

El presente trabajo recoge las enseñanzas de la experiencia del CEJIS en el acompañamiento jurídico social a las organizaciones indígenas de tierras bajas, que demandaron al Estado boliviano la titulación de sus territorios, desde 1990 hasta nuestros días. Este es uno de los productos del proceso colectivo de sistematización desarrollado con la activa participación del personal de las Oficinas del CEJIS de Santa Cruz, Trinidad, Riberalta y Cochabamba que fue monitoreado por Alejandro Almaraz.

Alejandro Almaraz Ossio, quien monitoreo la sistematización, es abogado de profesión, fue Director Ejecutivo del CEJIS en el período 1994 - 2000, y como tal participó asesorando a las organizaciones indígenas y campesinas en las negociaciones con el Estado boliviano para reformar la legislación agraria boliviana que permitió al país contar con un nuevo ordenamiento jurídico regulatorio de la tenencia de tierras. Asimismo desempeñó un papel importante en el seguimiento al proceso de aplicación de la nueva legislación en el saneamiento de las áreas demandadas para titulación como Tierras Comunitarias de Origen, junto al equipo de profesionales del CEJIS y los pueblos indígenas demandantes de las Tierras Bajas de Bolivia.

Tierras Comunitarias de Origen Saneamiento y Titulación

Tierras Comunitarias de Origen Saneamiento y Titulación

Guía para el Patrocinio Jurídico



**Please don't
remove**

IWGIA

IWGIA

CENTRO DE ESTUDIOS JURÍDICOS E INVESTIGACIÓN SOCIAL
Calle Alfredo Jordán 197, Casilla 2479, Telefonos 3337714 - 3533809, Fax: (591) 3535165, E-mail: cejis@scobs-bo.com
SANTA CRUZ - BOLIVIA

GRUPO INTERNACIONAL DE TRABAJO SOBRE ASUNTOS INDÍGENAS
Christiansgade 11 B, DK-2300, Copenhagen, Dinamarca, Tel: (+45) 33 27 05 02, Fax: (+45) 35 27 05 07, Web: www.iwgia.org
E-mail: iwgiawork.org

Alejandro Almaraz Ossio (Coordinación General y Redacción)



CENTRO DE ESTUDIOS JURIDICOS E INVESTIGACION SOCIAL

Tierras Comunitarias de Origen Saneamiento y Titulación

Guía para el Patrocinio Jurídico



Alejandro Almaraz Ossio (Coordinación General y Redacción)

Citar como:

ALMARAZ, Alejandro (Coordinación y redacción)
Terceras Comunitarias de Origen. Saneamiento y Titulación.
Guía para el Patrimonio Jurídico Santa Cruz:
CEJIS - IWGIA, 2002

© CEJIS - Centros de Estudios Jurídicos e Investigación Social
D. L. 8 - 3 - 1026 - 95
Santa Cruz - Bolivia

Edición:	CEJIS - IWGIA
Coordinación General y Redacción:	Alejandro Almaraz Ossio
Equipo de Trabajo:	Javier Aramayo Emil Balcózar José de la Fuente Elba Flores Ignacio Franco Wálter Paz Carlos Romero Leonardo Tamburini Eíva Terceros Tamás Veliz
Fotografías:	APCOB, CEJIS
Diseño Portada/Contraportada:	Nodine Altman
Diseño:	Marco A. Aimareti
Diagramación:	Rushbel Davalos
Impresión:	{AP} Industrias Graficas

Dedicatoria

*A la memoria de José Maldonado Quintana,
Valioso compañero en esta lucha.*

Alejandro Almaraz Ossio

CONTENIDO

Presentación	5
Prólogo	9
Introducción	15
Capítulo I	
REFERENCIAS CONCEPTUALES PREVIAS	19
Relación entre Territorio Indígena y Tierras Comunitarias de Origen	21
Proceso de Saneamiento y Titulación	28
Capítulo II	
FACTORES CONTEXTUALES	35
Configuración de la realidad agraria	37
La situación del movimiento indígena	43
La actitud de la comunidad internacional	49
Capítulo III	
FACTORES PERMANENTES DE EFECTIVIDAD	53
La comprensión del carácter social y político de los procesos	55
La adecuada relación entre asesores y asesorados	65
Las estrategias generales de intervención	70
Capítulo IV	
FACTORES DE EFECTIVIDAD POR ETAPAS	77
La demanda territorial	79
Las pericias de campo	85
La evaluación técnico jurídica y la resolución del proceso	90
Los recursos ante el Tribunal Agrario Nacional (TAN)	92
Bibliografía	95

Anexos

Procedimiento de saneamiento de TCO: Diagrama
Estado de los procesos de saneamiento en los territorios objeto
de la sistematización (Agosto 2002)

Mapas

Tierras Comunitarios de las tierras bajas de Bolivia

TCO y Concesiones Forestales

TCO y Concesiones Mineras

TCO y Concesiones Petroleras

TCO Asistidos por Cejis

PRESENTACION

El Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS) es una institución privada de desarrollo social que fue fundada el año 1978 profundamente ligada, desde sus orígenes, a la defensa de los derechos humanos, el régimen democrático y los sectores sociales más vulnerables y desprotegidos. Desde sus inicios también, la institución aparece confrontada con sectores de poder refractarios a esos principios y valores.

24 años después, CEJIS desplegó enormes esfuerzos institucionales por lograr el reconocimiento del derecho integral a los territorios de los pueblos indígenas de tierras bajas, siendo éste un proceso profundamente complejo y de permanente confrontación, dados los importantes intereses estratégicos en disputa en torno a la problemática de la tierra y el territorio.

El acompañamiento socio-jurídico a los procesos de demanda, saneamiento y titulación de tierras comunitarias de origen no deviene de una moda impuesta, sino más bien de una profunda convicción y compromiso con la plataforma histórica – reivindicativa de los pueblos indígenas en dirección a viabilizar la atención de sus demandas y la necesidad de profundizar y ampliar el sistema democrático a través de la incorporación efectiva de estos sectores en la vida nacional y en la gestión autónoma de su destino y de nuestro propio desarrollo como país.

La experiencia institucional recogida a partir de la reconstrucción de los procesos de demanda, saneamiento y titulación de tierras comunitarias de origen tiene como uno de sus principales productos la presente guía de patrocinio jurídico identificando, entre sus contenidos centrales, los factores de efectividad de la intervención jurídica en este tipo de procesos políticos y sociales.

Este esfuerzo colectivo se inspiró en el propósito de aportar al debate y reflexión acerca del avance del proceso agrario boliviano, especialmente con relación a la titulación de TCO, empero, constituye una transferencia de herramientas a quienes están involucrados en el proceso de saneamiento de TCO y que actúan desde el campo de los pueblos indígenas y en el propósito de que se atiendan sus demandas y reconozcan sus territorios.

PROLOGO

El Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS), en los últimos años, ha desarrollado una importante experiencia acumulada en el acompañamiento socio-jurídico a los procesos de demarcación, saneamiento y titulación de tierras comunitarias de origen de los pueblos indígenas de tierras bajas, lo que le ha permitido, al mismo tiempo, constituirse en uno de los actores del actual proceso agrario boliviano inaugurado a partir de la promulgación de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (INRA) del 18 de octubre de 1996.

Uno de los objetivos centrales contenidos en esta Ley es la dotación de tierras comunitarias de origen (TCO) o favor de los pueblos indígenas. CEJIS ha participado de la formulación y acompañamiento de 21 demandas, los mismos que representan 11 millones de hectáreas. Estos datos, por sí solos, demuestran el importante impacto de su accionar institucional tanto a nivel nacional como continental, por lo que se justifica plenamente la tarea de sistematizar esta experiencia teniendo como uno de sus principales productos la entrega de la presente guía de intervención en este tipo de procesos, con la motivación de transferir insumos y herramientas a quienes se hallan involucrados en el propósito de la consolidación territorial indígena.

El reconocimiento legal de TCO tiene como antecedente el desconocimiento de los pueblos indígenas del oriente en la Ley de Reforma Agraria de 1953, la que les restringía el acceso a la tierra, en el mejor de los casos, como comunidades campesinas distribuyendo sus tierras, al mismo tiempo, incluso en varios títulos sobrepuestos, a particulares que gozaban del privilegio de ejercer el poder. Las movilizaciones indígenas permitieron incorporar en las reformas legales sus derechos sobre la tierra. Hasta 1992 y como resultado de la Marcha "Por el Territorio y la Dignidad" de 1990, los pueblos indígenas lograron el reconocimiento mediante Decreto Supremo de los primeros ocho territorios indígenas, algunos sin especificar superficie y ubicación geográfica. La provisionalidad de estos derechos reconocidos desde ese entonces se mantiene inalterable como actitud estatal, más allá del discurso del reconocimiento efectivo de los derechos indígenas sobre sus territorios.

Si bien la Ley INRA, gracias a la presión de la Segunda Marcha Indígena de 1996 reconoció 33 demandas de territorios indígenas y ordenó su titulación en el plazo de 10 meses, previo ejecución del saneamiento agrario, su reglamento, aprobada en julio de 1997, convirtió los plazos para la titulación en más de 700 días. Empero, este no es el problema más grave, lo peor es que el saneamiento agrario, concebido por la misma Ley como un procedimiento técnico-jurídico de perfeccionamiento de derechos agrarios, suele estar afectado por innumerables irregularidades tendientes a favorecer a grupos de poder, en desmedro de los derechos indígenas. De ahí la gran importancia de ejercer un adecuado control social y acompañamiento técnico del proceso.

El saneamiento agrario debe ser entendido como un proceso social dirigido a recuperar tierras que han sido ilegalmente obtenidas, acaparadas en demasía o que se encuentran improductivas, para su posterior redistribución a quienes carecen de ellas. En el caso de las tierras indígenas, este proceso debe ser asumido como la formalización del derecho propietario sobre las mismas, que nace de su ocupación ancestral y es reconocido como originario tanto por la Constitución Política del Estado como por la Ley INRA. Para esto se requiere que durante la aplicación del procedimiento de saneamiento se resuelvan los conflictos de propiedad y posesión entre indígenas y terceros, se modifique la actual estructura de tenencia concentrada de tierras y se garantice la titulación de TCO.

El camino establecido por el Estado boliviano para la formalización y garantía de los derechos indígenas sobre sus TCO es demasiado largo, complejo y lleno de incertidumbres. La ejecución del saneamiento no solamente se ve permanentemente dilatada, sino fundamentalmente obstaculizada y distorsionada por la acción de los grupos de poder que controlan instancias estratégicas de los tres poderes del Estado. Para este efecto los mecanismos son diversos: incumplimiento de la Ley, puesta en vigencia de normas reglamentarias y técnicas que contradicen el espíritu del proceso, cooptación de algunos dirigentes, presiones sobre instituciones de apoyo. Todo esto configura una institucionalidad y legalidad débil e ilegítima que permite que opere en el terreno la ley del más fuerte.

Ante los obstáculos del proceso, la Tercera Marcha Indígena del oriente del año 2000 mostró en el escenario nacional la aparición de conflictos y disputas con tendencia de progresiva gravedad en la Amazonía Norte, Santa Cruz y el Chaco, habiéndose comprometido el Estado a sanear las tierras del norte amazónico y la provincia Gran Chaco en el plazo de un año y el Departamento de Santa Cruz en 3 años. Hasta ese momento sólo medio millón de has. de tierras se habían titulado por indígenas y el saneamiento conducía más a titular propiedades ilegales y latifundias.

Actualmente, a seis años de vigencia de la Ley INRA y cumplido más de la mitad del plazo para la ejecución del saneamiento, sólo el 11% de las tierras que deben ser saneadas han cumplido dicho procedimiento. En el caso de las tierras indígenas, los resultados son también muy bajos, pese a la prioridad legal de su titulación. De 92 demandas, tanto en tierras bajas como en tierras altas, por una superficie aproximada de 34 millones de has., sólo se han titulado 2.5 millones de has., más de la mitad de ellas ubicadas en las áreas de intervención del CEJIS.

En este proceso contrastan dos realidades: por un lado, la ejecución del saneamiento ha liquidado varios TCO, especialmente en el Chaco y, por otro lado, se han consolidado importantes superficies a favor de los indígenas o en otros casos se

ha paralizado en los hechos la consolidación de tierras ilegales a favor de particulares, especialmente en Santa Cruz, la Amazonía y el trópico cochobambino. La intervención del CEJIS se produce en estas últimas áreas. Si bien la preservación de tierras indígenas no obedece solamente a un adecuado acompañamiento social y técnico, la efectividad del mismo resulta fundamental en el proceso.

La presente guía tiene el mérito de ser el producto de una reconstrucción colectiva efectuada por los integrantes del CEJIS que han sido partícipes directos de los procesos de demanda, saneamiento y titulación de TCO, sistematización facilitada y coordinado por quien fuera un importante conductor institucional y protagonista del proceso, Alejandro Almaraz Ossia.

La organización del documento parte de algunas referencias conceptuales previas, a modo de marco teórico-conceptual, que tiene la enorme utilidad de precisar categorías fundamentales en torno a la territorialidad indígena y al proceso de saneamiento agrario, especialmente referido a la modalidad de TCO. El adecuado enfoque de estos conceptos permite una cabal comprensión de sus alcances, lo que tiene la utilidad práctica de facilitar la interpretación legislativa en resguardo de los derechos indígenas o sus TCO. Permite también, por otro parte, diferenciar adecuadamente entre TCO y territorios indígenas y sienta las bases teóricas fundamentales sobre las cuales deben reconocerse los territorios indígenas en dirección o profundizar y ampliar el ordenamiento jurídico vigente para efectivizar el derecho integral sobre los mismos por parte de los pueblos indígenas.

La segunda parte de la guía se refiere a los factores contextuales que son aquellos elementos que, articulados entre sí como parte de un mismo proceso social, han generado las condiciones nacionales e internacionales indispensables para promover y efectivizar el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, especialmente referidos a sus tierras comunitarias de origen. La importancia que tiene conocer analíticamente estos factores tiene que ver con la comprensión del carácter político y social del proceso con la identificación de aquellos aspectos que configuran un contexto que brinda oportunidades para la consolidación legal de la propiedad territorial indígena y que deben ser adecuadamente aprovechados y formar parte de las estrategias organizativas y jurídicas aplicadas en el mismo.

La tercera parte contiene los factores permanentes de intervención efectiva en el proceso que son aquellos que deben ser tenidos en cuenta, independientemente de la circunstancialidad y de las particularidades coexistentes. Se trata de factores permanentes y concurrentes que, entre otros alcances, permiten identificar los roles que asumen los distintos actores involucrados ante una problemática tan sensible y compleja dados los profundos intereses estratégicos en disputa. La utilidad de su exposición tiene que ver con la indispensabilidad y pertinencia de su aplicación

en la intervención profesional en este tipo de procesos. Permiten también establecer los niveles de corresponsabilidad entre asesores y asesorados y la necesaria correspondencia entre las estrategias de unos y otros dado el carácter socio-político del proceso. Así mismo, describe las estrategias generales de intervención técnica, las mismas que deben ser aplicadas de manera articulada y combinado.

Finalmente, en la última parte de la guía se exponen los factores de efectividad por etapas del proceso, precisándose que estas etapas, no necesariamente son coincidentes con las ya establecidas procedimentalmente en el Reglamento de la Ley. Se trata más bien de una ordenación del proceso en cuatro grandes etapas que permiten visualizar en las mismas la aplicación de las estrategias y los factores intervinientes expresados en hechos fundamentales y determinantes del conjunto del curso de los procesos.

El esfuerzo de publicar esta guía implica también una ratificación tozuda de la apuesta institucional en el actual proceso agrario boliviano y en la ejecución del procedimiento de saneamiento como vía conducente o regularizar derechos y formalizar el reconocimiento y acceso de los pueblos indígenas a sus TCO, más allá de existir sobradas y fundadas razones para dudar de sus resultados y proyecciones con relación a las expectativas indígenas. Empero, insistir con la estrategia de consolidación territorial indígena en el marco de la legalidad e institucionalidad vigentes, no supone en absoluto renunciar a la responsabilidad de incidir en la reconducción del proceso a través de medidas conducentes a impactar estructuralmente la disposición de las tierras y a recomponer las instancias encargadas de su administración en dirección a garantizar un idóneo, equilibrado, transparente y objetivo proceso de aplicación de la Ley y de garantía de los derechos indígenas.

Consideramos también propicia la oportunidad de la presentación de esta guía para expresar nuestro más profundo reconocimiento a las organizaciones sociales contrapartes del CEJIS por ser las impulsoras y las que dan sentido a nuestro accionar institucional. Así mismo manifestamos la valoración especial del aporte financiero y programático de nuestros contrapartes de la cooperación internacional, particularmente de IWGIA que ha posibilitado llevar a efecto el proceso de sistematización de la intervención institucional de los procesos de demanda, saneamiento y titulación de TCO, destacándose el apoyo permanente de Alejandro Parellada, valioso aliado en la lucha por la consecución de los territorios indígenas.

Carlos Romero Bonifaz
Director Ejecutivo de CEJIS

INTRODUCCION

El presente material es parte de otro mayor que da cuenta de la sistematización que el Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS) ha hecho de su experiencia institucional de intervención jurídico en los procesos de demanda, saneamiento y titulación de tierras comunitarios de origen (TCO) en las tierras bajas de Bolivia. En efecto, CEJIS ha querido recuperar y capitalizar, para su propio trabajo venidero y el de otros con similares inquietudes, la importante experiencia de haber brindado acompañamiento y apoyo jurídico a las demandas territoriales indígenas en las tierras bajas del país por casi una década, desde la gestación global de todos los procesos hasta el momento actual en el que han culminado varios de ellos, abarcando 21 procesos demandados por el mismo número de pueblos indígenas por una superficie total de 11 millones de hectáreas, situados en las sub-regiones del Oriente, la Amazonia Sud y la Amazonía Norte.

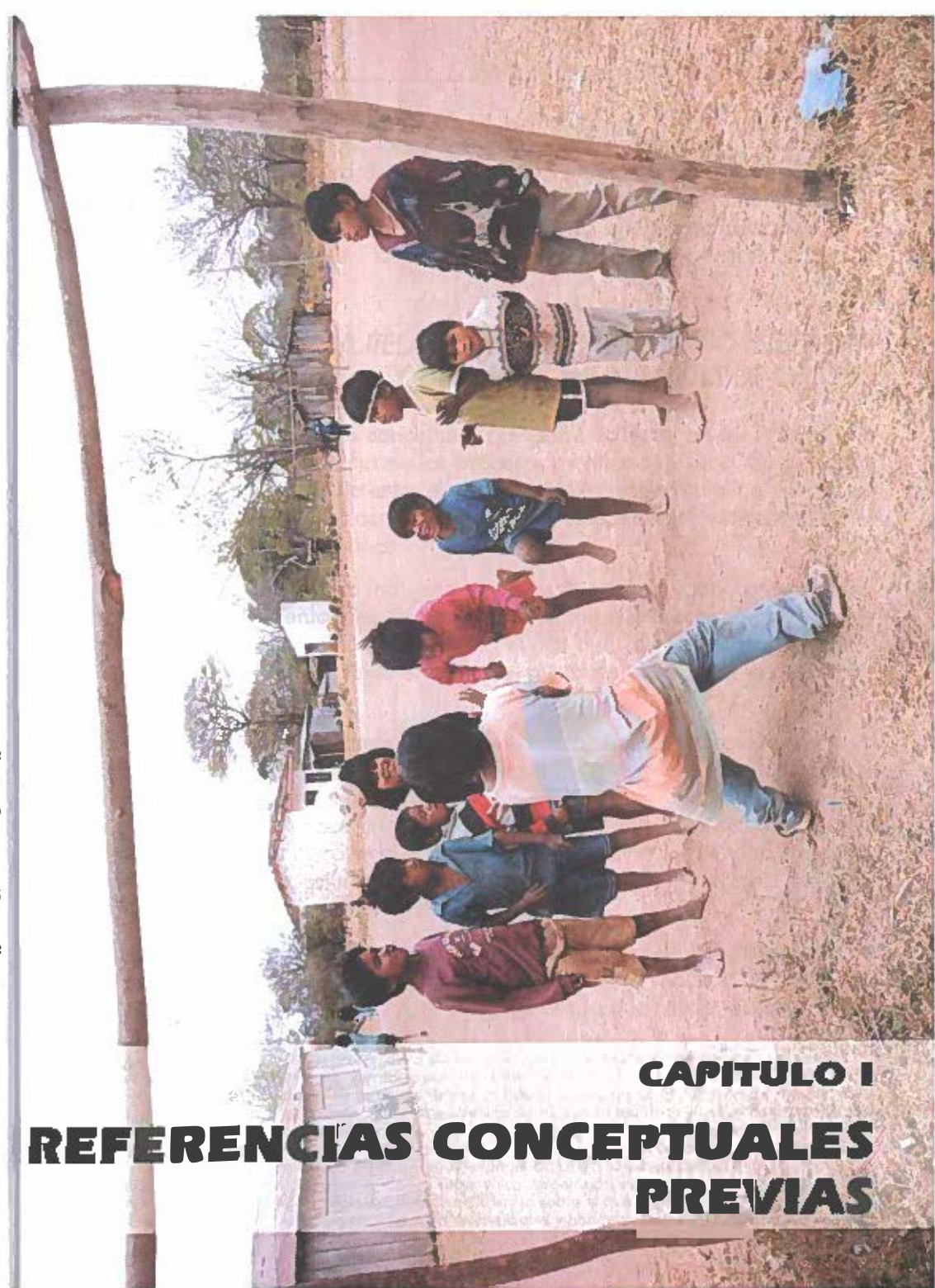
Las reflexiones con las que ha discurrido y concluido el proceso de sistematización son interesantes y amplias, trascendiendo muchas veces la estricto temático jurídico, aunque sin restarle su condición de referencia central. De todas ellas, se han seleccionado para el presente material, aquellas que más claramente surgen como enseñanzas de la experiencia con un directo sentido práctico frente a la perspectiva de la continuidad y ampliación de los procesos de demanda, saneamiento y titulación de TCO en el país. El propósito, sin embargo, no es el de presentar una suerte de manual en el tema, cuyas recomendaciones o directrices pretendan ser seguidas con exactitud, pues la propia realidad de las TCO en Bolivia hace poco propicio un propósito semejante. Sucede, por un lado, que el conjunto de los TCO en el país es un espectro de marcada heterogeneidad en todos los sentidos: cultural, social, geográfico e histórico, condiciones todas ellas que moldean los característicos de los respectivos procesos dificultando la replicabilidad de estrategias o recursos operativos de unos o otros. Por otro lado, el proceso global de demanda y formalización jurídica de las TCO en Bolivia, viene desarrollándose con la intenso y conflictiva dinámica de la constante confrontación y negociación entre los distintos actores involucrados, lo que frecuentemente impone importantes y a veces contradictorias modificaciones en el marco normativo e institucional para su desarrollo. Por último, el fuerte trasfondo político y social de estos procesos, subordinado comúnmente a los elementos propiamente jurídicos, haciendo vana su consideración y tratamiento de modo segregado.

El propósito de este material, es más bien el de transmitir a las organizaciones indígenas del país y a quienes los colaboran en sus esfuerzos por obtener el reconocimiento jurídico de la propiedad sobre sus TCO, las enseñanzas que ha brindado la experiencia de trabajo jurídico en los procesos de titulación de TCO en gran parte de las tierras bajas, de modo sintético y sistematizado en función

de facilitar su rápido consulto y consideración como elementos de juicio cuya mayor eficacia radicará en fortalecer la construcción y aplicación de estrategias propias de intervención jurídica dentro de la determinante singularidad de cada territorio y su respectivo proceso de titulación. En este empeño y en la premura con la que se lo ha querido encarar, ha sido una motivación fundamental la rápida y vigorosa multiplicación de demandas territoriales indígenas en todo el país, revelándose que los demandas de titulación de tierras comunitarios de origen constituyen uno de los principales ejes reivindicativos de la emergencia histórica que los pueblos indígenas vienen protagonizando durante los últimos años aún más allá de nuestras fronteras nacionales. Ese sentido de reivindicación étnica histórica, determino que sus impactos, a más de establecer y consolidar derechos colectivos sobre la tierra y los recursos naturales, contribuye decisivamente a la construcción de un destino autónomo y comunitario para los pueblos indígenas, y por esta vía, a una profunda transformación democrática para el país. Es a este proyecto y a su victorioso desenlace que se pretende hacer este modesto pero comprometido aporte.

Conviene subrayar que la experiencia de lo que surge este material, se restringió a las tierras bajas del país y la mismo no abarcó el Chaco, por lo que su utilidad es evidentemente mayor para los procesos de titulación de esa parte del país y con las prevenciones hechas líneas atrás, antes que para los de la región andina, donde las demandas de TCO se han multiplicado recientemente con gran rapidez.

Es pues insoslayable la diferencia que en general supone, entre los procesos de estas dos regiones, la disputa de la tierra, común a los procesos en las tierras bajas, y excepcional en las tierras altas. Con todo, algunas informaciones o consideraciones básicas del presente material pueden ser también de interés en el ámbito de los procesos de titulación de TCO que se vienen ejecutando en la región andina. De ser así, al igual que con cualquier uso que las organizaciones indígenas hagan de este material en provecho de sus intereses territoriales, quedarán satisfechas nuestras expectativas y renovado nuestro compromiso de continuar en la lucha por los territorios indígenas.



CAPITULO I REFERENCIAS CONCEPTUALES PREVIAS

En el propósito de facilitar la comprensión de las reflexiones y propuestas generados en el proceso de sistematización de la experiencia de CEJIS de intervención jurídica en los procesos de titulación de tierras comunitarias de origen, es conveniente establecer, de modo previo a la exposición de dichas reflexiones y propuestas, algunas referencias conceptuales básicas.

1. LA RELACIÓN ENTRE TERRITORIO INDÍGENA Y TIERRAS COMUNITARIAS DE ORIGEN

La primera consideración conceptual que debe hacerse, en tanto la misma permite precisar la esencia de los procesos de titulación de TCO, es lo que esclarece la relación existente entre el concepto de territorio indígena y la figura jurídica de tierras comunitarias de origen (TCO), adoptada y desarrollada en el ordenamiento jurídico boliviano.

La teoría referida al territorio indígena se presenta como un panorama amplio, diversificado por los enfoques de distintas disciplinas del conocimiento y por diferentes perspectivas socioculturales. En él, las definiciones conceptuales de territorio indígena varían también según el punto de vista desde el que se las formuló.

Más allá de las conceptualizaciones de fuente académico, múltiples y ricas en los últimos años, destacan de manera especial las generadas por los propios actores de esta realidad social. Así, desde las propias organizaciones indígenas, particularmente en la Amozanía y las tierras bajas del continente, se ha generado una teoría que explica y proyecta a la acción reivindicativa la realidad indígena. En este marco, las conceptualizaciones de pueblo indígena y territorio indígena constituyen las referencias centrales¹.

No obstante tales variantes, es evidente la confluencia cada vez más nítida de estos ejercicios teóricos en torno a la noción que así viene a ocupar el centro del concepto de territorio indígena. Dicha noción es lo que alude al conjunto de

¹ Una expresión especialmente representativa de la teoría generada desde el movimiento indígena es la que se ofrece en "El indígena y su territorio son uno solo" de Chirif, García y Chase Smith (1991 : 27, 28) articulando las definiciones de territorio de varios líderes indígenas de la Amozanía : "Los montes, valles, ríos y lagunas que se identifican con la existencia de un pueblo indígena y que le han provisto sus medios de vida ; la riqueza heredada de sus antepasados y el legado que están obligados a entregar a sus descendientes ; un espacio en el que cada pequeña parte, cada manifestación de la vida cada expresión de la naturaleza es sagrada en la memoria y en la experiencia colectiva de ese pueblo y que se comparte en la íntima interrelación con el resto de los seres vivos respetando su natural evaluación como único garantía del mutuo desenvolvimiento ; el ámbito de libertad sobre el que dicho pueblo ejerce su dominio permitiéndole desarrollar sus elementos nacionales esenciales y por cuya defensa y reivindicación estará dispuesto a derramar su sangre cada miembro de ese pueblo, antes que sapartar la vergüenza de tener que mirarse en los ojos de su pueblo despojado".

elementos que componen el medio natural con el que interactúan las colectividades indígenas a través de sus sistemas tradicionales de organización social y ocupación del espacio.

De este modo, se reconoce en el territorio indígena no sólo a determinado espacio geográfico apropiado por los pueblos indígenas y a los recursos naturales existentes en él, sino también a las estructuras sociales y culturales por las que opera aquella apropiación colectiva de espacios y recursos.

En el campo del Derecho se ha recogido también esa noción central en la conceptualización del territorio indígena. Tal orientación ha supuesto superar el antiguo tratamiento legal de la territorialidad indígena circunscrito al derecho agrario o al solo régimen civil relativo a la tierra, proyectando su desarrollo jurídico a dos esferas básicas del Derecho: por un lado, la esfera patrimonial, de larga data en varias legislaciones, en la que se expresan los derechos colectivos indígenas a la propiedad de la tierra y al acceso a los recursos naturales integralmente considerados, y por otro, la esfera política, en la que se expresan centralmente los derechos a la autonomía o al autogobierno indígena dentro de los Estados nacionales.

En el amplio y matizado panorama que ofrece el derecho comparado a este respecto, el caso de Colombia es particularmente ilustrativo respecto al desarrollo de los derechos territoriales indígenas en las dos esferas mencionadas². En Colombia, mientras la antigua institución del resguardo reconoce y garantiza los derechos colectivos patrimoniales de los pueblos indígenas sobre sus territorios³, la figura de las Entidades Territoriales Indígenas, preceptuada en la última Reforma Constitucional, reconoce a los territorios indígenas como categoría especial en la división político-administrativa del Estado e instancia de poder público en la que se ejercita la autonomía política de los pueblos indígenas.

Debe tenerse en cuenta que el caso colombiano ha aportado una importante referencia conceptual en las discusiones que precedieron a la aprobación de los instrumentos legales más importantes en el reconocimiento de los derechos territoriales indígenas en Bolivia, especialmente para el movimiento indígena boliviano que se valió de dicha referencia en alto grado para definir sus fundamentales propuestas de reforma legal.

Sin opacar la influencia ejercida por el derecho comparado, debe destacarse que la fuente más importante y directa de la adopción de los derechos territoriales

2 La experiencia colombiana en el desarrollo legal de los derechos territoriales indígenas está expresada en el Fondo Indígena colombiano. Para una amplia ilustración del mismo, véase "Derechos y Deberes de los Pueblos Indígenas de Colombia", Luis J. (1996).

3 La figura del resguardo indígena colombiano, tiene cierta equivalencia histórica con la figura de la reducción, introducida por la colonización española a la actual Bolivia para reconocer el derecho de las comunidades indígenas sobre las tierras que se les permitieron retener.

indígenas en el ordenamiento legal boliviano lo constituye el Derecho Internacional Público, y en especial el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en Estados independientes. La aprobación de este Convenio en 1990 y su ratificación por el Estado boliviano en 1991 mediante la Ley 1257, al influjo convergente de la comunidad internacional y de la emergencia social del movimiento indígena de las tierras bajas, han supuesto, en efecto, el primer antecedente de reconocimiento de la territorialidad indígena en la legislación boliviana.

El Convenio 169 de la OIT ha establecido las principales referencias jurídico-conceptuales para el desarrollo de la normativa legal que, a lo largo de la última década, ha reconocido y regulado los derechos de los pueblos indígenas en el país.

En una función conceptual previo a la definición de territorio, es muy importante la definición de pueblo indígena que, a modo de delimitar su ámbito de aplicación, establece el Convenio en el inciso b) de su artículo 1: "...a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera sea su situación jurídica, conserva todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas".

Dados sus características de simplicidad, claridad y de amplitud de sus alcances, esta definición ha tenido especial utilidad para que el diverso conjunto de pueblos y comunidades indígenas de Bolivia, y no solo los de las tierras bajas, puedan acogerse a las normas del derecho positivo que declaran sus derechos en tanto indígenas. Sin entrar en contradicción con las definiciones elaboradas desde la misma organización indígena, como la que se expresa al respecto en el Proyecto de Ley Indígena de CIDOB de 1987, resuelve adecuadamente las falencias de las mismas diferenciando nitidamente lo indígena de lo étnico en general, y evitando la sobrecarga de elementos caracterizantes que se prestan al uso restrictivo con el que el Estado pueda discutir o negar burocráticamente derechos en los previsibles casos concretos de pueblos y comunidades indígenas que confronten la dificultad de demostrar la concurrencia, en sus realidades, de todos aquellos elementos.

Con las mismas características que se aprecian o propósito de la definición de pueblo indígena, y con similar utilidad frente a las expectativas indígenas, el Convenio 169 ha conceptualizado al territorio indígena. En el numeral 2 de su artículo 13 se estipula que "el concepto de territorios, (...) cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna

otro manera", y, por otra parte, el numeral 1 del mismo artículo estipula que "... los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambas, según los casos, que ocupan o utilizan de alguno otro manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación".

De este modo, el Convenio se enmarca en la corriente teórica contemporáneamente predominante, referido líneas arriba, que centra la conceptualización de territorio indígena en la interacción de la sociedad indígena con la integridad de elementos que conforman su medio natural. Es esto lo que se entiende, en efecto, si se considera que la noción de hábitat, que se extiende precisamente al conjunto de elementos físicos y biológicos que componen el medio natural, aporta la substancia de la definición citada, y si se advierte que con el mandato de respetar la importancia cultural y el carácter colectivo de la territorialidad indígena, se está reconociendo las estructuras sociales propias que organizan la ocupación del espacio por parte de estos pueblos.

También en este caso cabe apreciar que la simplicidad y amplitud de las formulaciones empleados en el Convenio contribuyen a un desarrollo más dúctil e incluyente de los derechos territoriales indígenas en las leyes nacionales, lo que, a su vez, facilita su invocación y vigencia en la compleja diversidad de casos concretos que presentan realidades como la boliviana⁴.

Con el importante antecedente de la suscripción y ratificación boliviana del Convenio 169, la figura jurídica del derecho de los pueblos indígenas o "la propiedad de sus tierras comunitarias de origen y al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales", fue adoptada por la Reforma Constitucional de 1995 como fórmula transaccional entre la demanda indígena de una declaración amplia y conceptualmente rica del derecho de los pueblos indígenas o su territorio, y la posición estatal, ya expresada en la respectiva Ley de Necesidad, de la omisión absoluta del territorio, e incluso de la tierra, entre los derechos indígenas contemplados en el marco constitucional.

Si se considera que el punto de partida en el proceso de demanda y negociación que ameritó por las organizaciones indígenas la Reforma Constitucional, era el de la absoluta exclusión de los pueblos indígenas y consiguiente desmoronamiento total de sus derechos especiales, es indudable que el nuevo artículo 171 de la

4 El Convenio 169 aporta además, si bien no en expresa correspondencia con sus estipulaciones referidas al territorio, pero sí en sentido plenamente coherente con ellas, la preceptuación de los derechos de los pueblos interesados de conservar sus instituciones y prácticas sociales propias, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. En tanto la vigencia de estos derechos difícilmente puede concebirse sin el ejercicio de algún grado de autonomía política-administrativa por parte de sus sujetos, el Convenio resulta también otorgando un significativo sustento implícito para el desarrollo de los derechos territoriales indígenas en el ámbito político.

Constitución Política del Estado y particularmente la figura de las tierras comunitarias de origen, son ya un substancial avance en el reconocimiento estatal de aquellos.

Por otra parte, con la Reforma Constitucional se abrió una nueva oportunidad para el reconocimiento y regulación legal del territorio indígena. Esta nueva oportunidad se enmarcó en el proceso de discusión y aprobación de una nueva Ley en materia agraria⁵.

Uno de los más trascendentales aportes de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA) al derecho boliviano, es el de haber establecido la conceptualización de la figura de tierras comunitarias de origen con base en los preceptos del Convenio 169 de la OIT. Así, en la segunda parte del numeral III del artículo 3 de la Ley del SNRA se establece: "La denominación de tierras comunitarias de origen comprende el concepto de territorio indígena, de conformidad a la definición establecida en la parte dos del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado mediante Ley 1257 de 11 de julio de 1991".

A partir de esta conceptualización jurídica, la Ley del SNRA desarrolla la regulación substantiva y adjetivo de las tierras comunitarias de origen, habiéndose acogido en ello, en gran medida, los propuestos y demandas indígenas. En síntesis, puede afirmarse que la figura de las tierras comunitarias de origen ha venido a cubrir, en el ordenamiento legal boliviano, el ámbito patrimonial de los derechos territoriales indígenas.

En el propósito de identificar con claridad los alcances y características de los derechos patrimoniales contenidas en la figura de las tierras comunitarias de origen, es apropiado partir de su diferenciación con los derechos legalmente atribuidos a otras formas de propiedad agraria, particularmente de la propiedad comunaria que resulta ser la más próxima en sus características.

5 Es muy importante tener presente que tanto la Reforma Constitucional como la Ley del SNRA, supusieron, antes de su puesta en vigencia, largos e intensos procesos de negociación intersectorial forzados por las demandas y presiones sociales. En ellos, las organizaciones indígenas de las tierras bajas fueron protagonistas de primera importancia, desplegando una ágil dinámica de proposición y negociación articulada a su movilización social, y siendo capaces de conformar un bloque social programático y de acción reivindicativa con los sectores campesino y colonizador. Absolutamente todas las disposiciones de estos fundamentales instrumentos normativos que dan algún reconocimiento a la territorialidad indígena, son el directo resultado de la presión social ejercida de ese modo por el movimiento indígena y campesino. Para una mayor información sobre estos importantes procesos, véase "Legislación boliviana y pueblos indígenas de Morinissen, Judith. (1998) y el número 2 de la revista "Artículo Primero del Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social" (1996).

6 Los artículos 3 y 41 de la Ley del SNRA, en las que se categoriza y caracteriza la propiedad agraria, otorgan a las TCO y a las propiedades comunarias los alcances jurídicos comunes de ser colectivas, indivisibles, inalienables, inembargables, irreversibles, imprescriptibles, y regirse por las normas comunitarias en su distribución y redistribución para el uso y aprovechamiento individual y familiar, al interior de las comunidades.

A primera vista, las diferencias resultan ténues y esquivas, pues, para empezar, la caracterización expresa que se formula en la Ley del SNRA no establece diferencia alguna en lo que hace al alcance de los derechos de ambas formas de propiedad, quedando la distinción entre ellas limitada al solo sujeto de los derechos⁷, de donde podría inferirse que la TCO es simplemente la denominación legal de las propiedades comunarias de pueblos y comunidades indígenas.

Por otra parte, las normas básicas emergentes del Derecho Civil que regulan los principales alcances y atributos de la propiedad sobre la tierra, son aplicables, en general, a todas las formas de propiedad agraria caracterizadas en la Ley, incluyendo en ello el fundamental asunto de la extensión de los derechos del titular de la propiedad de la tierra a los bienes del sobresuelo y del subsuelo.

En este sentido, algunas formulaciones relativas a los derechos indígenas adoptados en el marco de los recientes reformas legales, tienen un interés político y psicológico, pues jurídicamente son inocuas. Este es el caso de la declaración expresa del derecho exclusivo de los pueblos indígenas sobre los recursos forestales de sus TCO que se hace en la Ley Forestal, siendo que tales derechos exclusivos son otorgados, por la propia Ley Forestal y por los principios aplicables del Derecho Civil, a cualquier propietario de tierras.

Esta débil diferenciación de los TCO en el marco de la Ley agraria, unido a las dificultades y abstrucciones procedimentales que ha venido encontrando el proceso de su formalización concreta, tanto en el campo del establecimiento de las normas procedimentales como en el de la aplicación práctica de las mismas, ha contribuido, en algunos casos, a que sus beneficiarios invisibilicen las ventajas que ofrece esta forma de propiedad como conducto de efectivización de los derechos especiales indígenas en materia agraria.

En todo caso, las Tierras Comunitarias de Origen sí constituyen una particular forma de propiedad agraria, cuya substancial singularidad radica en la vinculación de sus alcances con las características de la territorialidad indígena.

Para empezar, en armonía con la noción de integridad, esencial al territorio indígena y recogida en la formulación que vincula la propiedad de la tierra al aprovechamiento de los recursos naturales, la Ley del SNRA ha establecido

7 El parágrafo II del artículo 44 de la Ley del SNRA, establece que: "La titulación de tierras comunarias de origen es compatible con la declaratoria de áreas protegidas, en concordancia con el art. 64 de la ley 1333 de 27 de Abril de 1992".

8 Algunos de los ejemplos más destacados de espacios que tienen la doble condición de TCO y área protegida son el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure, el Parque Nacional Kaapirya, y la Reserva de la Biosfera Pilón Lajas. A propósito del Parque Nacional Kaapirya, recientemente la CABI, organización representativa del pueblo guaraní propietario de la TCO, ha recibido el premio Bartolomé de las Casas por la gestión del área protegida a su cargo, sostenible y beneficiosa para los intereses territoriales indígenas.

expresamente la compatibilidad de los TCO y las áreas protegidas⁸. Esta disposición tiene gran relevancia en los hechos, pues viene permitiendo que varios millones de has., en su mayor parte de bosques tropicales y de importancia estratégica para varios pueblos indígenas, puedan tener la doble condición de áreas protegidas y TCO⁹.

Por otra parte, en virtud de la caracterización expresa que la Ley hace de las TCO como propiedad indígena, y a su invocación del Convenio 169 de la OIT en referencia al territorio indígena para establecer el sentido conceptual de aquéllas, el reconocimiento y titulación de una TCO afianza y facilita la aplicación general de los derechos preceptuados en el Convenio 169 en favor de sus titulares, y particularmente de aquellos relativos al territorio.

Entre éstos últimos, frente a la creciente amenaza que representan contra la territorialidad indígena las operaciones mineras e hidrocarbuníferas, tiene particular importancia el derecho de las comunidades indígenas a la consulta de toda medida legislativa o administrativa capaz de afectarlas, y el de la participación en los beneficios económicos que reporten las actividades extractivas realizadas por terceros en sus territorios.

De no contarse con el reconocimiento de una TCO, para acogerse a los derechos preceptuados en el Convenio 169, las comunidades en cuestión confrontarían el inconveniente de verse obligadas a acreditar su condición indígena, eventualmente solucionable mediante su personalidad jurídica, y, sobre todo, el de no contar con el inmediato e incontrovertible reconocimiento formal de sus derechos, en tanto indígenas, sobre todo la extensión que comprenda su territorio. Si bien estos alcances de los TCO con relación a la aplicabilidad del Convenio 169 no están explícitos en el texto de la Ley, son lo suficientemente evidentes como para no admitir objeción alguna ni interpretación contraria.

Por último, la Ley ha previsto también determinados mecanismos particularmente destinados a garantizar y efectivizar los derechos indígenas en el orden procedimental. Así, encontramos mecanismos muy puntuales como el que invalida para el cumplimiento de la Función Económico Social (FES) por parte de terceros al interior de los TCO, las actividades de conservación, investigación y ecoturismo posteriores a la respectiva resolución de inmovilización del área, o el que permite cambiar la modalidad de saneamiento a saneamiento de tierras comunarias de origen (SAN-TCO) en caso de reconocerse demandas indígenas en el curso del proceso, pero impide el cambio inverso en resguardo de los especiales derechos indígenas reconocidos en la modalidad SAN-TCO⁹.

9 Artículos 259 y 256 del Reglamento de la Ley del SNRA (D.S. 25763 de 5 de mayo de 2000), respectivamente.

10 Artículo 260 del Reglamento de la Ley del SNRA (D.S. 25763 de 5 de mayo de 2000).

Más importante que lo anterior, es el derecho de los organizaciones indígenas, durante el saneamiento de sus TCO, de amplia participación en todas las etapas y actos del proceso, cumplidos en todo el área de saneamiento, con irrestricto acceso a toda la información producido en el mismo, y con el derecho o asesoramiento legal brindado por el Estado sin perjuicio de que se doten autónomamente¹⁰. Aunque, antes que obedecer o una regulación diferenciada en favor de los actores indígenas, esto ventaja procedimental deriva de la posibilidad de los demandantes de controlar superficies extensas, inherente a las TCO.

Por lo demás, como podrá apreciarse a continuación, las particularidades procedimentales que favorecen a los demandantes en los procesos de titulación de TCO, pueden verse fuertemente contrapesados por otras disposiciones que, en sentido inverso, dilatan y obstruyen el proceso o amenazan oscuramente la integridad de la demanda en los resultados del mismo.

2. EL PROCESO DE SANEAMIENTO Y TITULACION

El procedimiento que la Ley del SNRA ha delineado para la formalización jurídica del derecho propietario de los pueblos y comunidades indígenas sobre sus TCO, es el del saneamiento y titulación en la particular modalidad de SAN-TCO. Este procedimiento forma parte del procedimiento general de saneamiento de la propiedad agraria contemplado y regulado por la Ley con carácter transitorio y alcance nacional.

La causa histórica, y directo antecedente del proceso de saneamiento de la propiedad agraria, está en el desastre administrativo que se produjo en el Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) con la generalización, a lo largo de décadas, de fraudes e irregularidades especialmente en la otorgación de tierras en el oriente del país, cuyos efectos acumulados fueron una situación caótica y colmada de conflictos e inseguridad en la tenencia de la tierra, lo gigantesca y escandalosa defraudación de la fe pública, y el establecimiento y prosperidad del tráfico de tierras.

Habiéndose tornado insostenible la situación, en 1992 se produjo la intervención al CNRA y al Instituto Nacional de Colonización (INC) y, con la coincidencia de distintos actores institucionales y sociales, se hizo inminente el advenimiento de una nueva Ley Agraria llamada a reestructurar el sistema de administración de tierras. El proceso de saneamiento surge en este contexto como recurso normativo destinado a resolver el desastre dejado por el CNRA y el INC. De ahí que lo

finolud general que le asigna la Ley sea la de regularizar y perfeccionar el derecho de la propiedad agrario.

Sin embargo, el saneamiento como solución ideada se encontró muy pronto en la encrucijada de, por un lado, verse en la necesidad de no afectar su efectividad con la distribución ordinaria de tierras cuya situación legal no estuviese previamente regularizada y, por otro, de no poder postergar por mucho tiempo el derecho de cientos de miles de ciudadanos que, trabajando la tierra y viviendo de ello, no contaban con ningún reconocimiento formal de sus derechos agrarios por haber sido víctimas de la inoperancia e insensibilidad del sistema de la Reforma Agrario.

Ante esta difícil situación, fue preciso que, o partir de los objetivos específicos del proceso de saneamiento establecidos en la Ley, se combinaran ambas funciones. De este modo, a diferencia de las opciones tomadas en otros países, en los que la otorgación de la propiedad agraria y su regularización suelen operativizarse por separado, en Bolivia se ha optado por fundir en un mismo procedimiento legal y mecanismo operativo los dos cosas.

Si bien esta doble función del proceso de saneamiento ha venido a complejizar y hacer más onerosa su aplicación, dados las condiciones fácticas del contexto social al que responde, resulta difícil la definición de un medio alternativo viable para cumplir los impostergables tareas de distribuir la tierra y eliminar los fraudes e irregularidades largamente acumulados. Por ello mismo, los actores sociales involucrados en este proceso han optado, coincidentemente hasta ahora, por buscar la simplificación del procedimiento en cuestión, antes que por su supresión.

La estructura del dilatado y complejo procedimiento de saneamiento puede ser sintetizada en las funciones del reconocimiento en el terreno de la ubicación y extensión de las tierras, así como del cumplimiento de la función social o económica social¹¹; la verificación de la regularidad de la documentación legal en la que los interesados sustentan sus derechos, y, en los casos de impugnación por los interesados, el sometimiento de los resultados finales del proceso a la autoridad jurisdiccional del Tribunal Agrario Nacional (TAN).

Estas funciones básicas del proceso dan lugar a las etapas fundamentales del mismo, en el orden de su secuencia procesal: las pericias de campo, la evaluación técnica jurídica y la eventual resolución de los recursos de impugnación.

¹¹ Téngase presente que mientras por mandato de la Constitución Política del Estado expresamente recogido por la misma Ley del SNRA, la propiedad agraria mediana y de empresa están condicionadas a cumplir la función económica social para recibir la protección del Estado, el solar campesino, la pequeña propiedad y las propiedades comunitarias, solamente están llamadas por ley a cumplir la función social. Véase los artículos 2 y 3 de la Ley del SNRA.

La realización de las pericias de campo consiste en la recolección en el terreno, y mediante el empleo de distintos medios técnicos, de la información referida a la ubicación y extensión del área de saneamiento y de los predios comprendidos en ello, correspondiendo además, respecto a éstos, verificar el cumplimiento de la función social y de la función económico social. En este último caso, la verificación debe incluir necesariamente la medición de la superficie que cumple la FES.

La evaluación técnico jurídica consiste en el procesamiento e interpretación de toda la información obtenida durante las pericias de campo y de la documentación legal aportada por los interesados u obtenido de fuentes institucionales. De este examen de antecedentes se concluye determinando la existencia de vicios de nulidad y la consiguiente legalidad y alcances de los derechos invocados por los interesados. El informe de la evaluación técnico jurídico sustenta la resolución administrativa final del proceso.

Por último, en el caso de desacuerdo de los interesados con la resolución administrativa final, los mismos tienen franqueada la opción de recurrir dicha resolución por la vía contencioso administrativo ante el TAN, autoridad que en tal caso ejercerá la decisiva potestad de resolver la impugnación sin recurso ulterior.

La estructura procedimental básica descrita es común a las distintas modalidades del proceso de saneamiento¹², por lo que las diferencias entre ellas no estriban en este plano procedimental básico. En el campo procedimental, existen ciertas diferencias entre las distintas modalidades de saneamiento que, siendo secundarias, en algunos casos son de importancia, como las que acogen los derechos especiales indígenas, anteriormente mencionadas, o las que simplifican el cumplimiento de determinados pasos procedimentales en el saneamiento simple (SAN-SIM) o pedido de porte.

Cabe observar, en todo caso, que una de las consecuencias negativas de fusionar en el proceso de saneamiento los propósitos de la distribución de tierras y de la regularización de los derechos agrarios, parece ser la poca consistente clasificación de las modalidades de saneamiento. Así, por ejemplo, no resulta claramente substancial la diferencia entre el saneamiento ligado al catastro (CAT-SAN) y el saneamiento simple de oficio.

Más allá del ámbito procedimental, más bien en el de las normas sustantivas aplicables en este proceso legal, existe una relevante particularidad que diferencia

¹² La Ley del SNRA ha definido como modalidades de saneamiento, en su artículo 69, el saneamiento simple (SAN-SIM), que puede efectuarse de oficio o a pedido de parte, el saneamiento integrado al catastro (CAT-SAN) y el saneamiento de tierras comunitarias de origen (SAN-TCO).

al saneamiento de tierras comunitarias de origen (SAN-TCO) de las otras modalidades de saneamiento. En efecto, mientras en las demás modalidades de saneamiento las superficies agrarias sobre las que no se consolidan derechos de particulares son declaradas como fiscales y disponibles, en el SAN-TCO las tierras comprendidas en el área de saneamiento en las que no se consoliden derechos de terceros respecto a los demandantes, sólo pueden ser destinadas a su dotación en favor de la respectiva TCO, salvando el caso en el que los Estudios de Identificación de Necesidades Especiales (EINE) establezcan que las necesidades espaciales del respectivo pueblo demandante no alcanzan la superficie demandada.

No obstante, como se verá más adelante, el último reformo del Reglamento de la Ley del SNRA ha restringido significativamente las posibilidades de recortar las demandas de TCO por vía de los EINE.

La particularidad de los procesos de saneamiento y titulación de TCO anotada, resulta de varias disposiciones legales convergentes que reconocen un derecho agrario de los pueblos indígenas preestablecido respecto al proceso de saneamiento. Para empezar, encontramos que las disposiciones transitorias de la Ley del SNRA, relativas a la titulación de TCO, establecen el mandato expreso y taxativo de titular las demandas concretas interpuestas antes de la promulgación de la Ley, con la sola salvedad de respetar los derechos legalmente adquiridos por terceros al interior de esas superficies mediante la ejecución del proceso de saneamiento.

Luego, en el marco de sus disposiciones específicamente referidas al SAN-TCO, la Ley del SNRA establece en el parágrafo III de su artículo 72 que *"las propiedades de terceros situadas en el interior de las tierras comunitarias de origen que durante el saneamiento reviertan al dominio de la Nación, serán consolidadas por dotación a la respectiva tierra comunitaria de origen"*.

A su vez, estas disposiciones legales constituyen un imprescindible desarrollo del precepto constitucional que declara el derecho de los pueblos indígenas a sus tierras comunitarias de origen, lo que supone un claro reconocimiento de la ocupación tradicional y actual de tierras por parte de dichos pueblos.

El sentido convergente e inequívoco del conjunto de las disposiciones mencionadas, es el de reconocer que los pueblos y comunidades indígenas gozan de derechos sobre las tierras que ocupan o utilizan por medio de sus sistemas propios de ocupación espacial, de manera previa a la formalización de los mismos a través del proceso de saneamiento.

Tales derechos preexistentes son conceptualmente asimilables a la posesión, con la particularidad, reconocido explícitamente en el artículo 201 del Reglamento de la Ley del SNRA, de que los actos en los que se expresa la posesión indígena

se extienden a todas aquellas prácticas culturalmente propias que configuran la territorialidad indígena.

Si bien una de las posibles debilidades de la Ley está en que en ella no se dispone expresamente que los respectivos demandantes indígenas son poseedores de las áreas sometidas a SAN-TCO, a la luz del conjunto del marco legal aplicable, y de las disposiciones específicamente referidas al problema, no cabe interpretación distinta. De no reconocerse los preexistentes derechos indígenas sobre las áreas sometidas a SAN-TCO, los destinatarios indígenas quedarían, en el saneamiento de sus propios territorios, en una posición de derecho inferior a lo de cualquier poseedor legal, y casi igual a la de cualquier hipotética comunidad agrario cuyas pretensiones de recibir tierras quedan condicionadas a la identificación y declaración de tierras fiscales mediante el proceso de saneamiento.

De este modo, el compromiso del Estado boliviano de reconocer el derecho de los pueblos indígenas a sus tierras comunitarias de origen, asumido en la Constitución Política del Estado, en la suscripción y ratificación del Convenio 169 de la OIT y en la adaptación de la propia Ley del SNRA, perdería toda efectividad ante los interesados, restringiéndose a la mera significación retórica¹³.

Pero el proceso de titulación de TCO es un caso doble, pues paralelamente a la ejecución del proceso de saneamiento, debe realizarse, en cada caso, el Estudio de Identificación de Necesidades Espaciales (EINE). El EINE emerge de la Ley a partir de la fugaz mención que en las disposiciones transitorias relativas al mandato de titulación de las TCO demandados hasta su aprobación, se hace del mismo, como una condición previa a la titulación.

Las características y procedimientos de su realización han sido establecidos y regulados recién en el Reglamento de la Ley. En este marco, se entiende que el EINE es un procedimiento técnico mediante el cual el órgano administrativo del Poder Ejecutivo, especializado en asuntos étnicos o indígenas, determina las necesidades territoriales de cada pueblo o comunidad demandante de una TCO, considerando variantes socioeconómicas, demográficas y culturales.

No obstante, simplificando la función otorgada al EINE desde la perspectiva estatal, puede afirmarse que se trata del mecanismo por el cual el Estado, mediante el Poder Ejecutivo, se reserva la potestad de determinar la superficie agrario que se dotará a cada TCO demandado por pueblos indígenas. Dicho función quedaba más evidentemente encaminado antes de las últimas reformas al Reglamento de

la Ley del SNRA, del 18 de julio del 2000, al establecerse como uno de los elementos que debían incluir los informes finales de tales estudios, la recomendación de la superficie que satisficiera las necesidades espaciales del pueblo indígena en cuestión. Uno de los más significativas reformas al Reglamento, producidos por el tercer marzo de indígenas y campesinos de las tierras bajas, realizada en julio del 2000, fue la que eliminó dicho contenido de los informes de los EINES.

Con ello, se posibilita que la determinación del área a dotarse a cada TCO correspondiendo al INRA como autoridad administrativa competente para el efecto, y que los criterios empleados para dicha determinación, al margen del saneamiento de los predios redomados por terceros, se basen en la apreciación de los derechos indígenas emergentes de la ocupación territorial histórico y actual, como corresponde a los fundamentales preceptos legales aplicables.

Bajo este reencauzamiento procedimental, los EINES representarían un elemento de juicio técnico para la decisión del INRA, y no la suerte de dictamen inapelable en el que se ampare el recorte sistemático e ilegítimo de las superficies de las TCO, como ha venido ocurriendo.

A manera de concluir la exposición de los referencias conceptuales básicas que hacen a los procesos de titulación de TCO, es pertinente identificar los dos mecanismos que, en el marco del procedimiento descrito, se presentan como los principales amenazas para los derechos e intereses territoriales de los pueblos indígenas. Estos mecanismos son los Estudios de Identificación de Necesidades Espaciales (EINES), y el tratamiento que a lo largo del proceso de saneamiento se hace de los derechos y pretensiones de los terceros no indígenas situados al interior de las TCO.

En cuanto a los EINES, cabe insistir en que el sentido y funcionalidad dados por el Poder Ejecutivo, han sido los que lo han convertido en un instrumento de amputación de las demandas de TCO, siempre que éstas han afectado importantes intereses o expectativas económicas de grupos de poder. En este sentido, una cuidadosa observación de los EINES en los casos de TCO con riqueza forestal y de biodiversidad, muestra la regular coincidencia entre las superficies que los respectivos recomendaciones de los EINES pretenden restar de las demandas, y las expectativas o pretensiones de empresas forestales y entidades dedicadas a la conservación o bioprospección¹⁴.

Para la realización de los EINES, el Viceministerio de Asuntos Indígenas aplicó una metodología que incluyó un modelo de cálculo matemático de las superficies

13 Sin embargo, véase en el apartado de este trabajo referido a la cuarta y última etapa del proceso de saneamiento, que el Tribunal Agrario Nacional (TAN), ha optado por lo último, sentando el más nefasto precedente de conculcación de los principales derechos indígenas en materia agraria en los procesos de saneamiento y titulación de TCO.

14 Claros ejemplos de estas significativas incidencias son los casos de Monte Verde, Guarayos e Itanama.

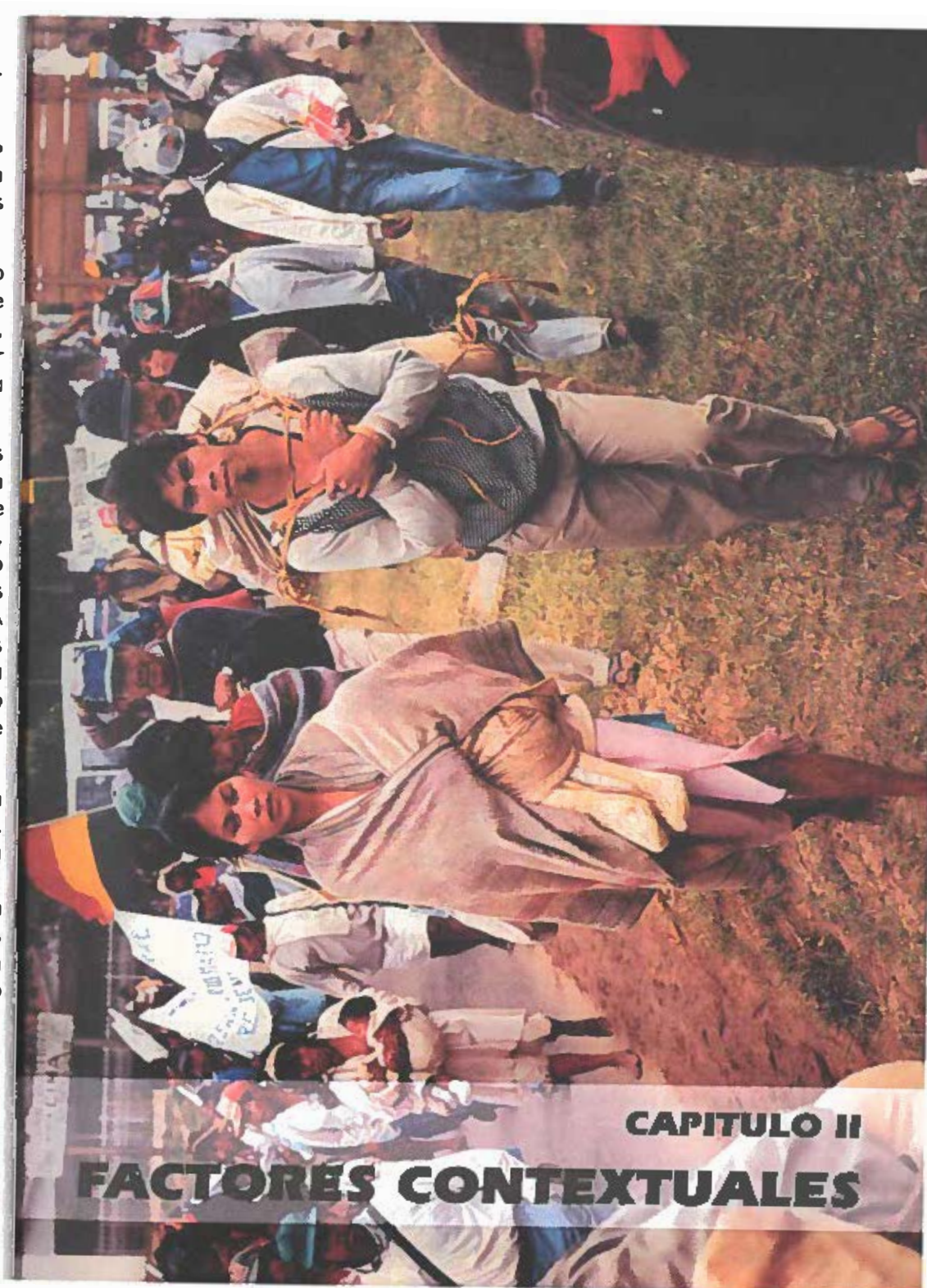
a recomendar. Sin embargo, dicha metodología jamás contó con el consentimiento de las organizaciones indígenas y, por el contrario, fue reiteradamente objetada por ellas arguyéndose su manipulación en favor de los intereses adversos a los demandas.

Debe advertirse además que lo mencionado reformo del Reglamento está siendo interpretada por la mencionada entidad estatal (VAIO) en el sentido de no hallarse obligado ni prohibido de incluir la recomendación de superficie en sus informes, y por tanto, en los hechos viene persistiendo esforzadamente en recomendar superficies, por lo que no debe considerarse superado este peligro para la legítima integridad de los TCO.

Respecto al tratamiento dispensado a los terceros no indígenas en sus pretensiones situadas al interior de los demandas, debe también destacarse que el mismo representa la otra gran causa de omputación territorial. Cabe observar en este asunto que la norma legal aplicable es, en desmedro de los intereses indígenas, exactamente inversa a la adoptado por otros Estados del continente como Colombia, donde a las terceros con legítimos derechos al interior de los resguardos indígenas se los compensa con tierras fuera de ellos, mientras la Ley del SNRA establece que el saneamiento y titulación de las TCO debe respetar los derechos legítimamente adquiridos por terceros, y si al consolidarse los mismos disminuyera significativamente la superficie de la TCO, en grado de afectar el desarrollo integral del pueblo demandante, será éste el compensado con la dotación de tierras donde se hallen disponibles.

No obstante este benévolo tratamiento dispensado por la Ley a los terceros en situación de legalidad, los muchos que carecen de esa legalidad en sus pretensiones, principalmente los dedicados al tráfico de tierras y las empresas madereras, han demostrado en los hechos una gran capacidad para imponer sus intereses en el común de los actos que les ha correspondido cumplir al respecto al INRA y a la justicia agrario. Las proporciones en las que las pretensiones legales e ilegales de los terceros han afectado a las TCO hasta ahora son muy grandes y, en algunos casos, han conducido, con escasas posibilidades de remedio en el corto plazo, a la liquidación formal de varias TCO¹⁵.

¹⁵ Es este el dramático caso de varios territorios guaraníes, a los que el proceso de saneamiento parece dejarles solo las muy escasas e insuficientes tierras situadas entre las haciendas ganaderas, con cuyo propiedad o posesión legal contaban desde hace mucho tiempo, mientras la mayor parte de las superficies demandadas queda consolidada en favor de terceros que en muchos casos carecen de legalidad.



CAPITULO II

FACTORES CONTEXTUALES

La reconstrucción cronológica de la experiencia en los procesos de saneamiento y titulación de TCO en los tierras bajas o partir de la indagación de los factores de efectividad de la intervención jurídica desde la posición demandante revela, en un primer momento, la concurrencia de factores contextuales al proceso en cuestión que inciden poderosamente en su apertura y desarrollo. Si bien estos factores son externos al proceso y lo son más aún respecto a los acciones jurídicas de su desarrollo, su influencia determinante hace indispensable su consideración.

1. CONFIGURACIÓN DE LA REALIDAD AGRARIA

Siguiendo el orden de importancia en el que concurren los factores contextuales en favor de la apertura y desarrollo del proceso de reconocimiento y titulación de las TCO, corresponde primero hacer referencia a la configuración de una nueva realidad agraria en el país, signada por el agotamiento de la Reforma Agraria como sistema normativo e institucional para el desarrollo de las políticas y la gestión públicas sobre la tierra.

En efecto, a solo tres décadas de la proclamación de la reforma agraria, y como producto de su propia aplicación deformada, se configuró en el país una nueva realidad agraria ante cuyas múltiples contradicciones, conflictos y demandas, la institucionalidad y la normativa jurídica creadas por aquella resultaron inoperantes y obsoletas.

Para empezar, podría afirmarse que en algo más de 40 años de vigencia de la Ley de Reforma Agrario, Bolivia había vuelto a ser un país con un alta tasa de concentración en la tenencia de la tierra, evidenciándose que mientras unos pocos miles de empresarios grandes y medianos se habían apropiado de más de la mitad de las tierras económicamente aprovechables en el país, entre los cientos de miles de campesinos e indígenas que vivían de la tierra sólo se había distribuido una décima parte de esa superficie económicamente aprovechable¹⁶.

Pero la frustración y derrota de los fundamentos democráticos de la reforma agrario no sólo se revelan en el mero dato de la reconcentración de la propiedad agraria, sino que se expresan aún más vivamente en que al interior de esa realidad de reconcentración de la propiedad agraria se restableció o mantuvo el uso improductivo y especulativo de la tierra, incluyendo la permanencia de algunas antiguas formas latifundiorios.

Esta realidad derivó de que, muy tempranamente, la Reforma Agraria privilegió

¹⁶ Para una sintética ilustración de la realidad de tenencia de la tierra creada por la Reforma Agraria, véase el artículo "Comentarios a la propuesta de modificación de la Ley INRA presentado por la COMUNAL al Poder Ejecutivo" de Romero Carlos en el número 9 de la revista Artículo Primero de CEJIS (Julio, 2001).

sta realidad derivó de que, muy tempranamente, la Reforma Agraria privilegió sobre sus otras finalidades inicialmente reconocidas, la de promover el establecimiento y desarrollo de la agroindustria en los espacios tropicales y sub-tropicales del oriente y el norte del país. Lo aplicación de esta política que absorbió la reforma agraria supuso, por un parte, que la capacidad redistributiva de sta quedara restringida a la afectación de los latifundios sólo en la región andina del país, pues, a partir del mismo marco legal adoptado, el latifundio en las tierras bajas fue preservado bajo la categoría de la propiedad ganadera y la declaración legal de su inafectabilidad.

No obstante, sus características legalmente amparadas permitían, como hasta ahora, la subsistencia y reproducción de los rasgos latifundarios que, de acuerdo con la caracterización establecida por la propia teoría de la reforma agraria, se expresan en la posesión de grandes superficies de tierra con uso improductivo y delicientemente productiva.

También la servidumbre, declarativamente abolida aun antes de la reforma agraria, encontró cobijo normativo en la legalidad de ésta, pues la expresa exclusión del trabajo agrario de los alcances de la legislación laboral, favoreció y promovió la continuidad escasamente encubierto de las relaciones servidumbrales en las haciendas orientales¹⁷.

Si la política de fomento a la agroindustria significó la continuidad del latifundio en las tierras bajas y el renunciamiento a la función redistributiva de la Reforma Agraria en este ámbito geográfico, en cuanto a la función distributiva de ésta, significó la rápida otorgación de decenas de millones de hectáreas en esta misma región en favor del supuesto nuevo empresariado agroindustrial.

Esta acelerada dinámica distributiva se convirtió, también tempranamente, en un fácil motivo de corrupción y en un instrumento de prebendolización política. Por esto vía, entre otras, se estableció y profundizó un fuerte nexo de articulación prebendal del nuevo empresariado agrario de las tierras bajas a los círculos de poder político emergentes con la revolución de 1952.

Así, los nuevos empresarios que en retribución a la irregular o dolosa obtención gratuita de grandes superficies de tierra se adherían políticamente a los sucesivos gobiernos y dictaduras, con el tiempo y el crecimiento de su riqueza cobraron peso político propio y capturaron el excluyente manejo de los asuntos agrarios en la gestión pública que hoy ejercen discrecionalmente.

¹⁷ Una sintética y bien sustentada exposición sobre el latifundio y la servidumbre en el Departamento de Santa Cruz y su continuidad, ampliación y fortalecimiento bajo la Reforma Agraria, se encuentra en "Notas sobre la Historia Económica de Santa Cruz de Manuel De La Fuente (2001).

Esta misma tendencia en la distribución de la tierra promovió y agigantó rápidamente el tráfico de tierras que hoy mantiene en la improductividad importantes superficies en las tierras bajas, pues los que encontraron medios para obtener irregulares dotaciones o adjudicaciones, los encontraron también para destinar las tierras malhabidas al uso especulativo que supone mantenerlas improductivas o usarlas sólo como garantía hipotecaria, a la espera del mejor precio para su venta.

Para que esto pudiese suceder, fue necesario que el peso aplastante de la corrupción y la ineficiencia administrativa en el Servicio Nacional de Reforma Agraria y el Instituto Nacional de Colonización condenaran largamente al desuso al mecanismo jurídico de la reversión de tierras.

Tan pronto como la aplicación de la reforma agraria se encaminó preponderantemente a la creación y fomento prebendal del empresariado agroindustrial, se distanció del servicio al sector indígena-campesino. A la luz del respectivo balance histórico, lo que este sector obtuvo de la Reforma Agraria se limitó básicamente a la distribución de la tierra de las haciendas de la zona andina en favor de sus colonos, generalmente en parcelas individuales y, posteriormente, a la distribución de algunas áreas de colonización también en parcelas individuales.

La tierra distribuida con la afectación de las haciendas, en el mejor de los casos, resultó suficiente para las dos primeras generaciones de colonos beneficiarios de la reforma agraria, para las siguientes generaciones, fue cada vez más insuficiente, hasta terminar siendo ajeno. Así, la progresiva subdivisión de las parcelas campesinas, creada por la transmisión de la propiedad de padres a hijos, fue achicando las parcelas individuales hasta reducirlas a surcos o desaparecerlas. De este modo, en varias zonas andinas del país se pasó, en poco tiempo, del latifundio al minifundio.

El minifundio ha tenido el nocivo impacto de crear un círculo vicioso por el que el empobrecimiento del campesino y el que él mismo se ve obligado a ocasionar a su tierra al sobre-utilizarla, se impulsan recíproca y aceleradamente.

En cuanto a las tierras distribuidas en el marco de la ejecución de los planes de colonización, cabe observar primero que fueron menos de las que mediante la colonización espontánea ocuparon, sin el respaldo de las autoridades públicas, decenas de miles de campesinos expulsados de sus zonas de origen por la pobreza y la falta de tierras.

Si este dato se vincula a la exagerada morosidad y lentitud con la que se desarrollaban los trámites destinados a otorgar tierras a campesinos en el CNRA y el INC, se tendrá una clara comprensión de las causas por las que actualmente

gran parte de los campesinos y colonizadores asentados con posterioridad a la reforma agraria coreana de la formalización de sus derechos agrarios.

embargo, ningún desencuentro fue tan grande y profunda como el que vinculó la reforma agraria con los intereses históricos de los pueblos indígenas de las tierras bajas de Bolivia. En este caso, no sólo se optó por el menoscabo de los derechos legalmente reconocidos mediante las restricciones o distorsiones de su aplicación, o incluso por la negación legal de determinadas derechos o intereses, sino que se incurrió en la negación del propio sujeto social y consiguientemente todos sus derechos.

En efecto, para la Ley de Reforma Agraria las poblaciones indígenas de las tierras bajas que hasta entonces se habían mantenido insubordinadas a la sociedad local y al Estado, no eran consideradas como pueblos con identidad y formas de vida propias que merecieran el reconocimiento y protección del Estado en el marco de la pluralidad jurídica, sino que fueron considerados como "grupos étnicos" cuyo "estado salvaje" y "organización primitiva" merecían su sometimiento a una suerte de tutelaje protectorio del Estado que los convertía en sujetos colectivos para el ejercicio de los derechos comunes y, por supuesto, les negaba los derechos especiales que corresponderían a su particular forma de vida¹⁸.

La negación fundamental se centró en la descalificación cultural de los sistemas de ocupación del espacio e interrelación con el medio natural que tradicionalmente practicaban estos pueblos y que se constituyen en la base de su cultura e identidad. La descalificación de dichos sistemas derivó de que los mismos no se asimilaban al concepto de trabajo agrario inspirador de la reforma agraria ni se indujeron a los márgenes de la vida nacional concebidos por el nacionalismo modernista.

Por eso que la Ley de Reforma Agraria consideró necesaria la sedentarización de estos pueblos y la conversión de estos indígenas en agricultores independientes, que operaría como condición para ejercer la titularidad de derechos agrarios.

Como tantas otras veces, el medio elegido para la colonización de los pueblos indígenas fueron las misiones religiosas que los redujeron y civilizaron a tiempo para recuperar sus almas. En este caso, los gobiernos de la Revolución Nacional abrieron las puertas del país y del mundo indígena de las tierras bajas a los misioneros evangélicos norteamericanos agrupados en la Misión Nuevas Tribus y el Instituto Lingüístico de Verano, con ello, a la vez de encarar su política civilizatoria, el Estado boliviano hacía un significativo tributo al priorizado establecimiento de sus relaciones con los Estados Unidos.

Independientemente del distinto éxito que alcanzaron las misiones evangélicas en la sedentarización de los pueblos evangelizados y de los distintos grados y formas de aculturación que les impusieron, el impacto de su labor ha tenido la importancia de haber constituido el vínculo central en la articulación estable de ellos con la sociedad no indígena. Por ello mismo, esta reciente experiencia misional tuvo gran influencia en los caracteres adoptados por las organizaciones de los pueblos que la vivieron.

Fue común que estas misiones evangélicas obtuvieran, a su nombre, la dotación de algunas propiedades agrarias en las cuales pudiesen asentar a la población indígena. No obstante, como el propósito pactado con el Estado, cuando menos inicialmente, era el de convertir a los indígenas en agricultores parcelarios y no el de conservar sus sistemas tradicionales de ocupación del espacio y aprovechamiento de los recursos, ni menos el de dar reconocimiento legal a su posesión de espacios concretos mediante dichos sistemas, las dotaciones obtenidas fueron poco significativas en extensión.

Si una parte de los pueblos indígenas de las tierras bajas fueron explícitamente negados y reducidos o la interdicción, la otra, la de aquellos pueblos colonizados y subordinados por la sociedad no indígena y el Estado mucho tiempo atrás, como lo son especialmente el Chiquitano, Guaraní, Mojeño y Guarayo, fue negada por la vía implícita de omitir todo reconocimiento a su particularidad.

Al igual que los pueblos indígenas de la región andina, estos pueblos fueron destinatarios de la prédica culturalmente homogeneizadora con la que el Estado de la Revolución Nacional oscureció las identidades étnicas al inculcar la adopción de la uniforme identidad mestizo y ciudadana. Por otra parte, en menor medida que la registrada en los andes, estos pueblos fueron también objeto de la reorganización social en los moldes del sindicalismo campesino dirigido y controlado desde el Estado.

Es así como llegaron a existir sindicatos campesinos entre algunas comunidades de estos pueblos, aunque los mismos siempre fueron débiles y escasamente representativos. La causa de esta debilidad radicó, más que en la distancia cultural de la organización sindical con el mundo indígena de tierras bajas, en su dudosa utilidad como medio para reconquistar la tierra. A diferencia de lo sucedido en la región andina, ninguna comunidad empatronada en las haciendas de las tierras bajas del país se benefició ni con la más mínima superficie de aquellas tierras que trabajaba sin salario para otros, y que les habían sido también despojados en un pasado no remoto.

Con toda, algunas pocas dotaciones, unas colectivas y otras individuales, se hicieron en favor de estos indígenas, pero, como también a ellos se trataba de

¹⁸ Para una mejor ilustración del tratamiento dado a los pueblos indígenas en la Ley de Reforma Agraria y la Ley de Colonización, véase ab. Cit. de Marinissen (1998).

mpesinizor y no de reconocerles derechos históricos y especiales en tanto pueblos indígenas, los superficies dotados fueron absolutamente irrelevantes ante o los más elementales necesidades del conjunto de esta población indígena.

Adicionalmente, estos casi excepcionales dotaciones fueron paradigmáticas para velar la extrema lentitud burocrática con lo que actuaba el CNRA cuando de ar tierra o campesinos o indígenas se trataba. Así, se han conocido casos de los ejecutoriales cuyos comunidades indígenas destinatarios no fueron encontrados para recibirlos, pues la inseguridad que sufrían en la posesión de sus tierras posteriormente tituladas, las obligó a abandonarlas en algún momento a los 25 años que demoró la tramitación de los títulos ejecutoriales.

Por último, fue también frecuente en los casos de estas dotaciones que como producto de la presión ejercido por los grandes propietarios, las comunidades perdieron la escasa tierra otorgado, por medio de transferencias muchas veces ilegales, pues los respectivos títulos agrarios solían determinar la expresa transferibilidad de la propiedad.

En la visión que el Estado tenía sobre el reformo agrario, la negación de los pueblos indígenas de las tierras bajas estaba coherentemente vinculada a lo que se tenía de esta región. Por lo tanto esta comprensión estatal, heredado de la mentalidad con la que se fundó y gobernó la República y aún hoy arraigado en los sectores dominantes, las tierras bajas de Bolivia eran un casi infinito espacio despoblado colmado de riquezas naturales que debía conquistarse y extraerse de él todo lo que pudiera convertirse en dinero¹⁹.

Como se ha mostrado líneas atrás, el propósito de la aplicación de la reforma agrario en el oriente y el norte del país, el medio elegida fueron la consolidación y ampliación de los antiguos latifundios, el impulso a la nueva propiedad agroindustrial y el fomento de la explotación moderada. Los espacios concretos sobre los que actuó este nuevo impulso de conquista, considerado como uno fundamental realización del desarrollo nacional, fueron en muchos casos los territorios aún hasta entonces ocupados por los pueblos indígenas.

Debe destacarse que las tierras directamente e indirectamente destinadas a los indígenas de las tierras bajas por la reforma agrario, fueron en conjunto absolutamente insignificantes en comparación con los que les fueron despojadas para ser entregadas a los actores de la reocupación conquistadora. Para los pueblos indígenas de las tierras bajas, la reforma agraria supuso el período histórico de mayor despojo territorial y destrucción de su organización comunitario tradicional. Fue así como el proceso de su aplicación configuró un escenario rural pleno de

desequilibrios, y contradicciones y altamente conflictivo, cuyo punto de inequidad más crítico e insostenible lo constituyó la realidad indígena de las tierras bajas.

2. LA SITUACIÓN DEL MOVIMIENTO INDÍGENA

Hasta la década de los años 80, difícilmente las poblaciones indígenas de las tierras bajas de Bolivia²⁰ habrían podido considerarse como un actor social, pues carecían de vínculos organizativos que los articularon globalmente y de una posición y acción reivindicativa y programática que definiera ante el Estado y el resto de la sociedad una identidad social-organizativa común.

Hasta entonces, más allá de la tradicional organización familiar y comunitaria en la esfera inmediata a los núcleos familiares, gran parte de estos pueblos carecía de organización propia. Mientras unos permanecieron asimilados o las organizaciones que crearon las instituciones religiosas como mecanismo de su reducción y subordinación, otros seguían cautivos de patrones que les impedían toda organización que no fuera útil al servicio que prestaban.

Entre los pueblos que ya por entonces habían alcanzado una organización autónoma, destacan, entre aquellos de tardo contacto con la sociedad no indígena, los casos de alguna organización y representación étnica promovida por las misiones evangélicas. Mientras que entre los pueblos de antigua colonización, es destacable la existencia de sindicatos campesinos, que, en ciertos casos como el guaraní, llegaron a tener algún peso y notoriedad. Nada vinculaba orgánicamente a unos con otros.

Al comenzar la década de los 80, la historia de los pueblos indígenas de las tierras bajas experimentó el trascendental giro de dar paso, con la constitución del movimiento indígena de las tierras bajas, o su insurgencia en la realidad nacional como un nuevo actor social. El hecho que desencadenó este proceso de emancipación y emergencia, fue el despliegue de una convergente y aglutinante voluntad de asumir la oportunidad histórica de retener los últimos espacios territoriales que poseían de una u otra manera.

Esta voluntad, o su vez, surgió de la certera comprensión de estar confrontando el riesgo letal para su supervivencia en tanto pueblos, de sufrir la pérdida de sus últimos espacios por efecto de un definitivo y devastador impulso en la intensa y creciente presión desarrollada por los actores no indígenas que los habían desplazado constantemente a lo largo de los últimos décadas. Se comprendía,

²⁰ Para una visión panorámica de los pueblos indígenas de las tierras bajas y sus condiciones demográficas y de ubicación geográfica, véase Primer Censo Indígena Rural de las Tierras Bajas de Bolivia, 1994, Subsecretaría de Asuntos Étnicos (1996).

¹⁹ Un ejemplo altamente revelador de esta mentalidad estatal conquistadora y extractivista, es el que ilustra en "Historia del trópico cochabambino" de Rodríguez (1997).

ntuía, que la presión empresarial sobre sus espacios, no provenía solamente los sectores locales de poder ni representaba solo sus intereses, sino que partía la fuerza y los intereses de un poder mayor, más distante e inaccesible que extendía apoderarse de los espacios tropicales y sus recursos.

nte la renovada fuerza de la penetración no indígena, y los máximos riesgos puestos por ella, el recurso del constante repliegue hacia los espacios más accesibles, empleado por unos pueblos, el de la resistencia y confrontación estado empleado por otros, o el de la espera paciente e inútil de su reconocimiento obra de la conversión concienzuda empleado por los más, habían perdido todo esperanza de éxito. Para resistir con alguna probabilidad de éxito esto presentada arremetido de sus adversarios que amenazaba inminentemente sus últimos oportunidades de reconocimiento territorial, era indispensable unirse y darse de una nueva estrategia.

le así que la reivindicación territorial se constituyó en el elemento de concentración programática, y en la propia razón constitutiva del movimiento indígena de los territorios bajos. Dado la significación básica del territorio en la identidad de estos pueblos, y su importancia decisiva para su subsistencia y reproducción étnica, el demandado de su reconocimiento implicaba también demandar el reconocimiento su condición étnicamente diversa y particular de pueblos indígenas, superando así su largo negación por el Estado.

is demandas del emergente movimiento indígena, se desarrollaron simultánea articuladamente en dos ámbitos de interrelación con el Estado: por un lado, del reconocimiento y otorgación de derechos propietarios sobre los espacios territoriales concretos cuyo posesión habían logrado retener, y por otro, el de la receptación conceptual de los derechos territoriales indígenas en el marco legal. De este modo, se buscó amparar y garantizar con la fuerza de la Ley, el interés comunitario concreto y vital de la ocupación territorial.

on ello, se procuraba obtener el reconocimiento estatal en el mismo campo en que se había formalizado la negación explícita o implícitamente; el de la Ley. La definición de las leyes como un espacio central de realización reivindicativo por el movimiento indígena, determinó una marcada inclinación, del conjunto de sus estructuras, hacia la labor jurídica o lo largo de todo su desenvolvimiento, tanto este de importancia fundamental con relación a la experiencia de intervención jurídica en los procesos de saneamiento y titulación de TCO.

o mejor e históricamente más trascendental nuestro de la ocupación del espacio jurídico como eje central en el despliegue de los estrategias reivindicativas indígenas, lo representa la propuesta de Ley Indígena de CIDOB y su especial significación en el devenir del movimiento indígena. Sin desconocer el propósito

práctico de posibilitar el reconocimiento de los derechos indígenas básicos concentrado en un instrumento legal que tuvo su formulación, es pertinente afirmar que su más importante impacto fue el de constituir el instrumento programático fundacional del movimiento indígena.

Así, el proyecto de Ley Indígena de CIDOB vino a ser la referencia programática principal para permitir la gradual, pero rápida, incorporación de la integridad de los organizaciones indígenas de los territorios bajos o la construcción de CIDOB como Confederación representativa a escala nacional. Al mismo tiempo, fue también la carta de presentación del nascente movimiento indígena ante el Estado, la sociedad nacional y la comunidad internacional como sus principales interlocutores.

Una vez producido la comprensible y previsible negativa estatal o la aprobación de la propuesta de Ley Indígena, el movimiento indígena, sin renunciar explícitamente o lo demandado de su puesta en vigencia, optó por extraer sus principales contenidos y desarrollarlos y ampliarlos, transversalmente, en cada instrumento legal con el que tuvieron relación temática.

Para la adopción de tal iniciativa mediaran, por una parte y aunque resultara contradictorio con la implícita persistencia en lo demandado de aprobación de la Ley Indígena, la intención de asegurar la vigencia real de los derechos demandados integrándolos a la normativa de las distintas materias pertinentes, estipulada en los cuerpos legales cuyo conocimiento y aplicación resultara insoslayable para las autoridades, evitando así el fácil olvido oficial de normas conflictivas confinadas o un instrumento carente de una sólida y práctica articulación al conjunto del ordenamiento legal. Pero por otra parte, tuvo también una gran influencia en dicho actitud, la instauración de una coyuntura política nacional en cuyo marco se desencadenó un intenso proceso de reformas legales.

Si bien la iniciativa de impulsor una amplia reforma del ordenamiento jurídico nacional portó de la aplicación de los programas de ajuste estructural adaptados por las administraciones gubernamentales como supremo político de Estado desde 1985, y en el desarrollo de dicho reformo se afectaron muy sensiblemente los conquistas sociales y los derechos o la autodeterminación nacional²¹, lo

21 Es pertinente observar que los gobiernos impulsores de las reformas legales de contenido neoliberal, tuvieron el cuidado y la habilidad, en varios casos, de usar el tema indígena como un elemento sensibilizador de la opinión ciudadana en favor de sus reformas. Sin embargo, el propósito fue el de la mera instrumentación política y psicológica del tema antes que el de su encañamiento y resolución en verdadera provecho de los pueblos indígenas. Un buen ejemplo de la instrumentación indígena es el de la nueva Ley de Hidrocarburos, en cuyo contexto ultraliberal, se articulan profundamente los derechos de la sociedad y el Estado bolivianos para garantizar las máximas facilidades y libertades a la inversión extranjera; pero se reproduce literalmente el artículo 171 de la CPE con el propósito de proclamar, como efectivamente se lo hizo, que aquella Ley era el producto de un consenso social tan amplio que abarcaba incluso a los pueblos indígenas.

apertura de este proceso representó, las más de las veces a despecho de los ropósitos estatales, una invitación tácita poro que la sociedad civil debatiera sus contenidos y concuerriera con sus propias propuestas.

oro el movimiento indígena, esta circunstancia otorgaba una particular e histórica oportunidad, pues a diferencia de otros movimientos sociales cuyos conquistas n mayor o menor grado se habían incorporado a la legislación, la exclusión e sus intereses sociales en el marco legal había sido uniforme e invariable. Lo oportunidad fue asumida y determinó que, con creciente capacidad, las rganizaciones indígenas de las tierras bajas elaboraran, difundieran e interpusieran nte el Estado, propuestas de reforma legal en todos los ámbitos jurídicos susceptible de acoger y desarrollar la preceptuación de los derechos indígenas, spcialmente los de orden territorial.

i el reconocimiento legal de los derechos indígenas fue definido como un objetivo reivindicativo central por el movimiento indígena, lo gran disponibilidad de solidoridad y respaldo social, dentro y fuera del país, fue identificado como su rincipal fuerza. De lo combinación de estas dos certezas y sostenida en las articulares concepciones de lo interacción con el mundo no indígena, surge el sentido, lo lógicas y las características fundamentales del desarrollo del movimiento indígena de los tierras bajas.

s en este marco en el que se definen y construyen los instrumentos claves de su ccionar, como lo es la capacidad de articular alianzas sociales y la ociva isposición al diálogo y lo negociación, lo que supone la apertura de espacios canales de consensuación y legitimación social de sus demandas traducidas n propuestas. Asimismo, o ello responde el recurso, característico en el movimiento indígena, a los largos marchas hacia lo ciudad de Lo Paz, como medio pacífico e presión social cuya lógico es la de ampliar de la presión en el conjunto de a sociedad por vío del impacto de opinión y de lo adhesión solidario.

In data interesante y poco conocido o este respecto, es el que revelo que en su ecisión de realizar la primera marcho indígena, "Por el territorio y lo dignidad" n 1990, los organizaciones indígenas del Beni recogieron lo experiencia de la marcho "Por lo vida" realizado por los mineros en 1986, la mismo que les había egodo no solo por los medios de información pública, sino por el testimonio lirecto de los dirigentes mineros con los que sostenían relaciones²².

n esta misma dirección se sitúo y explica el desarrollo de lo capacidad de onstrucción propositiva de las orgonizaciones indígenas, lo que ha generado

²² Este dato corresponde, coincidentemente, a los testimonios de José Guasebe, líder histórico de la Central de Pueblos Indígenas del Beni (CPIB), y de Fijemón Escobar, dirigente minera que encabezó la marcha por lo vida.

lo experiencia práctico de integrar a las iniciativas y actividades orgónicos realizadas por el movimienta indígena en esta dirección, el aporte técnico de personas e instituciones solidarias que facilitan lo formulación de las propuestas en términos técnicamente pertinentes y viables.

De este modo, las organizaciones indígenas de los tierras bajas se han dotado de un entorno técnico e institucional políticamente heterogéneo que cumple un rol clave en el despliegue de sus disposiciones y capacidades propositivas. Si bien el papel y las corocacterísticos de este entorno auxiliar del movimiento indígena es un asunto controvertido, y se presta a la observación de su interferencia real o potencial en lo autonomía orgánica indígena, hasta ahora resultaria muy difícil soslayar su aporte al avance reivindicativo indígena si se evalúa globalmente su intervención.

Todos los casos de reconocimiento legal de los derechos territoriales indígenas dotados de efectividad y que han permitido el desarrollo de los proceso prácticos de formalización de aquellos derechos en lo concreto, así como en general todos los avances en el ejercicio de los derechos territoriales, son el directo producto del accionar y la presión social del movimiento indígena. Lo muestra mas importante y reveladora de esto realidad, es el coso de la Ley INRA, cuya función reguladora de la distribución y administración de lo tierra le exige la preceptuación básica de los derechos territoriales indígenas.

En efecto, el proyecto gubernamental respectivo, estabo fundamentalmente dirigido al estoblecimiento y regulación del mercado de tierras, y sus diferentes contenidos eran definidos y organizados en función o eso orientación principal, incluyendo lo preceptuación genérica de los derechos indígenas sobre los tierras comunitarias de origen, mínimamente desarrollado con relación a su estipulación constitucional y carente de las garantías de efectivización que otorgan las estructuras jurídicos operativas.

Lo posición gubernamental persistió durante los dos años del intenso proceso de negociación de la Ley con los sectores sociales rurales y terminó por quebrar los efímeros consensos alcanzados en el mismo, así lo revela lo última versión gubernamental de la Ley, publicado los primeros días de agosto de 1996, con la que se precipitaba lo marcha indígena campesino y se cerraba el ciclo de negociación libre de presión.

La aprobación de la Ley con contenidos substancial aunque parcialmente diferentes, es el resultado directo del histórico proceso de movilización indígena que representó lo marcho indígena y campesina -"Por lo tierra, el territorio, los derechos políticos y el desarrollo producido en 1996"- . Este proceso de movilización puso en práctica, con amplitud e intensidad, los instrumentos centrales de la estrategia

reivindicativo indígena, interpelándose así al conjunto de la sociedad y presionándose al Estado por medio de una dramática marcha de pueblos olvidados, en cuyo marco se construyeron alianzas sociales y cuyo transcurrir se combinaba con la negociación.

Los conquistas indígenas en el marco de la Ley INRA vigente, tienen una importancia histórica tan evidente como lo que se advierte en la substancial preceptuación conceptual de las TCO, a partir de su explícita compatibilización con el concepto de territorio indígena incluido en el Convenio 169 de la OIT, o en la estipulación del régimen transitorio que otorga reconocimiento legal concreto al conjunto de territorios cuya titulación se demandó, y determina la apertura y desarrollo de los procesos de saneamiento y titulación.

Sin embargo, no se deben perder de vista las circunstancias contextuales de compulso entre los movimientos sociales populares y el Estado, en los que la aprobación de la Ley fue solo una transitoria y ambivalente resolución. Esto determinó que junto a las conquistas indígenas y otras disposiciones de común interés modernizador y democratizador, hayan logrado imponerse también varios contenidos de orientación mercantilizadora del proyecto gubernamental que obstruyen y amenazan la vigencia de los primeros, configurando el ambiguo y contradictorio contenido de conjunto que hoy se quiere resolver desde los encontrados intereses de los distintos sujetos de la realidad agraria.

Aunque corresponde a otro análisis, cabe observar que las evidentes victorias indígenas pudieron ser mayores si se prolongaba el despliegue de la estrategia de presión y negociación, pero lo que existieron condiciones reales en aquel momento²³.

Por último, es muy importante destacar, sin entrar en detalles, que la emergencia histórica del movimiento indígena de tierras bajas, con su claro eje programático centrado en las demandas de territorio, ha impactado fuertemente en el movimiento campesino del occidente del país. El sentido de esta influencia, apunta, en general, a favorecer el profundo proceso de recuperación de la identidad étnica que se viene produciendo entre las comunidades y organizaciones rurales de los andes bolivianos a lo largo de las tres últimas décadas, y en particular, a impulsar la construcción de las demandas territoriales que esas comunidades puedan formular desde su particular realidad, desde ya, significativamente distinta a la de los pueblos indígenas de las tierras bajas. Al momento, la información oficial del INRA da cuenta de 41 solicitudes de titulación de TCO en la zona andina formalmente admitidos.

²³ En el número 2 de la revista Artículo Primero (1996) se exponen varios criterios evaluativos de este proceso y de la Ley del SNEA como su principal resultado.

3. LA ACTITUD DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

La actitud asumida por la comunidad internacional frente al tema indígena, representó otro factor de importante influencia favorable para el desarrollo de los procesos de reconocimiento legal pleno de los derechos territoriales indígenas en las tierras bajas del país.

A este respecto, un primer advertido necesario es el que revela que dentro de la imagen global de la comunidad internacional, coexisten actores de signo ideológico distinto y aún contradictorio, como lo son, de un lado, los más importantes organismos internacionales y la mayor parte de las agencias estatales, y, de otro, las diversas manifestaciones e instituciones de la sociedad civil. Con relación al tema indígena, sin que dejen de existir intereses y pasiones discrepantes en el fondo del asunto y vinculado a la preocupación también mundialmente generalizada por la suerte de los espacios tropicales del planeta, se configuró una actitud consensual expresada en el reconocimiento y la solidaridad hacia los pueblos indígenas y el respaldo a sus derechos, considerados en términos generales.

También en la actitud de la comunidad internacional la esfera jurídica tuvo especial importancia en el abordaje de la cuestión indígena, pues la adopción de instrumentos de Derecho Internacional Público que estipulan los derechos de los pueblos indígenas y promueven su vigencia en los marcos legales de los Estados nacionales, vino a ser el ámbito en el que más nitidamente y eficazmente se expresó el consenso internacional en favor de estos pueblos. En este sentido, tuvo y tiene especial importancia la adopción del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas en Estados Independientes.

El Convenio 169 de la OIT, como se lo ha expuesto ya con relación a las referencias conceptuales de este trabajo, tuvo la importancia de definir nuevas referencias jurídicas conceptuales en materia indígena mucho más próximas a la realidad e intereses indígenas que los existentes hasta entonces en el derecho internacional, como lo es particularmente la conceptualización del derecho al territorio, hasta entonces excluida en la esfera jurídica internacional.

A partir de ese especial aporte, el Convenio 169 ha venido a constituir el antecedente más directo para la elaboración y tratamiento de otros instrumentos jurídicos internacionales en materia indígena, y en la referencia central para el posicionamiento de los actores intervinientes en su discusión, como ocurre con el proyectado Declaración de los Derechos Indígenas que se discute en el ámbito de la Naciones Unidas.

Sin embargo, los importantes dificultades que confrontan estos instrumentos para efectivizar y ampliar su vigencia en los distintos marcos legales nacionales, o

para ser formalmente adoptados, advierten ya, de modo muy significativo, las equívocas apariencias y las grandes limitaciones en la posición real de los gobiernos y los centros de poder mundial respecto a los derechos indígenas.

El movimiento indígena de las tierras bajas de Bolivia mantuvo siempre una ágil y activa disposición para interocular y ampararse en la actitud favorable que generalmente proyectó la comunidad internacional en favor de los intereses indígenas, particularmente, para acogerse a los instrumentos jurídicos internacionales en busca de la fundamentación legal de sus demandas ante el Estado boliviano. Es de modo que el Convenio 169 de la OIT suplió, en el alegato jurídico de las demandas territoriales indígenas, los grandes vacíos de la hasta entonces excluyente legislación nacional.

En los primeros y más grandes movilizaciones indígenas, precursoras del curso de las conquistas territoriales, como lo fueron las marchas de 1990 que sustentaron y argumentaron centralmente sus demandas de reconocimiento territorial, tanto en el plano de una nueva normativa legal como en el del reconocimiento de derechos concretos, acogiéndose al Convenio 169 de la OIT, sancionado por el Estado boliviano en 1991 con el rango de Ley de la República.

En el ámbito del impacto de sus expresiones jurídicas, la comunidad internacional ha desarrollado una muy importante presencia en la realidad indígena de las tierras bajas de Bolivia a través de la ejecución de una gran variedad de proyectos de cooperación al desarrollo de los pueblos indígenas. Es relevante destacar que en el terreno de intervención directa, la presencia de la comunidad internacional ha evidenciado la profundidad de sus contradicciones, pues en ella se han encontrado enfoques y objetivos contrapuestos en torno a la problemática y la perspectiva del desarrollo indígena, la intervención del sector multilateral y la del sector social gubernamental.

La cooperación desarrollada por el primer sector está expresado en la acción de los organismos financieros multilaterales, en dirección a cuyas orientaciones se alinea la participación de algunas agencias gubernamentales de cooperación internacional, y ha conalizado por lo visto de los organismos públicos la ejecución de programas y proyectos en el tema indígena y agrario de magnitud territorial muy importante en el escalón nacional. Sin embargo, como se lo ha podido notar ya líneas atrás, el respaldo de este poderoso sector de la comunidad internacional a los intereses indígenas es en general esquivo, y en el plano territorial particular, es verdaderamente engañoso y en muchos casos contraproducente.

El tema indígena está siempre presente en las agendas de cooperación de los organismos, generalmente en términos convincentes ante las inquietudes y debilidades más comunes de la opinión internacional, pero muy poco

comprometidos con las demandas históricas específicas de los destinatarios de tal cooperación. Sin embargo, en plena correspondencia con las orientaciones liberalizadoras y mercantilizadoras en los que se fundamenta el ajuste estructural, estos mismos organismos vienen destinando recursos financieros y técnicos mucho más importantes que los dispuestos en la cooperación indígena, al desarrollo empresarial extractivo en las tierras bajas que tiene en condiciones cuyo efecto directo, contundente e inevitable sobre las comunidades indígenas solo podrá ser el de liquidar la materialización de los derechos territoriales.

Un claro ejemplo de ello es la actitud complaciente y protectora del Banco Mundial, como principal financiador de los programas de catastro rural y saneamiento agrario del INRA, con las graves irregularidades con las que este órgano público ha vulnerado los derechos legalmente establecidos en favor de los pueblos indígenas para favorecer a los sectores empresariales²⁴. Igualmente, es altamente reveladora la avasalladora cooperación brindada por varias agencias gubernamentales y multilaterales al potenciamiento del empresariado maderero, induciendo en ello la asistencia para preparar y consumar el gigantesco despojo de los territorios indígenas con el que se alimenta la iniciativa e inversión privada forestal en Bolivia²⁵.

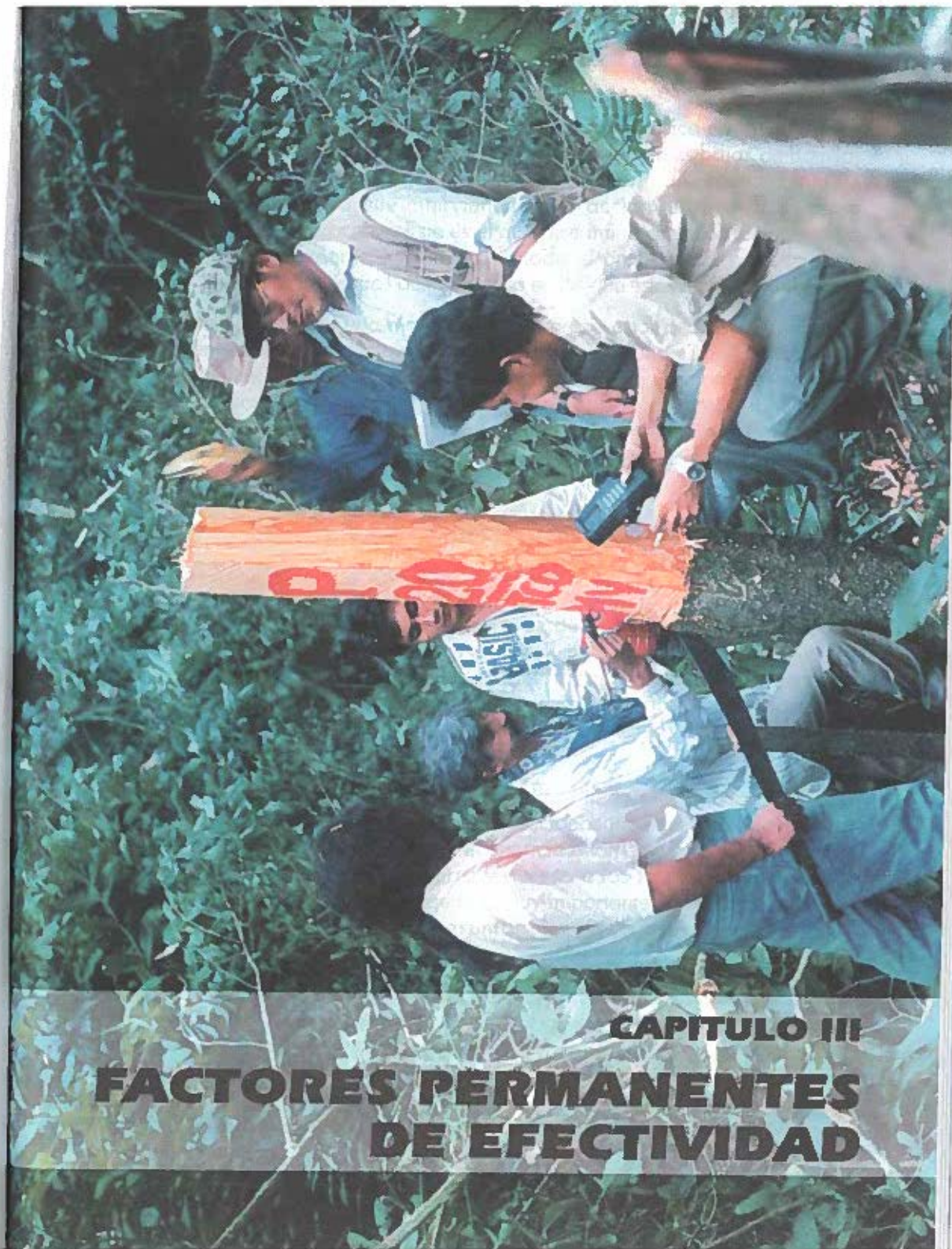
Por su parte, el sector de la cooperación internacional no gubernamental y representativo de las iniciativas de la sociedad civil, ha optado más bien, con diferencias secundarias de enfoque político y giro temático, por vincular sus acciones de cooperación a los pueblos indígenas con las demandas y estrategias del movimiento indígena, eventualmente, esta misma actitud de fondo puede reconocerse en algunas entidades de cooperación gubernamental. Si bien la capacidad financiera de este sector es muy inferior a la del otro, su intervención ha tenido gran importancia en el proceso de construcción organizativa y emergencia reivindicativa desarrollado por el movimiento indígena desde su formación hasta ahora.

Por último, es también importante recordar que la denuncia internacional, ya sea abiertamente dirigida o la opinión internacional e instrumentado por campañas, o específicamente dirigida a organismos financiadores de programas ejecutados

24 Las representaciones del Banco Mundial fueron oportunamente informadas por las organizaciones indígenas de los mayores irregularidades cometidas por el INRA, como la aplicación de la Resolución 098-99 que suplantaba los procedimientos legales con la finalidad expresa de declarar tierras fiscales para la otorgación de concesiones forestales, a los múltiples atropellos a los derechos indígenas cometidos directamente por el INRA o con su colaboración en el caso de Monte Verde. Sin embargo, no se supo de reacción alguna en el Banco Mundial que propendiera al restablecimiento de la legalidad ante los atropellos a los derechos indígenas denunciados en estos graves casos.

25 El Proyecto Bolivia Forestal (BOLFOP) financiado por USAID, ha estado brindando muy importante apoyo a las empresas madereras en directa oposición a los intereses y derechos indígenas, como ocurrió en el caso de la sobreposición de concesiones forestales a TCO inmovilizadas y en proceso de titulación.

por las autoridades nacionales denunciadas, ha sido un recurso incorporado a las estrategias de presión del movimiento indígena. El éxito del mismo, ha sido evidente e importante en varios momentos de los difíciles procesos de titulación, dado que además del creciente peso que la esfera internacional posee sobre cualquier contexto nacional, las autoridades bolivianas son especial y tradicionalmente vulnerables ante la opinión extranjera.



CAPITULO III FACTORES PERMANENTES DE EFECTIVIDAD

La reconstrucción de la experiencia de intervención jurídica en los procesos de demanda, saneamiento y titulación de TCO en los tierras bajas de Bolivia, circunscrita ya o su especificidad, revela un primer criterio de ordenamiento de los factores de efectividad que intervienen en la acción jurídica de la parte demandante en dichos procesos. Este es el que discrimina aquellos factores cuya concurrencia es permanente a lo largo de toda el proceso, de aquellos que concurren mas bien en los etapas determinadas en los que estos están organizados.

En el propósito de facilitar una mejor comprensión de estos procesos, que parta de sus elementos básicos y generales para llegar a los secundarios y particulares, es conveniente empezar por la exposición de los elementos permanentes en tanto los mismos ejercen una influencia determinante sobre los circunstanciales y particulares. En el mismo razonamiento, corresponderá también exponer estos factores permanentemente concurrentes en el orden de su importancia.

I. LA COMPRENSIÓN DEL CARÁCTER SOCIAL Y POLÍTICO DE LOS PROCESOS

La primera enseñanza que debe rescatarse de la experiencia práctica de intervención jurídica en los procesos de titulación de TCO, es la que muestra como fundamental y decisiva para el éxito del trabajo jurídico en apoyo a los organizaciones indígenas demandantes, la correcta comprensión del carácter social y político de estos procesos y el posicionamiento en ellos por parte de quienes asuman este trabajo.

El desarrollo exitoso de los procesos en cuestión, tiene el significado de una profunda transformación en las estructuras socioeconómicas y políticas de la región y el país. Este es, efectivamente, el impacto altamente redistributivo en la realidad actual de tenencia de la tierra y acceso a los recursos naturales de destinar a la propiedad colectiva indígena el muy importante conjunto de espacios geográficos y recursos que representan los territorios demandados.

En el marco de los políticos agrarios surgidas de la Revolución Nacional y la Reforma Agraria, y de modo más profundo bajo los actuales políticas estatales de libre mercado, estos recursos han estado rigurosamente reservados en su detentación y aprovechamiento a la iniciativa privada del sector empresarial. Por ello, la tierra, el agua y el bosque con su extraordinaria riqueza de biodiversidad, así como la fuerza de trabajo sobreexplotado de los indígenas, se constituyen en la fuente de importantes excedentes económicos cuya apropiación se concentra en muy alta proporción en aquellos sectores empresariales.

Pero a su vez, como se lo ha mencionado también, esta realidad económica determino que, mediante las relaciones corruptas y prebendales que se articulan en torno a la gestión estatal, los sectores económicamente privilegiados se convierten también en grupos de poder que concentran la detentación del poder político en la región, con el mismo carácter excluyente de su apropiación de los recursos naturales y la riqueza por ellos generado.

Ante todo ello, la formalización y ejercicio de los derechos patrimoniales indígenas o la propiedad de la tierra y el acceso exclusivo a los recursos naturales, representa una transformación social y económica en el profundo sentido de la equidad y la democracia, pues convierte a la población indígena hasta ahora sometida a relaciones laborales de servidumbre y miseria, o al constante desalojamiento y despojo de sus tradicionales territorios, al amparo de su negación y discriminación, en actores comunitarios y autónomos de su propio desarrollo integral y, por esa vía, en constructores de un nuevo paradigma de desarrollo nacional.

Pero además, la vigencia y ejercicio de estos derechos patrimoniales, representa también la configuración de las condiciones económica y socialmente más sólidas para el desarrollo de las reformas políticas que conlleva el ejercicio de la dimensión política de los derechos territoriales indígenas. Así, resulta comúnmente más factible, cuando menos en las tierras bajas, que sean las comunidades indígenas fortalecidas cultural y políticamente por los procesos de titulación, antes que los excluidos de los mismos, los que impulsen también los procesos reivindicativos de su autonomía política, entendida esta como la atribución de autogobierno local en sus espacios territoriales y en el marco de su normatividad tradicional y sus propios sistemas organizativos.

De este modo, además de la transformación democratizadora en la esfera económica y social que supone la redistribución con equidad de la tierra y los recursos naturales, las territorios indígenas implican una reforma desconcentradoro del poder político con potencialidad para impactar al sistema político no sólo en sus dispositivos de vigencia local o regional, sino también en sus estructuras globales.

Como queda muy claro, y está sobreabundante y dramáticamente demostrado en los hechos cotidianos, los sectores de poder afectados por el desarrollo de los procesos de saneamiento y titulación de TCO en condiciones de legalidad y transparencia, no están dispuestos o permanecer imposibles ante ellos ni a limitar la defensa de sus intereses a las acciones que les franquee la Ley. Muy por el contrario, posesionados como están del poder político en los precisos ámbitos institucionales por los que discurren los procesos, y profundamente arraigado como lo historia ha dejado en su mentalidad el desprecio por los derechos de los otros y especialmente de los indígenas, repelen y obstruyen dichos procesos con distintos y muy poderosos recursos que amenazan sus más modestos resultados

en beneficio de las demandantes, o, incluso, su propia realización. Lo realidad por la que actualmente atraviesan los procesos, viene revelando, con verdadero dramatismo, la extraordinaria capacidad de los adversarios de las demandas territoriales indígenas para impedir la titulación de las TCO y vulnerar la Ley, largo y profundamente.

Además de los recursos lícitos de las que ciertamente se han valido, el repertorio de estos adversarios ha incluido la presión extendida por distintos medios sobre las autoridades administrativas y judiciales involucradas en los procesos, la movilización y los medios de presión de las poblaciones provinciales, la ocupación violenta e ilegal de espacios territoriales demandados baldíos u ocupados por comunidades indígenas, la intimidación y agresión física contra la población indígena llegando al empleo de paramilitares y al uso de armas de fuego, la corrupción directa a por medio de las autoridades de alguna dirigencia indígena, la manipulación de los actos de las altas autoridades de los tres poderes del Estado y, por último, el encubrimiento o deformación de los hechos ante la opinión pública nacional e internacional.

Ante semejante oposición al recto desarrollo de los procesos de titulación, está también muy claro que tampoco las organizaciones indígenas demandantes pueden esperar resultado favorable alguno de los procesos si limitan su intervención en ellos a las solas tramitaciones legales que les señala el procedimiento aplicable. Así, es el desarrollo de sus estrategias orgánicas de movilización y presión social su única oportunidad de éxito en la confrontación que representa la ejecución de los procesos en cuestión, pero al contrario de la presión de los grupos de poder, aquella goza de la legitimidad que supone buscar la vigencia de la Ley y la supresión de uno de las mayores injusticias históricas que impide la real construcción democrática del país.

La cabal comprensión de este sentido profundo en los procesos de titulación de las TCO por parte de quienes patrocinan jurídicamente en ellos o la parte demandante, es fundamental y decisiva, por uno parte, para la definición de los pautas organizativas y metodológicas básicas de su intervención, y por otra, en el plano subjetivo y psicológico de esta labor, para la adopción de la actitud personal y colectiva que exige insoslayablemente la misma. En tanto a lo primero se refieren los siguientes apartados, corresponde aquí limitarse a algunas consideraciones sobre lo segundo.

En el marco de la profunda confrontación de intereses que suponen los procesos de titulación, el despliegue exitoso de las estrategias indígenas que los impulsan, exige de las personas y los grupos que las asumen la adopción de una particular actitud de compromiso con el interés y el destino colectiva. Esta actitud que entre los miembros de la organización indígena es asumida de manera natural, o

de la común correspondencia de los intereses personales y los étnicos, según la experiencia debe extenderse, cuando menos en términos, a las personas y los equipos técnicos que intervienen en estos procesos: el apoyo técnico a las organizaciones, y muy especialmente, a quienes lo desde el trabajo jurídico.

Pues que los variados recursos con los que los sectores de poder vienen montado a los demandas indígenas en estos procesos, crean obstáculos y todos tales, incluyendo las del mismo campo legal, que están muy lejos de resolverse o sortearse con las solas posibilidades profesionales que ofrece la asistencia y el asesoramiento jurídico, en condiciones comunes, por muy idóneo que sea este.

La primera dificultad que confrontará cualquier patrocinante de la parte indígena, será la comprobación abrumadora de que los actos y decisiones de las autoridades públicas suelen tener muy poco que ver con los mandatos de la ley cuando la aplicación de estos afecta los intereses del poder. Peor aun, esto se corroborará o develará que la indolencia con la que las autoridades responden las peticiones de los pobres y los indígenas responde también, desde un fondo cultural, al profundo envilecimiento en el que ha caído la función judicial y la administración de justicia en Bolivia, por lo que no será necesario el procuramiento de grandes intereses de poder para que la habitual búsqueda de soborno, la incompetencia y negligencia funcionaria, o el mero desprecio por los pobres y los indios, los castigue con la negación de lo que en derecho les corresponde.

En cambio, es de suponer que esta comprobación no sea del todo sorprendente para un abogado experimentado, pues es bien sabido que en el país las causas que involucran grandes intereses económicos se los gana con el cohecho y las influencias o presiones del poder político antes que con el empleo de los recursos que ofrece el ejercicio lúcido pero honesto de la abogacía. Con todo, esta situación motivará en gran medida que, las más de las veces en las que les interviene y aún tratándose de los más simples e inofensivos litigios, las autoridades del INRA, de la judicatura agraria y hasta las municipales y comunales en la tramitación de las personalidades jurídicas de las organizaciones indígenas, lesionen los intereses y derechos de estos con actos u omisiones flagrantes o ilegales.

La acción de los sectores afectados con la titulación de las TCO no se limita a una influencia dispersa sobre las autoridades subalternas involucrados en los procesos, sino que ha tomado la dirección, integral y orgánicamente, de las autoridades públicas encargadas de la ejecución y resolución de los procesos. Esto

significará que las acciones legales de las organizaciones indígenas confrontarán el enorme obstáculo de los actos con los que desde los más altos niveles de estas entidades, de modo continuo y sistemático y a manera de una subrepticia política de Estado, se obstruyen los procesos o se los desvían de su cause legal para volcar sus resultados contra su propia finalidad principal de otorgar la propiedad de la tierra a los comunidades demandantes.

Esta suerte de silenciosa política antiindígena del Estado boliviano, tiene muestras contundentes en los acciones de las autoridades públicas en los tres ámbitos que configuran el marco de institucionalidad pública de los procesos: El INRA, la Justicia Agraria y el órgano del Poder Ejecutivo especializado en asuntos indígenas. Respecto a este último (SAE en la anterior gestión de gobierno y VAIPO y VAIO en la actual), su más importante participación en la conspiración estatal contra las demandas indígenas radica en haber convertida los Estudios de Identificación de Necesidades Espaciales que la Ley le atribuye realizar, como se lo ha mostrado ya líneas atrás, en un mecanismo para amputar de los demandas territoriales indígenas las superficies que son de interés de grupos empresariales, especialmente madereros.

Es también reveladora en este sentido, desde la cúspide de la Justicia Agraria, la actitud del Tribunal Agrario Nacional, que mediante sus actos y sentencias se ha lanzado al salvataje muy poco disimulado de los intereses particulares afectados por los procesos de titulación. El dato más elocuente en esta dirección, aunque no el único, es la Sentencia Agraria con la que el Tribunal favorece oficiosamente y arbitrariamente a los terceros en el saneamiento de Monte Verde, aun al desmesurado costo de inducir o rehacer casi todo el proceso que ha insumido más de 5 años y de un millón de dólares²⁶. A la luz de tales actos, no pasa inadvertida la composición del Tribunal Agrario Nacional, en la que quienes fueron por mucho tiempo destacados y eficientes abogados de los más poderosos sectores empresariales agrarios, son parte muy importante.

En cuanto al INRA, la sola dictación y ejecución de la Resolución 098-99⁽²⁷⁾, o el tratamiento y decisión adoptados en el conflicto de sobreposición de concesiones

²⁶ Para mayores referencias sobre esta sentencia y, en general, sobre el papel del Tribunal Agrario Nacional en los procesos de titulación, véase, en el último apartado de este trabajo, lo referido a la cuarta etapa de los procesos.

²⁷ La Resolución 098/99 del INRA, se ha hecho célebre por haber sido el medio empleado para declarar fiscales y exclusivamente destinadas a Concesiones Forestales, 3.8 millones de has., de modo paralelo, y consiguientemente ilegal, al proceso de saneamiento establecido por Ley como el único procedimiento conducente a ese efecto. Las Resoluciones con las que el Tribunal Constitucional declaró improcedentes los recursos interpuestos por las organizaciones indígenas contra la Resolución 098/99, son otra muestra muy significativa de la subordinación de la Justicia boliviana a los grupos de poder. Para mayor información a este respecto, véase "A propósito de la Resolución Administrativa 098/99, La importancia del control de la Constitución en el Estado de Derecho", Betancur (2000), en: *Artículo Primero, revista de debate social y jurídico*, Año 4, N° 8.

stales a TCO²⁸, son concluyentemente demostrativas del pleno sometimiento NRA a los intereses contrarios a las demandas indígenas, especialmente a l el sector maderero. Si bien a diferencio de los de los órganos jurisdiccionales en mencionados, sus octas y resoluciones admiten recursos legales ulteriores a su condición de mero órgano administrativo, esta diferencio suele carecer elevancio práctica, pues como se puede apreciar claramente, el dominio de ntereses empresariales es amplio en la estructura institucional del Estado y nza a los niveles y autoridades superiores al INRA, o los que corresponde lver todo recurso o impugnación contro los actos de este²⁹.

cción estatal ontra los demandas territoriales indígenas, no se limita a octos o los señalados, en los que se desemboza o riesgo de generar el repudio de xiedad y perder el apoyo de lo cooperación internacional. Por el controrio, ccción estatal combino lo drasticidad de estos actos con una política de tación del movimiento indígena, cubierta por la retórica de la multiétnicidad, t toda a lo intervención estatal en lo vida interno de las organizaciones jenas, y aun más específicamente dirigida a la paralización y disolución de estrategias reivindicativas y o la asimilación de sus iniciativas o las políticas oles

e sobre el que se vino ejecutando la política estatal de cooptación del imiento indígena fue el órgano del Poder Ejecutivo especializado en materia jena, y su principal mecanismo operativo ha sido la ejecución de programas yectos de desarrollo de las pueblos indígenas financiados por la cooperación nacional y relacionados a un amplio repertorio temático que ha incluido los os procesos de demanda y titulación de TCO. Es frecuente en estos proyectos desde sus propios definiciones básicos se perfile su orientación paternal e vencionista de lo autonomía indígena, como ocurría con algunos de ellos se proponían identificar los espacios que deberían titularse como TCO y

irrecusable violación de la Ley del SNRA y de la misma Ley Forestal, en contradicción con una Sentencia presa de la Corte Suprema de Justicia, y bajo la abierta presión empresarial y del Poder Ejecutivo, el RA ha optado por consolidar las Concesiones Forestales sobrepuestas a TCO, cuyas superficies estaban ndiccionadas, por disposición legal y de las mismas Resoluciones de Conversión Forestal que las nshuyeron, a que el proceso de onocimiento no establezca derechos agrarios en las mismas. Sin duda, te ha sido una de los mayores atropellos ontra las derechos indígenas cometidos hasta ahora en el is. Para mayor información véase El proceso para la titulación de la TCO Monte Verde Tamburini (1997) "Concesiones forestales en territorios indígenas: los hechos", De Viies (1997), en: Artículo Primero, vsta de debate social y jurídico. Año 2, N° 4.

ra una amplia y detallada ilustración de las irregularidades cometidas por el INRA contra las derechos ígenas en los procesos de titulación de TCO, véase los artículos: "Monte Verde: Retrospectiva de ntilios" de Tamburini (1999) y "Los ayoreos camina a la titulación de su territorio" de Terceros (1999), : Artículo Primero, revista de debate social y jurídica Año 3, N° 6 y "El proceso para la titulación de TCO Monte Verde" de Tamburini (2001), en: Artículo Primero, revista de debate social y jurídica Año N° 10. Más allá de las rucisimas críticas y denuncias que se han difundida desde el campo de la iedad civil ontra la gestión del INRA, desde el campo del mismo Estado la Superintendencia Agraria hecho conocer también varias observaciones graves a los ados de aquella institución, en su documento valuación de cinco años de aplicación del nueva proceso agrario nacional" (2001).

patrocinar jurídicamente o las organizaciones indígenas solicitantes en los procesos de titulación³⁰, de donde resultaría que el Estado intervendría en la formulación de demandas sociales dirigidos o si mismo y en procesos legales potencialmente contenciosos onsigo mismo, con las obvias implicaciones de conflicto de intereses e interferencia de lo autonomía indígena en el osunto que probablemente la haga más necesaria.

Es en este ámbito de la acción del Estado que se produce, por vía de la prebendo antes que por lo del onvenimiento, el ontról gubernamental de alguna dirigencia indígena, lo que representa una de las mayores y más complejas dificultades poro el trobojo jurídico desarrollado en apoyo o las organizaciones indígenas dentro de los procesos de titulación. Uno de los medios mas evidentes de prebendalización de la dirigencia indígena, demostrado y rechazado en los móximos instancias de la estructura orgánica del movimiento indígena como un hecho lesivo de lo unidad y autonomía del movimiento y violatorio de sus Estatutos Orgánicos, es la ontratación, por parte de VAIPO, de dirigentes principales de organizaciones regionales y étnicos como "coordinadores indígenas" poro la realización de los estudios de necesidades espaciales u otros proyectos de ese organismo público.

El control ejercido de este modo por el gobierno sobre los dirigentes, es sabre todo instrumentado, además de las ocasiones y fines electorales, en los procesos de titulación, en función a lo suplantación de los mandatos orgánicas sociales por lo lineo y posición gubernamental. En general, esto debilita y onfliktúa muy sensiblemente a las organizaciones indígenas, y de modo particular para la labor de apoyo jurídico o ellas en los proceso de titulación, acarreo lo gravísimo consecuencia de afectar, en su caso de modo letal, lo relación fundamental poro su desarrollo que vincula a los asesores con los representantes naturales y orgánicos de los pueblos o comunidades demandantes.

Esta relación no solamente puede debilitarse o entorpecerse con el consiguiente Perjuicio para el interés indígena en el respectivo proceso de titulación, sino que incluso puede llegar a romperse e invertirse en una relación hostil y de onfrantación, lo que tendrá mayores posibilidades de ocurrir si los asesores no secundan o los dirigentes y permanecen subordinados a lo voluntad orgánico colectiva de los demandantes.

A lo dicho, se debe añadir lo adversidad que lo intervención gubernamental en el ámbito del movimiento indígena suele ocasionar para lo labor a la que nos

30 Probablemente el caso más destacada sea el que fue onocido como Programa de mapeo étnico que ejecutó la SAF, entre 1995 y 1997 con fondos de la cooperación danesa. Este Programa se preparó identificar los espacios que tendrían que titularse como TCO, en momentos en que los pueblos indígenas ce los tierras bajas tomaban la decisión autónoma de plantear al Estado sus demandas territoriales en el marco de la marcha indígena-comesina de 1996.

referimos, influyendo, con el frecuente y efectivo recurso de ofertar la ejecución de proyectos, sobre las personas y las instituciones que conforman el entorno de apoyo a las organizaciones indígenas. De este modo, el trabajo jurídico sufrirá lo mismo en sus posibilidades de promover las importantes alianzas y espacios de coordinación interinstitucional en torno a la estrategia indígena, y probablemente deba confrontar la descalificación, abierta o velada, que lo acuse de radicalidad, ideologización o intransigencia.

Pero más grave aún será comprobar que la ofensiva prebendal del gobierno ha alcanzado al propio equipo operativo que ejecuta el trabajo jurídico en los procesos de titulación, lo que tendrá importantes probabilidades de suceder ante la falta del posicionamiento y compromiso señalados. La experiencia muestra también que, con alguna regularidad, ciertas vacilaciones, omisiones o súbitos y extraños impulsos transaccionales en los abogados de las organizaciones indígenas, preceden o su incorporación al aparato estatal.

Por su parte, los empresarios y traficantes de tierras como directos afectados por la titulación de las TCO en las condiciones que manda la Ley, no se mantienen replegados tras los actos de las autoridades públicas, así sean, como lo son, eficazmente defendidos y beneficiados por los mismos. De manera independiente, estos actores intervienen activamente en los procesos acudiendo, en muchos casos, o los mismos métodos oscuros de la acción gubernamental contra las demandas indígenas, pero también, desarrollando sus propios recursos.

Así, la acción directa de estos adversarios también constituirá una fuente de corrupción que pretenderá sobornar, de una u otro modo, a los dirigentes indígenas, sus técnicos y sus abogados, pero además, será también capaz de emplear la violencia física promoviendo agresivas movilizaciones de la población de los núcleos urbanos de provincia, y ejerciendo la intimidación y la agresión física contra la población indígena. La experiencia y la realidad actual son muy ilustrativas para mostrar la importante capacidad de estos sectores para instrumentar en su favor y contra las demandas territoriales indígenas los mecanismos del poder local que ellos mismos detentan.

Es así que en torno a la convocatoria de alcaldías y comités cívicos provinciales, y al color de versiones alarmistas por el común de los pobladores rurales no indígenas que falsean los verdaderos alcances legales de la titulación de las TCO al ocultar el respeto de los derechos legítimamente adquiridos por terceros que establece la Ley y aceptan los indígenas, o de la convocatoria o ocupar las tierras disponibles antes que sean entregados a los indígenas, se ha logrado movilizar agresivamente o por parte de algunas poblaciones provinciales, en algún caso³¹, con apoyo de grupos paramilitares y, en todos, con uso de armas de fuego.

El blanco principal de estas movilizaciones es la población indígena y sus dirigentes, a quienes se ha amedrentado y agredido muy frecuentemente, pero incluso los funcionarios del INRA han sido también alcanzados por estas reacciones violentas, al habérselos tomado como rehenes e impedido realizar su trabajo de pericias de campo dentro de los procesos de saneamiento de TCO³². Confirmando la convergencia del conjunto de los organismos públicos contra las demandas territoriales indígenas, las acciones legales iniciadas contra estos agresores de la población indígena, permanecen estancadas y obstruidas en los tribunales de justicia, mientras los juicios contra los dirigentes indígenas que han resistido de hecho la ocupación ilegal de los espacios territoriales demandados, se han convertido en un eficaz complemento judicial o la intimidación constante³³.

Estos agresiones de los grupos de poder local, no hacen mayor distinción entre los indígenas y quienes actúan junto a ellos en los procesos de saneamiento, por lo que la intimidación e incluso las graves agresiones físicas han sido sufridos también por los asesores jurídicos. El testimonio más dramático de ello ha sido dado por el secuestro y las graves agresiones físicas sufridos por el abogado de CEJIS Leonardo Tomburini, asesor de los chiquitones demandantes de Monte Verde, o monos de paramilitares organizados por los terceros ilegales de esa TCO³⁴. Este tipo de situaciones deberá entonces ser asumida con una contingencia laboral de alta probabilidad por quienes realicen el trabajo de apoyo jurídico a las demandas territoriales indígenas.

Por último, se deberá contar también con la indiscutible y amplia capacidad de la administración gubernamental y de los grupos de poder poro controlar la llegada y el impacto de esta realidad en la opinión pública, principalmente mediante su discrecional manejo de la mayor parte de los medios de comunicación social. De modo tal que si ante el agobiante peso de estos injustos obstáculos impuestos a la titulación de las TCO, la dirigencia indígena y sus asesores jurídicos pretenden acudir a la esperanzadora opinión ciudadana, encontrarán espacios de difusión cada vez más estrechos y deformantes de la verdad, por lo que, muchas veces, habrá que contar también al silencio entre los adversarios de la causa territorial indígena.

31 El caso es el que mayores agresiones, incluyendo la intervención de grupos paramilitares de la Unión Juvenil Cruceñista, de parte de sus adversarios han sufrido los demandantes indígenas es el de Monte Verde. Gran parte de estos sucesos han quedado registrados en los diarios *Presencia* (13 y 16 de julio de 1998) y *El Deber* (15 de julio de 1998) o denuncia de las víctimas.

32 Durante el proceso de saneamiento de la TCO Itanama, en el Departamento del Beni, en más de una oportunidad los miembros de los brigados del INRA encargados de realizar las pericias de campo, han sido hechos rehenes por grupos armados de terceros que se oponían de ese modo a la realización del proceso de saneamiento.

33 A este respecto es muy esclarecedor el análisis que se expone en el artículo "El chantaje judicial en conflictos agrarios" de Infante (1999), en: *Artículo Primero*, revista de debate social y jurídico, Año 3, Nº 6.

34 Para obtener una información completa sobre estos graves hechos y sus impactos en los procesos de titulación, véase "El proceso agrario, los conflictos, el debate y las perspectivas", Romero (2001), en: *Artículo Primero*, revista de debate social y jurídico, Año 5, Nº 10.

Este conjunto de adversidades de distinto tipo pero de equiparable gravedad, asesoramiento y patrocinio legal ceñido a los pautas y métodos comunes de la abogacía, aún siendo esto altamente eficiente y plenamente probado, encontrará pronos e insuperables limitaciones y confrontará riesgos demasiado grandes. Sin embargo, una asistencia legal de este carácter, confrontará, primero, el riesgo de ser inducido o la corrupción por las presiones de grupos de importante poder económico que disputan, en los procesos de saneamiento y titulación, los recursos de muy alto valor económico. Si la integridad ética y profesional de los asesores los preserva de la corrupción, persistirá el riesgo de ceder ante la intimidación o, eventualmente, los golpes. Si además la valentía y consecuencia de los profesionales los sobrepone al amedrentamiento y las agresiones, subsistirá el mismo y paralizante sentimiento de desaliento e impotencia ante la avasalladora acción de un aparato de poder que hace estéril cualquier acción puramente legal desvinculada de otros espacios y mecanismos de la iniciativa social.

En consecuencia, ante el posicionamiento comprometido en esta realidad, a partir de la plena comprensión y conciencia de su sentido social y político, podrá brindar apoyo a los ejecutores del trabajo jurídico para la titulación de las TCO con la actitud imprescindible para enfrentar y superar los enormes obstáculos del camino. Esto puede ser, por un lado, se expresará en la disposición psicológica a sostener una coherencia con los intereses defendidos y desplegar esfuerzos e iniciativas en la defensa, que sobrepasen las obligaciones de orden profesional y moral comunes al asesoramiento y patrocinio legal. De acuerdo con la experiencia, solo una actitud próxima a la obstinación, surgida del sentimiento y convicción de pertenencia psicológica y política al movimiento indígena, permite enfrentar exitosamente los obstáculos de este camino y lograr resultados consistentes en dirección al objetivo de la titulación de los TCO.

Como se trata de generar y desarrollar en el trabajo jurídico demandante de la titulación de las TCO, el conjunto de disposiciones psicológicas que tienen su propia expresión en la mística. Recuérdese que los reivindicaciones y demandas del movimiento indígena, tienen el sentido histórico, por el conjunto de la realidad boliviana, de un programa de profundas transformaciones democráticas y liberadoras. Pero por otro lado, esta actitud surgida del posicionamiento psicológico y político en la confrontación social que suponen los procesos de titulación, será decisiva para advertir y asumir la necesidad de integrar orgánicamente el trabajo jurídico a las estrategias y estructuras operativas que se doten a las organizaciones indígenas para intervenir en el proceso. La integración del trabajo jurídico al accionar social y reivindicativo de los demandantes, es, a su vez, fundamental e imprescindible para contrarrestar las acciones del proceso y darle efectividad siquiera mínimo a las acciones que se cumplan como parte demandante.

2. LA ADECUADA RELACIÓN DE ASESORES Y ASESORADOS

La relación de confianza y lealtad entre patrocinante y patrocinado, es una condición básica para el éxito del común de las acciones y procesos legales, pero lo es probablemente más en el caso de la acción de las organizaciones indígenas demandantes en los procesos de demanda, saneamiento y titulación de TCO, en el que el socavamiento o debilidad de esta relación represento un alto riesgo para la exitosa culminación del proceso.

Una necesaria consideración previa, en este tema, es la discriminación del asesoramiento jurídico de acuerdo a la condición individual o colectiva e institucional de su operador, lo que impone variaciones substanciales a los criterios del relacionamiento con los demandantes. En tanto el primer caso no corresponde a la experiencia analizada, las presentes consideraciones se limitarán al segundo, que si corresponde a lo mismo. Es común que los grupos u organizaciones que adopten el iniciativa de brindar servicios jurídicos o las organizaciones indígenas en estos procesos, posean una identidad propia y estén constituidos en torno a sus propios objetivos y finalidades.

Este es particularmente el caso de las instituciones no gubernamentales que a partir de su estrecho y larga colaboración con las organizaciones indígenas, en los hechos han actuado como los principales proveedores de este servicio. En estos casos, la identidad propia de la entidad de apoyo es particularmente relevante, pues esta suele reconocerse como un actor social independiente dedicado a la promoción del desarrollo en ámbitos muchos más amplios que el de la sola temática indígena, y dotado de una formalidad jurídica o su vez sustentada en sus normas, principios y finalidades institucionales.

Esta condición de actor social autónomo, determinará que la entidad en cuestión oriente su intervención en la problemática indígena en la particular perspectiva de sus definiciones institucionales propias, determinando así sus propios intereses, roles y objetivos en el tema, los que aún siendo generalmente favorables a los intereses indígenas fundamentales, no pierden su particularidad y son susceptibles de desencuentros o contradicciones con las decisiones que las organizaciones indígenas puedan haber tomado en esos específicos asuntos. Por otra parte, cada institución o grupo que asume este trabajo contará con sus propios y particulares disponibilidades de orden técnico operativo y logístico financiero, los mismos que podrán o no corresponder a las expectativas que la organización indígena contraparte tenga del apoyo a recibir de esa entidad técnica.

Por todo ello, el planteamiento, organización y formalización de la relación entre organización destinataria y entidad de asesoramiento, aun sin ser esta última

una ONG, deberá, sobre la base de las definiciones políticas estratégicas que la organización demandante haya tomado respecto al proceso, y en el ámbito específico de la acción legal, compatibilizar las visiones estratégicas y programáticas de ambos y armonizar sus expectativas y disponibilidades operativas.

Una relación así planteada y asumida por sus actores, estará preservada de varios importantes riesgos que merecen ser tomados en cuenta. Primero, está el riesgo de que la intervención del equipo asesor se desligue de las definiciones políticas orgánicamente adoptados por la organización demandante con relación al proceso, lo que podrá expresarse en el distanciamiento de los técnicos respecto a los espacios y las acciones de carácter social o, a la inversa, en la interferencia e invasión de la vida interna de la organización indígena trastocando su rol y suplantando a la dirigencia indígena.

En la primera eventualidad, no solo se pierden los importantes mecanismos de seguimiento y control de la organización indígena sobre el trabajo técnico jurídico, sino que además, lo que es mucho más grave, se pierden las mayores oportunidades de efectividad de la intervención jurídica, las mismas que radican en su articulación o las acciones sociales y políticas que, a su vez, solo pueden ser decididas y emprendidas por la organización social.

Esto mismo circunstancia favorece todos los posibles deslealtades de los asesores con los asesorados, desde la negligencia y la inoperancia, hasta el patrocinio infiel, y naturalmente promueve la susceptibilidad y la desconfianza, fundada o no, de los demandantes.

En el segundo caso, se presenta una injusta y pernicioso agresión a la autonomía indígena que revela la incomprensión o inconsecuencia frente al hecho elemental de que la representación del sujeto social del proceso y el actor de la demanda es la organización indígena, e incontrovertiblemente le corresponde a ella adoptar las decisiones superiores o las que deberá subordinarse el trabajo técnico jurídico.

Este peligro puede presentarse, sobre todo, a causa de algunos impulsos de instrumentación de las organizaciones y las demandas indígenas en función o los intereses de subsistencia o crecimiento de determinadas instituciones o grupos profesionales. En cualquier caso, conviene estar advertidos de que esta posibilidad se hace particularmente visible externamente a la relación, dado la imagen de politización que pesa, a menudo a causa de la deliberada acción de desprestigio, sobre algunos asesores y sus instituciones, y dada la visión paternal y subestimadora que suele desconocer las capacidades del movimiento indígena en el terreno político.

Es así que, cada vez que las acciones del asesoramiento jurídico amenacen o dañen los intereses del poder, como ocurrirá fatalmente si ese asesoramiento es leal y efectivo, el gobierno, los empresarios o sus aliados acusarán a los asesores de suplantar y manipular a las organizaciones indígenas con fines particulares e inconfesables, empujándolos a la confrontación y al conflicto³⁵.

Otro importante distorsión que podrá prevenirse con la adecuada definición de la relación entre asesorados y asesores, es la de la dispersión, distracción o desviación del trabajo jurídico destinado al proceso de titulación o causa de la intervención dirigencial, mermándose así su efectividad respecto a su específico propósito. Es pues una frecuente y comprensible tentación en muchas organizaciones indígenas, emplear el asesoramiento jurídico del que se dispone para intervenir en el proceso de titulación, en otros muy diversos fines, que suelen ir desde la tramitación de certificados de nacimiento hasta la atención de problemas organizativos internos de dudoso carácter jurídico o normativo. Con esta distorsión de la función programática del trabajo jurídico, se desaprovecha un importante recurso para alcanzar el prioritario objetivo de la titulación y se frustran las principales expectativas de ambas partes.

La adecuada relación entre la organización demandante y la entidad de apoyo jurídico, debe partir de un acuerdo de carácter fundamentalmente político, cuyo sentido básico deberá ser el de la adhesión y el compromiso de la entidad de apoyo con las principales definiciones estratégicas y programáticas adoptadas por la organización demandante en su proceso de reivindicación territorial, y la aceptación por parte de esta de la intervención técnica de aquella. Este acuerdo, implica en sí mismo la definición básica de los roles que corresponden a cada parte, lo que no quita la necesidad de explicitarlos nitidamente en razón a su importancia decisiva.

A este respecto, lo primero que debe clarificarse y asumirse es que a la organización indígena, en tanto representación orgánica y jurídica de los demandantes y futuros titulares de los derechos propietarios o formalizar, le corresponde ejercer la dirección política del proceso adoptando las decisiones estratégicas y programáticas que enmarquen su desarrollo y o las que deberá funcionalizarse el trabajo jurídico.

Pero por contrapartida, no obstante su subordinación o la conducción política de la organización demandante, se debe reconocer al equipo de trabajo jurídico un margen de autonomía en el plano estrictamente técnico, ya que el mismo, siendo común en este campo de ejercicio profesional, es indispensable para lo

³⁵ Este es, precisamente, el estigma que las autoridades del INRA y del Poder Ejecutivo han tratado esforzadamente de imponer sobre el CEJIS, debido a las incomodidades que les ha causado su labor de asesoramiento a casi todas las demandas territoriales en el oriente y la amazonía.

responsabilidad que recae sobre lo labor profesional y para que sus ejecutores puedan garantizar la pertinencia y acierto de sus actos. El acuerdo político básico entre organización demandante y entidad de apoyo jurídico, debe traducirse al contexto programático en el que, una vez dadas las principales definiciones de la estrategia reivindicativa indígena, se acuerden los específicos objetivos que perseguirá el trabajo de apoyo jurídico o la demanda y los medios y acciones mediante los cuales se lo hará. Se trata de la realización y aprobación de una planificación conjunta de todo el proceso de intervención jurídica de la parte demandante en lo tramitación del proceso de demanda, saneamiento y titulación de la respectiva TCO.

El plan conjunto, debe contener todos los elementos metodológicamente requeridos para su óptima ejecución, como lo son principalmente la definición de la estructura de objetivos y de estrategias de intervención y la asignación de responsabilidades operativas. En cuanto a este último elemento, es muy importante advertir que las actividades previstas no sólo deben recaer en el equipo técnico asesor, aunque este sea el principal responsable operativo del plan, sino que deben prever y organizar la participación indígena a lo largo de todo el proceso y en todos sus niveles organizativos, pues en esta participación estratégicamente organizada se materializará la articulación de la intervención jurídica o la estrategia social reivindicativa, identificada ya como la principal oportunidad y fortaleza indígena en el proceso.

El plan operativo conjunto, es el mecanismo por el que se compatibilizan y complementan operativamente las expectativas y disponibilidades de la organización indígena y lo entidad de apoyo en función al objetivo central de la titulación territorial. Pero este mismo plan conjunto, debe ser también interpretado como un instrumento compromisorio entre ambas partes, por cuanto define con precisión lo que una podrá esperar y exigir de la otra. Es muy importante insistir en el carácter conjunto del plan, por que solo siendo así podrá tener la función e importancia en el planteamiento y la operativización de la relación entre asesores y asesorados, señalados arriba. Se debe advertir, entonces, que la elaboración del plan no debe resultar en la mero anotación de los pedidos dirigenciales que la entidad de apoyo pueda aceptar, ni, en el sentido inverso, en la validación de un proyecto institucional, como suele corresponder a una práctica frecuente en lo esfera de los proyectos de desarrollo, que solo puede brindar, en el mejor de los casos, una difusa aceptación de los propósitos institucionales por parte de los destinatarios.

Se trata más bien de formular el plan como resultado de un ejercicio de creación compartido, dirigido a la búsqueda de las mejores posibilidades y oportunidades que puedan identificarse para el trabajo jurídico en las condiciones concretas

del respectivo proceso de titulación, mediante lo organización de las disponibilidades y capacidades de sus ejecutores directos y de la propia movilización social indígena. Este ejercicio, más que o las situaciones antes descartadas, se asemeja a la negociación contractual de los alcances y objetivos de un servicio jurídico que se realiza entre profesionales y clientes, guardando los obvios distancias que impone el particular contenido sociopolítico de los procesos de titulación de TCO.

Para que la planificación de lo intervención jurídica, así concebido, pueda efectuarse y ejecutarse satisfactoriamente, es necesario disponer de un marco organizativo apropiado. En efecto, será necesario constituir y formalizar una instancia orgánica que reúna a las dos partes con poderes equilibrados y les permita elaborar y aprobar el plan, dar seguimiento a su ejecución para asegurarlo, y evaluarla periódicamente para establecer su grado de cumplimiento, identificar las dificultades y fortalezas intervinientes, y reajustar o reorientar el plan de acuerdo a las mismas.

La experiencia de CEJIS es muy ilustrativa de la importancia de construir y desarrollar una relación con las organizaciones indígenas, basada en una definición programática conjunta y centrada organizativamente en un órgano formal de coparticipación decisoria sobre el desarrollo programático de la intervención jurídica. A esta experiencia corresponden los comités de programa conformados con la participación paritario de la institución y las respectivos organizaciones regionales indígenas, para acordar, en términos decisorios y compromisorios, los planes de la intervención institucional en lo temático indígena, así como darles seguimiento y evaluarlos. La constitución y funcionamiento de estos comités de programa, es indudablemente un elemento central y decisivo para la obtención de los resultados alcanzados en los procesos de titulación de las TCO.

Por último, es también importante que la relación entre organización indígena y entidad de apoyo jurídico se dote de lo formalidad suficiente para ofrecer plenas seguridades a unos y otros, incluyendo las de orden legal que correspondan. En este sentido, es apropiado que los convenios en los que suelen formalizarse estas relaciones, no limiten sus contenidos a lo exteriorización de las voluntades y acuerdos generales, sino que incluyen las precisas definiciones programáticas conjuntas como objeto concreto de la relación, y la especificación de los mecanismos organizativos para definir las o redefinirlas y asegurar su cumplimiento.

3. LAS ESTRATEGIAS GENERALES DE INTERVENCIÓN

Los procesos de titulación de TCO en las tierras bajas de Bolivia son, como se ha visto, un posible escenario de resolución de la profunda disputa de espacios y recursos que hoy se desarrolla con intensidad y que impacta fuertemente en el plano institucional y jurídico por el que discurren dichos procesos. Es principalmente debido a ello que el abordaje jurídico de estos procesos, para lograr pleno efectividad, deberá integrar el ámbito abstracto de la preceptuación de las normas con el ámbito concreto de su aplicación.

Si la intervención jurídica en esta problemática no parte de esta visión integradora del proceso jurídico, y se centra o reduce en uno solo de los ámbitos mencionados, difícilmente podrá alcanzar resultados exitosos que satisfagan las expectativas indígenas. Dado el posicionamiento del Estado ya descrito, en un caso, ocurrirá que los logros que puedan obtenerse en la definición o reforma del marco legal aplicable a estas procesos, serán inmediatamente congelados por su omisión en la práctica, o distorsionados por su aplicación deformada y probablemente contraria a su propósito, letra y filosofía.

En el caso inverso, ocurrirá que las acciones legales que se realicen para la formalización de determinados derechos territoriales en concreto, serán permanente y sistemáticamente bloqueadas por la adopción de instrumentos normativos destinados a la negación de los derechos territoriales indígenas, ya sea de modo explícito y directo o de modo tácito y expresado más bien en los efectos prácticos de la norma. Aun partiendo de un reconocimiento básicamente satisfactorio de los derechos indígenas a la propiedad agraria en la esfera constitucional y propiamente legal, como es el que ofrece la CPE y la Ley INRA, se deberá contar con que los instrumentos reglamentarios y las normas técnicas cumplan eficazmente la función obstructiva de la vigencia práctica de los derechos en cuestión, aun al precio de incurrir en la inconstitucionalidad y nulidad que supone la introducción de disposiciones contradictorias con la Ley y con la propia Constitución Política del Estado³⁶.

Sin embargo, para que la intervención jurídica sea efectiva para el reconocimiento y ejercicio de los derechos indígenas de propiedad sobre las TCO, no basta con la necesaria integración de las acciones en los dos ámbitos jurídicos mencionados, pues la integración del conjunto de la intervención jurídica al accionar social de la organización indígena demandante, además de ser una condición para

³⁶ Un buen ejemplo de la función obstructiva de la vigencia de los derechos agrarios indígenas que se pretende dar a cierta normativa reglamentaria y técnica, son los recurrentes proyectos con los que el INRA pretende eximir a las medianas y grandes propiedades de la rigurosa verificación de la Función Económica Social, por medio de normas administrativas y técnicas, como las guías empleadas a ese efecto durante las pericias de campo.

alcanzar la plena formalización del derecho demandado como se lo ha señalado ya, lo es también para la consolidación y sostenibilidad de su ejercicio. Es decir, si la activa, permanente y directa participación de la organización y población indígena demandante a lo largo de todo el proceso y en todos los actos de su desarrollo es decisiva para su buena culminación, una vez concluido este y aún contando con el título ejecutorial que acredite el perfecto y definitivo derecho de propiedad indígena sobre la TCO, será necesario que las mismas comunidades propietarias y su organización incluyan en el ejercicio del derecho conquistado, las acciones que mejor aseguren su consolidación y defensa.

Es conveniente considerar que la exitosa titulación de las TCO, no necesariamente representará la definitiva e irreversible resolución de la histórica disputa de los respectivos espacios y recursos con los actores económicos a los que se enfrentó hasta ahora, ni tampoco una suficiente prevención contra nuevas disputas con nuevos actores. Por el contrario, el creciente atractivo económico que los recursos albergados en los espacios tropicales continuará ejerciendo sobre la inversión privada privilegiada por el modelo neoliberal vigente, los intereses expresados en la expansión de la frontera agrícola, el inexorable crecimiento demográfico, e incluso, las reacciones del poder político contra las reformas políticas que promueve la sola existencia real y jurídica de los territorios indígenas, hacen razonablemente previsible que las presiones sobre las tierras comunitarias de origen subsistan o incluso se intensifiquen, probablemente incorporando a nuevos actores y acudiendo a nuevas formas.

A manera de ilustrar los riesgos que podrán entrañar dichas presiones sobre los TCO, puede mencionarse, por una parte, que la penetración e interferencia que determinados actores han demostrado poder ejercitar en las estructuras organizativas indígenas en función de sus intereses económicos, puede llegar a una perturbación muy profunda en el ejercicio de la propiedad colectiva indígena y a generar la deslegitimación social de los derechos territoriales indígenas³⁷.

Por otra parte, puede mencionarse también la posibilidad de reformas legales en las que si bien sería difícil negar o revertir los derechos expresados en los títulos ejecutoriales de los TCO, en cambio sería relativamente factible, bajo determinadas condiciones políticas como las que produciría la deslegitimación antes mencionada, resquebrajar la propiedad indígena por lo vía de la modificación de las características legales del derecho expresado en las TCO, como sucedería si se altera su carácter colectivo, su inalienabilidad o su imprescriptibilidad.

³⁷ El sector maderero ha demostrado una particular agresividad, y cierto éxito en algunos casos, para empujar a la dirigencia indígena a la celebración de acuerdos o contratos de explotación de madera que abstruyen el disfrute y ejercicio colectivo de la propiedad sobre las TCO, lesionan la autonomía y unidad de las organizaciones indígenas, y comprometen la solidaridad general con la causa territorial indígena.

este escenario, puede afirmarse que la posesión del título ejecutorial constituye o un instrumento, aunque de especial importancia, para resistir las presiones sostenidas a socavar y suprimir el ejercicio de los derechos indígenas sobre los espacios territoriales, y que el éxito pleno de su función requiere de fundamentales condiciones materiales que hacen a la ocupación y manejo de los espacios rurales, único ámbito en el que podrá conseguirse la consolidación definitiva de los territorios indígenas. Es por ello que el trabajo jurídico para la titulación de los TCO, además de comprender la articulación de sus acciones en el ámbito de la discusión de la norma y en el de su aplicación, debe también desarrollarse a través de las organizaciones indígenas, transmitiendo conocimientos y promoviendo acciones que les permitan defender los derechos indígenas y gestionar su presencia formal ante las autoridades por sí mismas, prescindiendo, en gran medida, de la asistencia profesional.

La percepción y vivencia de estas exigencias del trabajo jurídico en el tema desde la experiencia de CEJIS, ha generado la definición y desarrollo práctico de los siguientes tres estrategias generales de intervención jurídica: el asesoramiento en los procesos de elaboración y negociación de propuestas legales, la asistencia patrocinio legal a la parte indígena en la ejecución de procesos legales, y la capacitación jurídica básica de la dirigencia indígena. Si bien la intervención en los procesos de saneamiento y titulación de TCO vista con rigor técnico corresponde a la segunda estrategia mencionada, sería estéril y erróneo analizarla aisladamente, pues la estrecha articulación de las tres estrategias es la condición para desarrollar mayores posibilidades y alcanzar los mejores resultados en cada una de ellas.

La estrategia de asesoramiento en los procesos de elaboración y negociación de propuestas legales, está dirigida a la modificación o complementación del marco normativo en el sentido de la ampliación y profundización de los derechos indígenas, mediante la formulación y canalización de propuestas que expresen las expectativas y demandas indígenas. En el terreno práctico, la aplicación de esta estrategia tiene como significado el desarrollo de dinámicos procesos que se originan en la identificación, en instancias orgánicas del movimiento indígena, del instrumento jurídico en el que es necesario elaborar una propuesta, y en la definición de los contenidos básicos de la misma.

Una vez definidos estos contenidos a partir de la visión y las necesidades indígenas, el equipo técnico asesor deberá traducirlas y desarrollarlas en los términos y formas técnicamente apropiados para su difusión y, sobre todo, adecuados a su discusión y negociación, de modo que la generalidad de los planteamientos no pueda soslayarlos o eludirlos. Así elaborada, la propuesta deberá retornar a las instancias orgánicas indígenas para ser objeto de modificaciones o complementaciones, nuevamente redactadas por los asesores, y ser aprobada,

luego de lo cual será canalizada ante las instancias estatales que sean del caso y difundida ante la sociedad en general.

La canalización de los propuestas ante las instancias estatales legislativas o ejecutivas, generalmente mediada por algún tipo de presión, comúnmente da paso a un proceso de negociación con las instancias estatales y, eventualmente, con otros actores sociales involucrados en la problemática respectiva, cuya dinámica y resultados dependerán del contexto sociopolítico y, dentro del mismo, otra vez de la presión social. Los procesos de negociación en los que el equipo técnico que redactó la propuesta deberá apoyar a la dirigencia indígena, suelen suponer intensas y conflictivas discusiones y, como es propio en toda negociación, evolucionan y se resuelven mediante sucesivas y alternadas contrapropuestas de los interlocutores, lo que determinó una dinámica de trabajo particularmente exigente y difícil para la dirigencia y el equipo asesor.

Se debe tomar en cuenta que esta descripción de los procesos de elaboración y negociación de propuestas legales, es una simplificación basada en los aspectos y etapas comunes a los procesos hasta ahora vividos en la práctica, y que estos frecuentemente presentan complejidades de consideración, como la circunstancia de reproducirse el ejercicio de consulta, discusión y modificación de la propuesta en varias instancias orgánicas del movimiento indígena y aun más allá de él, como fueron los casos de los proyectos que se consensuaron con las organizaciones campesinas y de colonizadores estando ya en curso, en ocasiones, el proceso de negociación con el Estado. En los casos de la Ley INRA y de su nuevo Reglamento, los respectivos procesos de elaboración propositiva y negociación, fuertemente influidos por presiones sociales encontradas, se extendieron aproximadamente por dos años y supusieron decenas de versiones distintas de la propuesta indígena primero e indígena y campesina después.

La estrategia de asistencia y patrocinio legal en la ejecución de procesos legales, consiste en la realización de todas las tramitaciones legales que le corresponda cumplir a la organización indígena como parte de un proceso legal, como son los procesos de demanda, saneamiento y titulación de TCO. Por todo lo dicho hasta aquí, queda claro que la posible apariencia inicial de este campo de trabajo como meramente técnico es absolutamente engañosa, pues los procesos de titulación exigen la permanente, activa y estratégicamente organizada participación de la organización demandante y aun de toda la población indígena interesada.

En la práctica, la ejecución de esta estrategia en los procesos en cuestión, representa también el desarrollo de un proceso desde la estructura organizativa indígena, el mismo que es recomendable iniciar con la elaboración colectiva de la demanda territorial, como punto de partida de todo el proceso, y la definición

estrategia integral para la intervención indígena en él, la misma que, sin rgo, convendrá reajustar y reorientar en el curso del proceso y de acuerdo a las exigencias de su desarrollo práctico. Este proceso se prolonga, a través de la intervención en las distintas etapas procedimentales del SANEAMIENTO Y TITULACIÓN que se inician o continúan, hasta las acciones del caso ante las autoridades locales a las que generalmente deriva la resolución final de los procesos de saneamiento de TCO.

Bajo en este terreno por el equipo técnico executor, más allá de exigir el necesario respaldo de la movilización indígena, suele derivar en lo necesario de difusión y denuncia de la problemática del proceso ante los frecuentes conflictos con los que las autoridades y los sectores adversarios o la demanda misma suelen obstruirlos. Por lo demás, es importante tener presente que en los casos fundamentales en la experiencia práctica, el avance de este trabajo visto desentramado y allanado por las movilizaciones nacionales indígenas, su impacto ha sido globalmente viabilizador del conjunto de sus demandas, las que las propuestas legales y los de la vigencia concreta de los derechos reales han conformado un todo programático.

Ante la estrategia de capacitación jurídica de la dirigencia indígena, puede primero establecer que se trata de desarrollar una modalidad especial de capacitación caracterizada por su inserción en los procesos prácticos que forman su contenido temático. El específico propósito de estos procesos de capacitación, es el de informar y preparar para una eficaz y solvente actuación en el proceso de saneamiento y titulación, o la dirigencia indígena o, en su caso, o los equipos de trabajo conformados en la organización indígena para asumir responsabilidades especiales en dicho proceso.

El desarrollo de estos procesos, con esa preponderante orientación práctica, y la participación del equipo técnico que asistirá y patrocinará la demanda a lo largo de todo el proceso de titulación, ofrece como su mayor ventaja la concreción de dicha orientación integrando el proceso de capacitación al desarrollo práctico del proceso de saneamiento y titulación. Así, los dirigentes indígenas elegidos para asumir las principales tareas en el proceso de saneamiento y titulación, son informados y preparados por los mismos profesionales con los que compartirán el trabajo práctico en dicho proceso, y de modo simultáneo o sucesivo.

Para dar comienzo a estos procesos de capacitación con la realización de cursos de mediana duración, exclusivamente referidos a los procesos de saneamiento y titulación y con énfasis metodológico en los instrumentos prácticos de capacitación. A partir de allí será necesario continuar el proceso mediante

la realización periódica e intercalada con las acciones del proceso de saneamiento mismo, de eventos menores de seguimiento y reforzamiento, en los que lo aprendido inicialmente sea complementado y profundizado o la luz de la evaluación de su aplicación y de la búsqueda de los mejores vías prácticas para la exitosa ejecución de la estrategia indígena de intervención en el respectivo proceso.

Un dato de especial relevancia práctica aportado por la experiencia, es el que muestra la importante utilidad de la transmisión vivencial de experiencias de un territorio a otro, lo que tiene su mejor mecanismo de realización en la participación en las actividades de capacitación o en las mismas acciones del proceso legal, de dirigentes que transmitan la experiencia personalmente vivida en el proceso de titulación de otro TCO. Por lo demás, cabe decir que el desarrollo de este tipo de capacitación, siendo fundamental para facilitar y fortalecer la intervención indígena directa en los procesos de titulación, no excluye la pertinencia de otras actividades de capacitación en el tema territorial con las que puede encontrar importantes complementaciones, como pueden ser las actividades de capacitación masiva que se realicen por medios escritos o radiales.

A más del desarrollo de las tres estrategias generales hasta aquí descritas, la experiencia revela la creciente importancia que el contexto social y político de los procesos de titulación le otorgan a la labor de difusión y denuncia en apoyo de las demandas indígenas. El abordaje práctico de esta necesidad y, dentro del mismo, la articulación de este campo de acción con el desarrollo de las estrategias generales de intervención jurídica es todavía un asunto que amerita reflexión y propuestas.

Es pertinente insistir en que el principal interés y la mayor potencialidad de las estrategias de intervención expuestas, radica en su concepción integral y su ejecución articulada. No se trata solamente de establecer flujos comunicacionales entre los mecanismos operativos de cada una de ellas, sino de, en función al máximo aprovechamiento de las oportunidades del contexto sociopolítico y jurídico, concebir el conjunto de la intervención jurídica para la titulación de las TCO en los tres espacios o los que ellas están dirigidos, y consecuentemente, planificar y ejecutar el proceso de intervención a modo de una marcha por tres caminos interconectados.

Esta visión integral del trabajo jurídico debe tener un correlato organizativo y operativo en la labor del equipo técnico executor, expresado en la constante transferencia recíproca de insumos de trabajo entre las estrategias. De manera ideal, los mismos profesionales que intervienen en la discusión y negociación de las complementaciones o modificaciones del marco legal, deberían intervenir

Además en las acciones legales de ejecución de los procesos y en las actividades de capacitación de la dirigencia indígena, de ese modo, la visión y comprensión exacta de todos los aspectos de la problemática en cuestión, y el recíproco aprendizaje de los conocimientos y capacidades surgidas del abordaje de cada uno de ellos, producirá un crecimiento muy importante de las potencialidades de la intervención técnica y brindará substanciales ventajas frente a los contendores de la acción jurídica.

Como ya se ha dicho, los procesos de titulación de TCO son la manifestación central de un problema sociopolítico emergente a nivel nacional, en virtud de ello, el aislamiento de la intervención jurídica en ellos, sea en términos técnicos, políticos o geográficos, será un factor de ineficacia o frustración. Por el contrario, la experiencia de intervención jurídica en estos procesos revela contundentemente que sus mayores fortalezas y capacidades radican en su posicionamiento múltiple en los distintos espacios sociojurídicos en los que se desarrolla la problemática territorial indígena, y en distintos procesos específicos de titulación en las que expresa la diversidad concreta de esa problemática.



CAPITULO IV FACTORES DE EFECTIVIDAD POR ETAPAS

Un primer advertido necesario, ingresando a la consideración de la intervención jurídica en los distintas etapas del proceso de demanda, saneamiento y titulación de TCO, nos muestra que las etapas aquí definidas no corresponden exactamente a la expresa relación que hace al respecto el Reglamento de la Ley del SNRA. Sucede pues que el desarrollo práctico de la intervención jurídica en estos procesos desde la posición demandante, a generado una lógica particular de abordaje procedimental de los mismos, cuya recuperación y análisis en el marco de la sistematización de la experiencia, se dificulta y deforma si se sujeta estrictamente a la estructura de etapas procedimentales que se configura en el Reglamento respectivo. Por ello, la definición de las etapas del proceso de titulación de TCO aquí adoptada a los efectos reflexivos de este trabajo, difiere de la legalmente estipulado, aunque está basada en esta.

En este sentido, cabe distinguir las siguientes cuatro etapas en el proceso de titulación de TCO desde la perspectiva de la intervención de la parte demandante. La primera etapa se inicia con las primeras acciones dirigidas a formular la demanda territorial, se extiende hasta la admisión de esta y tiene su hecho central en la elaboración de la demanda o solicitud, la segunda etapa se inicia en la admisión de la demanda, se prolonga hasta el informe de campo y tiene su hecho central en la realización de las pericias de campo, la tercera etapa comienza en la preparación de la evaluación técnico jurídica, se extiende hasta la resolución administrativa del proceso y tiene su hecho central en la realización de la evaluación técnico-jurídica, y la cuarta etapa, se inicia con la eventual interposición, ante el Tribunal Agrario Nacional, de recursos contencioso administrativos contra la resolución final del INRA, se extiende hasta la dictación de la Sentencia Agrario con lo que el TAN resuelve tales recursos, y tiene su hecho central en las acciones y tramitaciones que se cumplen ante este Tribunal.

1. LA DEMANDA TERRITORIAL

Cabe observar de inicio, que aludir a la demanda territorial y no a la solicitud de datación como se prevé en el marco legal, no es el producto del desconocimiento de este ni de una mera arbitrariedad. Con ello, se está significando que la demanda o solicitud en estos procesos, es para sus actores, mucho más allá de un simple acto jurídico formal que inicia un procedimiento legal, un acto histórico de reapropiación territorial.

En efecto, al tomar la decisión colectiva de demandar el reconocimiento legal de su derecho propietario sobre los espacios que ocupa tradicionalmente, un pueblo indígena asume un desafío de extraordinaria trascendencia en múltiples aspectos

de su vida. A partir de esta decisión, el pueblo demandante transitará, a través del difícil y conflictivo proceso de saneamiento y titulación, hacia un nuevo escenario en su realidad territorial, en el que la nueva condición jurídica de su apropiación territorial le brindará nuevas oportunidades de bienestar colectivo y ampliará sus posibilidades de regir su destino con autonomía, pero, al mismo tiempo, también le impondrá nuevos peligros para la vigencia de sus conquistas y derechos.

Como acto de partida en esa marcha sin retorno, la elaboración de la demanda territorial implica varias definiciones particularmente exigentes y delicadas, de cuyo acierto y consistencia dependerá, en gran medida, el buen marcha del proceso o desarrollarlo. En primer término, la elaboración de la demanda exige la exacta identificación geográfica del área que se demandará, lo que representa para la colectividad demandante la más difícil de las decisiones a tomar.

Debe tenerse en cuenta que la superficie demandada no corresponde necesariamente a todo el espacio identificado por el pueblo demandante como su territorio, en el sentido amplio de la apropiación étnica, sino probablemente solo la parte sobre la que es viable obtener la propiedad agraria colectiva de modo inmediato. Esta situación deriva principalmente de las restricciones, muchas veces insuperables, que impone a las expectativas indígenas, en términos materiales y jurídicos, la ocupación de los espacios correspondientes al territorio indígena tradicional por parte de actores no indígenas.

Existen muchos casos en los que los espacios con mayor ocupación indígena tradicional y actual, tienen a la vez una densa y antigua ocupación de actores no indígenas socialmente arraigados y jurídicamente consolidados en sus derechos propietarios. Esto suele ocurrir en las zonas ganaderas, en las que no obstante ser amplia el predominio demográfico indígena, la ocupación indígena de la tierra, ya sea en condición jurídica de posesión o de propiedad, está restringida a pequeñas superficies comunales, mientras la mayor parte de la tierra está apropiada por las haciendas en las que comunidades indígenas íntegras prestan su fuerza de trabajo sin derecho alguno sobre la tierra.

La experiencia vivida hasta ahora, parece revelar que en casos como estos, las decisiones más acertadas en función de la inmediata viabilidad jurídica y social de la demanda, han sido las de elegir como área demandada, los espacios con menor presencia de terceros no indígenas, aun cuando la ocupación indígena de los mismos sea más dispersa y esporádica, dando lugar a largos y arduos procesos de recuperación comunitario. Por el contrario, las demandas en las que se ha optado por incorporar áreas con sólida, legal y extensa ocupación de terceros no indígenas, han confrontado grandes dificultades que empantanaron el

proceso de saneamiento y titulación y plantean la perspectiva inminente de que el proceso, con todos los importantes recursos de distinto orden que insume, tenga por resultado la consolidación de los derechos de terceros sobre la mayor parte de la superficie demandada, y la consiguiente frustración de las expectativas depositadas en la demanda.

Sin embargo, la exclusión de determinados áreas del territorio étnico tradicional de la superficie demandada, no implica la necesaria renuncia total o las diferentes formas de ejercicio de la territorialidad étnica, ya que es plenamente posible el ejercicio de los derechos territoriales indígenas en su dimensión política y administrativa, en espacios en los que no se ejerzan los derechos territoriales patrimoniales, aunque se deba reconocer que estos constituyen una prioridad para las comunidades indígenas, sobre todo en las tierras bajas. En la misma esfera patrimonial, se debe advertir que la no inclusión en la demanda de determinadas superficies ocupadas por terceros, no supone el renunciamento a reivindicar o demandar posteriormente la propiedad indígena sobre las mismas, como sería especialmente factible ante la concurrencia de elementos de cuestionamiento jurídico de la posesión o propiedad ejercida sobre ellas.

Pero debe recordarse también que no solo los actores empresariales o los tradicionales aparceros de los pueblos indígenas ejercen la condición de terceros al interior de las TCO, pues también suelen ser terceros respecto a las TCO, las comunidades campesinas o, incluso, comunidades indígenas que por distintas posibles razones no hoyan asumido ni se hoyan adscrito a la respectiva demanda de TCO. En estos casos, es de importancia fundamental que el proceso de elaboración de la demanda, y particularmente el de definición del área a demandarse, esté vinculado a la constitución de un acuerdo o alianza, lo más sólida posible, con los terceros campesinos o indígenas. Los bases sobre las que se busque esta articulación, no pueden ser otras que el común y equitativo beneficio de lograr la seguridad jurídica para la propiedad agraria de ambos sectores, lo que, a su vez, ofrece la perspectiva de la defensa conjunta y gestión coordinada del espacio y los recursos. Mientras la estructuración de tales alianzas estratégicas asegurarán una acrecentada fuerza social para impulsar la exitosa tramitación de la demanda y ofrecerán mayores oportunidades de defensa territorial, su prescindencia determinará, en alto grado, el riesgo del posicionamiento contrario a la demanda de los terceros en cuestión, y de su potencial instrumentación por parte de los adversarios históricos de la causa territorial indígena, quienes así tendrían la oportunidad de darle un contenido social a sus acciones contra la demanda indígena³⁸.

38 Un caso especialmente demostrativo de la instrumentación de terceros campesinos por parte de terceros terratenientes, a causa de la inexistencia de una alianza o acuerdo con las comunidades indígenas demandantes, es el de la TCO Baure, en el Departamento del Beni.

En todos los casos, debe concurrir a la orientación de los procesos de elaboración de las demandas territoriales la clara conciencia de que la realidad territorial indígena está determinada por su contexto social, a la vez que su evolución influye poderosamente en este, lo que debe dar lugar a definir posiciones no solo respecto a los terceros, sino incluso también respecto a la población circundante al territorio, a la sociedad local y a la propia realidad nacional³⁹. Piénsese, a modo de ilustrar los alcances de esta problemática, que cualquier TCO vería muy sensiblemente afectada su viabilidad real, si está rodeado por una población pobre, sin tierra ni posibilidades de progreso.

La consideración de los factores de viabilidad social y jurídica para demandar determinados espacios, de ningún modo deberá desvincularse del proceso de reconstrucción colectiva de las prácticas históricas y tradicionales de apropiación territorial desde la perspectiva de las actuales necesidades y posibilidades de territorialidad, en tanto la identificación del territorio histórico es la referencia básica para la definición del territorio a demandar. Así, la elaboración de la demanda es también el motivo, como no lo ha habido otro más efectiva en los últimos tiempos, para un intenso proceso de recuperación de la memoria colectiva asociada a la territorialidad étnica, la que entre los pueblos indígenas de las tierras bajas tiene alcances social y culturalmente globalizadores, dada la importancia fundamental de esta territorialidad en la configuración de su identidad.

Este ejercicio de recuperación colectiva del pasado, a tiempo de conducir o la identificación en común del territorio tradicional, aporta los fundamentales elementos de convicción y demostración de la identidad étnica del pueblo demandante y de su presencia histórica en el espacio de la demanda, lo que necesita traducirse en las fundamentaciones con las que la demanda justifique el reconocimiento del tipo de propiedad y la otorgación del área objeto de la misma.

Una relevante observación de la reciente experiencia, a propósito de estos procesos, muestra el muy importante impacto que los mismos han tenido en el cohesionamiento y fortalecimiento organizativo de los pueblos demandantes, así como en la generación de nuevas prácticas y dinámicas organizativas volcadas al abordaje de los desafíos impuestos por la reivindicación territorial. En términos más amplios, puede afirmarse que los procesos de demanda y titulación territorial, además de su directo propósito de responder a las necesidades indígenas de propiedad agraria y acceso garantizado a los recursos naturales, contribuyen de modo substancial a la afirmación de la pertenencia cultural y a la construcción colectiva del proyecto étnico y comunitario de vida.

³⁹ Para ratificar la importancia de tales definiciones, recuérdese solamente el papel decisivo en la apertura de los procesos de titulación que tuvieron las movilizaciones nacionales en las que los pueblos indígenas de tierras bajas se articularon a otros sectores sociales.

Así, los procesos de elaboración de la demanda territorial, no solo suponen la mirada colectiva del pasado común, sino que también implican la afirmación y evolución de la visión del futuro común. En efecto, la decisión de demandar la TCO esto motivada por las necesidades y expectativas que las comunidades demandantes tienen respecto a conservar, fortalecer y desarrollar sus prácticas de ocupación del espacio y aprovechamiento de los recursos existentes en él.

De este modo, las reflexiones y discusiones que conducen a elaborar la demanda incorporan de manera espontánea, aunque no siempre explícita, los intereses e inquietudes que las comunidades y los comunarios van alentando en el plano de la administración y aprovechamiento del territorio. Por ello, el proceso de elaboración de la demanda representa una ocasión clave para la recuperación de las prácticas de ocupación espacial y aprovechamiento de recursos, y de proyección de la gestión territorial comunitaria en las condiciones del ejercicio de la propiedad indígena colectiva sobre la tierra.

Los proyecciones de gestión territorial que puedan establecerse en esta etapa, tienen también interés de ser recogidas en el texto de la demanda, pues la exposición de la perspectiva indígena de ocupación del espacio y aprovechamiento de sus recursos en beneficio directo de su reproducción comunitaria y étnica, e indirecto de la sociedad en general, fortalece la fundamentación de la demanda.

Por lo demás, este proceso de elaboración colectiva es también un importante espacio de posicionamiento y desarrollo político de las organizaciones demandantes y sus comunidades, en tanto supone la interiorización colectiva de los derechos invocados, la adopción de compromisos para sustentar la acción reivindicativa que los reclamará, e incluso, de definición de las estrategias con las que se actuará.

Resulta muy deseable que en el marco de las estrategias definidas en este proceso, en función de la demanda, pueda ya definirse una planificación o previsión preliminar de la intervención en las siguientes etapas del proceso de saneamiento y titulación, a cuyo efecto tendrá importancia decisiva la disponibilidad de la información pertinente, especialmente la referida a terceros en el área a demandar. El posicionamiento político que se genera en este proceso, tendrá también su expresión en la demanda, en el alegato jurídico y político que debe hacer parte de sus fundamentaciones.

Un proceso así de exigente y comprometedor del futuro común, exige, del modo más insoslayable, la más amplia, detenida y minuciosa participación de toda la población involucrada en la demanda, ya que la prescindencia o debilidad de tal participación condenaría a todo proceso de titulación a grandes riesgos o a su mismo fracaso. La participación de la población involucrada con estas

características, necesariamente deberá producirse por los conductos y mecanismos organizativos socialmente vigentes, sin descartar la instrumentación de otras extraordinarias que amerite la circunstancia, y en los ritmos propios de discusión y acción comunitario de aquella, lo que probablemente demande considerables espacios de tiempo.

Cualquier forzamiento, precipitación o restricción a este proceso y particularmente o su carácter participativa, debilitará sensiblemente las posibilidades indígenas en todo el posterior proceso de saneamiento y titulación, por lo que debe evitarse en lo posible aún ante las presiones que puedan generarse por la necesidad de aprovechar determinadas oportunidades políticas circunstanciales. La experiencia es altamente aleccionadora a este respecto, al mostrar la difícil viabilidad jurídica y social, agravada por la débil interiorización colectiva de la demanda, en el caso de las demandas elaboradas y aprobadas con alguna precipitación e improvisación, prescindiendo de los necesarios espacios y tiempos de consulta y discusión. Mientras que, al contrario, las demandas cuya elaboración se ha sustentado en largos y participativas procesos comunitarios, son las que mejores resultados han alcanzado en el curso posterior de su tramitación, merced a la activa y organizada intervención de los interesados⁴⁰.

A lo largo de este básico proceso de elaboración, el papel del equipo técnico asesor se limitó a la facilitación de la reflexión y discusión mediante la prestación de información técnica. Pero una vez adoptadas las decisiones colectivas que constituirán los contenidos centrales de la demanda, le corresponderá la tarea, de especial importancia y responsabilidad, de traducirlas o los términos técnicamente pertinentes en la redacción del documento respectivo.

En la redacción de la demanda, la experiencia ha mostrado la utilidad de contar con la definición previa de una estructura temática e incluso, de un documento matriz conteniendo un modelo de fundamentación jurídica e histórico-político. Debe tomarse en cuenta que las circunstancias de la marcha indígena de 1996, obligaron a culminar la redacción de varias demandas en pocos días, impidiendo una detenida y particularizada elaboración técnica en cada caso e, incluso, sacrificando en algún grado significativo el proceso participativo arriba referido. Para este propósito, CEJIS elaboró un esquema temática definiendo los contenidos básicos de los siguientes 4 temas: fundamentación histórico-política general, fundamentación jurídica, fundamentación histórico-cultural específicamente referida al pueblo demandante y perspectivas de manejo territorial.

Este esquema complementado por el modelo de fundamentación histórico-político

⁴⁰ Los procesos de elaboración de demandas territoriales más participativa y enriquecedoramente cumplidos hasta ahora en las tierras bajas, probablemente sean los de los territorios ayoreo y yuracaré del río Chaparé. No es casual que ambos sean las primeras TCO en haberse titulado en el país.

y jurídico en la que se resolvían los problemas teóricos generados por los vacíos legales del momento en relación a los derechos territoriales indígenas, representó el fundamental insumo técnico para la redacción de las demandas territoriales.

En esta etapa de trabajo, la interdisciplinaria de la elaboración técnica adquiere gran importancia, dada la amplitud y diversidad temática de los contenidos que deberán darse a la demanda. En la experiencia, las posibilidades de la coordinación interinstitucional han representado una interesante opción para responder eficazmente a estos requerimientos. Es del caso remarcar que estos contenidos y alcances temáticos en la demanda no responden sólo a las exigencias de la regulación legal, pues estas se limitan a los elementos comúnmente requeridos o los solicitantes en materia agrario, sino que abarcan a lo conveniente de sustentar la demanda, jurídica y políticamente, en los términos más sólidos posibles, e incluso, al interés indígena de documentar el proceso de elaboración colectiva que ha conducido al histórico acto de reapropiación territorial expresado en la demanda.

En lo que toca a los acciones restantes en la primera etapa del proceso de titulación de TCO, cabe reconocer la relevancia menor de los gestiones y tramitaciones más directamente requeridas para la admisión de la demanda. En efecto, no obstante que la admisión de la mayor parte de las demandas territoriales en el actual proceso de titulación se ha producido al poderoso influjo de movilizaciones históricas, y ha tenido el extraordinario espacio de formalización en disposiciones de la Ley que a más de la admisión establecen un mandato de titulación en término cierto, la experiencia posterior reveló más bien la poca significación del compromiso que adquiere el Estado con la mera admisión de las demandas o solicitudes de titulación de TCO.

2. LAS PERICIAS DE CAMPO

Una vez admitida la demanda, la parte demandante tendrá su inmediato gran desafío en la realización de los pericias de campo previstas y reguladas en el procedimiento legal. Como la han demostrado los hechos, la sola disponibilidad de los recursos logísticos y financieros para ejecutar las acciones correspondientes a esta etapa procedimental por parte del INRA, han venido siendo un gran desafío para la viabilidad de los procesos, y su carencia, con la que el INRA justifica permanentemente su inoperancia, uno de los mayores obstáculos y motivos del largo estancamiento en la tramitación de la mayor parte de los procesos.

Sin embargo, es bueno hacer notar que lo onerosidad de este procedimiento, por lo menos en los magnitudes vistas hasta ahora, no es inevitable y en gran medida es atribuible al criterio y la actitud del gobierno central y el INRA. Si bien es evidente que en tanto las pericias de campo suponen el desplazamiento de personal profesional al terreno y el uso de algún instrumental técnico para efectuar mensuras, insumirán necesariamente algún nivel presupuestario significativa, lo es también que tales costos han venido siendo sistemática y artificialmente acrecentados por los actos y resoluciones adoptadas por las autoridades.

Así, ha sido frecuente que la aplicación del procedimiento se haya visto impedida o dificultada por una norma técnica que, para cumplir con los márgenes aceptables de precisión en las mensuras, exige el uso generalizado en este procedimiento de obligatorio aplicación en toda la propiedad agraria de un país de 109 millones de Hos. y que ocupa uno de los primeros lugares de pobreza del continente, de GPS de alta precisión y de alto costo en el mercado. En general, desde esas esferas gubernamentales se ha buscado constantemente la complejización de las normas, de modo de forzar el uso de mayores recursos técnicos y financieros en su aplicación.

Al mismo tiempo, han proliferado y prosperado, en torno a las prefecturas y direcciones departamentales del INRA, las empresas privadas de saneamiento organizadas por correligionarios y parientes de las autoridades públicas vinculadas al tema. Se debe admitir que el proceso de saneamiento de la propiedad agraria, ha sido asumido desde las esferas gubernamentales como una nueva oportunidad de negocios particulares, de aquellos en los que mediante el tráfico de influencias y el prebendalismo, la función pública boliviana tiene inveterada tradición.

La importancia crucial de las pericias de campo dentro del procedimiento de saneamiento de la propiedad agraria, radica en que es por medio de ellos que se comprobará y medirá, en el terreno, el cumplimiento de la función económico social (FES), fundamental para la adquisición o conservación de la propiedad agraria de predios correspondientes a las categorías de mediana propiedad y empresa agropecuaria, durante el proceso de saneamiento.

Esto es evidentemente así en virtud de la disposición legal que establece que los predios objeto de nulidad relativa o con sólo posesión legal, serán titulados durante el saneamiento solamente en la extensión que cumpla la FES, y en razón a que debido al monumental desastre administrativo que significó la aplicación de la Ley de Reforma Agraria por el CNRA, parecen no existir títulos de propiedades medianas y de empresa exentos de vicios de nulidad. Adviértase, entonces, que en este ámbito transitorio y necesariamente previo a las condiciones ordinarias en los que tiene aplicabilidad el procedimiento de reversión o expropiación de

tierras por incumplimiento de la FES, la correcta aplicación de la normativa relativa a los vicios de nulidad en los trámites agrarios y a la verificación de la FES, permiten recuperar tierras ilegalmente pretendidas y con uso improductivo.

En el particular caso del Saneamiento de Tierras Comunitarios de Origen (SAN TCO) es de importancia central la aplicación de las normas procedimentales de verificación del cumplimiento de las FES en los predios de los terceros no indígenas situados al interior del perímetro de la demanda, pues de ello dependerá la superficie con lo que sea titulada la demanda, y consecuentemente también la que sea perdida por la misma y consolidado por los terceros. La más objetivo y seria observación de los hechos indica contundentemente que la ejecución de las pericias de campo es una ocasión clave para el servicio que el INRA presta a los grupos de poder afincados en las áreas demandadas como TCO, con la determinación que llega frecuentemente a groseras violaciones de la Ley⁴¹.

Así, se hace verdaderamente difícil señalar siquiera un caso en el que el INRA, de motu propio y sin que medie la presión social, haya afectado en proporción mayor estos intereses para beneficiar la demanda indígena en cabal aplicación del marco legal⁴². Al contrario, todos los casos en los que la actuación del INRA se ha visto libre de la presión o el control social, han tenido el resultado, aun cuando sólo sea preliminar, de favorecer ostensiblemente a los terceros muy frecuentemente mediante crasas irregularidades e ilegalidades.

De este modo, el inminente peligro de que en las pericias de campo se falseen los datos relativos al cumplimiento de la FES, representa, entre los distintos pasos procesales del saneamiento, probablemente la mayor prueba para la capacidad de intervención organizada, sostenida y, en su caso, masiva de los demandantes. En todo caso, a diferencia de otros actos procesales en los que predominan para el éxito de la intervención jurídica de la parte demandante las destrezas más bien obogadiles de interpretación legal o manejo documental, para la intervención en las pericias de campo son fundamentales y decisivos el conocimiento directo del terreno y de la realidad y posibilidades de su ocupación productiva, y la capacidad de control físico del espacio, disponibilidades ambas, en las que las comunidades indígenas tienen los mayores capacidades.

41 Para ilustrar las irregularidades cometidas por el INRA a favor de terceros y en contra de las demandas indígenas, véase "El proceso para la titulación de la TCO Monte Verde" de Belancur y Tamburini (2002), en: *Artículo Primero, revista de debate social y jurídico*. Año 5, N° 10, y "Monte Verde: Retrospectiva de conflictos", Tamburini (1999), en: *Artículo Primero, revista de debate social y jurídica* Año 3, N° 6.

42 Este caso difícil de encontrar, probablemente sea el del proceso de titulación de la TCO Yuracaré en Cochabamba, en el que la Dirección Departamental de INRA, a cargo del proceso, hizo una correcta aplicación de la Ley aún afectando las pretensiones de terceros, aunque las mismas, no eran empresarios ni personas de poder económico o político como es frecuente en el común de los TCO de las tierras bajas.

La experiencia enseña, en este importante momento del proceso, que el éxito de esa movilizada participación indígena se centra en la organización y actuación de los equipos técnicos indígenas, cuya misión específica es la de ejercer control directo sobre todos los actos que cumplan las brigadas del INRA, o de la empresa delegada por este, en la ejecución de las pericias de campo. Para el cumplimiento efectivo de esta función, dichos equipos deberán estar conformados por dirigentes suficientemente capacitados en las operaciones técnica-jurídicas y topográficas que implican las pericias, con suficiente disposición de temperamento y autoridad orgánica para interpelar a las autoridades y enfrentar a los patronos, y asistidos, deseablemente en el mismo terreno, por algún miembro del equipo de apoyo jurídico.

También a la luz de la experiencia, se ha visto que estos equipos técnicos indígenas, adecuadamente compuestos y desde el cumplimiento de su labor, pueden aportar muy significativamente a superar debilidades y vacíos en sus respectivas organizaciones, y posibilitar una suerte de importante aprendizaje político y organizativo para su organización. Por lo demás, un detalle a cuidar en el desempeño logístico de estos equipos, es su necesaria independencia logística respecto al INRA.

La capacitación especializada en el proceso de saneamiento y titulación, expuesta líneas atrás, tiene el especial propósito de capacitar a los miembros de estos equipos técnicos indígenas, y, dando sentido a su carácter de capacitación acción, promover y facilitar la organización y funcionamiento de los mismos. En este marco, la primera y fundamental actividad con la que debe combinarse y complementarse el proceso de capacitación, es la planificación de la intervención en la ejecución de las pericias de campo, que debe realizarse sobre la base de la estrategia general de intervención indígena en el proceso y debe contar con la clara aprobación orgánica del caso.

En este ejercicio de planificación, una primera recomendación metodológica que corresponde hacer en el afán de capitalizar la experiencia, es la de sustentar todas las previsiones y decisiones en la visión y manejo indígena del espacio, así como funcionalizarlas a las estrategias o decisiones comunitarias de reocupación territorial. Téngase en cuenta que en ciertos importantes casos, como el de Maná Verde, la intervención en el largo y conflictivo proceso de las pericias, ha necesitado producirse de modo simultáneo y articulado al fundamental y estratégico proceso de reocupación territorial indígena.

Con esta permanente orientación metodológica que debe expresarse en la dinámica representación gráfica de la visión indígena del espacio, elaborada por los mismos técnicos indígenas, se pueden identificar al menos dos definiciones

principales de esta planificación. Por un lado, debe resolverse la definición de los polígonos o sub-áreas de saneamiento, y el orden sucesivo en el que se efectuarán las pericias de campo en los mismos, asunto en el que se centra la articulación de las acciones de ocupación y control territorial y las de intervención en el saneamiento. Una acertada definición de este tema, evitará, en determinadas condiciones, que mientras se realizan las pericias en las áreas con menos terceros de la superficie demandada, los terceros realicen acciones de ocupación ilegal que salven su situación en el momento en que lleguen las pericias a ese espacio. En otras condiciones, evitará que mientras las pericias discurren lenta y dificultosamente en espacios densamente ocupados por terceros, en los que probablemente sólo se puedan pretender titular para la TCO superficies muy pequeñas y dispersas, se facilite por desatención la ocupación de los espacios con mayores superficies disponibles.

Por otro lado, es también una definición fundamental en esta planificación, la posición y acciones a tomar respecto a los terceros más importantes, ya sea por la superficie que ocupan o reclaman, o por su peso social y política. Para la toma de esta definición, conviene representar en el mapa de rigor la situación de cada tercero, tomando en consideración los aspectos legales y los de ocupación material, para ello, será necesario que los miembros del equipo de apoyo jurídico aporten la documentación legal previamente procesada de aquellos terceros. Eventualmente, puede representar también una importante decisión a tomarse en este momento, el que las pericias sean ejecutadas directamente por el INRA o que este delegue su ejecución a alguna empresa o entidad autorizada, el criterio que en todo caso deberá guiar en tal definición, es el de la búsqueda de transparencia.

En el plano operativo del control sobre la ejecución de las pericias de campo, tienen particular importancia, por una parte, la oportuna solicitud y gestión de medidas precautorias de paralización temporal de trabajos en los predios o áreas en las que se advierta el riesgo de ocupaciones ilegales por parte de terceros, las mismas que suponen la mayor amenaza en esta etapa del proceso. Estas medidas precautorias, tienen el interés de facilitar la demostración de la ilegalidad de las ocupaciones en cuestión y, al mismo tiempo, brindar un expreso respaldo legal a las acciones de control territorial.

Por otra parte, han venido a tener una importancia clave para la participación y efectiva control indígena en las pericias de campo, el llenado paralelo, por parte de los técnicos indígenas, de las fichas en las que se recage la información requerida, es decir, la ficha de cumplimiento de la FES y la ficha catastral. Esta práctica, evita la adulteración o suplantación de la información obtenida en el terreno, pero, por cierto, para ser eficaz en ese propósito es necesario que las

fichas paralelos, una vez llenos, cuenten con un visto bueno del funcionario del INRA responsable. Alternativamente al llenado paralelo de fichas, puede optarse por la distribución de copias de las fichas oficiales, aunque en este caso se pierde el interés didáctico del otro procedimiento.

El cumplimiento de los pericias de campo en predios ganaderos, tiene una importancia especial en los procesos de SAN-TCO en las tierras bajas, ya que en extensas zonas, como el Chaco, la Amazonia sud y gran parte de la Chiquitania, la ganadería representa la principal actividad de los terceros, y, dadas las normas vigentes relativas al parámetro de carga animal, el saneamiento de estos predios es el motivo de muy importantes disputas de las superficies demandadas como TCO⁴³. En estos casos, tan importante como medir las superficies trabajadas en el común de las pericias, es contar el ganado que cada propietario presente como suyo, y verificar dicha propiedad a través del respectivo registro de marca.

La experiencia al respecto, ha mostrado múltiples trampas de las que suelen valerse los terceros ganaderos para evitar ser afectados por el cumplimiento de las normas. Entre las más conocidas de estas trampas están la práctica llamada por los indígenas como las "vacas turistas", por lo que se traslada el mismo ganado de un predio a otro, y la pretensión de justificar la posesión de predios improductivos con la supuesta función del solvatoje de ganado en tiempos de lluvia. Sin embargo, la experiencia práctica de los equipos indígenas ha generado también los recursos necesarios para contrarrestar las maniobras de ganaderos, como es especialmente la iniciativa de pintar las vacas o marcar su cornamenta, lo que impide que sus desplazamientos turísticos pasen inadvertidos⁴⁴.

3. LA EVALUACIÓN TÉCNICO JURÍDICA Y LA RESOLUCIÓN DEL PROCESO

La tercera de las etapas en las que se ha dividido el proceso de saneamiento o los fines de reconstruir la experiencia de intervención jurídica desde la parte indígena, es la que se inicia con las acciones de evaluación técnico jurídica y se prolonga hasta la resolución final administrativa del proceso. La importancia, también decisiva, de la evaluación técnico jurídica, radica en que ella deberá definir la extensión y ubicación de las superficies que serán adjudicadas a terceros y, consiguientemente, las que serán dotadas al TCO. Tal definición

43 La norma de carga animal establecida en la Ley de Reforma Agraria, fija el parámetro de 5 has. por cabeza de ganado mayor.

44 Durante la ejecución de pericias de campo en el Territorio Indígena y Parque Nacional Isidoro Séaire (TIPNIS), la práctica de pintar a las vacas turistas probó su efectividad contra la maniobra de los terceros.

deriva del procesamiento e interpretación de la información recogida en los pericias de campo, y de la revisión y análisis de los expedientes de los predios respectivos, mediante lo que se identificarán los vicios de nulidad existentes.

Retornando a las enseñanzas de la experiencia, encontramos que si las pericias de campo ponen a prueba la capacidad de movilización en el terreno, organizada y orientada en términos técnicos y estratégicos, del conjunto de la estructura organizativa indígena, la evaluación técnico-jurídica pone a prueba la capacidad y firmeza de los principales dirigentes demandantes en la negociación y el relacionamiento con el INRA y los terceros. Sucede pues, que si los resultados de los pericias de campo han favorecido a los terceros, estos, ciertamente, se abstendrán de conflictuar la realización de la ETJ, pero, si como es de esperar desde el punto de vista indígena han afectado sus pretensiones ilícitas y favorecido a la demanda, aquellos convertirán la ETJ en un espacio de intenso contraataque y presión para reparar el daño a sus intereses, pues está claro que cumplida esta etapa procesal, sólo se pueden seguir alegando derechos ante las instancias judiciales de alzada.

En la experiencia aún fresca o plenamente actual, se han soportado, como dirigencia indígena demandante e incluso como equipo asesor, presiones de los terceros que van desde el insistente intento de soborno, hasta el secuestro y las brutales agresiones físicas, pasando por el uso de distintas vías de influencia entre las que, por supuesto, cuentan mucho las del poder político. Es muy importante anotar que en este esquema de presión, las autoridades del INRA no se solidarizan ni hacen parte común con los indígenas presionados, sino que se suman de modo muy sensible y efectivo a las presiones, forzando con insistencia y agresividad largos procesos de conciliación en los que, en acción combinada con los terceros, pretenden ablandar la posición indígena hasta arrancarle concesiones de ilegalidad en contra de sus propios intereses y derechos⁴⁵.

Por ello, es fundamental encorcar la intervención en la ETJ o partir de un renovado cohesionamiento organizativo y político de los distintos niveles de la estructura indígena y de la propia relación de la organización indígena con sus asesores. Como orientación general de la actitud o asumir frente a las mencionadas iniciativas de los terceros y el INRA como su aliado y servidor, conviene limitar en tiempo y en la legalidad de sus temas el periodo de conciliación.

Como recomendaciones de mayor relieve en el plano del trabajo técnico jurídico, corresponde mencionar primero la necesidad de establecer anticipadamente al trabajo respectivo, las causales reales e hipotéticas de nulidad absoluto o relativa,

45 El antecedente más dramático en este sentido, es el de la actuación de la Dirección Departamental del INRA de Santa Cruz durante la evaluación técnico jurídica en el saneamiento de Monte Verde.

ando el tratamiento de aquellas que resulten más concurrentes. Un
 vo ejemplo de esta labor, surgida de una importante cantidad de casos
 , es la identificación, análisis e incorporación a los alegatos del caso,
 instrumentos legales de creación de áreas protegidas que restrinjan, en
 menor medida, los asentamientos humanos o la otorgación de derechos

Tómese en cuenta que dichos instrumentos legales pueden establecer
 as la nulidad absoluta de todas las propiedades o posesiones de terceros
 s o iniciadas, respectivamente, con posterioridad a su puesta en vigencia,
 que serán irrelevantes respecto a lo TCO dada la expresa compatibilidad
 as protegidas y TCO legalmente estipulado.

os más operativos, resulta clave la recomendación de acordar claro y
 riente con el INRA, el conocimiento, como parte demandante y en virtud
 o de amplia información y participación en el proceso de saneamiento
 te establecido, de los proyectos de Resolución que se generen en esto
 s casi obvio el interés y la necesidad de evitar ser sorprendidos con
 s oficiales que sólo podrían ser enmendadas en las difíciles instancias
 ción. La etapa de la evaluación técnico jurídica, no dejó de requerir la
 ad de la intervención de los equipos técnicos indígenas, aunque dicho
 ción no sea ya tan exigente como la que corresponde a las pericias de

ancia clave de esta continuidad, radica en los privilegiados posibilidades
 cnicos indígenas de corroborar como testigos de primera mano, lo
 d de la información documental que el INRA presente para su
 niente. Téngase en cuenta que son varios los casos de adulteración o
 de eso información que se conocen hasta la fecha, habiéndose visto
 agregado de dígitos a las cifras, hasta la falsificación de carpetas
 ososonda por el registro de grandes cantidades de "vacas turistas" e
 ontasmas".

4. LOS RECURSOS ANTE EL TRIBUNAL AGRARIO NACIONAL (TAN)

to y último etapa del proceso de saneamiento desde la presente perspectiva,
 que eventualmente se inicia con las impugnaciones que, quienes se
 n injustamente afectadas por la Resolución Administrativa final, puedan
 r ante el TAN por la vía contencioso administrativo, y se prolongo hasta
 ión de dichos recursos. Esto es entances, la fase judicial de los procesos
 niente. Por lo dicho, esta etapa no necesariamente tendrá lugar, como

se comprueba en casos en los que las Resoluciones Administrativas finales adquirieron
 ejecutoria sin haber sido recurridas. Sin embargo, en los casos en los que los
 impugnaciones ocurran el TAN pasará a ejercer el máximo poder sobre el resultado
 final del proceso, pues las Sentencias con las que resuelva los recursos, de acuerdo
 a Ley no admiten recurso ulterior, salvo los constitucionales, y son definitivos.

Es pertinente empezar con el dato de que varios prominentes miembros del
 Tribunal Agrario Nacional tienen uno largo y destacada trayectoria como
 abogados del sector empresarial agropecuario y que existen serios indicios de
 que, en los hechos, no han perdido dicho condición. Las demostraciones que
 hasta la fecha ha hecho el TAN de su parcialidad y servilismo con los intereses
 de los sectores empresariales, en detrimento de los derechos indígenas, son varias
 y contundentes.

A manera de ilustrarlas, se puede mencionar que ha sido el TAN quién, ciertamente
 en el marco de sus atribuciones legales, ha asistido al Tribunal Constitucional en
 las nefastas y vergonzosas resoluciones que declaran constitucional la Resolución
 098-99 del INRA e inconstitucionales determinadas disposiciones del nuevo
 Reglamento de la Ley INRA que abrevian el procedimiento de SAN TCO (Sentencia
 N° 042/01 del 15 de junio de 2001). Pero aún muchas más revelador y grave
 que el dato anterior, es lo Sentencia Agrario con la que se han resuelto los
 recursos de impugnación interpuestas por algunos terceros de Monte Verde. Los
 dos más grandes atropellos al Derecho que se cometen en dicha sentencia son,
 por un lado, la disposición de complementar pericias de campo con justificativos
 falaces, sin que corresponda al pedido objeto del recurso, y dando motivo para
 rehacer un proceso que ha demorado 5 años, y ha costado más de un millón
 de dólares, y por otro, la conceptualización de los derechos indígenas durante
 el proceso de saneamiento como meramente expectóticos⁴⁶ (Sala I, Sentencia
 N° 016/01 de 5 de mayo de 2001).

De este modo, el TAN ha sentado una nefasto jurisprudencia de ilegalidad y
 abuso contra los derechos indígenas, que amenaza letalmente el conjunto del
 proceso histórico abierto con la aprobación de la Ley del SNRA, e impone el
 riesgo de clausurar la vía de la institucionalidad del Estado boliviano para resolver
 la problemática de la tenencia de la tierra en el país. Por lo demás, la experiencia
 ha mostrado que el común de los terceros, y la mayoría de ellos con pretensiones
 ilegales, hacen y seguirán haciendo uso de las vías recursivas que les franquea
 la Ley, lo que probablemente sea un octo de ratificación de confianza a sus
 abogados de siempre.

⁴⁶ Para una completa información sobre la Sentencia Agraria en el proceso de saneamiento de Monte Verde,
 y un riguroso análisis jurídico al respecto, véase "El proceso de Monte Verde (después de la Sentencia
 del TAN)", *Batancur* (2001), en: Artículo Primero, revista de debate social y jurídico. Año 5, N° 10.

ud o la autoridad superior y legalmente inapelable que los órganos cionales ejercen sobre los procesos de saneamiento y titulación de TCO, extensión y profundidad ganada por los grupos de poder adversarios de nondas indígenas dentro los mismos, se hace muy difícil contrarrestar los esivos o los derechos indígenas que provienen de ellos por los medios limentales señalados por Ley. Una pequeña aunque clara muestra de las ades y carencias para la actuación, en estas instancias, de los demandantes), es el rechazo del Tribunal Agrario Nacional al apersonamiento como vantes del INRA de los organizaciones indígenas demandantes en los os de saneamiento cuyas Resoluciones Administrativas finales fueron las por terceros.

oargo, existen recursos legítimos para repeler dichas actuaciones al margen amitoción de acciones legales ante la misma estructura del Poder Judicial. s visibles de estas opciones son lo denuncia ante la opinión pública nacional nacional, y las acciones formoles de reclamación ante organismos cionales ante los que el Estado boliviano se halla comprometido al respeto erechos indígenas. En ambos casos existen ciertas experiencias significativas, o su impacto sobre los mecanismos decisorios del Estado boliviano suelen mayor tiempo del deseable desde las expectativas indígenas. Así, en un nemos la experiencia de campañas internacionales de solidaridad con los das territoriales indígenas en Bolivia y de rechazo a los atropellos sufridos comunidades indígenas, las mismas que han mostrado la disponibilidad rtantes organizaciones internacionales para presionar al Estado boliviano lirl sus compromisos con la comunidad internacional. En el otro, existe el ante antecedente de haberse obtenido, a denuncia y reclamación formal organizaciones indígenas bolivianas ante el atropello sufrido por las iones de la Superintendencia Forestal que otorgan concesiones forestales estas o TCO, un pronunciamiento del Consejo de Administración de lo zación Internacional del Trabajo (OIT) en el que se establece no existir s del respeto, por parte del Estado boliviano, a determinados derechos idos a favor de los pueblos indígenas en el Convenio 169 de ese organismo sional, y se pide una completa información sobre el cumplimiento de los os indígenas durante el proceso de saneamiento, en tanto constituye el imienta legalmente señalado para resolver el conflicto referido con las ones forestales.

BIBLIOGRAFIA

Artículo Primero

1996 Artículo Primero, revista de debate social y jurídico. Año 1, N°., 2. Santa Cruz de la Sierra, Octubre - Diciembre 1996. CEJIS.

BETANCUR, Ana Cecilia

2000 A propósito de la Resolución Administrativa 098/99. La importancia del control de la Constitución en el Estado de Derecha. En: Artículo Primero, revista de debate social y jurídico. Año 4, N° 8. Santa Cruz de la Sierra, enero - octubre 2000. CEJIS.

2001 El proceso de Monte Verde (después de la Sentencia del TAN). En: Artículo Primero, revista de debate social y jurídico. Año 5, N°., 10. Santa Cruz de la Sierra, agosto - diciembre 2001. CEJIS.

CAICEDO, Luis Javier

1996 Derechos y deberes de los pueblos indígenas. Bogotá: San Pablo. El Deber

1998 Concepción decreto paro y bloqueo de caminos, 15 de julio de 1998.

CHIRIE, Alberto ; GARCÍA, Pedro; Chase, Richard

1991 El indígena y su territorio son uno solo. Lima: OXFAM AMÉRICICA - Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica COICA.

DE LA FUENTE, Manuel

2001 Notas sobre la historia económica de Santo Cruz. Cochabamba: CEIDIS.

DE VRIES, Aldert

1997 Concesiones Forestales en territorios indígenas: Los hechos En: Artículo Primero, revista de debate social y jurídico. Año 2, N°., 4. Santa Cruz de la Sierra, Julio - Octubre 1997. CEJIS.

INFANIE, Alvaro

1999 El chantaje judicial en conflictos agrarios. En: Artículo Primero, revista de debate social y jurídico. Año 3, N°., 6. Santo Cruz de la Sierra, enero - abril 1999. CEJIS.

MARINISSEN, Judith

1998 Legislación Boliviano y Pueblos Indígenas. Segunda Edición. Santa Cruz: SNV-CEJIS.

Romina

Monte Verde: Territorio Indígena. En: Artículo Primero, revista de debate social y jurídico. Año 1, N.º, 2. Santa Cruz de la Sierra, octubre/diciembre 1996. CEJIS

UEZ, Gustavo

Historia del trópico cochabambino. Cochabamba: Prefectura del Departamento de Cochabamba.

Or, Carlos

Comentarios a lo propuesto de modificación de la ley INRA presentado por la Comunal al Poder Ejecutivo. En: Artículo Primero, revista de debate social y jurídico. Año 5, N.º, 9. Santa Cruz de la Sierra, enero - julio 2001. CEJIS. El proceso agrario, los conflictos, el debate y las perspectivas. En: Artículo Primero, revista de debate social y jurídico. Año 5, N.º, 10. Santa Cruz de la Sierra, agosto - diciembre 2001. CEJIS

J, Roque; GÓMEZ, John H. (Compiladores)

Fuero Indígena Colombiano. Bogotá: Ministerio de Gobierno, Dirección General de Asuntos Indígenas, Plan Nacional de Rehabilitación.

RETARÍA DE ASUNTOS ÉTNICOS

Primer Censo Indígena Rural de Tierras Bajas de Bolivia, 1994. La Paz: Subsecretaría de Asuntos Étnicos, Programa Indígena-PNUD

ITENDENCIA AGRARIA

Evolución a cinco años de aplicación del nuevo proceso agrario nacional. La Paz: Superintendencia Agrario.

INI, Leonardo

Un nuevo despojo se consume en los territorios indígenas. En: Artículo Primero, revista de debate social y jurídico. Año 2, N.º, 4. Santa Cruz de la Sierra, julio/octubre 1997. CEJIS.

Monte Verde: Retrospectiva de conflictos. En: Artículo Primero, revista de debate social y jurídico. Año 3, N.º, 6. Santa Cruz de la Sierra, enero - abril 1999. CEJIS

CEJIS

INI, Leonardo; BETANCUR, Ana Cecilia

El proceso para la titulación de la TCO Monte Verde. En: Artículo Primero, revista de debate social y jurídico. Año 5, N.º, 10. Santa Cruz de la Sierra, agosto-diciembre 2001. CEJIS.

TERCEROS, Elva,

1999 Los oyoreos camino a la titulación de su territorio. En: Artículo Primero, revista de debate social y jurídico. Año 3, N.º, 6. Santa Cruz de la Sierra, enero - abril 1999. CEJIS.

OIT, CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN

1999 Séptimo informe complementario: Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en lo que se alega el incumplimiento por Bolivia del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (numero 169), presentado en virtud del art. 24 de la Constitución de la OIT por la Central Obrero Boliviano (COB). Ginebra 19 de marzo de 1999.

HEMEROGRAFIA**PRESENCIA**

1998 Indígenas anuncian posible enfrentamiento, 13 de julio de 1998. Concepción paralizado por defensores de latifundistas, 16 de julio de 1998. Acción paramilitar contra indígenas, 16 de julio de 1998

BOLIVIA. LEYES, DECRETOS, ETC

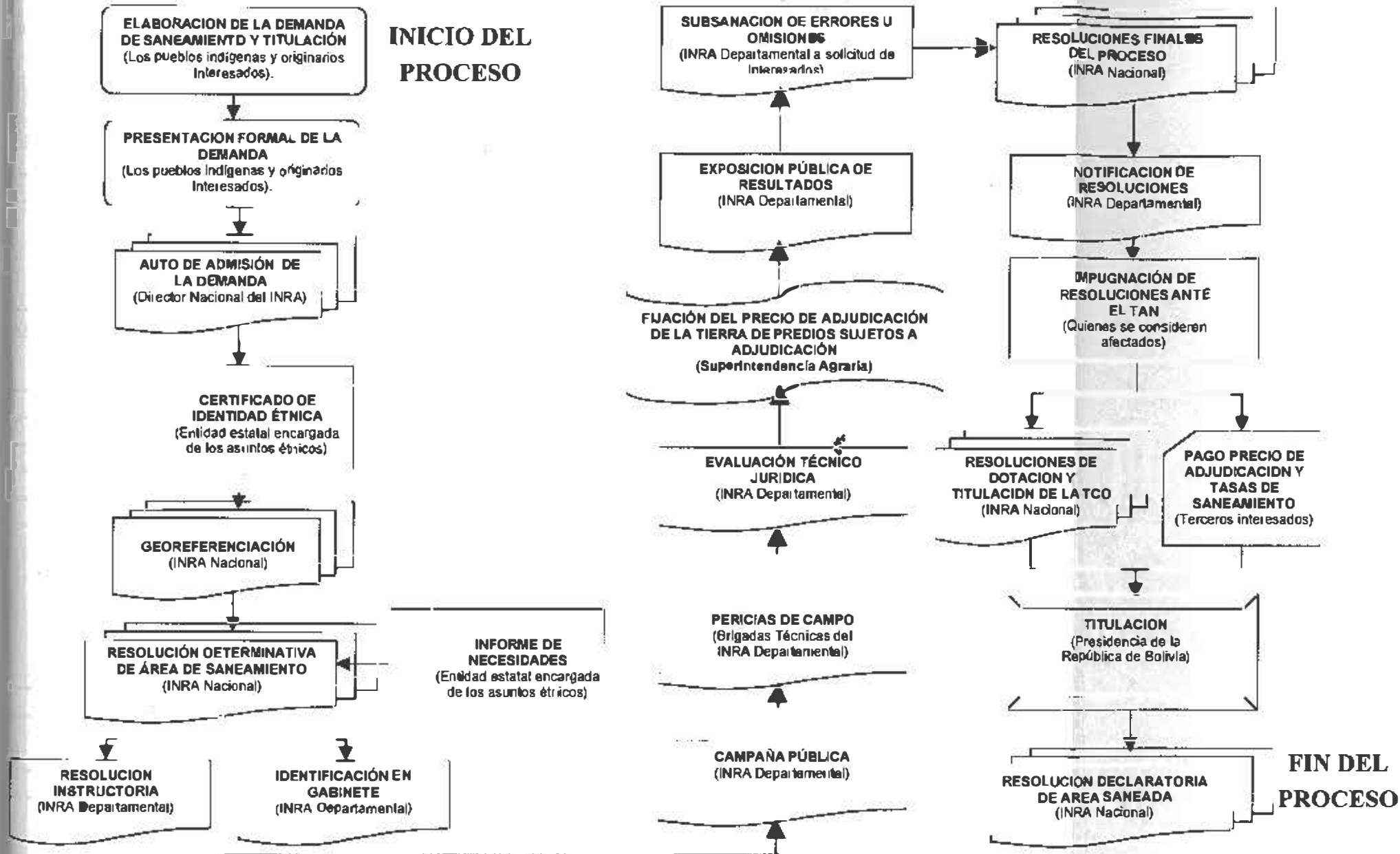
1991 Ley N.º, 1257 que ratificó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.
 1995 Ley N.º, 1615 del 6 de febrero de 1995, Constitución Política del Estado.
 1996 Ley N.º, 1715 del 18 de octubre de 1996, Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria.
 1996 Ley N.º, 1689 del 30 de abril de 1989, Ley de Hidrocarburos.
 1995 Decreto Supremo N.º, 24122 del 21 de septiembre de 1995, de creación del parque Koo-lyo
 1997 Decreto Supremo N.º, 24784 del 31 de julio de 1997
 1999 Decreto Supremo N.º, 25323 del 8 de mayo de 1999
 2000 Decreto Supremo N.º, 25763 de 5 de mayo de 2000

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2001 Sentencia N.º, 042/01 del 15 de junio de 2001 del Tribunal Constitucional.

ANEXOS

Procedimiento de Saneamiento de TCO (Diagrama)



**Estado Actual de los Procesos de Saneamiento en los Territorios Objeto de la Sistematización
(Agosto 2002)**

1. Amazonia Sur (CEJIS- Trinidad)

Nombre de la Demanda	Pueblo (s) Demandante	Población	Ubicación	Superficie Demandada	Superficie Inmovilizada	Superficie Mensurada	Superficie Terceros Per. Civ. *	Superficie recomendada por VAIPO	Superficie Titulada	Estado
MOVIMA I	Movimas	5000	Beni- Yacuma	27.219,23	27.219,23	24.357,7489	18.384,70	27.219,23	5.969,23	
MORE	Mores	359	Beni- Mamoré	86.595,00	81.974,08	80.919,21	20.198,14	56.878,00	60.753,22	
ITONAMA	Itonamas	5.298	Beni- Itenez	1.345.693,00	1.227.363,00	pol.1A.296.236,2605 pol.2A.411.934,6409 pol.2B; pol.2C:	28.823,22 40.799,85	682.304,00	372.426,67	
JOAQUINIANA	Joaquinianos	3.145	Beni-Mamoré	337.226,00	345.507,37	344.668,63	199.597,53	216.146,00		Ev
CAYUBABA	Cayubabas	4.607	Beni- Yacuma	818.673,22	651.839,61	pol.1:264.009,4952 pol.2:	117.143,81	355.117,00		Ev
BAURE	Baures	4.758	Beni -Itenez	713.415,00	505.775,65	234.286,30				
TIMI	Moxeños	2.124	Beni Moxos	98.368,90	98.368,90					
CANICHANA	Canichanas	1.547	Beni -Cercado	34.180,98	33.460,16					
MOVIMA II	Movimas	5000	Beni - Yacuma	2.205.015,76						
TCO con D.S.										
TIPNIS	Yuracares moxeños Timitarios Chimanes	5154	Beni - Moxos Beni - Ballivian Beni - Marban	1.236.296,33		Area prio.30.969,0568 pol.1: pol.2: pol.3: pol.4: pol.5:	7.066,94	23.902,11		
SIRIONO	Sirionó	856	Beni - Cercado	62.403,44		63.660,00	11.192,20	52.424,00		
TIMI	Moxeños Movimas	2.672	Beni - Moxos Beni - Yacuma	343.262,45		pol.1: 171.631,6975 pol.2:				
TICH	Chimanes	7.385	Ballivian, Yacuma	401.322,81		Subárea A: 156.593,3009	39.862,78	116.730,52		

**Estado Actual de los Procesos de Saneamiento en los Territorios Objeto de la Sistematización
(Agosto 2002)**

2. Amazonia Norte (CEJIS- Riberalta)

Nombre de la Demanda	Pueblo (s) Demandante	Población	Ubicación	Superficie Demandada	Superficie Inmovilizada	Superficie Mensurada	Superficie Terceros Per. VAIP	Superficie recomendada por VAIPO	Superficie Titulada	Estado Actual del P
MUTIETNICO II	Ese Ejja Tacana Cavineño	3594	Beni- Vaca Diez Madre de Dios y Manuripi Pando	441.470,60	441.470,59918	438.897	160.733	407.589	289.470	El TAN ha dispuesto la de Exposición Pública para 24 predios. Tiene pendiente realizar el desarrollo y replantar 37 predios individuales. Quien tiene el derecho titular 118.000 has. L. resultado de las impugnaciones
CHACOBO - PACAHUARA	Chácobo Pacahuara	1.232	Beni - Vaca Diez y Yacuma	531.849,00	510.895,1986	512.925,8297	413,432	339,187		El INRA esta esperando las resoluciones de la Superintendencia con precios de adjudicación para la Exposición Pública de Reclamación de predios individuales, para re
CAVINEÑO	Cavineño	2.393	Beni - Ballivian y Vaca Diez	544.138,00	523.249,3612			369,000		El INRA se encuentra realizando las Pericias de Campo (25% avance)
ARAONA	Araona D.S. 1992	102			92,000	95,000	150		95,034	Con exposición publica de re

Estado Actual de los Procesos de Saneamiento en los Territorios Objeto de la Sistematización (Agosto 2002)

3. Llanos Orientales (CEJIS- Santa Cruz-Cochabamba)

Nombre de la Demand	Pueblo (s) Demandante	Población	Ubicación	Superficie Demandada	Superficie Inmovilizada	Superficie Mensurada	Superficie Terceros Per./Eval*	Superficie recomendada por VAIPO	Superficie Titulada	Estado
GUARAYOS*	Guarayos	9.926	Santa Cruz - Prov. Guarayos	2.194.433,00	2.205.369.894,00			1.349.882,000	932.274,67	Titulado polígono 1. Áreas libres de En Evaluación polígono 2. La Terceros está s INRA-Tercero En Pericias de
MONTE VERDE	Chiquitano		Santa Cruz - Nullo de Chavez	1.159.173,000	1.059.964,2698	1.109.245,0420	137.046,7477	944,112,0000		Saneamiento e Técnico-Jurídico
LOMERIO	Chiquitano	6.390	Santa Cruz- Nullo de Chavez y Velasco	296.162	290.787,8593	309,288,9472	33,320,0473	384.719,00	*275385,3387	Saneamiento e luciones y sent Superficie Dot
GUAYE	Ayoreo	3190*	Sant Cruz - Germán Busch	99,288	97.871,2421	97.742,9486		97.742,00	97.742,9486	Titulada
SANTA TERESITA	Ayoreo		Santa Cruz - Chiquitos Cordillera	48.736	49.726,2497	77.545,2245		77.545,0000	77.545,2245	Titulada
TOBITE	Ayoreo		Santa Cruz - Chiquitos	11.224	22.373,3634	26.103,9089		26.103,0000	26.103,9089	Titulada
ZAPOCO	Ayoreo		Santa Cruz - Nullo de Chavez, Velasco	26.595	26.748,6970	43.344,4312		43.344,0000	43.344,4312	Titulada
YURACARÉ	Yuracaré	3.658	Cochabamba- Prov. Carrasco y Chaparé	328.486,0000	244.335,8496	243.142,00	1.972,00	222.486,0000	241.170,4595	Titulada

* Guarayos: CEJIS Intervino hasta la Evaluación Técnica Jurídica del polígono 1

* Lomerio: La Superficie del cuadro titulada, corresponde a la superficie dotada, que todavía no cuenta con título circulatorio.

* Ayoreo: Población total de las cuatro comunidades demandadas

