y 1993 sobre una superficie total de 2.870.692 hectáreas. Con la Ley del SNRA fueron reconocidas como TCO. La forma de regularizar la situación de estas áreas, debido a que la categoría de territorio indígena no fue acogida por la legislación y tampoco el reconocimiento por Decreto Supremo, fue mediante la emisión de títulos ejecutoriales

como TCO a cada uno de ellos en el término de 60 días después de la publicación de la Ley del SNRA (Disposición Transitoria Segunda) y la posterior ejecución del saneamiento para determinar la superficie definitiva y poder reconocer los derechos de terceros situados en su interior.

Además, como producto de la marcha de 1996, fueron admitidas por la Ley del SNRA, las dieciseis demandas presentadas por los pueblos indígenas durante su movilización, con el mandato de titulación en el plazo improrrogable de 10 meses a partir del 18 de octubre de 1996 (Disposición Transitoria Tercera).

**Cuadro N° 5**  
**Demandas de TCO de las tierras bajas admitidas por la Ley del SNRA**

N°	Nombre del Territorio	Pueblo/s Demandante/s	Ubicación		Hectáreas
			Dpto.	Provincia	
1	Cavineño	Cavineño	Beni	Vaca Diez, Ballivián	544.138
2	Chacobo - Pacahuara	Chacobo, Pacahuara	Beni	Vaca Diez, Yacuma	531.849
3	Multiétnico II	Esse-Eija, Tacana, Cavineño	Pando, Beni	Madre de Dios, Manuripi, Vaca Diez	380.725
4	Yaminahua - Machineri	Yaminahua y Machineri	Pando	Nicolás Suárez	193.533
5	Baure	Baure	Beni	Itenez	713.415
6	Cayubaba	Cayubaba	Beni	Yacuma	810.673
7	Itonama	Itonama	Beni	Mamoré, Itenez	1.345.693
8	Joaquiniano	Joaquiniano	Beni	Mamoré	337.226
9	More	More	Beni	Mamoré	86.595
10	Movima	Movima	Beni	Yacuma	26.629
11	Mosetenes	Mosetenes	La Paz, Cochabamba	Sud Yungas, Larecaja, Ayopaya.	194.000
12	Yuracaré	Yuracaré	Cochabamba Beni	Chapare, Carrasco, Marban	328.486
13	Guarayos	Guarayo	Santa Cruz	Guarayos	2.194.433
14	Monte Verde Lomerío	Chiquitano Chiquitano	Santa Cruz	Ñuflo de Chávez	1.159.173
			Santa Cruz	Ñuflo de Chávez, Velasco	296.162
15	Guayé Sta. Teresita	Ayoreo Ayoreo	Santa Cruz	Germán Busch	99.288
			Santa Cruz	Chiquitos, Cordillera	48.736

(Continúa pág. sgte.)

N°	Nombre del Territorio	Pueblo/s Demandante/s	Ubicación		Hectáreas
			Dpto.	Provincia	
	Tobité	Ayoreo	Santa Cruz	Chiquitos	11.224
	Zapocó	Ayoreo	Santa Cruz	Nuño de Chávez, Velasco	26.595
16	Avatiri - Huacareta	Guaraní	Chuquisaca	Hernando Siles	16.135
	Avatiri - Ingre	Guaraní	Chuquisaca	Hernando Siles	13.850
	Charagua Norte	Guaraní	Santa Cruz	Cordillera	235.350
	Charagua Sur	Guaraní	Santa Cruz	Cordillera	132.769
	Isoso	Guaraní	Santa Cruz	Cordillera	1.987.287
	Itikaguazu	Guaraní	Tarija, Chuquisaca	O'Connor, Gran Chaco, Sud Cinti	229.800
	Itikarapariranda	Guaraní	Chuquisaca	Luis Calvo	12.300
	Iupaguasu	Guaraní	Santa Cruz	Cordillera	81.000
	Kaaguasu	Guaraní	Santa Cruz	Cordillera	126.500
	Kaami	Guaraní	Santa Cruz	Cordillera	100.750
	Machareti-Nancaroinza-Carandaití	Guaraní	Chuquisaca	Luis Calvo	164.265
	Takovo-Mora	Guaraní	Santa Cruz	Cordillera	356.697
	Tapiete	Guaraní	Tarija	Gran Chaco	54.743
	Yembiguasú	Guaraní	Santa Cruz	Cordillera	1.369.100

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos CEJIS

Estas demandas suman una superficie de 14.023,739 hectáreas<sup>55</sup>. Para regularizar su derecho y obtener el título ejecutorial que acredite como propietario al pueblo, pueblos o comunidades demandantes, en estas áreas debe ejecutarse el proceso de saneamiento de tierras comunitarias de origen (SAN-TCO) para identificar la superficie a titularse a su favor, restando la superficie de los terceros situados en su interior y que consoliden sus propiedades. Precisamente debe llevarse a cabo un estudio de identificación de necesidades del pueblo indígena que sugiera la superficie que debe titularse a ese pueblo para que cubra sus necesidades de espacio y garantice su desarrollo<sup>56</sup>.

55 En realidad corresponde a 32 demandas de TCO, porque entre las dieciseis, la demanda chiquitana corresponde a dos territorios y la guaraní a dieciseis.

56 Artículo 261 inciso h) del Decreto Supremo N° 25763 del 5 de mayo de 2000, abrogado por el artículo 1 del Decreto Supremo N° 25848 del 18 de julio de 2000, por considerarlo atentatorio a los derechos indígenas e ir más allá de lo que dispone la Ley.

Existe otro conjunto de demandas territoriales en tierras bajas que ha sido presentada posteriormente a la aprobación de la Ley del SNRA, siguiendo el procedimiento que establece el decreto reglamentario -reformado ya tres veces hasta el año 2004:

Cuadro N° 6  
Demandas presentadas después de la Ley del SNRA

Nombre Demanda	Pueblo Indígena	Ubicación		Hectáreas
		Dpto.	Provincia	
Tacana	Tacana	La Paz	Iturralde	549.465
Tacana II	Tacana	La Paz	Iturralde	454.469
Leco Apolo	Leco	La Paz	Franz Tamayo	654.137
Leco Larecaja	Leco	La Paz	Larecaja	166.387
Tacana-Cavineño	Tacana, Cavineño	Beni	Vaca Diez	284.000
Canichana	Canichana	Beni	Cercado, Yacuma	34.181
TIMI	Mojeño	Beni	Moxos	98.389
Movida II	Movima	Beni	Yacuma	2.205.016
Bella Selva	Mojeño-Trinitario	Beni	Marban	83.373
Bajo Paraguá	Chiquitano	Santa Cruz, Beni	Velasco, Itenez	366.952
Pantanal	Chiquitano	Santa Cruz	Ángel Sandoval	1.820.153
Esecatato	Chiquitano	Santa Cruz	Velasco	173.194
Auna Kith				
Otuquis*	Chiquitano	Santa Cruz	Germán Busch	1.675.038
Guaraní-Yacuiba	Guaraní	Tarija	Gran Chaco	353.225

\* Esta demanda luego de ser admitida, fue rechazada por falta de certificado de identidad étnica<sup>57</sup>, entre otras razones indicadas por el INRA.

Fuente: Elaboración CEJIS, con base en estadísticas del INRA, noviembre 2001

Las áreas demandadas suman una superficie total de 8.917.979 hectáreas. Esa superficie cambiará luego de la georeferenciación que realizará el INRA para medir el perímetro de la demanda, y esa será la superficie que se someta al proceso de saneamiento como Tierra Comunitaria de Origen. Como ejemplo, la demanda de Pantanal ha sido sometida a saneamiento en una superficie de 1.086.767 hectáreas, co-

57 Demanda que debe ser emitida por la entidad competente en asuntos étnicos certificando que quien o quienes están demandando es un pueblo indígena y el área demandada corresponde a su área de acceso tradicional y ocupación actual.

rrespondiendo sólo un 59,7% de la superficie que fue admitida como demanda de TCO. Luego, en el proceso de saneamiento, la superficie cambia siempre o casi siempre en contra del pueblo indígena, como efecto del reconocimiento del derecho a terceros que se encuentran al interior del área demandada y a quienes se reconoce primero el derecho a la tierra antes de titular la superficie como TCO a favor del pueblo indígena demandante.

Sobre los efectos referidos a la ubicación de las áreas demandadas en zonas de mayor o menor presión del recurso tierra, en esos lugares se encuentra la mayoría, sino todas las áreas demandadas, porque ante la oportunidad del reconocimiento del derecho propietario de las TCO a favor de los pueblos indígenas, muchos propietarios privados o supuestos propietarios han vuelto a las zonas consideradas de su propiedad a ejercer presión y realizar alguna actividad para mostrar ocupación y lograr la regularización de la documentación de la tierra.

En cuanto a las características del pueblo demandante sobre ocupación y control del espacio, esto influye facilitando o dificultando el proceso para la regularización del derecho propietario. Como ejemplo, podemos indicar que el pueblo ayoreo que tiene control del espacio, no le fue difícil resolver los problemas de límites y reconocimiento de derechos con el proceso de saneamiento, a diferencia del pueblo chiquitano de Monte Verde, que tuvo que demandar la titulación de áreas alejadas del asentamiento de las comunidades, lo que le dificulta su control y aumenta los problemas.

Por último, algunos pueblos han optado por solicitar el saneamiento de sus áreas comunales en lugar de demandar una TCO. La causa más frecuente, que obliga a las comunidades a presentar este tipo de demandas, es que los espacios que ocupan son discontinuos entre una y otra comunidad, están rodeados de propiedades particulares, o no hay la suficiente fortaleza organizativa o el interés de las comunidades por tener sus tierras como pueblo, o simplemente no tienen conocimiento de ese su derecho.

## IV

## El proceso de aplicación de la Ley del SNRA

Para la aplicación de la Ley del SNRA, se ha instituido un marco institucional encargado de llevar las normas a la práctica, quedando conformado por tres instancias:

- El Servicio Nacional de Reforma Agraria, integrado por el Presidente de la República, como autoridad máxima; el Ministerio de Desarrollo Sostenible, la Comisión Agraria Nacional y el Instituto Nacional de Reforma Agraria, encargados de planificar, ejecutar y consolidar el proceso de reforma agraria (artículo 5)
- La Superintendencia Agraria, encargada de regular y controlar el uso de la tierra en armonía con los otros recursos naturales (artículo 24)
- La Judicatura Agraria, encargada de la resolución de conflictos por la posesión y el derecho de la propiedad agraria (artículo 30)

El INRA como órgano técnico-ejecutivo es el encargado de dirigir, coordinar y ejecutar planes y programas de distribución y redistribución de tierras, emitir títulos y disposiciones técnicas, certificar derechos existentes y otros relacionados con la propiedad agraria (artículo 18). En cuanto a las demandas de titulación de territorios indígenas, una vez promulgada la Ley del SNRA, esta instancia admitió las dieciseis demandas y a pesar que no existía un reglamento que fijara el procedimiento a seguir -el reglamento fue emitido ocho meses después-, fueron iniciados los procesos agrarios en todas aquellas acciones que permitieron cumplir primero con la regularización de la documentación de las demandas, así como con la corrección y/o complementación de otros datos, como los de superficies.

Luego fueron cumplidas las actividades previas a la inmovilización de las áreas demandadas para garantizar la integridad de los territorios. Para definir estas actividades y su procedimiento fueron consensuados criterios entre el INRA, la SAE y las organizaciones indígenas demandantes. Cuando entró en vigencia el decreto reglamentario de la Ley del SNRA -Decreto Supremo N° 24784- a partir del 31 de julio de 1997, las actividades iniciadas antes de su vigencia continuaron porque muchas de ellas fueron incorporadas al reglamento mencionado.

Contar con el decreto reglamentario de los procesos agrarios no significó avanzar más rápido en los trámites, porque los requisitos eran cuantiosos para ser cumplidos en corto tiempo, tenían muchas exigencias técnicas y resultaban caros. Por estos factores el reglamento fue blanco de las críticas de todos los sectores y a poco más de un año de promulgarse fue modificado mediante el Decreto Supremo N° 25323<sup>58</sup>, que se refería a los plazos. Tres años después de su puesta en vigencia, el Decreto Supremo N° 24784 quedó sin efecto por el Decreto N° 25863, del 5 de mayo de 2000.

El nuevo decreto tampoco flexibilizó lo suficiente las exigencias para realizar el "saneamiento especial" de las TCO con el denominado "saneamiento de tierras comunitarias de origen" (SAN-TCO) y de los procesos agrarios en general, que son procesos "sociales" y no civiles para contener esas exigencias, por lo que continuaron siendo igual de lentos, difíciles y caros.

#### Las primeras acciones, avances y obstáculos

Una de las normas que fue aprobada mientras era consensuada la Ley, fue la Resolución Suprema N° 216790 -13 de septiembre de 1996-, que dio vida a la Comisión Interinstitucional, llamada luego Comisión Interinstitucional de Tierras Comunitarias de Origen (CITCO). Posteriormente, una disposición respaldó su constitución: el artículo 72 párrafo II de la Ley del SNRA que garantiza la participación de los pueblos y comunidades indígenas en el saneamiento de su territorio.

58 Este decreto fue producto de una consultoría financiada por un organismo internacional y realizada por el INRA sin el conocimiento de los sectores sociales involucrados en la temática. El Poder Ejecutivo lo aprobó, pero su vigencia no fue dada a conocer más allá de su publicación en la Gaceta Oficial.

La CITCO fue creada con el objetivo de elaborar y proponer el procedimiento para la identificación, saneamiento, delimitación y titulación de las TCO y planificar esos trabajos. Desde su constitución funciona con la concurrencia del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), la Subsecretaría de Asuntos Étnicos (SAE)<sup>59</sup> y la CIDOB. En principio, se debía contar con el apoyo del Instituto Geográfico Militar (IGM), pero esta institución poco a poco dejó de ser convocada<sup>60</sup>. En los hechos, las organizaciones indígenas regionales y en muchos casos los representantes de los pueblos demandantes de TCO, participan de las reuniones de la CITCO, y en casos especiales invitan a representantes de la cooperación internacional -que financia el saneamiento de las TCO- a participar de alguna reunión de la misma CITCO.

El funcionamiento de la CITCO tuvo mayor relevancia en los primeros años de aplicación de la Ley del SNRA, cuando su reglamento no existía aún. En 1997 hubieron siete reuniones; durante 1998 fueron cinco; en 1999 hubieron dos reuniones; en 2000 otras dos y en 2001, tres reuniones. Esta instancia pasó a convertirse en un espacio de coordinación, concurso de criterios y solución de problemas concretos sobre el proceso agrario de las TCO, entre los tres involucrados: el INRA, la entidad estatal competente en asuntos étnicos y las organizaciones indígenas. En un principio, a través de la CITCO se llenaba el vacío provocado por la falta del reglamento para la aplicación de la Ley del SNRA. Luego se convirtió en una instancia de seguimiento y denuncia de los problemas que se iban presentando en el saneamiento de las TCO. Actualmente, las reuniones generalmente terminan en compromisos de difícil cumplimiento.

En un principio, en el seno de la CITCO buscaron acordar los procedimientos para inmovilizar las áreas demandadas por las organizaciones indígenas. Esta acción cumplida como mandato de la Ley (Disposición Transitoria Tercera párrafo II), es una medida previa a la titulación y tiene como objetivo garantizar la integridad de las áreas

59 En 1997, la SAE se convirtió en el Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (VAIPO); de septiembre de 2000 a octubre de 2003 fue el Ministerio sin cartera de Asuntos Campesinos y Pueblos Indígenas y Originarios (MACPIO); y desde octubre de 2003, el Ministerio sin cartera de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (MAIPO).

60 El trabajo técnico de medición en campo fue realizado por los mismos técnicos del INRA o por empresas particulares acreditadas por el mismo INRA.

demandadas. La inmovilización tiene como fin evitar asentamientos posteriores o nuevas demandas sobre las superficies demandadas como TCO y para las admitidas por la Ley del SNRA debían ser dictada en el término de 90 días después de promulgada la Ley.

Las primeras resoluciones de inmovilización no fueron emitidas en noventa días, como disponía la Ley, sino en ocho meses y para casi todas las demandas admitidas por Ley, fueron dictadas en junio de 1997. Entonces fueron inmovilizadas más de 12 millones de hectáreas. Para llegar a este resultado, tuvieron que cumplirse dos procesos previos: la caracterización de las demandas a cargo de la SAE y la georeferenciación de las áreas a cargo del INRA. El procedimiento de *"...caracterización preliminar de las demandas (...) buscaba precisar (...) particularidades del pueblo indígena demandante a través de (...) la identificación de los aspectos socio-históricos, del número de población, del número de comunidades, de los terceros al interior de la demanda, los límites y la superficie"* (Acta de la Tercera reunión de la CITCO, 6 de mayo de 1997). La georeferenciación -otro requisito previo a la inmovilización- consistía en situar geográficamente el área de las demandas interpuestas y terminar precisando la superficie y los límites.

A pesar de encontrarse inmovilizadas las superficies demandadas, no pudo garantizarse su integridad porque los avasallamientos no se detuvieron. Una de las críticas al incumplimiento de las resoluciones de inmovilización fue que no eran claras y no protegían las demandas. Para superar este problema fue dictada una resolución complementaria que tenía el fin de aclarar el contenido de las resoluciones de inmovilización, indicando que las mismas buscan evitar ampliaciones de trabajos y nuevos asentamientos en las áreas inmovilizadas, y que las transacciones de propiedades debían comunicarse al INRA bajo presunción de tráfico de tierras (R-ADM - N° 00037/98 del 31 de marzo de 1998). Esta nueva resolución tampoco tuvo los efectos esperados.

#### **La reglamentación de la Ley del SNRA: el estudio de necesidades y el saneamiento**

El contenido del Decreto Supremo N° 24784 del 31 de julio de 1997<sup>61</sup>, que reglamenta la aplicación de la Ley del SNRA, provocó las críticas

61 Este decreto fue puesto en vigencia seis días antes del cambio de gobierno de la República, el 6 de agosto de 1997.

de todos los sectores involucrados por utilizar un lenguaje exageradamente técnico, por ser muy exigente en los requisitos para cumplir con el saneamiento, además de complejo y burocrático, y por dejar varios componentes librados a la discrecionalidad de las autoridades (Romero, 2001: 216; Asbún, 2001b: 82). El mismo director nacional del INRA (1998-2003), al referirse a la puesta en vigencia del reglamento indicaba que *"Lamentablemente, luego de recibir los resultados de una consultoría y sin generar el consenso necesario, el 31 de julio de 1997 se reglamentó su funcionamiento..."* (Salomón, 2000: 10).

En lo referente a los pueblos indígenas, el contenido del reglamento limitaba sus derechos reconocidos en la Ley. El reglamento sometía el saneamiento para la titulación de tierras destinadas a pueblos indígenas a un proceso extremadamente prolongado, dilatorio y caro. A pesar de ser un procedimiento especial, de acuerdo a Ley, contenía los mismos requisitos que los otros tipos de saneamiento, sumando además otras exigencias para llegar al título, como los estudios de caracterización, o certificación de identidad étnica e identificación de necesidades, previo informe de la Superintendencia Agraria sobre la capacidad de uso mayor de la tierra (artículo 261 decreto reglamentario Ley del SNRA). En realidad, establecía un procedimiento fundamentalmente civilista (Almaraz, 1998: 187-188).

Para aplicar este procedimiento en el saneamiento de una TCO, se estimó que se requerían 702 días (cálculo presentado por la responsable de TCO del INRA Nacional en una CITCO, en octubre de 1998). Mientras el INRA, para identificar y luego certificar tierras de libre disponibilidad para concesiones forestales, de conservación y protección de la biodiversidad, investigación y ecoturismo, dispuso un procedimiento a realizarse en el plazo de 60 días<sup>62</sup> (Resolución Administrativa N° 098/99 del 21 de julio de 1999).

62 Es un procedimiento que se basa fundamentalmente en información de gabinete y sólo a oposición, después de una publicación que declara la calidad de tierra fiscal y el estado de libre disponibilidad para concesiones, el INRA realizaba el levantamiento de información de campo para ese caso.

Luego de una movilización indígena-campesina, este procedimiento fue dejado sin efecto por el artículo 1 del Decreto Supremo N° 25848 del 18 de julio de 2000, que modificó el artículo 388 del Decreto Supremo N° 25763 del 5 de mayo de 2000, dejando que estas tierras sean identificadas dentro de los procesos de saneamiento y que la Comisión Agraria Departamental, mediante dictamen, disponga la modalidad de distribución.

El 8 de mayo de 1999 fue aprobado el Decreto Supremo N° 25323 que modificaba los plazos y términos contenidos en el Reglamento de la Ley INRA. Con ese decreto la mayoría de los términos y plazos del anterior decreto fueron reducidos a la mitad y otros se fusionaron con el fin de acortar el proceso de saneamiento en tiempo<sup>63</sup> aunque por la forma cómo fue puesto en vigencia, no fue conocido.

El 5 de mayo de 2000, cuando transcurría más de un año de negociaciones entre los sectores, fue dictado el Decreto Supremo N° 25763 que establece un nuevo reglamento<sup>64</sup> de la Ley del SNRA, mantiene la concentración de actos administrativos del Decreto Supremo N° 25323 y disminuye otros términos. A pesar de los acuerdos previos, el Decreto fue puesto en vigencia conteniendo dispositivos no consensuados que llevaron a su modificación el 18 de julio de 2000, mediante el Decreto Supremo N° 25848, que entre las modificaciones referentes al saneamiento de TCO dispone que:

- La valoración de la función económico-social de aquellos predios con superficie igual o menor a 500 hectáreas, para que se reconozca la superficie total, deben cumplir la función económico-social en el 50% de la superficie.
- Le quita la facultad a la entidad estatal competentes en asuntos étnicos, para recomendar la superficie a titularse como TCO,
- Elimina la etapa de la exposición pública de resultados en los trámites de titulación de TCO admitidos por la Ley del SNRA en 1996, cambiándola por la notificación individual<sup>65</sup>,

63 Es el caso de la evaluación técnico-jurídica que aplicando el nuevo Decreto, se debe realizar en todas las propiedades de manera simultánea. El anterior Decreto disponía que se debían evaluar primero los predios titulados, luego los que estaban con procesos agrarios en trámite y concluir con las posesiones.

64 Este decreto fue hecho público en la Gaceta Oficial del 22 de junio de 2000.

65 Ese artículo fue declarado inconstitucional por la Sentencia N° 042/01 del 15 de junio de 2001 del Tribunal Constitucional, a raíz de una demanda presentada por algunos terceros de la TCO Isoso -en cuyo proceso de SAN-TCO se había realizado la exposición pública de resultados, a pesar de encontrarse vigente el artículo que hacía innecesaria esta actividad-. La sentencia declaró procedente la demanda y por lo tanto repuso la etapa de exposición pública de resultados en estos trámites, argumentando que sin esa fase se dejaba en indefensión a las partes. Sin embargo, la sentencia no consideró que durante la exposición pública de resultados sólo se pueden hacer observaciones de forma y no de fondo y que al suspenderla -mediante decreto- lo único que se buscaba era evitar parte de los elevados gastos que significaban los trámites de saneamiento, pues con la notificación individual los que se creyeran afectados tenían la vía expedita para recurrir ante el TAN, donde sí podían y pueden demandar cuestiones de fondo.

- Reconoce la facultad del director nacional del INRA para declarar la inexistencia de títulos o procesos agrarios en trámite, cuando los expedientes no cursen en los registros establecidos por la Ley de Reforma Agraria<sup>66</sup>.

Además del decreto reglamentario, existen otras disposiciones más específicas para guiar el trabajo de los funcionarios. Las normas técnicas pueden ser dictadas por el INRA, por la entidad estatal competente en asuntos étnicos o por la Superintendencia Agraria, dependiendo de las actividades que regulen. En cuanto al INRA, este órgano dictó guías para el levantamiento de información de campo así como para el tratamiento de la documentación y su análisis durante el saneamiento<sup>67</sup>. El contenido de las guías no cambió sustancialmente, a pesar de las tres reformas al reglamento realizadas entre 1997 y 2003. Sólo algunas modificaciones que fueron parte de la consensuación, se mantienen gracias a la presión social. Es el caso de la guía para la verificación del cumplimiento de la función social y económico-social de la tierra del 01 agosto de 2000, que fue modificada el 31 de diciembre de 2001 y repuesta en su vigencia el año 2002 por presión de las organizaciones sociales.

En cuanto a los estudios de necesidades a cargo de la entidad estatal competente en asuntos étnicos, que tenía por objeto sugerir una superficie para que sea dotada a favor del pueblo indígena, no sufrieron muchos cambios del primer al segundo decreto reglamentario<sup>68</sup>. El

66 La sentencia N° 050/2001 del 21 de junio de 2001 del Tribunal Constitucional declaró inconstitucional la Disposición Transitoria Tercera del Decreto Supremo N° 25848 del 18 de julio de 2000, por considerarla contraria a los artículos 7 inciso i) y 22 de la Constitución Política del Estado. La sentencia señala que la inexistencia de títulos en los archivos del INRA o referencias a la existencia de ellos, no significa que éstos documentos no existen y debería darse el derecho a las partes para que puedan asumir su defensa. Con ésta Sentencia, el Tribunal Constitucional le ha quitando al INRA la facultad de declarar inexistentes títulos o procesos agrarios obtenidos mediante fraude y otros métodos irregulares que eran remitidos al Ministerio Público para su investigación penal (Tamburini; Betancur, 2003: 227).

67 Entre las guías que dictaron, se cuenta las que se refieren al levantamiento de datos técnico-jurídicos, saneamiento y titulación, actuación del encuestador jurídico durante las pericias de campo, aplicación de criterios de nulidades en la etapa de evaluación técnico-jurídica, conciliaciones, verificación de la función social y económico-social de la tierra, entre otras (Portillo, 2000: 226-228).

68 En el primer decreto reglamentario, la exigencia para la identificación de datos era: población y número de comunidades del pueblo demandante, proyección de crecimiento

VAIPO presentó el 26 de enero de 2000 un documento titulado "Principios básicos y modelo de cálculo", es decir una guía para la elaboración de los informes de necesidades, que señalaba que el objeto del estudio era "establecer una superficie a recomendar para la dotación y titulación de la TCO demandada" y que la superficie "debe estar en concordancia con la disponibilidad de tierras en la TCO para cada uno de los usos (forestal, pecuario y agrícola y de economías alternativas) según la certificación de capacidad de uso mayor de la tierra". Este documento fue emitido en noviembre de 1999, después de algunos acuerdos con las organizaciones indígenas, donde fueron consensuados cinco elementos para la identificación de necesidades: 1) la incorporación del marco legal, 2) la superficie total recomendada sería igual a la superficie socio-cultural, superficie económico-productiva y superficie de preservación ecológica, 3) la incorporación de un área de cacería tomando en cuenta el conjunto de especies objeto de esa actividad y otros recursos de aprovechamiento integral, 4) la relativización del tratamiento económico en la determinación de necesidades y 5) que la recomendación pueda ser en zonas geográficas de los distintos espacios de uso y manejo integral de recursos naturales. En conclusión, el objeto del estudio sería: "Identificar y recomendar la dotación de superficies suficientes para el desarrollo cultural, social y económico de los pueblos y comunidades indígenas y sus futuras generaciones en el marco de la legislación vigente" (VVAA, 2000), aunque estos criterios no fueron recogidos en el documento final aprobado en esa instancia.

Los estudios de necesidades han sido criticados porque se constituyeron en instrumentos de justificación de decisiones políticas de acuerdo con los intereses del gobierno y de los terceros sobre las TCO. Los críticos a los estudios indicaban que las recomendaciones no respon-

demográfico; usos, costumbres y patrones de asentamiento; tradiciones culturales; sistemas de producción y de manejo de recursos naturales; aspectos biofísicos, recursos naturales existentes y potencial productivo del área; zonas de preservación. Todos estos elementos permitan concluir con la recomendación de la superficie a dotar al pueblo indígena solicitante, de manera que satisfaga sus necesidades espaciales (artículo 282, Decreto Supremo N° 24784 del 31 de julio de 1997). En cambio, en el segundo decreto reglamentario, sólo se aumentó la valoración de las áreas de uso y aprovechamiento (artículo 261, Decreto Supremo N° 25763 del 5 de mayo de 2000). Con la reforma a éste último, mediante el Decreto Supremo N° 24848 del 18 de julio de 2000, quedó derogado el inciso h) del párrafo II del artículo 261 del Decreto Supremo N° 25763 del 5 de mayo de 2000; es decir que el MACPIO perdió la facultad de recomendar la superficie a dotar (artículo 1, Decreto Supremo N° 24848 del 18 de julio de 2000). Deberá aplicarse el artículo 74 de la Ley INRA sobre la base de la demanda del pueblo indígena.

dían a las necesidades territoriales de los pueblos sino a la disponibilidad de tierras, porque estos normalmente se concluían una vez que se tenían los resultados de las pericias de campo<sup>69</sup> (VVAA, 2000: 8-9) recomendando la superficie identificada como de ocupación indígena aquella que se encontraba sin sobreposición de derechos con terceros o como superficie fiscal, según la información resultante de las pericias de campo. Señalaban que el estudio no tiene sentido porque solamente encarece el saneamiento.

En el caso de la Superintendencia Agraria, con la Ley N° 2493 del 4 de agosto de 2003 modificatoria del Régimen Tributario, el gobierno la faculta para que mediante el Plan de Ordenamiento Predial (POP) declare el cumplimiento de la función económico-social de la tierra a demostrarse junto al pago de los impuestos a la propiedad rural (Disposición Adicional Segunda). Esta disposición convertida en una Ley referente a impuestos, es contraria a lo que dispone la Ley especial de tierras, es decir la Ley del SNRA que indica que la verificación del cumplimiento de la función económico-social de la tierra para regularizar el derecho propietario, debe efectuarse dentro del proceso de saneamiento midiendo en campo las mejoras (artículo 66)<sup>70</sup>. Esa nueva disposición deja escasas posibilidades para recuperar las tierras que no son utilizadas en actividades productivas, porque los planes de ordenamiento predial son realizados a solicitud del propietario o supuesto propietario del predio por medio de sus técnicos, cuyos informes son entregados para su aprobación por la Superintendencia Agraria, ésta no realiza el trabajo ni hay participación del pueblo indígena demandante de una TCO como cualquier otro interesado.

El saneamiento de las Tierras Comunitarias de Origen empezó a desarrollarse en las áreas demandadas, de acuerdo al cronograma anual definido en las CITCO. Comenzó en 1988 con un proyecto piloto financiado por DANIDA<sup>71</sup> para tres territorios (Tapiete, Guarayos polígono

69 Las pericias de campo es una de las primeras etapas del saneamiento, consiste en la medición en el terreno de cada una de las propiedades de terceros que se encuentren al interior de la TCO, así como sus mejoras. También se mide el perímetro del área demandada como TCO.

70 Las mejoras son analizadas en la etapa de evaluación técnico-jurídica, aplicando las disposiciones referentes al tipo de tierra y aprovechamiento que se realiza en el predio (artículos 236 y siguientes del Decreto Supremo N° 25763 del 5 de mayo de 2000, decreto reglamentario de la Ley del SNRA)

71 Programa de Cooperación del Ministerio de Relaciones Exteriores del Gobierno de Dinamarca.

1 y Monte Verde). Posteriormente prosiguió en los otros territorios, por zonas.

Sobre los recursos económicos para su realización, el gobierno boliviano firmó diferentes convenios de financiamiento desde 1996, con el Gobierno de Dinamarca<sup>72</sup>, con FIDA/PRODESIB<sup>73</sup>, con el Reino de los Países Bajos/KADASTER<sup>74</sup> (Lotze, 2000: 174-178), con el Proyecto Tierras Bajas del Este<sup>75</sup> y con el Plan de Desarrollo de Pueblos Indígenas<sup>76</sup>. Estos capitales estaban destinados a cubrir las superficies de las dieciséis demandas admitidas en 1996, debiendo sanearse y titularse una superficie de 12.610,227 hectáreas. Posteriormente, DANIDA y algunos proyectos puntuales han financiado las nuevas demandas.

#### Avances y retrocesos, conflictos y acuerdos

Desde el inicio de los procesos agrarios y más con el saneamiento de las áreas demandadas como TCO, se presentaron conflictos que fueron agravándose con el avance de los procesos. Veamos algunos ejemplos:

- Durante el periodo de ejecución del saneamiento de las TCO, varios terceros ingresaron a las áreas demandadas para realizar desmontes y mejoras, considerando que esas zonas les pertenecían y para tomar posesión de otras que se encontraban desocupadas hacía años. También utilizaron algún documento que mostrara su supuesto derecho. Las agresiones más sistemáticas se dieron en Monte Verde (Acta CITCO N° 8, 5-6 de marzo de 1998) y en Guarayos, en Santa Cruz. Las organizaciones indígenas demandantes reaccionaron denunciando esos actos y dando lugar a inspecciones oculares tanto del INRA como de la Superintendencia Forestal. En algunas oportunidades, ante la falta de acción de las autoridades, ejecu-

72 Para realizar el saneamiento y titulación de las TCO de Oriente, Chaco y Amazonía por 8.976,547 hectáreas.

73 Para el saneamiento del Territorio Indígena-Parque Nacional Isiboro Sécore, del Territorio Indígena Chimán y del TIM II, por una superficie de 1.0204 hectáreas.

74 Para el Catastro Rural Legal y Capacitación Integral/Chuquisaca en una superficie de 3.100.000 de hectáreas, donde se encuentran cinco demandas de TCO.

75 Este proyecto financiado por el Banco Mundial, aplicado entre 1990 y 1997, destinó un poco más de 800.000 dólares para mitigar los efectos negativos de la aplicación del proyecto en el Pueblo Ayoreo. Uno de sus objetivos era garantizar sus tierras. Para 1996 sólo 200.000 dólares fueron aprobados para el saneamiento de la TCO.

76 Este programa se financió con los fondos de compensación de los Pueblos Ayoreo, Chiquitano e Isoseño, por la construcción del gasoducto principal Bolivia-Brasil.

taron medidas de presión como marchas, colocación de puestos de control (Monte Verde) (Tamburini, 1999: 36-37), bloqueo de caminos (Guarayos) y toma de las áreas. Llegaron a firmar repetidos acuerdos con las autoridades, quienes se comprometieron a agilizar los trámites o realizar un adecuado análisis de la documentación y los datos de campo, en estricta aplicación de la Ley. En casos como el TIM II o el ayoreo, debieron repetirse las pericias de campo para reencausar adecuadamente el saneamiento.

- Así también, a días de la inmovilización, la Superintendencia Forestal -una de las autoridades notificadas-, emitió las resoluciones de conversión forestal de concesiones al nuevo régimen forestal<sup>77</sup>, quedando diecisiete concesiones dentro de las áreas demandadas para titulación como TCO. De esas concesiones, diez están sobre Guarayos, cuatro sobre Monte Verde y dos sobre Yaminahua-Machineri, en una superficie de 666.855 hectáreas (Tamburini, 1997: 19-21; de Vries, 1997: 61-63). Con el argumento que las áreas no estaban debidamente reconocidas como TCO<sup>78</sup>, la Superintendencia otorgó esos derechos a los concesionarios forestales. Lo hizo también sobre el Territorio Indígena Multiétnico -este último titulado un año antes de la conversión de las concesiones forestales y reconocido como territorio indígena siete años atrás-. Esto llevó a los representantes de los territorios afectados a pedir que se dejen sin efecto las resoluciones forestales<sup>79</sup> y que se reconozca la prioridad de los derechos de los pueblos indígenas sobre esas áreas y sus recursos naturales, tal como establecía la Ley del SNRA (Disposición Final Segunda parágrafo I), la definición a cargo del INRA con el saneamiento.

77 El 1 de agosto de 1997, la Superintendencia Forestal, mediante la conversión voluntaria al nuevo régimen forestal, renovó 86 antiguas concesiones como nuevas, aplicando el nuevo marco legal forestal.

78 Argumento basado en el artículo 32 parágrafo II de la Ley Forestal.

79 Los recursos presentados por las organizaciones indígenas afectadas fueron de Revocatoria ante la misma Superintendencia pidiendo deje sin efecto sus resoluciones. Ante la respuesta negativa, presentaron el Recurso Jerárquico ante la Superintendencia General del SIRENARE, quien las desestimó -1 de junio de 1988- y luego presentaron recursos Contenciosos Administrativos ante la Corte Suprema de Justicia -cuyo fallo declara improbadas las demandas-. Paralelamente, por intermedio de la Central Obrera Boliviana presentaron un recurso de queja ante la OIT contra el gobierno boliviano, por incumplimiento del Convenio 169. Como consecuencia, la OIT recomendó al Gobierno que cumpla adecuadamente el acuerdo internacional y le envíe informes de los avances del saneamiento de las TCO (Informe OIT, marzo 1999).

- En el norte amazónico, desde que entró en vigencia la Ley del SNRA, los barraqueros están tratando que sus barracas -establecimientos gomeros y castañeros- sean consideradas como concesiones forestales. Para ello impulsaron la aprobación del Decreto Supremo N° 25532 del 5 de octubre de 1999 y el 25783 del 19 de mayo de 2000, que reconocían las barracas como concesiones forestales de productos no maderables, disponían su incorporación voluntaria al régimen forestal y establecían los requisitos para su regularización. Estos decretos -a raíz de una movilización social de las organizaciones campesino-indígenas-, fueron abrogados por el Decreto Supremo N° 25838 del 10 de julio de 2000. Pese a ello, este sector persiste en la búsqueda de legalización de las barracas con otras normas; algunas ya fueron presentadas y discutidas en la zona y permanentemente rechazadas por los pueblos indígenas y campesinos, quienes exigen que primero se resuelva el derecho a la tierra mediante el saneamiento, y luego se defina la situación de las barracas.
- Los ganaderos por su parte, intentan que se apruebe una norma que determine la unidad de "carga animal" por hectárea, es decir la relación entre unidad animal y superficie de tierra para sostenerla, que sea superior a las cinco hectáreas por cabeza, como establece la norma en actual vigencia (artículo 21, LRA). Basados en un estudio -encargado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería- intentan que la norma reconozca entre ocho y treinta hectáreas por unidad animal<sup>80</sup>, con un cálculo fundado en las precipitaciones pluviales en cada zona (Eguez, 2000: 17-20). Con este pedido firmaron acuerdos con el gobierno (2001) y paralizaron algunos saneamientos en la etapa de evaluación técnico-jurídica, en tanto se apruebe este cambio.
- Los retrasos en la realización de los procesos de saneamiento permitieron que los terceros se organicen para defenderse de las supuestas agresiones de los demandantes indígenas contra sus tierras. Eso los llevó, en algunos casos, a emitir amenazas e impedir que el INRA ingrese a esos territorios para realizar trabajos. Por su parte, el gobierno firmó compromisos con ellos, como el acuerdo CAO-Gobierno del 27 de septiembre de 2001 que buscaba "dictar una norma (...) para regularizar los derechos de propiedades en áreas protegidas, (...) y los procesos otorgados en la gestión de García Meza<sup>81</sup>". Este

80 Una unidad animal estaría constituida por 400 kilogramos de peso.

81 Militar que gobernó de facto el país entre 1980 y 1981.

y muchos de los otros acuerdos violentan los objetivos del saneamiento.

La reacción indígena ante los conflictos también se manifestó desde la puesta en vigencia de la Ley del SNRA, mediante dos grandes marchas. La primera se realizó el año 2000 por la anulación de algunas normas atentatorias a los territorios, la modificación del reglamento de la Ley del SNRA, la entrega de los estudios de necesidades y el establecimiento de plazos para el avance del saneamiento de las TCO. La segunda se llevó a cabo entre mayo y junio de 2002 y solicitó una Ley de necesidad de reforma constitucional y que la reforma se realice a través de una Asamblea Constituyente<sup>82</sup>. Además, pedían que el gobierno desestime el proyecto de "Ley de Apoyo al Desarrollo Sostenible y de Reforma a la Ley Forestal" y que no apruebe normas técnicas y reglamentarias en materia agraria, que resulten contrarias a las ya existentes (VVAA, 2002).

A fines del año 2001, la agudización de los conflictos llevó al Gobierno a convocar a un "Encuentro nacional sobre la tierra" para tratar de encontrar una salida conjunta a los problemas. Lamentablemente este encuentro fracasó por diversas causas, como las acciones contrarias del mismo gobierno, que antes y después del encuentro negoció por separado con varios sectores, suscribiendo acuerdos contradictorios entre sí, por tanto de imposible cumplimiento.

Los conflictos siguen aumentando a medida que pasa el tiempo. Existe una relación directa entre el retraso del saneamiento y el incremento de los problemas. La lentitud del INRA en la ejecución de los saneamientos es uno de los factores que ha roto la paz social (Antelo, 2001: 3). Según el Superintendente Agrario, "el problema de fondo es que no existe una política nacional de tierras (...), no se toma en cuenta la Ley, y pesan más las presiones" (Agreda citado por Guzmán, 2001). Otro problema radica en los intereses de algunos supuestos propietarios que no están dispuestos a que se aplique la Ley a expensas de sus pretensiones; así como las mismas políticas macro del Estado tienen otras prioridades e intereses, antes que regularizar la situación de las TCO y las tierras a los pueblos indígenas y comunidades campesinas.

82 Argumentaban que era necesaria una Asamblea Constituyente porque debe redefinirse el Estado, considerando que por la estructura que tiene hoy, es imposible el respeto a sus derechos, así muchos de ellos estén recogidos en alguna Ley.

### La actitud de los dirigentes indígenas nacionales

Luego de la experiencia de la marcha del Beni (1990), el movimiento indígena nacional decidió reivindicar su derecho al territorio en conjunto, por la garantía que le daba actuar en bloque. Así definieron la estrategia de llevar adelante demandas por áreas territoriales específicas, pidiendo su titulación, basados en una definición general. Una vez presentados los memoriales de demandas (1996), la CIDOB era la instancia orgánica que encabezaba los procesos tanto ante el INRA, como con la entidad estatal competente en asuntos étnicos. Pero a medida que avanzaban los procesos, el tratamiento de los problemas se fue trasladando al nivel local. Aunque las acciones generales fueron decididas en el seno de la CITCO o en reuniones convocadas por la CIDOB, esta organización dejó de manejar los problemas.

Con el pasar del tiempo surgieron otros actores y diversos escenarios a los que no supo responder la CIDOB. Así, mientras aumentaban los problemas, la dirigencia nacional dejó de sostener el proceso. Los problemas específicos de cada demanda y los conflictos en el terreno fueron enfrentados por los propios demandantes en cada región, a pesar que la definición y solución de muchos casos, por no decir la mayoría, dependían de decisiones y acciones políticas generales<sup>83</sup>.

La dirigencia nacional no pudo sostener el avance que había logrado hasta la marcha de 1996. Entre 1995 y 1996, para tener más fortaleza en las negociaciones de consensuación de la Ley del SNRA, llevaron las propuestas en bloque junto a las otras organizaciones sociales como los campesinos y colonizadores, para romper relaciones en el último tramo de las negociaciones (agosto 1996). Desde entonces, la dirigencia de la CIDOB no ha podido superar esa visión sesgada de lo indígena solamente, olvidando que es parte de un todo y que las definiciones de otros problemas también les afectan, ya que las soluciones para ser efectivas deben ser integrales. Así la dirigencia nacional fue perdiendo fuerza en sus demandas para la titulación de las TCO, se detuvo el avance en los procesos de saneamiento en algunos casos durante años (como el de Isoso), en otros no comenzó el saneamiento, y hasta hay lugares en los que renunciaron a una parte de la superficie demandada (Baures).

83 Como las políticas aplicadas para ejecutar los saneamientos, los criterios de evaluación y definición de determinados conflictos tipo, la normativa específica que guiaba el trabajo de los técnicos del INRA, entre muchas más.

El hecho que cada pueblo haya asumido los problemas del saneamiento para la titulación de su TCO de manera independiente, posiblemente haya dificultado y postergado la solución de los problemas. Los procesos se han demorado mucho y cada día es más difícil encontrar soluciones que benefician a las demandas indígenas.

El gobierno presentó como participativos y consensuados, procedimientos, mediante los cuales contrataba dirigentes en calidad de "consultores de contraparte indígena" para realizar el seguimiento a los procesos de saneamiento y titulación de las TCO. Con este y otros mecanismos, el gobierno interviene en las decisiones internas de las organizaciones o las neutraliza (Martínez, 2000: 6). La CIDOB fue objeto de cooptación, sobre todo desde algunos ministerios del Poder Ejecutivo. Por ello las vinculaciones oficiales de los principales dirigentes son cuestionadas por los dirigentes intermedios (Rada, 2001). Eso ha llevado al debilitamiento de la organización y a su escisión, con problemas incluso en sus dirigencias intermedias.

Por un tiempo, las vinculaciones oficialistas de los principales dirigentes fueron cuestionadas por algunas instancias regionales como la Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (Rada, 2001), organización que en su reunión nacional del año 2000 decidió buscar alianzas independientemente de la organización nacional, y diferenciarse en sus demandas al gobierno y la forma de presentarlas. El año 2003, se separó oficialmente de CIDOB conjuntamente las organizaciones indígenas mojeñas del Beni.

El MACPIO, creado como Ministerio desde que se efectuaron las movilizaciones campesinas de septiembre del año 2000, tiene entre sus objetivos buscar acercamientos entre el Estado, los sectores indígenas y campesinos. A través del MACPIO el gobierno procuró evitar conflictos sociales con los indígenas y campesinos, antes que adoptar soluciones integrales a sus problemáticas; y en esta instancia nombró como autoridades a ex dirigentes indígenas, en algunos casos acreditados por sus organizaciones. Ese accionar inmovilizó y sectorializó al movimiento indígena evitando que generen propuestas completas, nacionales e integradoras y que ataquen los problemas de fondo.

Al no haber generado una propuesta política hacia el país, el movimiento indígena se estancó, porque la realidad es cambiante y para ellos pareciera que es estática. Sin embargo necesitan viabilizar pro-

puestas que estén en función de las nuevas realidades para no quedar rezagados nuevamente (Entrevista A. Vadillo).

### Lo logrado en la efectivización del derecho propietario indígena

Con casi ocho años de aplicación de la Ley del SNRA (1996-2004), y los plazos establecidos por Ley para la titulación de las TCO ampliamente vencidos, podemos encontrar TCO tituladas pero con características diferentes en cuando a efectivización del derecho propietario, a la superficie titulada y a las condiciones de la titulación. En muchos casos no fueron emitidos los certificados de saneamiento que concretan en última instancia, la situación de la TCO con relación a la superficie definitiva.

Aunque no se puede decir que son procesos concluidos, podemos ver que:

- Los territorios reconocidos mediante Decretos Supremos fueron titulados el 25 del abril de 1997, seis meses después de la aprobación de la Ley y no en los 60 días como mandaba la misma. Los títulos otorgados tienen carácter provisional, quiere decir que han sido emitidos sin previo proceso de saneamiento. Para dar por concluidos estos trámites, todavía debe realizarse el saneamiento de TCO; producto de este proceso saldrá la superficie definitiva a reconocerse en favor del pueblo beneficiario. Sin embargo, y a raíz de esa nueva revisión ocasionada por el saneamiento tardío, la superficie dotada podrá variar.

El siguiente cuadro nos muestra la superficie titulada a ocho de los nueve territorios reconocidos por Decreto Supremo<sup>84</sup>, titulación realizada sin el proceso de saneamiento.

84 Los beneficiarios del Territorio Indígena Chuiquitano No 1 renunciaron a su derecho a la titulación sin saneamiento, para someterlo previamente a éste proceso, pero sumándole un área mayor como una sola demanda denominada TCO Lomerío, la que fue admitida por la Ley del SNRA en 1996.

**Cuadro N° 7**  
**Territorios reconocidos por decretos supremos**  
**y titulados como TCO**

TCO	Ubicación	Superficie Titulada
Araona	La Paz	95.036,4000
Pilón Lajas	La Paz	396.264,4362
Chimán (TICH)	Beni	401.322,8054
Multiétnico (TIM)	Beni	343.262,4479
TIPNIS	Beni	1.236.296,3317
Siriono (TIS)	Beni	62.903,436
Yuquí	Cochabamba	127.204,2792
Weenhayek	Tarija	197.849,0383

Fuente: Elaboración CEJIS, basada en documentos del INRA, noviembre 2001.

Sin saneamiento han sido tituladas 2.860.139,1752 hectáreas; en la mayoría de estos territorios aún no comenzó el proceso de saneamiento, en otros, sólo para algunos polígonos<sup>85</sup>.

- Entre las demandas admitidas por la Ley del SNRA (1996) en la mayoría no concluyó el saneamiento; muchas están con titulación parcial, solamente en las áreas no ocupadas por terceros o reclamadas por éstos; en otras, el área de saneamiento de TCO ha sido dividida en varias partes -saneamiento por polígonos-, al concluir cada proceso parcial fueron titulados también por partes.

El siguiente cuadro nos muestra cada una de las TCO tituladas desde 1999 -año de la primera titulación con saneamiento- hasta el año 2003.

85 Los polígonos de saneamiento son las partes en las que se divide un área de saneamiento para realizar los procesos uno después de otro o de forma simultánea, el fin es facilitar el trabajo de los equipos de campo para que no manejen superficie muy extensas.

**Cuadro N° 8**  
**TCO tituladas en su totalidad o parcialmente**

TCO	Departamento demandadas	Superficie titulada	Fecha	Titulación
Ayorea	Santa Cruz	244.736,5132	28/10/ y 17/12/1999	Total
Guarayos polígono 1	Santa Cruz	413.018,0533	16/12/1999	Parcial
Polígono 2		519.256,1600	02/05/2001	
Yuracaré	Cochabamba	241.170,4595	28/08/2000	Total
Multiétnico II	Pando - Beni	289.470,9480	23/02/2001	Parcial
Tapieté	Tarija	24.840,0000	28/02/2001	Total
Itikaraparirenda	Chuquisaca	7.116,2088	13/03/2001	Parcial
Avatiri - Huacareta	Chuquisaca	3.316,7290	14/03/2001	Parcial
Iupaguasu	Santa Cruz	28.076,1330	11/04/2001	Parcial
Mosetén	La Paz	96.807,7482	11/04/2001	Total
Kaipipendi - Karovaicho	Santa Cruz	63.607,8547	05/06/2001	Total
Yaminahua - Machineri	Pando	25.675,0166	27/07/2001	Total
Isoso, polígonos 1, 2 y 4	Santa Cruz	163.458,6307	25/09/2001	Parcial
polígonos 3 y 4		134.148,6840	24/02/2003	
Moré	Beni	60.753,2162	22/03/2002	Total
Movima	Beni	5.969,2338	22/03/2002	Parcial
Itonama	Beni	372.426,6697	22/03/2002	Parcial
Charagua Norte	Santa Cruz	70.455,7574	05/09/2002	Parcial
Charagua Sur	Santa Cruz	62.670,6203	05/09/2002	Parcial
Kaami	Santa Cruz	30.657,8842	05/09/2002	Parcial
Machareti-Ñancaroinza-Carandaití	Chuquisaca	26.253,0576	05/09/2002	Parcial
Kaaguasu-	Santa Cruz	68.964,2462	31/12/2002	Parcial
Itikaguasu	Tarija, Chuquisaca	68.385,8482	14/11/2003	Parcial
Tacana	La Paz	325.327,2625	15/05/2003	Parcial
Joaquiniana	Beni	168.688,8612	17/11/2003	Parcial

Fuente: Elaboración propia basada en datos y estadísticas INRA, 1999, 2000, 2001, 2004.

Como se puede ver por los cuadros presentados, del total de la superficie demandada como TCO y admitida por la Ley, sólo una pequeña fracción se encuentra titulada. Con referencia a los avances del sa-

neamiento, las cifras muestran que de las 14.209.319 hectáreas demandadas en 1996, 11.762.037 hectáreas fueron declaradas como área de saneamiento o superficie que sería objeto de saneamiento. Algunos territorios fueron saneados parcialmente y otros en su totalidad, pero hasta los primeros meses del año 2004, solamente 3.143.535 hectáreas fueron tituladas como TCO.

\* Representados en porcentajes, los datos revelan que del 100% demandado en tierras bajas, un 82,7% fue sometido a proceso de saneamiento de tierras comunitarias de origen, esto por diversas causas, desde una mala medición al presentar la demanda, hasta la aparición de otros derechos reconocidos en el área demandada que provocaron recortes en las superficies. Respecto a la titulación, del total de la superficie en saneamiento, sólo un 26,7% ha sido titulado en el período 1999-2003.

Solo siete de las veintitrés demandas de titulación de TCO sometidas a saneamiento, fueron tituladas en su totalidad, es decir con procesos de saneamiento concluidos; las restantes dieciseis han sido tituladas parcialmente y los procesos de saneamiento están en curso.

Con el fin de mostrar avances en su trabajo de saneamiento y los resultados, el INRA optó por titular "áreas libres" -con procesos de saneamiento inconclusos-. Es decir que cuando concluyeron las pericias de campo, fueron tituladas como TCO aquellas áreas que no habían sido medidas como parte de la superficie pretendida por los terceros.

Con referencia a la titulación de áreas libres, es necesario indicar que como las TCO son demandadas sobre áreas de ocupación actual y las zonas de acceso tradicional; sobre todo en las áreas de ocupación actual, muchas comunidades o comunarios que forman parte de la TCO cuentan con títulos ejecutoriales concedidos en épocas de la Reforma Agraria, ya sea como propiedades individuales, para comunidades, en lo pro indiviso o colectivas. En otros casos, ya sea directamente o con apoyo de algunas instituciones, compraron tierras tituladas. Estas áreas son las tituladas nuevamente como "áreas libres" por el INRA, en realidad son superficies de propiedad o de ocupación de las comunidades. Esas "áreas libres" adecuadamente nombradas, serían áreas convertidas a TCO. Con este tipo de titulaciones, lo único nuevo serían aquellas superficies sobre las que tenían posesión anterior pero sin título de propiedad o trámite en curso.

Si del total titulado como "áreas libres" restáramos las áreas tituladas previamente a las comunidades o los comunarios, sería muy poco lo nuevo, es decir no han recuperado aquellas zonas que demandan como nuevas y sobre las cuales hay otros interesados pretendiendo mejor derecho.

## Conclusiones

En síntesis, podemos afirmar que los derechos territoriales indígenas reconocidos en la nueva legislación agraria del país, se fueron construyendo en un marco de fluidas interacciones entre las propuestas de múltiples sectores interesados porque tales derechos sean plasmados en el ordenamiento legal actual, y las propuestas de otros sectores que cuestionaban abiertamente ese reconocimiento. Esos criterios, lejos de haberse diluido luego de la promulgación de la Ley del SNRA, se mantienen vigentes y además se encuentran en permanente pugna. Ello se evidencia con mucha claridad a lo largo de la aplicación de este instrumento legal.

En esa medida, consideramos que el reconocimiento de los derechos territoriales indígenas debe ser visto como el resultado de una negociación continua, en la que los diferentes sectores involucrados están influyendo en las modificaciones normativas, en las obstrucciones y en el curso y la orientación de los procedimientos legales correspondientes. Esto evidentemente, se hace de acuerdo a las posibilidades que cada uno de estos sectores encuentra en las diversas coyunturas políticas que se generaron desde 1990, presionando de múltiples formas al sistema político del país.

Es importante remarcar que si bien la participación de las organizaciones indígenas y de sus representantes fue decisiva, este protagonismo no puede ser comprendido sin el rol que jugaron actores sociales no indígenas en la apertura hacia los derechos indígenas. Por ello, es pertinente ponderar las corrientes ecologistas y ambientalistas y sus influencias sobre entidades internacionales y organismos financieros multilaterales, quienes a su vez jugaron un papel determinante sobre

el Estado y su apertura al tema indígena en los años noventa. El rol de las entidades asesoras que acompañan a las organizaciones indígenas tampoco debe dejarse de lado, pues el respaldo efectuado por ellas, en muchos casos, orientaron el rumbo y el cariz que adoptaron los dispositivos legales y el proceso mismo de aplicación de las normas.

El protagonismo de los indígenas de tierras bajas en ese contexto, deberá verse como un comportamiento diferenciado y de carácter paulatino, pues a lo largo de los años no todos los pueblos indígenas han participado de la misma manera. En algunos casos, se han involucrado progresivamente a estamentos más amplios de los propios pueblos y en otros casos, pueblos que se encontraban al margen de estos procesos se convirtieron en actores decisivos, así como otros fueron cediendo en sus demandas.

Aunque ha sido un avance significativo, los derechos indígenas todavía no fueron reconocidos como se pretendía para que permitan viabilizar su efectivización plena. La misma norma constitucional no los reconoció en su integridad, tampoco las otras normas de menor jerarquía. Esto no quiere decir que el reconocimiento no sea importante ni que no hubiera abierto oportunidades históricas. Claro está que en todo proceso, para que las cosas avancen, las partes interesadas deben mantener latente la atención, el seguimiento y la adecuación a cada nueva coyuntura. En este punto, desde el mismo Estado las políticas han ido cambiando y las organizaciones indígenas de tierras bajas, en su mayoría se quedaron a la espera que éste cumpla su rol, como lo mandaba la Ley en algunos casos, sin desarrollar nuevas estrategias de seguimiento. Creyéndose privilegiados, no avanzaron en la construcción de alianzas y en sumar fuerzas para seguir defendiendo y colocando permanentemente su realidad en la palestra pública nacional e internacional.

Lograr que la Ley del SNRA reconozca su derecho ya no sólo a las TCO nominalmente, sino la posibilidad de su efectivización determinando el cómo, fue un paso muy importante. Así tenemos varias demandas para titulación de TCO admitidas por la misma Ley y la disposición que dentro del proceso de regularización de los derechos agrarios a realizarse en el país en el plazo de diez años, el indígena es el único sector al que le está permitido presentar demandas de titulación de TCO mientras se desarrolla el saneamiento de tierras.

En cuanto a los datos presentados, estos muestran que, de acuerdo a los plazos y los resultados parciales, la Ley está lejos de cumplirse. Las causas del retraso se pueden encontrar:

- en la lentitud con la que se atienden los procesos de saneamiento
- en la tardanza para reglamentar la Ley;
- en la falta de voluntad política de las instancias gubernamentales encargadas de la ejecución del mismo.
- en las exigencias técnicas de estas normas cuando fueron dictadas, debido a la precisión casi absoluta que exigen en los datos geográficos que recogen, en lo costoso de los equipos de medición -GPS<sup>86</sup>-;
- en el tiempo requerido para cumplir las normas técnicas reglamentarias y su permanente modificación y rigidez;
- en los múltiples problemas con los terceros, y mientras más tardan en concluir el proceso los problemas se suman.
- la falta de fondos para ejecutar el saneamiento que por ley es gratuito, dejando al proceso dependiente de la cooperación internacional.

En cuanto a los resultados, las superficies tituladas sólo llegan a un 22,1% con relación a las extensiones demandadas en ocho años de ejecución de saneamiento; aunque para mostrar estos datos, después de tanto retraso, el INRA ha optado por ir titulando áreas denominadas libres de problemas con personas extrañas al pueblo indígena demandante, es decir, con un nuevo título muestra resultados ante el Estado y la cooperación internacional, cuando son tierras que en la mayoría de los casos ya fueron tituladas por el CNRA o de ocupación efectiva hace años, y en muy pocas cantidades son áreas libres.

Acerca de los terceros, muchos se niegan a reconocer el derecho de los pueblos indígenas, pese a que este derecho en ningún momento está vulnerando sus derechos. Quizá la razón por la que se sienten afectados sea porque, con el saneamiento, deben demostrar una ocupación real de las tierras además de la documentación respaldatoria de los predios. Muchos no cuentan con estos requisitos e intentan inviabilizar los derechos de los pueblos indígenas, porque eso les permitiría conservar los predios, algunos de grandes extensiones, pese a no cumplir con la función económico-social.

A pesar de los tristes resultados de la titulación de TCO, estos pro-

86 Sigla del inglés que significa: Sistema de Posicionamiento Global.



## Fuentes

### Bolivia, Leyes, Decretos, etc.

- 1833 Ley de 30 de octubre de 1833, condiciones de la distribución gratuita de terrenos baldíos.
- 1842 Ley de 30 de diciembre de 1842, distribución de terrenos baldíos
- 1878 Ley del 23 de febrero, concesión a los primeros que exploren los ríos del oriente.
- 1956 Ley de Reforma Agraria
- 1962 Ley N° 201 de 15 de noviembre de 1962, que ratifica el Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo.
- 1966 Ley de Colonización
- 1994 Ley N° 1580 de 15 de junio de 1994 que ratifica el Convenio sobre la Diversidad Biológica.
- 1997 Ley N° 1777 de 17 de Marzo de 1997, Código de Minería.
- 2003 Ley 2493 del 4 de agosto de 2003.
- 1953 Decreto Supremo N° 3471 del 27 de agosto de 1953
- 1954 Decreto Ley N° 3732 del 19 de marzo de 1954
- 1989 Resolución Suprema No 205862 del 17 de febrero de 1989
- 1990 Decreto Supremo N° 22609 del 24 de septiembre de 1990
- 1990 Decreto Supremo N° 22610 del 24 de septiembre de 1990
- 1990 Decreto Supremo N° 22611 del 24 de septiembre de 1990
- 1990 Decreto Supremo N° 22612 del 24 de septiembre de 1990
- 1992 Decreto Supremo N° 23331 del 29 de diciembre de 1992
- 1992 Decreto Supremo N° 23108 del 09 de abril de 1992
- 1992 Decreto Supremo N° 23110 del 09 de abril de 1992
- 1992 Decreto Supremo N° 23111 del 09 de abril de 1992
- 1992 Decreto Supremo N° 23112 del 09 de abril de 1992
- 1993 Decreto Supremo N° 23418 del 10 de marzo de 1993
- 1993 Decreto Supremo N° 23500 del 19 de abril de 1993
- 1995 Decreto Supremo N° 24122 del 21 de septiembre de 1995
- 1997 Decreto Supremo N° 24784 del 31 de julio de 1997
- 1997 Decreto Supremo N° 24784 del 31 de julio de 1997

- 1999 Decreto Supremo N° 25323 del 8 de mayo de 1999  
 2000 Decreto Supremo N° 25763 de 5 de mayo de 2000  
 2000 Decreto Supremo N° 24848 del 18 de julio de 2000  
 2000 Decreto Supremo N° 24848 del 18 de julio de 2000  
 2000 Decreto Supremo N° 25763 del 5 de mayo de 2000  
 2000 Decreto Supremo N° 25763 de 5 de mayo de 2000  
 2000 Decreto Supremo N° 25863 del 5 de mayo de 2000

**Banco Mundial**

- 1991 Directriz Operativa Concerniente a los Pueblos Indígenas. OD- 4.20. 17 de septiembre de 1991  
<http://wbln0018.worldbank.org/essd/essd.nsf/28354584d9d97c29852567cc00780e2a//b70712bc387de1085256a8d004cfe84> (20-10-01)

**CEJIS**

- 1995 Informe de Evaluación 1995  
 1995 Informe de Evaluación 1996  
 2001 Informe de sistematización Beni

**CIDOB**

- s/f Proyecto de Ley de Pueblos Indígenas del Oriente, Chaco y Amazonía Boliviana. Confederación Indígena del Oriente, Chaco y Amazonía de Bolivia unidos y organizados.  
 1996 Plataforma de demanda de la movilización nacional. Marcha Indígena 1996.  
 2000 "Principios Básicos y Modelo de Cálculo" para la elaboración de los Informes de Identificación de Necesidades Espaciales, de 6 de enero de 2000.  
 2002 Plataforma de la Cuarta Marcha indígena y campesina: "Marcha por la soberanía popular, el territorio y los recursos naturales", mayo 2002.

**CITCO**

- 1997 Acta N° 2 de 11 de abril de 1997.  
 1997 Acta de la Tercera reunión de la CITCO de 6 de mayo de 1997  
 1988 Acta N° 8, de 5-6 de marzo de 1998

**CNRA**

- Expediente N° 11805  
 Expediente N° 33420 "A"  
 Expediente N° 55552

**Consejo de Administración, OIT**

- 1999 Séptimo informe complementario: Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento

por Bolivia del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (número 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Obrera Boliviana (COB). Ginebra 19 de marzo de 1999.

**Colombia**

- 1991 Constitución Política de Colombia  
<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Colombia/col91.html> (17-06-02)

**Ecuador**

- 1998 Constitución Política de la República del Ecuador  
<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Ecuador/ecuador.html> (30-05-02)

**INRA**

- 1988 R-ADM - N° 00037/88 del 31 de marzo de 1988.  
 1999 R-ADM -N° 098/99 del 21 de julio de 1999.

**Intervención Nacional CNRA-INC**

- 1996 Principales resultados de la intervención nacional al CNRA-INC. La Paz, junio 1996

**LOTZE, Pablo**

- 2000 Informe Unidad de Coordinación y Administración del Proyecto. En: *Memoria 1996 - 2000*. Bolivia. Instituto Nacional de Reforma Agraria.

**OIT**

- 1957 Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 <http://ilolex.ilo.ch:1567/scripts/convds.pl?query=C107&query1=107&submit=Visualizar> (17-06-02)

**Perú**

- 1993 Constitución Política del Perú,  
 2000 La ley forestal <http://www.elaw.org/resources/text.asp?ID=556> (17-06-02)

**PORTILLO, Alan**

- 2000 Listado descriptivo de los principales manuales. En: *Memoria 1996 - 2000*. Bolivia. Instituto Nacional de Reforma Agraria.

**SALOMÓN, René (Director Nacional del INRA)**

- 2000 Informe del Director Nacional. En: *Memoria 1996 - 2000*. Bolivia. Instituto Nacional de Reforma Agraria.

**Tribunal Constitucional**

- 2001 Sentencia N° 042/01 del 15 de junio de 2001.

2001 Sentencia N° 050/2001 del 21 de junio de 2001.

#### Venezuela

- 1999 Constitución Política Bolivariana de Venezuela  
<http://www.analitica.com/bitbliblioteca/anc/constitucion1999.asp>  
 (30-05-02)
- 2000 Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas. <http://comunidad.derecho.org/pantín/lindi.html> (17-06-02)

#### VVAA

1982 Acta de la reunión de los pueblos indígenas de Santa Cruz, donde fue constituido.

#### CIDOB

- 1996-1998 Congresos, Consejos, Consultivas, Comisión Nacional, Asambleas. CIDOB
- 1998-2001 Congresos, Consejos, Consultiva, Comisión Nacional, Asambleas. CIDOB

## Bibliografía

- AGREDA, Carlos (Superintendente Agrario)  
 2001 Ley INRA: teoría y realidad. En: *FULIDED. Ley INRA: teoría y realidad*. Foro debate. 16 de marzo de 2001. Santa Cruz.
- ALBÓ, Xavier  
 1999 La utopía pluricultural. Bolivia. Asunción: Uninet.  
[www.sjsocial.org/art/albo.html](http://www.sjsocial.org/art/albo.html) (31-10-01)
- ALMARÁZ, Alejandro  
 1996 Las amenazadas conquistas de la marcha indígena y campesina. En: *Artículo Primero, revista de debate social y jurídico*. Año 1, No 2. Santa Cruz de la Sierra, octubre - diciembre 1996. CEJIS.
- 1998 Bolivia: Los pueblos indígenas de la Amazonía, el Oriente y el Chaco. En: DEGREGORI, Carlos Iván (Ed). *Comunidades: Tierra, instituciones, identidad*. Lima: Diakonía-CEPES-Arariwa.
- ANTELO, Juan A.  
 2001 Ponencia del Presidente de la Confederación Agropecuaria Nacional, Dr. Juan Armando Antelo Parada, en ocasión del Encuentro Nacional de la Tierra. <http://www.inra.gov.bo/encuentro/confeagro.html> (20/05/02)
- APCOB  
 1983 Historia de los encuentros de los indígenas del Oriente Boliviano. Santa Cruz de la Sierra. APCOB.
- AROCA  
 1998 El indígena y las comunidades nativas en la Amazonía peruana. En: DEGREGORI, Carlos Iván (Ed). *Comunidades: Tierra, instituciones, identidad*. Lima: Diakonía-CEPES-Arariwa.
- ARVELO JIMÉNEZ, Nelly  
 1993 Desarrollo sostenible y derechos territoriales de los indios

- amazónicos. En: CÁRDENAS, Martha; CORREA, Hernán Darío (Ed). *Reconocimiento y demarcación de territorios indígenas en la amazonía*. Bogotá: CEREC.
- ASBUN, Jorge  
2001 Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria: entre viejos conceptos y nuevos paradigmas. En: FULIDED. *Ley INRA: Teoría y realidad*. Foro debate. 16 de marzo de 2001. Santa Cruz. Fundación Libertad, Democracia y Desarrollo.
- ASSIES, Willem  
1999 Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina. En: ASSIES, Willem; VAN DER HAAR, Gemma (Ed.). *El reto de la diversidad. Pueblos Indígenas y reforma del Estado en América Latina*. Zamora: El Colegio de Michoacán.
- ASSIES, Willem; VAN DER HAAR, Gemma; HOEKEMA, André J.  
1999 La diversidad como desafío: Una nota sobre los dilemas de la diversidad. En: ASSIES, Willem; VAN DER HAAR, Gemma (Ed.). *El reto de la diversidad. Pueblos Indígenas y reforma del Estado en América Latina*. Zamora, Mich.: El Colegio de Michoacán.
- BALDELOMAR, Luis  
1996 Las innovaciones que trae la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria. En: CABRERIZO, Luis Antonio. *La AIPE frente a las reformas estructurales*. Memoria Asamblea Taller, 19-20 de septiembre de 1996. La Paz: AIPE.
- BALSLEV, Anne  
1997 *Distritos municipales indígenas en Bolivia: las primeras experiencias en el chaco*. La Paz: Subsecretaría de Asuntos Étnicos.
- BALZA ALARCÓN, Roberto  
2001 *Tierra, territorio y territorialidad indígena*. Santa Cruz: APCOB/ SNV/ IWGIA.
- BERTERO, Mauro (Ministro de Asuntos Campesinos y Agropecuarios)  
1992 El indigenismo y el Estado nacional. En: LIBERMANN, Kitula. *Territorio y dignidad, pueblos indígenas y medio ambiente en Bolivia*. Caracas: INDIS, Nueva Sociedad
- BETANCUR, Ana Cecilia  
2000 Reforma agraria y territorios indígenas en Colombia: un breve análisis comparativo con la situación en Bolivia. En: *Atlas. Territorios indígenas en Bolivia*. Bolivia. CPTI - CIDOB

- BIRK, Gudrun  
2000 *Dueños del Bosque*. Santa Cruz: APCOB.
- BONIFAZ, Miguel  
1948 *El problema agrario - indígena en Bolivia*. Sucre: Universidad Mayor, Real y Pontificia de San Francisco Xavier.
- BRONSTEIN, Arturo S.  
1999 Hacia el reconocimiento de la identidad y de los derechos de los pueblos indígenas en América Latina: Síntesis de una evolución y temas de reflexión. En: INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. *Memoria II Seminario Internacional sobre Administración de Justicia y Pueblos Indígenas*. San José, C.R: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- CASTEDO, René  
2001 Ley INRA y el latifundio. En: *Semanario PULSO*, año 2 No 89, del viernes 6 al jueves 12 de abril de 2001
- COLECCIÓN - LEYES  
1995 *Ley de Desarrollo Agrario del 2 de junio de 1994*. Quito. Editorial Jurídica del Ecuador.
- CORPI  
2002 *Una historia para el futuro. Territorios y pueblos indígenas en el alto amazonas*. Santa Cruz. Coordinadora Regional de los Pueblos Indígenas de San Lorenzo, Grupo de Trabajo Racimos de Ungurahui, Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos indígenas.
- DE VRIES, Aldert  
1997 Concesiones forestales en territorios indígenas: Los hechos. En: *Artículo Primero, revista de debate social y jurídico*. Año 2, No 4. Santa Cruz de la Sierra: CEJIS, julio/octubre 1997.
- EGÜEZ, Ángel  
2000 "Caracterización de la capacidad de carga animal de los diferentes ecosistemas productivos de Bolivia". Consultoría para el INRA.
- EL DEBER  
1996 Campesinos e indígenas listos para la "mayor marcha del siglo". *El Deber*. Santa Cruz, 19 de agosto de 1996.  
1996 Habrá marcha campesina pese a negociación con el gobierno. *El Deber*. Santa Cruz, 21 de agosto de 1996.  
1996 Indígenas prefieren la ruta del diálogo para cambiar ley INRA. *El Deber*. Santa Cruz, 22 de agosto de 1996.  
1996 Campesinos anuncian marcha desde el lunes, aunque sea solos. *El Deber*. Santa Cruz, 23 de agosto de 1996.

- 1996 Más de mil indígenas marcharon hacia La Paz. El Deber. Santa Cruz, 28 de agosto de 1996.
- 1996 Gobierno e indígenas reanudan hoy diálogo. El Deber. Santa Cruz, 30 de agosto de 1996.
- 1996 Rechazando oferta gubernamental, indígenas reinician marcha a la Paz. El Deber. Santa Cruz, 6 de septiembre de 1996.
- 1996 Indígenas aceptaron reanudar dialogo sobre Ley INRA. El Deber. Santa Cruz, 9 de septiembre de 1996.
- 1996 Masiva protesta para que Santa Cruz siga creciendo. El Deber. Santa Cruz, 14 de septiembre de 1996.
- 1996 Santa Cruz para hoy en rechazo a la Ley INRA. El Deber. Santa Cruz, 4 de octubre de 1996.
- 1996 Cívicos exigen modificar parte que trata de reversión de tierras. El Deber. Santa Cruz, 15 de octubre de 1996.
- 1996 Promesa indígena para lograr aplicación total de la Ley INRA. El Deber. Santa Cruz, 20 de octubre de 1996.

## ESCALANTE, Henry

- 1996 Acerca de la ley INRA y las reivindicaciones territoriales. En: *Artículo Primero, revista de debate social y jurídico*. Año 1, No 1. Santa Cruz de la Sierra: CEJIS, enero/marzo 1996

## FAJARDO, Darío

- 1998 Campesinos y tierra en la Colombia contemporánea. En: DEGREORI, Carlos Iván (Ed). *Comunidades: Tierra, instituciones, identidad*. Lima: Diakonía-CEPES-Arariwa.

## GARCÍA HIERRO, Pedro

- 2000 "Territorio y recursos naturales". Trabajo de consultoría de IBIS Dinamarca. Perú.

## GUZMÁN, Gustavo

- 2001 Palabra del superintendente Si no se aplica la ley, salta la violencia En: *Tierra a Debate*. Semanario Pulso. <http://www.ftierra.org/> (01-10-12).

## GUZMAN, Orduna Víctor

- 2001 "El fin de la Reforma Agraria" En: *Tierra a Debate*. Semanario Pulso, N° 116, 12-16 de octubre, 2001.

## HERRERA, Sarmiento, Enrique

- 2003 *Identidades y territorios indígenas. Estrategias identitarias de los tacanas y ayoreos frente a la Ley INRA*. Enrique Herrera Sarmiento; Cleverth Cárdenas Plaza; Elva Terceros Cuellar. -La Paz: FUNDACION PIEB, Agosto 2003.

## HOFFMAN, Renata

- 1996 Comentario. En: CABRERIZO, Luis Antonio. *La AIPE frente a las reformas estructurales*. Memoria Asamblea Taller, 19-20 de septiembre de 1996. La Paz: AIPE.

## KREIMER, Osvaldo

- 1999 Presentación. En: MACKAY, Fergus. *Los derechos de los pueblos indígenas en el sistema internacional*. Lima: Asociación Pro Derechos Humanos -Federación Internacional de Derechos Humanos.

## LEHM ARDAYA, Zulema

- 1996 *Territorios indígenas en el Departamento del Beni: Un balance general 1987-1996*. En: Artículo Primero. Año 1, No 2. Santa Cruz de la Sierra: CEJIS, octubre/diciembre 1996.
- 1999 *Milenarismo y movimientos sociales en la amazonía boliviano. La búsqueda de la Loma Santa y la marcha indígena por el territorio y la dignidad*. Santa Cruz de la Sierra: CIDDEBENI - APCOB - OXFAN América.

## MACKAY, Fergus

- 1999 *Los derechos de los pueblos indígenas en el sistema internacional*. Lima: PRODEH - FIDH.

## MARÉS, Carlos Federico

- 1996 El nuevo constitucionalismo latinoamericano y los derechos de los pueblos indígenas. En: SÁNCHEZ, Enrique (Comp.). *Derechos de los pueblos indígenas en las Constituciones de América Latina. Memoria del Seminario Internacional de Expertos sobre Régimen Constitucional y Pueblos Indígenas en países de Latinoamérica*. Villa de Leyva, julio 17-22 1996: COAMA.

## MARTÍNEZ, José

- 2000 La cooperación internacional y el saneamiento y titulación de territorios indígenas. En: *Asuntos Indígenas*. No 1/2000 enero-febrero-marzo-2000 IWGIA: Copenhague. IWGIA Grupo internacional de trabajo sobre asuntos indígenas.

## MONTAÑO, Claudia

- 1998 "¿Condenados a morir? El movimiento indígena de las tierras bajas de Bolivia en el contexto de la globalización". Tesis para obtener la licenciatura en sociología. Santa Cruz. Universidad Autónoma Gabriel René Moreno.

## NAVIA, Carlos

- 1993 Reconocimiento, demarcación y control de territorios indígenas: situación y experiencias en Bolivia. En: CÁRDENAS, Martha; CO-RREA, Hernán Darío (Ed). *Reconocimiento y demarcación de territorios indígenas en la amazonía*. Bogotá: CEREC.

## OYENDU

- 1997 Nueva Central Indígena en el norte de La Paz. En: *Oyendú, voz de la confederación de pueblos indígenas de Bolivia*. Santa Cruz, diciembre 1996, Segunda Época No 1. CIDOB.
- 1998 Pueblos indígenas de Santa Cruz. En: *Oyendú, voz de la confederación de pueblos indígenas de Bolivia*. Santa Cruz, junio 1998, Segunda Época No 2. CIDOB.
- 1999a Pueblos indígenas del Beni. En: *Oyendú, voz de la confederación de pueblos indígenas de Bolivia*. Santa Cruz, enero 1999, Segunda Época No 3. CIDOB.
- 1999b CIRABO. En: *Oyendú, voz de la confederación de pueblos indígenas de Bolivia*. Santa Cruz, mayo 1999, Segunda Época No 4. CIDOB.
- 1999c Historia de CPILAP. En: *Oyendú, voz de la confederación de pueblos indígenas de Bolivia*. Santa Cruz, agosto 1999, Segunda Época No 5. CIDOB.
- 1999d Historia de ORCAWETA. En: *Oyendú, voz de la confederación de pueblos indígenas de Bolivia*. Santa Cruz, diciembre 1999, Segunda Época No 6. CIDOB.
- 2000 Historia APG. En: *Oyendú, voz de la confederación de pueblos indígenas de Bolivia*. Santa Cruz, marzo 2000, Segunda Época No 7. CIDOB.
- 2000 El movimiento indígena, en el entorno social. En: *Oyendú, voz de la confederación de pueblos indígenas de Bolivia*. Santa Cruz, julio 2000, Segunda Época No 8. CIDOB.
- 2000 Historia de la Coordinadora de Pueblos Indígenas del Trópico de Cochabamba CPITCO. En: *Oyendú, voz de la confederación de pueblos indígenas de Bolivia*. Santa Cruz, diciembre 2000, Segunda Época No 9. CIDOB.

## PACHECO, Diego

- 2001 Balance de las políticas de tierras y su aplicación. En: URIOSTE, Miguel y PACHECO, Diego (coord.). *Las tierras bajas en Bolivia a fines del siglo XX; tenencia, uso y acceso a la tierra y los bosques*. La Paz: PIEB.

## PACHECO, Diego; HERNÁIZ, Irene

- 2001 Bolivia: Evaluación del proceso de la reforma agraria. La ley INRA a cuatro años de su promulgación. Conclusiones principales. <http://www.ftierra.org/> (17-06-02)

## PAZ ZAMORA, Jaime (Presidente Constitucional de la República)

- 1992 Discurso de Su Excelencia, Lic. Jaime Paz Zamora, Presidente Constitucional de la República en el acto de inauguración del Seminario Internacional sobre Pueblos Indígenas y Manejo de Recursos Naturales en el Oriente y la Amazonía Boliviana. En: LIBERMANN, Kitula. *Territorio y dignidad, pueblos indígenas y medio ambiente en Bolivia*. Caracas: INDIS, Nueva Sociedad.

## PRESENCIA

- 1996 No se dialogara con medidas de presión. *Presencia*. La Paz 10 de agosto de 1996.
- 1996 A partir de mañana campesinos, colonos e indígenas marcharan de Cochabamba a La Paz. *Presencia*. La Paz 19 de agosto de 1996.
- 1996 Antes de dar el primer paso se harán conocer las demandas. *Presencia*. La Paz 20 de agosto de 1996.
- 1996 Ley INRA reúne hoy al gobierno con indígenas. *Presencia*. La Paz 20 de agosto de 1996.
- 1996 Los campesinos rechazan diálogo con el gobierno. *Presencia*. La Paz 20 de agosto de 1996.
- 1996 "¿Qué se cambió del proyecto consensuado? Aporte al debate sobre la ley INRA". *Presencia*. La Paz 24 de agosto de 1996.
- 1996 Con la promulgación de la Ley INRA cesaron casi 4 años de intervención a Reforma Agraria y Colonización. *Presencia*. La Paz 19 de octubre de 1996.

## PÉREZ, Romina

- 1996 Monte Verde: Territorio Indígena. En: *Artículo Primero, revista de debate social y jurídico*. Año 1, No 2. Santa Cruz de la Sierra: CEJIS, octubre/diciembre 1996.

## PLANT, Roger

- 1999 Los derechos indígenas y el multiculturalismo latinoamericano: Lecciones del proceso de paz en Guatemala. En: ASSIES, Willem; VAN DER HAAR, Gemma (Ed.). *El reto de la diversidad. Pueblos Indígenas y reforma del Estado en América Latina*. Zamora, Mich.: El Colegio de Michoacán.

## RADA, Alfredo

- 2001 La Ley INRA en la encrucijada. En: *Tierra a Debate, Pulso*. <http://www.ftierra.org/> (01-08-03)

## RIESTER, Jürgen

- 1997 Nace una organización indígena. En: *Oyendú, voz de la confederación de pueblos indígenas de Bolivia*. Santa Cruz, diciembre 1996, Segunda Época No 1. CIDOB.

## ROLDAN, Roque

- 1996 El reconocimiento de los derechos indígenas un asunto de incumbencia global. En: SÁNCHEZ, Enrique (Comp.). *Derechos de los pueblos indígenas en las Constituciones de América Latina. Memoria del Seminario Internacional de Expertos sobre Régimen Constitucional y Pueblos Indígenas en países de Latinoamérica*. Villa de Leyva, julio 17-22 1996: COAMA.
- 2000 Pueblos indígenas y leyes en Colombia. Colombia: Talleres de Tercer Mundo.

- ROLDAN, Roque; FLORES, Alfonso  
1983 *Fuero indígena*. Bogotá: Ministerio de Gobierno, Dirección General de Integración y Desarrollo de la Comunidad. División de Asuntos Indígenas.
- ROMERO, Carlos  
2001 Comentarios a la propuesta de modificación de la ley INRA presentada por la Comunal al Poder Ejecutivo. En: *Artículo Primero, revista de debate social y jurídico*. Año 5, No 9. Santa Cruz de la Sierra: CEJIS, enero - julio 2001.
- SÁNCHEZ, Enrique (Comp.)  
1996 Constitución de Brasil (1998). En: En: SÁNCHEZ, Enrique (Comp.). *Derechos de los pueblos indígenas en las Constituciones de América Latina. Memoria del Seminario Internacional de Expertos sobre Régimen Constitucional y Pueblos Indígenas en países de Latinoamérica*. Villa de Leyva, julio 17-22 1996: COAMA.
- 1996 Constitución de Guatemala (1985). En: En: SÁNCHEZ, Enrique (Comp.). *Derechos de los pueblos indígenas en las Constituciones de América Latina. Memoria del Seminario Internacional de Expertos sobre Régimen Constitucional y Pueblos Indígenas en países de Latinoamérica*. Villa de Leyva, julio 17-22 1996: COAMA.
- 1996 Constitución Nacional del Paraguay (1992). En: En: SÁNCHEZ, Enrique (Comp.). *Derechos de los pueblos indígenas en las Constituciones de América Latina. Memoria del Seminario Internacional de Expertos sobre Régimen Constitucional y Pueblos Indígenas en países de Latinoamérica*. Villa de Leyva, julio 17-22 1996: COAMA.
- 1996 Panamá (1972, Revisada en 1983). En: En: SÁNCHEZ, Enrique (Comp.). *Derechos de los pueblos indígenas en las Constituciones de América Latina. Memoria del Seminario Internacional de Expertos sobre Régimen Constitucional y Pueblos Indígenas en países de Latinoamérica*. Villa de Leyva, julio 17-22 1996: COAMA.
- 1996 Constitución de México (1992). En: En: SÁNCHEZ, Enrique (Comp.). *Derechos de los pueblos indígenas en las Constituciones de América Latina. Memoria del Seminario Internacional de Expertos sobre Régimen Constitucional y Pueblos Indígenas en países de Latinoamérica*. Villa de Leyva, julio 17-22 1996: COAMA.
- 1996 Nicaragua (1986). En: En: SÁNCHEZ, Enrique (Comp.). *Derechos de los pueblos indígenas en las Constituciones de América Latina. Memoria del Seminario Internacional de Expertos sobre Régimen Constitucional y Pueblos Indígenas en países de Latinoamérica*. Villa de Leyva, julio 17-22 1996: COAMA.
- SALINAS MARIACA, Ramón (comp.)  
1989 *Las Constituciones de Bolivia*. La Paz: Don Bosco

- SALVATIERRA, Hugo  
1996 Ley INRA entre la realidad del latifundio y la necesidad del cambio social en el mundo agrario boliviano. En: *Artículo Primero, revista de debate social y jurídico*. Año 1, No 2. Santa Cruz de la Sierra: CEJIS, octubre/diciembre 1996.
- STAVENHAGEN, Rodolfo  
1999 El sistema internacional de los Derechos Indígenas. En: INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. *Memoria II Seminario Internacional sobre Administración de Justicia y Pueblos Indígenas*. San José, C.R: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- TAMBURINI, Leonardo  
1997 Un nuevo despojo se consume en los territorios indígenas. En: *Artículo Primero, revista de debate social y jurídico*. Año 2, No 4. Santa Cruz de la Sierra: CEJIS, julio/octubre 1997.
- 1999 Monte Verde: Retrospectiva de conflictos. En: *Artículo Primero, revista de debate social y jurídico*. Año 3, No 6. Santa Cruz de la Sierra: CEJIS, enero - abril 1999.
- TAMBURINI, Leonardo; BETANCUR, Ana Cecilia  
2003 Monte Verde: Símbolo de la lucha indígena por su territorio. En: *Artículo Primero, revista de debate social y jurídico*. Año VII, No 14. Santa Cruz de la Sierra: CEJIS, octubre 2003.
- TRIANA, Adolfo  
1993 Constitución geopolítica y pueblos indígenas En: WRAY, Alberto; DE LA CRUZ, Rodrigo ITURRALDE, Diego y otros. *Derecho, Pueblos Indígenas y Reforma del Estado*. Quito: Abya-Yala.
- URIOSTE, Miguel  
2001 Continuar la reforma agraria fortaleciendo y aplicando la ley INRA. En: *Umbrales, revista del Postgrado en Ciencias del Desarrollo*. La Paz: CIDES-UMSA, mayo 2001, No 9.
- VACAFLOR, Jorge Luis  
1997 *Legislación indígena*. Compilación 1991 - 1997. La Paz: Vicepresidencia de la República.
- ZARZYCKI, Alejo  
1997 *Experiencias del Proceso de Saneamiento y Consolidación de Tierras Comunitarias Indígenas de Origen*. Santa Cruz. Prefectura del Departamento de Santa Cruz, Secretaría Departamental de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, Cooperación Financiera del Gobierno de Alemania - KfW, Instituto für Projektplanung - IP.

## Entrevistas

- Almaraz, Alejandro (Asesor de organizaciones indígenas de tierras bajas)  
2002 (Entrevista realizada por Elva Terceros). Santa Cruz, 2002.
- Calvo, Luz María (Ex subsecretaria de Asuntos Étnicos)  
2001 (Entrevista realizada por Enrique Herrera). La Paz, 2002
- Figuerola, Isabela (abogada, trabaja con organizaciones indígenas de la Amazonía  
ecuatoriana)  
2002 (Entrevista realizada por Elva Terceros). Santa Cruz, 2002.
- Romero, Carlos (Asesor de organizaciones indígenas de tierras bajas)  
2002 (Entrevista realizada por Enrique Herrera y Elva Terceros). Santa  
Cruz, 2002.
- Vadillo, Alcides (Funcionario de DANIDA, programa gestión territorial indí-  
gena)  
2002 (Entrevista realizada por Enrique Herrera). Santa Cruz, 2002.

## Siglas

ADN	Acción Democrática Nacionalista
AOS	Ayuda Obrera Suiza
APCOB	Apoyo al Campesino-indígena del Oriente Boliviano
APG	Asamblea del Pueblo Guaraní
CAN	Comisión Agraria Nacional
CANOB	Central Ayoreo Nativo del Oriente Boliviano
CAO	Cámara Agropecuaria del Oriente
CCIM	Central de Cabildos Indígenales Moxeños
CEJIS	Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social
CIDEBENI	Centro de Investigación y Desarrollo del Beni
CIDOB	Central de Pueblos Indígenas del Boliviano y Confe- deración de Pueblos Indígenas de Bolivia
CIPCA	Centro de Investigación y Promoción del Campesino
CIPOAP	Central Indígena de Pueblos Originarios de la Amazonía de Pando
CIP-SJ	Central Indígena Paikoneka de San Javier
CIRABO	Central Indígena de la Región Amazónica de Bolivia
CIRABO	Central Indígena de la Región Amazónica de Bolivia
CITCO	Comisión Interinstitucional de Tierras Comunitarias de Origen
CNRA	Consejo Nacional de Reforma Agraria
CONAMAQ	Consejo Nacional de Ayllus y Markas de Quillasuyo
CONFAGRO	Confederación Agropecuaria Nacional
CORPI	Coordinadora Regional de los Pueblos Indígenas de San Lorenzo.
CPE	Constitución Política del Estado
CPEM-B	Central de Pueblos Étnicos Mojeños del Beni
CPESC	Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz
CPIB	Central de Pueblos Indígenas del Beni
CPILAP	Central de Pueblos Indígenas de La Paz
CPITCO	Coordinadora de Pueblos Indígenas del Trópico de Cochabamba

SIGLAS

CSUTCB	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia.
CSCB	Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia
DANIDA	Cooperación del Ministerio de Relaciones Exteriores del Gobierno de Dinamarca
GPS	Sistema de Posicionamiento Global
IGM	Instituto Geográfico Militar
INC	Instituto Nacional de Colonización
INCORA	Instituto Colombiano de Reforma Agraria
INDA	Instituto Nacional de Desarrollo Agrario
INKA	Instituto Nacional Kollasuyo-Andino-Amazónico
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria
INTI	Instituto Nacional de Tierras
LRA	Ley de Reforma Agraria
MACPIO	Ministerio sin cartera de Asuntos Campesinos y Pueblos Indígenas y Originarios
MAIPO	Ministerio sin cartera de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios
MAS	Movimiento al Socialismo
MBL	Movimiento Bolivia Libre
MIR	Movimiento de Izquierda Revolucionaria
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
MRTKL	Movimiento Revolucionario Tupac Katari de Liberación
OEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organizaciones no Gubernamentales
ONU	Organización de Naciones Unidas
ORCAWETA	Organización de Capitanías Weenhayek
PETT	Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural
PIEB	Programa de Investigación Estratégica en Bolivia
PLUS	Plan de Uso del Suelo
POP	Plan de Ordenamiento Predial
SAE	Subsecretaría de Asuntos Étnicos
SAN-TCO	Saneamiento de tierras comunitarias de origen
SIRENARE	Superintendencia General, Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables
SNRA	Servicio Nacional de Reforma Agraria
TAN	Tribunal Agrario Nacional
TCO	Tierras Comunitarias de Origen
TICH	Territorio Indígena Chimán
TIERRA	Taller de Iniciativas en Estudios Rurales y Reforma Agraria
TIM	Territorio Indígena Multiétnico
TIM II	Territorio Indígena Multiétnico II
TIPNIS	Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Séure
TIS	Territorio Indígena Sirionó
VAIPO	Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios

Se terminó de imprimir en junio de 2004  
 en los Talleres de **Industrias Gráficas Sirena color**  
 en un tiraje de 1000 ejemplares  
 Calle Manuel Ignacio Salvatierra Nº 240  
 Teléfono: 336-6030 • Fax 334-7774  
 E-mail: [imprentasirena@cotas.com.bo](mailto:imprentasirena@cotas.com.bo)  
 Santa Cruz de la Sierra - Bolivia